

Brain Waste

Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland

Bettina Englmann, Martina Müller

unter Mitarbeit von Tanja Gerschewske, Felix König, Dilek Tunay

Inhaltsverzeichnis

1	Der Kontext der Anerkennungsdiskussion.	15
1.1	Einwanderungspolitische Strategien in der erweiterten EU	15
1.2	Defizite der Arbeitsmarktintegration von Migrant/innen in Deutschland	19
2	Untersuchungsaufbau	27
2.1	Rahmen, Vorgehen und Ziele der Studie.	27
2.2	Begriffsbestimmungen	30
3	Rechtsgrundlagen der beruflichen Anerkennung.	33
3.1	Die Gesetzgebung in Europa	34
3.1.1	Anerkennungsrichtlinien in der EU: Ein ausdifferenziertes System der Anerkennung für reglementierte Berufe	35
3.1.2	Die Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention: Eine neue Chance für die De-facto-Anerkennung?	41
3.2	Die Anerkennungsgesetzgebung in Bund und Ländern.	47
3.2.1	De-jure-Anerkennung in Bundesgesetzen	48
3.2.1.1	Anerkennung für akademische Heilberufe: Approbationen und Berufs- erlaubnisse für Ärzt/innen, Apotheker/innen, Psychotherapeut/innen	49
3.2.1.2	Anerkennung für Krankenschwestern und Krankenpfleger, Altenpfleger/innen und weitere Gesundheitsfachberufe	54
3.2.1.3	Anerkennung in den Rechtsberufen	57
3.2.2	De-jure-Anerkennung in Gesetzen der Bundesländer	59
3.2.2.1	Anerkennung im pädagogischen Bereich: Lehrer/innen, Erzieher/innen, Sozialarbeiter/innen	60
3.2.2.2	Anerkennung bei Architekt/innen und Ingenieur/innen	68
3.2.2.3	Regelungen für Dolmetscher/innen und Übersetzer/innen	71
3.2.3	Rahmenbedingungen der Anerkennung in der Berufsbildung.	72
3.2.3.1	Die Anerkennung von Berufsausbildungen und Meisterqualifikationen	74
3.2.3.2	Informelle Gutachten als Anerkennungsinstrument der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern	79
3.2.4	Das Verhältnis zwischen akademischer und beruflicher Anerkennung.	83

3.2.4.1	Die Automatisierung der Gradgenehmigung in der Hochschulgesetzgebung	85
3.2.4.2	Die Anerkennung von Schulabschlüssen	87
4	Migrantengruppen und ihre Anerkennungsmöglichkeiten	91
4.1	Nur für Spätaussiedler/innen: Der Rechtsanspruch auf Anerkennungsverfahren in allen beruflichen Bereichen	91
4.2	Grenzen der Anerkennung für Flüchtlinge und andere Drittstaatsangehörige . . .	94
5	Akteure der Anerkennungspraxis	101
5.1	Zuständigkeiten der Anerkennungsstellen	102
5.2	Defizite der Informationslage für Migrant/innen	106
5.3	Qualitätsstandards für Anerkennungsverfahren: Vorgaben der Europäischen Kommission und des ENIC-NARIC-Netzwerks	110
5.4	Die ZAB als nationale Gutachterstelle und deutsches NARIC	114
5.5	Brückenmaßnahmen für qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer: Das Akademikerprogramm der Otto Benecke Stiftung	117
6	Die Befragung von Expert/innen in Anerkennungsstellen	121
6.1	Methodik und Durchführung	121
6.2	Darstellung der Untersuchungsergebnisse	123
6.2.1	Beteiligung	123
6.2.2	Antragszahlen	126
6.2.3	Herkunftsländer der Antragsteller/innen	132
6.2.4	Verfahrenskosten	134
6.2.5	Die Dauer des Anerkennungsverfahrens	136
6.2.6	Die Informationslage für Antragsteller/innen	138
6.2.7	Die Rolle der Arbeitsmarktsituation	143
6.2.8	Anerkennungsverfahren und -instrumente	147
6.2.9	Widersprüche	159
6.2.10	Austausch und Hilfen für die Zeugnisbewertung	160
6.2.11	Problemgebiete	168
6.2.12	Verbesserungspotenziale	175

7	Die Befragung von Migrant/innen	185
7.1	Methodik und Durchführung	185
7.2	Darstellung der Untersuchungsergebnisse	186
7.2.1	Beteiligung	186
7.2.2	Herkunftsländer der Befragten	188
7.2.3	Schulische und berufliche Abschlüsse der Befragten	189
7.2.4	Informationen zur Anerkennung	190
7.2.5	Anerkennungsentscheidungen	193
7.2.6	Derzeitige berufliche Tätigkeit	199
8	Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Anerkennung	201
	Literaturangaben	207

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Anerkennungsbereiche	30
Abb. 2:	Mündliche und schriftliche Beteiligung	123
Abb. 3:	Beteiligung von Anerkennungsstellen nach Abschlüssen, bundesweit	124
Abb. 4:	Beteiligung nach Bundesländern.	125
Abb. 5:	Aufwand an Anerkennungsverfahren, 2006	126
Abb. 6:	Antragszahlen der Anerkennungsstellen nach Abschlüssen, 2006	127
Abb. 7:	Ergebnisse von Altenpflegeanerkennungsverfahren in Bundesland 4, 2006. . .	129
Abb. 9:	Ergebnisse von Anerkennungsverfahren im Berufsbildungsbereich, 2006 . . .	132
Abb. 10:	Wichtige Herkunftsländer	133
Abb. 11:	Verfahrenskosten im Bundesländervergleich	134
Abb. 12:	Angaben zur Dauer des Anerkennungsverfahrens	137
Abb. 13:	Verwendung von Antragsvordrucken und Merkblättern	139
Abb. 14:	Einschätzung des Informationsstands der Antragsteller/innen.	140
Abb. 15:	Multiplikatoren, die Anerkennungsanträge initiieren	142
Abb. 16:	Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage in Anerkennungsverfahren.	145
Abb. 17:	Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige	147
Abb. 18:	Informelle Zeugnisbewertungen	150
Abb. 19:	Das Instrument der Teilanerkennung	155
Abb. 20:	Anerkennungsverfahren ohne Zeugnisse.	158
Abb. 21:	Zahl der Widersprüche, 2006.	160
Abb. 22:	Vernetzungen der Anerkennungsstellen	161
Abb. 23:	Informationsmöglichkeiten für die Zeugnisbewertung	163
Abb. 24:	Probleme	168
Abb. 25:	Verbesserungsvorschläge	175
Abb. 26:	Beteiligung von Migrant/innen nach Bundesländern	187
Abb. 27:	Die Befragten nach Geschlecht.	187
Abb. 28:	Altersstruktur der Befragten	188
Abb. 29:	Herkunftsländer der Befragten	189

Abb. 30:	Abschlüsse der Befragten	190
Abb. 31:	Multiplikatoren, die Hinweise zur Anerkennung gaben	191
Abb. 32:	Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Schulische Abschlüsse und Teilstudienleistungen	193
Abb. 33:	Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Reglementierte Berufe	194
Abb. 34:	Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Weitere akademische Abschlüsse . . .	196
Abb. 35:	Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Berufsbildende Abschlüsse.	198
Abb. 36:	Tätigkeit im erlernten Beruf.	199

1 Der Kontext der Anerkennungsdiskussion

1.1 Einwanderungspolitische Strategien in der erweiterten EU

Seit dem Fall der Berliner Mauer verändert sich das Gesicht Europas. Mit der Aufnahme von zehn ost- und südeuropäischen Ländern in die Europäische Union wurde 2004 nicht nur die politische Einigung Europas auf eine neue breite Basis gestellt, auch die wirtschaftlichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten sind von drastischen Veränderungen geprägt. Neben der Erschließung neuer Märkte und Standorte durch die Unternehmen profitieren die Arbeitnehmer/innen¹ von der Freizügigkeit in der erweiterten EU: Hunderttausende Osteuropäer/innen nutzen die offenen Arbeitsmärkte Großbritanniens, Irlands oder Schwedens und trugen dort zu Beschäftigungswachstum und hoher wirtschaftlicher Dynamik bei.² Obwohl der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital einen Kernpunkt des EU-Vertrags darstellt, ist die Politik der Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer/innen höchst umstritten. Länder wie Deutschland und Österreich entschieden sich aus Sorge um hohe Arbeitslosenzahlen und soziale Probleme der Integration für eine Beschränkung der Freizügigkeit, die allerdings nur befristet möglich ist. In wenigen Jahren wird die Mobilität der EU-Bürger/innen in allen Mitgliedstaaten gewährleistet sein.

Um den Prozess der Verwirklichung des Binnenmarktes voranzutreiben, propagiert die EU-Kommission verschiedene Programme, die sich neben wirtschaftlichen Aspekten einer gemeinsamen Einwanderungspolitik widmen. Im Vertrag von Amsterdam (1997), wird einerseits das Ziel formuliert, die EU als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für alle Bürger/innen und die dauerhaft ansässigen Drittstaatsangehörigen weiterzuentwickeln, andererseits wird die Freiheit nach Innen mit einer verstärkten Kontrolle der Außengrenzen und einer Politik zur Bekämpfung irregulärer Einwanderung verbunden. Konkretisiert wurden diese Ziele im Haager Programm (2004), das derzeit umgesetzt wird. Während Teile der Agenda, wie „Asyl, Einwanderung und Außengrenzen“, als Aspekte einer Exklusionsstrategie der EU gesehen werden können, wird in den Abschnitten „Legale Einwanderung“ und „Integration von Drittstaatsangehörigen“ nicht nur eindeutig Inklusion bezweckt, gefordert wird „wirkliche Chancengleichheit zur umfassenden Teilhabe in der Gesellschaft“.³

Dieser Forderung liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Chancengleichheit für Migrant/innen in den Mitgliedstaaten bislang nicht erreicht worden ist. Integrationsdefizite zeigen sich insbesondere an Arbeitsmarktdaten, die im Gegensatz zu Bewertungen sozialer oder kultureller Integra-

1 Weibliche Pluralformen werden in der vorliegenden Studie mit Schrägstrich verwendet, wenn Männer und Frauen gleichermaßen gemeint sind – „Ärzte“ und „Ärztinnen“ werden als „Ärzt/innen“ erfasst. Falls diese Pluralform zu grammatikalischen Verwerfungen führt – zum Beispiel bei „Zuwanderinnen“ und „Zuwanderern“ werden beide Formen ausgeschrieben. Geschlechtsneutrale Begriffe, z.B. Multiplikatoren, werden nicht mit weiblichen Endungen versehen. Im Interesse einer besseren Lesbarkeit werden im Singular keine geschlechtsneutralen Doppelungen mit Schrägstrichen verwendet, weibliche und männliche Formen werden abwechselnd gebraucht. Wenn von „einem Antragsteller“ die Rede ist, könnte hier auch „eine Antragstellerin“ stehen; in beiden Fällen ist das jeweils andere Geschlecht einsetzbar.

2 Vgl. Düvell, Frank: Die Entwicklung der Migration nach der EU-Erweiterung, in: Bommes, Michael/Schiffauer, Werner: Migrationsreport 2006: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/Main 2006, S. 63-112.

3 „Der Europäische Rat würdigt durchaus die Fortschritte, die bei der fairen Behandlung von sich in der EU rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen erzielt worden sind, ruft jedoch auch dazu auf, wirkliche Chancengleichheit zur umfassenden Teilhabe in der Gesellschaft zu schaffen. Integrationshindernisse müssen aktiv beseitigt werden.“ Rat der Europäischen Union: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. C 035 vom 03.03.2005, Brüssel 2005.

tion quantitativ messbar sind. Der jährlich vorgelegte „International Migration Outlook“⁴ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigt deutliche Unterschiede im direkten Vergleich von Migrant/innen und einheimischer Bevölkerung. Zuwanderinnen und Zuwanderer sind häufiger als die einheimische Bevölkerung mit Arbeitslosigkeit konfrontiert, haben weniger Zugang zu Fort- und Weiterbildung und sind überdurchschnittlich oft nicht in ihrem erlernten Beruf bzw. unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt.⁵ Sie arbeiten in risikoreichen Branchen, schlecht bezahlten, körperlich anstrengenden Jobs und sind von gesundheitlichen Risiken bedroht. Obwohl Migrant/innen aus Drittstaaten häufig der Bildungselite bzw. der Mittelschicht ihrer Herkunftsländer entstammen,⁶ erfahren sie in der EU soziale Deklassierung. In einer Mitteilung forderte die Kommission 2003, „Hindernisse bei der Übernahme einer dauerhaften Beschäftigung aus dem Weg zu räumen. Hierzu gehören zu starre Anforderungen oder rechtliche Hürden wie z.B. sprachliche Kompetenzen oder die Staatsangehörigkeit, aber auch Diskriminierung am Arbeitsplatz und Rassismus, die es zu überwinden gilt.“⁷

So problematisch sich diese Situation darstellt, die wirtschaftliche Integration von Drittstaatsangehörigen hat noch eine andere Seite. Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung in der EU lag 2002 nur bei 3,6%, doch sie trugen zwischen 1997 und 2002 22% zum Beschäftigungswachstum bei.⁸ Die Defizitorientierung im Blick auf die Integration sowie auf die Potenziale von Migrant/innen ist zu einseitig. Ressourcen, die Zuwanderinnen und Zuwanderer bieten, rücken immer mehr ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit. Die überalterten Gesellschaften Europas sind inzwischen auf Zuwanderung angewiesen; in einigen Branchen herrscht bereits Fachkräftemangel. Dies wirkt sich negativ auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum aus. Nach Eurostat-Berechnungen wird die erwerbstätige Bevölkerung in der EU bis 2050 um 52 Mio. zurückgehen.⁹ Integrationshindernisse zu beseitigen ist demnach nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, sondern liegt im elementaren Interesse der EU-Staaten, auch Deutschlands: „In Deutschland gibt es bislang kaum Maßnahmen zur Anwerbung von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten. Auch existieren nur wenige Programme zur Kontaktaufnahme bzw. Arbeitsvermittlung.“¹⁰

Die Europäische Kommission hat Leitlinien für eine erfolgreiche Integration vorgelegt und fördert die Entwicklung von nationalen Integrationsstrategien.¹¹ Da Migrant/innen keine homo-

4 Bis 2005 unter dem Titel „Trends in International Migration“ erschienen.

5 Vgl. das Kapitel zur Überqualifizierung von Zuwanderinnen und Zuwanderern: „Matching Educational Background and Employment: A Challenge for Immigrants in Host Countries“, in: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hg.): International Migration Outlook. Annual Report 2007, Paris 2007, S. 131-159.

6 „Currently and indeed historically as well, persons with tertiary education tend to be overrepresented among international migrants. Indeed in most countries, the per cent of immigrants with a tertiary education exceeds the corresponding percentage in the native-born population.“ OECD (Hg.): International Migration Outlook. Annual Report 2006, Paris 2006a, S. 47.

7 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EU-Kommission): Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, Brüssel 03.06.2003, S. 20.

8 EU-Kommission: Erster Jahresbericht über Migration und Integration, Brüssel 16.07.2004, S. 3.

9 EU-Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, Brüssel 21.12.2005a, S. 5.

10 Heß, Barbara/Sauer, Leonore: Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland, hg. von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Working Paper 9/2007), Nürnberg 2007, S. 15. Das „Working Paper 9“ basiert auf dem deutschen Beitrag der im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks 2006 entstandenen Small Scale Study III „Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-skilled Workers in the EU“.

11 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, Brüssel 01.09.2005b. Vgl. zur Integrationspolitik der EU auch Bendel, Petra: Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 3. aktual. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 123-134.

gene Gruppe bilden, muss Integrationspolitik vielschichtig und differenziert sein. Die Aufnahme von Neuzuwanderinnen und -zuwanderern, die durch Heiratsmigration, Familiennachzug, als Asylbewerber/innen oder als hoch Qualifizierte in die Mitgliedstaaten gelangen, steht im Zentrum der Aufmerksamkeit, aber auch die Verbesserung der Integration von bereits seit Jahrzehnten in EU-Ländern ansässigen Migrant/innen und ihren Kindern wird diskutiert. Integration wird dabei verstanden „als ein gegenseitiger Prozess basierend auf gleichen Rechten und Pflichten der rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes (...), der auf die umfassende Partizipation der Einwanderer abzielt. Dies bedeutet zum einen, dass die Gesellschaft des Gastlandes Einwanderern einen formalen Rechtsrahmen bietet, so dass der Einzelne am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben teilhaben kann. Es bedeutet aber auch, dass die Einwanderer die grundlegenden Normen und Werte des Gastlandes respektieren und sich aktiv am Integrationsprozess beteiligen, ohne ihre eigene Identität aufgeben zu müssen.“¹²

Um Migrant/innen in das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben ihres Aufnahmelandes einzubinden, entwickeln immer mehr EU-Länder Einführungsprogramme, deren Umfang allerdings stark variiert. Weit verbreitet sind Sprach- und Orientierungskurse, einige Staaten bieten berufsbezogene Maßnahmen, die nicht nur fachsprachliche Fähigkeiten, sondern auch Jobtrainings in Unternehmen vermitteln, um Zuwanderinnen und Zuwanderern den notwendigen Einstieg in den unbekannten Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Dänemarks Einführungsprogramm ist auf drei Jahre angelegt; innerhalb von zwei Monaten nach der Ankunft wird ein individueller Kontrakt festgelegt, der Sprachkurse und passgenaue Arbeitsmarktmaßnahmen beinhaltet. Jahrelange Stagnation kann so verhindert werden. Verantwortlich für die Integration sind die Kommunen; falls das Programm mit einer früheren Vermittlung in den Arbeitsmarkt abgeschlossen wird, werden sie mit einer Prämie belohnt. Um derartige vorbildliche Verfahren aus nationalen Programmen oder Modellprojekten bekannt zu machen, legte die EU-Kommission ein „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“ vor, das einen praxisorientierten Ansatz zur Integration verfolgt.¹³

Besondere politische Aufmerksamkeit kommt derzeit auch der Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern zu, bedingt durch die steigende Überalterung der Europäer/innen. Einige Länder Europas haben begonnen, ihr Zuwanderungsrecht auf Arbeitsmigration auszurichten: Großbritanniens „Highly Skilled Migrant Programme“ konkurriert mit Schweden oder den Niederlanden, die ähnliche Programme anbieten, um Ärzt/innen, Ingenieur/innen, Wissenschaftler/innen und IT-Spezialist/innen. Doch im Wettbewerb um den „Brain Gain“ wird es durch nationale Alleingänge zwangsläufig Verlierer geben. Deutschland ist dabei in einer besonders schlechten Ausgangslage: Kein anderes Land Europas altert derartig schnell. Um das schrumpfende Beschäftigungspotenzial auszugleichen, müssten in den nächsten Jahren jährlich 150.000 Arbeitsmigrant/innen aufgenommen werden. Derzeit liegt die Zuwanderungszahl unter 100.000.¹⁴

Die Europäische Kommission versucht auf europäischer Ebene, den Binnenmarkt zu stärken. Ziel der Lissabon-Strategie, die im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon beschlossen wurde, ist es, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirt-

12 EU-Kommission, 2003, S. 18.

13 Im November 2004 erstmals erschienen, wurde im Mai 2007 eine zweite Ausgabe durch die Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit vorgelegt.

14 Vgl. OECD, 2007, S. 32.

schaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“¹⁵ Um das Wissensmanagement erfolgreicher zu gestalten, wurden zudem umfassende Reformen der 32 Bildungssysteme des Europäischen Wirtschaftsraums beschlossen. Mobilität und Transparenz der Qualifikationen sollen gefördert werden: Die europaweite Umsetzung von Bachelor- und Masterstudiengängen sichert die Vergleichbarkeit europäischer Hochschulabschlüsse im Rahmen des Bologna-Prozesses. Nach diesem Vorbild sind auch im Bereich der beruflichen Bildung Reformen geplant, die in den nächsten Jahren in die Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens, der alle beruflichen Qualifikationen europaweit erfassen wird, münden sollen. Derzeit wird im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses an einer Modernisierung der Ausbildungssysteme gearbeitet. Den ständig wachsenden und sich ändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes soll durch die Strategie des Lebenslangen Lernens begegnet werden, die Weiterbildung für alle Arbeitnehmer/innen zugänglich macht. In diesem bildungspolitischen Kontext wurden auch die Potenziale von Migrant/innen in ein neues Licht gerückt:

„Für die Integration der Drittstaatsangehörigen in die Gesellschaft ist der Zugang zum Arbeitsmarkt von elementarer Bedeutung. Der Großteil der Einwanderer und Personen, die internationalen Schutz genießen, verfügt zudem über Qualifikationen und Fertigkeiten, die in der Europäischen Union gebraucht werden. Ihre volle Integration in den EU-Arbeitsmarkt könnte dazu beitragen, dass die europäische Wirtschaft in puncto Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung ihr volles Potenzial entfalten kann. Aus den jüngsten Beschäftigungszahlen von Einwanderern geht jedoch hervor, dass deren Potenzial nicht immer ausgeschöpft wird. (...) Um ihr Potenzial optimal auszuschöpfen, gilt es daher, auf ihre bereits im Herkunftsland erworbenen Erfahrungen und Qualifikationen aufzubauen. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Anerkennung und angemessene Bewertung formaler und informeller Qualifikationen (einschließlich ihrer Qualifikationsnachweise). (...) Besondere Anstrengungen müssen unternommen werden, um die Qualifikationen von Zuwanderern richtig einzuschätzen und auf den benötigten Stand zu bringen, darunter auch die sprachlichen Fähigkeiten, damit sie Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten und wie die Bürger des Gastlandes an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können.“¹⁶

Mit der Lissabon-Strategie wurde deutlich, dass die Anforderung an Arbeitnehmer/innen, ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch lebenslangen Kompetenzerwerb zu sichern, im Falle von Migrant/innen scheitern muss, wenn die Aufnahmestaaten diese Kompetenzen nicht anerkennen, abwerten oder nicht einmal wahrnehmen. Zuwanderinnen und Zuwanderer, die in ihrem Herkunftsland akademische oder berufliche Abschlüsse erworben haben, können diese in ihren Aufnahmeländern oft nicht nutzen: Eine „Lose-lose-Situation“ für alle Beteiligten entsteht: Individuell werden Migrant/innen dequalifiziert, volkswirtschaftlich verlieren sowohl die Herkunfts- als auch die Aufnahmeländer, da sie nicht vom vorhandenen Humankapital profitieren – „Brain Waste“ statt „Brain Gain“.

Die Erkenntnis allein, dass mangelnde Anerkennung ein zentrales Integrationshindernis darstellt, führt nicht weiter. Die Kommission hat die nationalen Regierungen aufgefordert, die Systeme der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen zu überprüfen und zu verbessern. Auch das schlechte Informationsangebot für Migrant/innen soll beseitigt werden, indem die Staaten z.B. Informationswebsites für Einwanderer einrichten. Derzeit kann die Kommission selbst kaum überblicken, welche Anerkennungsmöglichkeiten es in den Einzelstaaten gibt. EU-weit ist die Forschungs- und Datenlage zur Anerkennung defizitär. Dies gilt auch für den Bereich der gegen-

15 EU-Kommission, 2003, S. 3.

16 Ebd., S. 20.

seitigen Anerkennung von Abschlüssen innerhalb der EU, die durch verschiedene Richtlinien, seit Oktober 2007 durch die RL 2005/36/EG, die fünfzehn bislang bestehende Richtlinien zusammenfasst, geregelt ist. Umso schwieriger ist es, einen Überblick zur Frage, ob und wie Abschlüsse aus Drittstaaten anerkannt werden, zu erlangen.

Auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist über die Anerkennung ausländischer Abschlüsse wenig bekannt, nur vereinzelt existieren Studien zum Thema.¹⁷ Deutschland muss daher als Einzelfall behandelt und fokussiert werden.

1.2 Defizite der Arbeitsmarktintegration von Migrant/innen in Deutschland

„Integration bietet viele Chancen: Sie eröffnet Ihnen als Zuwanderin oder Zuwanderer die Möglichkeit, gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.“
Bundesministerium des Innern, „Willkommen in Deutschland“

„Integration hat dann stattgefunden, wenn in der Teilhabe an bestimmten gesellschaftlichen Bereichen kein Unterschied mehr besteht zwischen vergleichbaren Gruppen von Einheimischen und Ausländern. In Bezug auf den Arbeitsmarkt ist die Integration umso besser vollzogen, je ähnlicher sich die Erwerbsstrukturen (u.a. Arbeitslosenquote, Beschäftigungsquote, Selbständigenquote) von Inländern und Ausländern geworden sind.“¹⁸

Obwohl Deutschland seit vielen Jahren mit Migrationsbewegungen konfrontiert ist, wurde die dauerhafte Integration von Migrant/innen lange nicht thematisiert. Mit dem Argument, Deutschland sei kein Einwanderungsland, verschloss sich die Politik bis ins 21. Jahrhundert der Tatsache, dass die Gastarbeitergeneration der 60er und 70er Jahre ebenso Teil der deutschen Gesellschaft geworden ist wie Millionen von Spätaussiedler/innen mit ihren Angehörigen, die vor allem seit dem Fall der Mauer nach Deutschland gekommen sind. Erst seit einigen Jahren stellt sich die Politik der Tatsache, dass Integrationsdefizite auch auf Mängel der Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Mit einem Integrationsgipfel (2006) und der Erstellung eines „Nationalen Integrationsplans“ (2007) wurden neue Wege beschritten, um Deutschland zu einem Integrationsland zu machen. Die Umsetzung könnte die von Rita Süßmuth konstatierte „Realitätsverweigerung in der Einwanderungsfrage“ aufbrechen.¹⁹ Sie wurde nach der Verabschiedung des 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetzes zu einer der profiliertesten Kritikerinnen der deutschen Einwanderungspolitik, nachdem der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, dessen Jahresgutachten 2004 ursprünglich als Grundlage für das geplante Zuwanderungsgesetz vorgesehen war,²⁰ aufgelöst worden war. Als seine Vorsitzende setzte sie sich nicht nur dafür ein, dass Zuwanderung nach wirtschaftlichen Kriterien – nicht zuletzt aufgrund des demographischen Faktors – gesteuert wird, sondern sie benannte auch die Aufnahmedefizite der deutschen Gesellschaft und mahnte Anstrengungen für bessere Integrationsangebote an.

17 Vgl. zum Beispiel Skar, Mariann: Mobility in the European Health Sector: The Role of Transparency and Recognition of Vocational Qualifications (CEDEFOP Panorama Series; 5), Luxemburg 2001.

18 Kiehl, Melanie/Werner, Heinz: Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten, IAB-Kurzbericht Nr. 18, 07.12.1998, S. 5.

19 Süßmuth, Rita: Migration und Integration: Testfall für unsere Gesellschaft, München 2006, S. 135.

20 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Hg.): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, 2004.

„Politisch wie gesellschaftlich fehlt es Deutschland an Wertschätzung der Zugewanderten. Sie erfahren in aller Regel nicht, dass sie willkommen sind und gebraucht werden. Integrationswille von Seiten der Migranten ist an die Voraussetzung gebunden, dass ihre Anwesenheit im Aufnahmeland auf Akzeptanz und Zustimmung und nicht vorrangig auf Duldung und Desinteresse beruht.“²¹

Der ursprünglich geplante Paradigmenwechsel in der deutschen Einwanderungspolitik ist mit dem Zuwanderungsgesetz nicht gelungen. Einwanderinnen und Einwanderer werden weiter primär als Bedrohung und nicht als Potenzial für den deutschen Arbeitsmarkt gesehen. Inzwischen liegt ein Evaluationsbericht vor, aus dem hervorgeht, dass die wirtschaftlichen Ziele des Zuwanderungsgesetzes nicht erreicht wurden, da zu sehr auf Abwehr statt auf Attraktivität gesetzt worden war.²² 2005 wanderten nur 500 Selbständige und 911 Hochqualifizierte ein. Insbesondere mittelständische Unternehmen beklagen, dass das vorgeschriebene Gehaltsniveau von 85.500 € zu hoch angesetzt sei. Die wenigen begehrten Fachkräfte werden vor allem in den großen Firmen beschäftigt.

Der Migrationsbericht 2005 nennt andererseits für das Jahr 2004 die Zahl von 380.000 Arbeitsgenehmigungen nach der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV).²³ Dies sind vor allem Werk- und Saisonverträge, für die häufig keine Sozialversicherungsbeiträge eingezahlt werden. Der Beschluss, den Arbeitsmarkt für osteuropäische Arbeitnehmer/innen geschlossen zu halten, ist damit volkswirtschaftlich von zweifelhaftem Erfolg.²⁴ Auch Änderungen am Zuwanderungsgesetz wie im Juni 2007 bleiben Flickwerk, solange Integration als alleinige Pflicht des Ausländers gesehen wird; statt „Fordern und Fördern“ erkannte Roland Preuß in einem Kommentar in der Süddeutschen Zeitung ein System von „Fordern und Strafen“.²⁵

Dass die politische Zurückhaltung bei der Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes auch Ausdruck eines gesellschaftlichen Unbehagens ist, zeigte sich im Herbst 2006 bei einer EU-weiten Umfrage des Eurobarometers. Dem Satz „Einwanderer leisten einen großen Beitrag für unser Land“ wollten in Deutschland nur 30% der Befragten zustimmen. Deutschland bildet damit das Schlusslicht der alten EU-Länder – in Schweden stimmten 79% zu.²⁶ Vor diesem Hintergrund wird die Forderung der EU-Kommission, Sensibilisierungskampagnen für die nationalen Bevölkerungen zu konzipieren, um den Beitrag der Migrant/innen zu Wirtschaft und Gesellschaft sichtbar zu machen, verständlich.

Die gesellschaftlichen Auswirkungen von Migration in Deutschland wurden seit einer Überprüfung der Datenbasis deutlich. Viele Statistiken unterschieden nur zwischen „Ausländer“ und

21 Süssmuth, 2006, S. 145.

22 Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI): Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Berlin 2006a.

23 BMI: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2005, Berlin 2006b, S. 67.

24 „Der Bemühung der Bundesrepublik, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gegenüber weiteren ausländischen Arbeitnehmern zu verschließen, steht gegenüber, dass das Land über lange Zeit im Rahmen von Ausnahmeregelungen die im westeuropäischen Vergleich höchste Anzahl von Arbeitsmigranten aufgenommen hat. Zugleich ist anzunehmen, dass die Zuwanderungsbeschränkungen und insbesondere die Einschränkung für die Erteilung von Arbeiterlaubnissen keineswegs Arbeitsmigration einschränken, sondern diese vielmehr in die Schattenökonomie abdrängen. (...) zugleich können damit die Potentiale, die mit Zuwanderung verbunden sind – Steuern und Sozialabgaben, die adäquate Ausschöpfung und Nutzung des Humanpotentials der Migranten und des damit verbundenen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstums – nicht realisiert werden.“ Düvell, 2006, S. 102f.

25 Preuß, Roland: Eingliederung per Bußgeldkatalog, in: Süddeutsche Zeitung, 14.06.2007, S. 4.

26 Vgl. Eurobarometer 66. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Herbst 2006, S. 44, URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_highlights_de.pdf. „Wir sprechen einseitig über Belastungen, nicht über den beträchtlichen Beitrag der Zugewanderten zu unserem Wohlstand und zu den sozialen Sicherungssystemen. Wir sprechen ständig von den Nichtintegrierten, nicht von den Integrierten, die die Mehrheit ausmachen.“ Süssmuth, 2006, S. 92.

„Deutscher“; sowohl Eingebürgerte als auch Spätaussiedler/innen, die größtenteils über deutsche Pässe verfügen, wurden so unsichtbar. Für den Mikrozensus 2005 erhob das Statistische Bundesamt den Migrationshintergrund der Bevölkerung, der auch Eingebürgerte und Spätaussiedler/innen erfasst. Demnach hatten 2005 15,3 Mio. Menschen in Deutschland Migrationshintergrund, davon waren 7,3 Mio. Ausländer/innen.²⁷ Differenziert man zwischen den unterschiedlichen Migrantengruppen, zeigt sich, dass der überwiegende Teil – fast 80% – Europäer/innen sind, die größten Gruppen bilden EU-Bürger/innen mit 31,8% und Türk/innen mit 26,1%.²⁸ 62% leben seit mehr als 10 Jahren in Deutschland.²⁹ Europaweit gesehen hat Deutschland damit einen hohen Ausländeranteil. Dies liegt auch an einer vergleichsweise geringen Einbürgerungsquote.

Die aktuellen Zu- und Abwanderungszahlen, die im jährlichen Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) veröffentlicht werden, zeigen seit 2000 deutliche Einbrüche. Da in Deutschland mehr Menschen sterben als geboren werden, zeichnet sich ein Bevölkerungsrückgang ab. Die Zahl der Zuwanderer betrug 2004 780.175, die der Abwanderer 697.632. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Zahl sowohl die zeitlich beschränkten Arbeitsverträge nach der ASAV beinhaltet – 380.000 im Jahr 2004 – als auch mobile Deutsche. Sie bildeten mit 23% die größte Gruppe der Zuwanderer, 8% waren Spätaussiedler/innen. Aus den alten EU-Staaten kamen 16,3%, aus den neuen 24,3%, v.a. Saisonarbeiter/innen mit temporärem Aufenthalt. 27,4% stammten aus den anderen Ländern Europas, v.a. der Türkei und der Russischen Föderation – hier sind wiederum die 59.093 Spätaussiedler/innen zu nennen. 14,5% kamen aus Asien, 4,1% aus Afrika, 6,9% aus Amerika und Australien.³⁰ Die Zuwanderungszahlen für die Jahre 2005 und 2006, die das Statistische Bundesamt bereits vorgelegt hat, zeigen einen weiteren deutlichen Rückgang – das Zuwanderungsplus nimmt immer weiter ab.

Vergleicht man die Zuwanderergruppen nicht nach ihrer Herkunft, sondern ihrem Aufenthaltsstatus, wird deutlich, wie sehr die Zahlen seit Beginn der 90er zurückgingen. Deutschland hat nach 1990 drei Millionen Spätaussiedler/innen aufgenommen, seit der Einführung von Sprachtests 1997 gehen die Anträge zurück; 2005 kamen 35.522. Die Zahl der jüdischen Zuwanderer aus den GUS-Staaten, die vor dem Zuwanderungsgesetz als Kontingentflüchtlinge aufgenommen wurden – 200.000 seit 1990 –, betrug 2005 nur 5968. Die Übertragung der Zuständigkeit an das BAMF hat zu einer gesetzlichen Lücke geführt, die noch nicht geschlossen wurde. Nur Altfälle können derzeit als jüdische Kontingentflüchtlinge nach Deutschland kommen. Auch daher ist die Zahl der Asylbewerber/innen und Konventionsflüchtlinge weiter zurückgegangen: 2004 gelangten 35.607 Flüchtlinge nach Deutschland, 2005 28.914, 2006 21.000. Die Anerkennungsquote lag zuletzt bei 0,8%; wird die steigende Zahl der Widerrufsverfahren einbezogen, sinkt sie noch tiefer. Für Familien- und Ehegattennachzug wurden 2004 65.935 Visa erteilt. Schließlich sind ausländische Studierende zu nennen. Im Wintersemester studierten 246.334 Ausländer/innen in Deutschland, zum überwiegenden Anteil (186.656) Bildungsinländer, also Kinder von Migrant/innen, die oft in Deutschland geboren wurden.

27 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden 2007, S. 7. Nach einer Datenbereinigung des Ausländerzentralregisters reduzierte sich die Zahl der Ausländer für 2005 auf 6,7 Mio. Vgl. BAMF: Migration, Asyl und Integration in Zahlen, 14. Aufl., Nürnberg 2005a, S. 78.

28 Ebd., S. 82.

29 Ebd., S. 83.

30 BMI, 2006b, S. 12ff.

Aus diesen Zahlen geht hervor, dass bei der Neuaufnahme von Zuwanderern in den letzten Jahren verstärkt auf Beschränkung gesetzt wurde. Auch wenn die Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund vergleichsweise hoch ist, sollte bedacht werden, dass z.B. in der wirtschaftlich prosperierenden Schweiz 25% der Erwerbstätigen Ausländer/innen sind, in Deutschland sind es nur 12%.³¹ Deutschland hinkt der Diskussion in der EU um die Einführung von Integrationsprogrammen mit Arbeitsmarktbezug beziehungsweise um den „Brain Gain“ durch qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer hinterher.³²

„Die mangelnde Attraktivität Deutschlands für hochqualifizierte Migranten hat zur Folge, dass Deutschland am sogenannten ‚brain gain‘ unzureichend partizipiert und somit auf ausländisches Humankapital verzichtet. Ein weiteres Problem besteht darin, dass diejenigen hochqualifizierten Migranten, die sich in Deutschland niederlassen, ihr Humankapital nicht voll auf dem Arbeitsmarkt entfalten können. (...) Insbesondere die unzureichende Anerkennung ausländischer Qualifikationsnachweise in Form von Hochschul- und Berufsabschlüssen sowie von Berufserfahrungen erschwert den Arbeitsmarktzugang. Zugleich stellt diese Inflexibilität bezüglich der Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise ein Zuwanderungshindernis für hochqualifizierte Migranten dar. Um diesen doppelten Verlust an Humankapital zu verhindern, ist für Deutschland sowohl eine Steuerung der Zuwanderung nach ökonomischen Kriterien notwendig, als auch zu gewährleisten, dass die Zuwanderer eine ihrem Qualifikationsniveau entsprechende Stellung im Beruf einnehmen können.“³³

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden 2005 Migrationserstberatung und Kurse für die sprachliche und soziale Orientierung eingeführt, aber eine passgenaue Planung bzw. Maßnahmen für den deutschen Arbeitsmarkt sind kein flächendeckend angewandter Bestandteil der Aufnahme, sondern finden nur in wenigen Projekten statt. Oft verbringen Neuzuwanderinnen und -zuwanderer geraume Zeit damit, herauszufinden, welche Möglichkeiten sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt haben, die mit einem Neuanfang verbundene Motivation ist dann oft der Frustration gewichen.

Der deutsche Arbeitsmarkt erweist sich als besonders schwer zugänglich für Migrant/innen, auch für die hoch Qualifizierten. Drittstaatsangehörige haben jahrelang nachrangigen Arbeitsmarktzugang, Asylbewerber/innen dürfen in der Regel nicht arbeiten. Die Vermittlung von Zuwanderinnen und Zuwanderer in Arbeit wird zu wenig unterstützt.

„Auch in den Arbeitsmarktprogrammen des Bundes sind Migranten unterrepräsentiert. Dies gilt nicht nur bei den abhängig Beschäftigten, sondern vor allem auch für die geförderten Selbständigen. Das Potenzial, das Migranten für Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsdynamik einbringen, wurde nicht beachtet und gefördert. Das schlägt sich nieder in der Nichtanerkennung von Berufsabschlüssen (...), im erschwerten Zugang zu Banken- und Förderkrediten, in fehlenden Sonderprogrammen zur Existenzförderung von Migranten.“³⁴

Die formalen Qualifikationen und spezifischen Kompetenzen von Migrant/innen werden kaum bemerkt oder geschätzt. Wie in anderen Ländern Europas sind sie daher überproportional auf niedrig qualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten verwiesen. Neben diesem Negativ-Befund stellte die OECD im „International Migration Outlook“ 2006 allerdings auch fest, dass die

31 OECD, 2006a, S. 22.

32 „Dieser deutsche Attraktivitätsverlust für Migration deutete sich bereits seit der Einführung der so genannten ‚Green Card‘ 2001 an. (...) [So] darf dennoch nicht übersehen werden, dass Deutschland sich im ‚Wettbewerb um die besten Köpfe‘ mit den anderen europäischen sowie insgesamt den OECD-Staaten als keineswegs so attraktiv erwiesen hat, wie es von sich selber annahm. Die besten Studenten, Mediziner, Wissenschaftler und IT-Experten zieht es in die angelsächsische Welt.“ Düvell, 2006, S. 103.

33 Steinhardt, Max u.a.: Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, hg. von Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), November 2005, S. VI.

34 Süßmuth, 2006, S. 126.

Probleme als abhängig Beschäftigte umgangen werden, indem Zuwanderinnen und Zuwanderer zu Existenzgründer/innen werden – obwohl sie mit spezifisch deutschen Begleitumständen, wie dem komplizierten Steuerrecht, zurecht kommen müssen.³⁵ Die von Rita Süßmuth beklagten mangelhaften Existenzgründungsprogramme sowie fehlende Sonderkredite konnten nicht verhindern, „dass die Selbständigenquote unter Migranten inzwischen sogar höher ist als unter Deutschen, und dass ausländische Existenzgründer in ihren Unternehmen mehr als doppelt so viele neue Arbeitsplätze schaffen (durchschnittlich fünf) wie deutsche Gründer (durchschnittlich zwei).“³⁶

Im Kontext von Integrationsindikatoren zeigt die Zahl der selbständigen Migrant/innen einen deutlichen Unterschied zu deutschen Existenzgründer/innen. Eindeutig negativ ist die Bilanz allerdings bei den Arbeitslosenzahlen der Bundesagentur für Arbeit. Im Jahresdurchschnitt 2006 lag die Arbeitslosenquote bei 10,8%. Dies entspricht einer Quote von 11% für Deutsche, arbeitslose Ausländer/innen lagen bei 23,6%.³⁷ Besorgnis erregend ist der hohe Anteil von Ausländer/innen im Bereich des SGB II, 80% gegenüber 65% der arbeitslosen Deutschen: „Ausländer sind häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen und haben es schwerer wieder in Beschäftigung zu kommen.“³⁸ Der Niedergang der produzierenden Industrie entließ einen großen Teil der Gastarbeitergeneration in die Arbeitslosigkeit; die einstige Anwerbung zielte auf un- und angelernte Arbeitskräfte. Laut Joachim R. Frick vom DIW lebt jeder vierte Zuwanderer in Armut, am stärksten betroffen sind Migrant/innen aus der Türkei.³⁹ Dass Bildungsdefizite ein – generell nicht migrationsspezifisches – Arbeitslosigkeitsrisiko bilden, wird bei dieser Gruppe nachvollziehbar. Aber auch die strukturelle Benachteiligung von Zuwanderinnen und Zuwanderer wird anhand von Arbeitslosenquoten deutlich, z.B. bei einem Vergleich der Bundesländer. In Ostdeutschland waren 2006 42,4% der Ausländer/innen arbeitslos, die Quote der Deutschen lag bei 18,4%. Während Baden-Württemberg im Mai 2007 die bundesweit niedrigste Arbeitslosenquote unter Ausländer/innen von 12,3% hatte, lag die Quote in Mecklenburg-Vorpommern bei 44,4%.⁴⁰ Hier bilden jüdische Kontingentflüchtlinge, die überwiegend Akademiker/innen sind, die größte Ausländergruppe.

In Bezug auf den Bildungsstand von Migrant/innen werden Probleme der Datenlage sichtbar, da dieser nicht systematisch erhoben wird. Über welche beruflichen und schulischen Abschlüsse

35 „(...) to contend with the growing difficulty of labour market entry (insufficient social capital, language difficulties, problems with the recognition of qualifications), some categories of immigrant worker are using self-employment as a fall-back solution.“ OECD, 2006a, S. 57. „Firstly, by starting their own businesses, immigrant entrepreneurs create their own jobs. This enables them to circumvent some of the barriers they may encounter in looking for a job, such as lack of or non-recognition of qualifications, a poor knowledge of the language, and insufficient access to relevant social networks or simply discrimination by local employers. Secondly if they are successful, immigrant businesses can create jobs for other immigrants and native labour. In 1999 there were over 263,000 self-employed foreigners in Germany who were estimated to be responsible for the creation of some 780,000 jobs (...).“ BAMF: The Impact of Immigration on Germany's Society. The German Contribution to the Pilot Research Study „The Impact of Immigration on Europe's Societies“ within the Framework of the European Migration Network, Nürnberg 2005b, S. 25.

36 Walter Hirche als Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in Niedersachsen. Vgl. Thematisches Netzwerk „Berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten“ (Hg.): „Potenziale – Profile – Perspektiven“. Dokumentation der Fachtagung „Neue Wege zur beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten“ am 03.12.2004, Düsseldorf/Duisburg 2005, S. 10.

37 Bundesagentur für Arbeit: Analytikreport der Statistik. Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Mai 2007, S. 33. Hans Dietrich von Loeffelholz sieht in der hohen Arbeitslosenquote ein „erhebliches Integrationsdefizit“. Siehe ders.: Beschäftigung von Ausländern – Chance zur Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 35, H. 4, 2002, S. 632.

38 Bundesagentur für Arbeit, 2007, S. 38.

39 Frick, Joachim R.: Gutachten zur „Integration von Migranten in Deutschland“ auf Basis nationaler und international vergleichbarer Mikrodaten. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Berlin 2004, S. 233.

40 Bundesagentur für Arbeit, 2007, S. 33 und S. 35.

Zuwanderinnen und Zuwanderer bei ihrer Ankunft in Deutschland verfügen, ist nicht bekannt.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) erhebt Zahlen zur geringen, mittleren und hohen Qualifikation aus den Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; auf diese Weise wird nur der Status quo deutlich. In den Daten des Mikrozensus, der 2005 gezielt Ausländer/innen berücksichtigte, wird zwar der Bildungsstand der Befragten ermittelt, es wird aber nicht unterschieden, ob die jeweiligen Abschlüsse erst in Deutschland erworben wurden bzw. erworben werden mussten, da ausländische Qualifikationen nicht anerkannt wurden. Der Akt der Dequalifizierung von Migrant/innen bleibt somit unsichtbar. Dies gilt gleichermaßen für die Arbeitsmarktzahlen der BA: Im Berichtsmonat Oktober 2006 betrug der Anteil der arbeitslosen Ausländer/innen ohne abgeschlossene Berufsausbildung über 70%. Dabei muss beachtet werden, dass die BA bzw. deren Arbeitsvermittler/innen in Agenturen und ARGE n nur *deutsche* abgeschlossene Berufsausbildungen in ihre Daten aufnehmen. Das 2005 eingeführte Softwaresystem VerBIS sieht keine Kategorisierung für ausländische Abschlüsse vor – einzige Ausnahme ist die Anerkennung und damit Gleichstellung des Abschlusses in Deutschland. Wer sich als im Herkunftsland qualifizierter Ausländer arbeitslos meldet, wird dequalifiziert. Er wird in die Kategorie „Ungelernter“ aufgenommen, auch wenn akademische Abschlüsse vorliegen. Arbeitsangebote liegen im niedrig qualifizierten Bereich. Eine Stipendiatin der Otto Benecke Stiftung berichtet von ihren Erfahrungen:

„Mein Mann und ich machten uns große Sorgen um einen Arbeitsplatz. (...) Ich schrieb an die Stiftung und bekam bald eine Antwort mit dem Vorschlag, ein Ergänzungsstudium für ausgesiedelte Juristen zu absolvieren. Ich habe es mir damals gründlich überlegt, ob ich dies wirklich noch einmal auf mich nehmen sollte. Denn ich war damals 33 Jahre alt und hatte zwei Kinder, die meine volle Unterstützung brauchten, da sie ja auch in einem fremden Land waren. Außerdem stellten meine mangelhaften Sprachkenntnisse ein sehr großes Problem dar. Ich versuchte verzweifelt, eine Arbeit zu finden. Nach einem Besuch beim Arbeitsamt, wo mir angeboten wurde, als Aushilfe in der Küche zu arbeiten, entschloss ich mich, noch einmal zu studieren.“⁴¹

Dass ihre Qualifikationen in Deutschland nicht geschätzt werden, ist eine negative Erfahrung für Migrant/innen. Je höher die Qualifikation, desto tiefer der mögliche Fall. Da formalen Bildungsnachweisen am deutschen Arbeitsmarkt eine essenzielle Bedeutung zugemessen wird, werden Zuwanderinnen und Zuwanderer mit einer hohen Qualifikation benachteiligt, wenn diese im Ausland erworben wurde.⁴² Im Berichtsjahr 2003/2004 lag die deutsche Arbeitslosenrate unter hoch Qualifizierten, die über akademische oder berufliche Abschlüsse verfügen, für die einheimische Bevölkerung bei 4,4%, für Migrant/innen bei 12,5%. Unterqualifiziert beschäftigt waren in der einheimischen Bevölkerung 11,4%, in der Gruppe der Migrant/innen 20,3%. Besonders auffällig ist die Benachteiligung am Arbeitsmarkt für Frauen: Zahlen aus Deutschland zeigen, dass deutsche Frauen zu 9,9% unterqualifiziert beschäftigt sind, Migrantinnen dagegen zu 23,6%; wenn sie nicht aus OECD-Staaten kommen, sogar zu 32,3%.⁴³

„Highly qualified immigrant women from non-OECD member countries are particularly disadvantaged. In Germany, for example, the employment rate of this group is only 43% (compared to 60% for all highly

41 Otto Benecke Stiftung e.V.: Engagiert zum Ziel. Stipendiaten des Akademikerprogramms der Otto Benecke Stiftung e.V. berichten von ihrem beruflichen Neuanfang in Deutschland, Bonn 2003, S. 37.

42 OECD: Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris 2005, S. 41.

43 Vgl. OECD, 2006a, S. 53f. und S. 64.

qualified immigrant women and 81% for native born women with the same level of education). (...) It is likely that this is partly attributable to the problems of the recognition of qualification (...).⁴⁴

„When in employment, immigrant women tend less frequently to occupy skilled jobs. This phenomenon is particularly pronounced for women from non-OECD member countries. The gap is particularly high in Spain, Greece, Italy, but also in Germany and Austria. (...) immigrant women are systematically more exposed to overqualification than native born women.“⁴⁵

Dabei ist zu beachten, dass aus Osteuropa zahlreiche Ingenieurinnen und Naturwissenschaftlerinnen nach Deutschland kommen, denen es besonders schwer fällt, am Arbeitsmarkt akzeptiert zu werden,⁴⁶ obwohl ihre Qualifikationen zu den gesuchten Berufen gehören.

Die OECD bemerkte, dass nicht einmal ein jahrelanger Aufenthalt in Deutschland – und damit verbesserte Sprachkenntnisse und deutsche Berufserfahrung – verbesserten Arbeitsmarktzugang, dem jeweiligen Bildungsstand entsprechend, ermöglicht.⁴⁷ In einem Gutachten zur Integration von Zuwanderern wurde konstatiert, dass die Tätigkeit im erlernten Beruf für Westdeutsche bei 59,8% lag, für Ostdeutsche bei 54,4%. Dagegen lag der Prozentsatz für Spätaussiedler/innen nur bei 38,8%, für europäische Nicht-EU-Staatsangehörige, v.a. aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, bei 35,9%.⁴⁸

In einer Pilotstudie befragte das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung eine Stichprobe von Neuzuwanderinnen und -zuwanderern. Die Befragung thematisierte auch im Ausland erworbene schulische und berufliche Abschlüsse sowie berufliche Erfahrungen. Der 2007 publizierte Materialband nennt nationalitätenspezifische Zahlen zu schulischen Abschlüssen und zur derzeitigen Erwerbstätigkeit. Demnach verfügen 71,5% der befragten Migrant/innen aus außereuropäischen Ländern über einen weiterführenden Schulabschluss. In Bezug auf die berufliche Stellung derselben Gruppe wird deutlich, dass der Arbeitsmarktzugang in Deutschland weitgehend unmöglich war: 73,8% sind nicht erwerbstätig.⁴⁹

Zuwanderinnen und Zuwanderern wird gleichberechtigter Zugang zu Bildung nicht gewährt: Daten zeigen, dass Migrant/innen nicht wie ihre deutschen Kollegen von Fort- und Weiterbildung profitieren.⁵⁰ Vor diesem Hintergrund müssen die geringen Teilnahmezahlen von Zuwanderinnen und Zuwanderern an Weiterbildungsmaßnahmen differenziert betrachtet werden. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gibt für 2003 an, dass sich gegenüber 27% der Deutschen nur 13% Ausländer/innen an beruflicher Weiterbildung beteiligten.⁵¹ Hier auf fehlenden Bildungswillen zu schließen, wäre allerdings fatal. Ingrid Sehrbrock, stellvertretende DGB-Vorsitzende, stellte 2005 klar:

44 Ebd., S. 62.

45 Ebd., S. 63ff.

46 Ebd., S. 65.

47 Ebd., S. 77.

48 Frick, 2004, S. 43.

49 Diehl, Claudia: Materialband und Endbericht zur Neuzuwandererbefragung-Pilotstudie. Erste und zweite Welle, hg. von Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung – Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, H. 122, 2007, S. 35 und S. 37.

50 „Workers who immigrated at the age of 20 between 1965 and 1975 to work in the automobile, metal-working, chemical or construction industries in Germany, Belgium, France and Switzerland are now aged between 55 and 65. The major restructuring which affected some of these sectors in the last few decades in many cases put an end to the working careers of these immigrant workers. Their chances of reconversion were all the more limited because they had not benefited from occupational training opportunities, and the requirements of the labour market had changed radically (...).“ OECD, 2006a, S. 56.

51 Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berichtssystem Weiterbildung IX. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Berlin 2005, S. 42.

„Betrachtet man die finanziellen Aufwendungen für Qualifizierung, ergibt sich, dass Ausländer zwischen 20 und 44 Jahren 521 € direkte Aufwendungen haben. Die Deutschen wenden nur 212 € auf. Offensichtlich werden Ausländer von den Betrieben nicht in gleicher Weise unterstützt wie Deutsche.“⁵²

Damit wird deutlich, dass Weiterbildung für Migrant/innen nicht nur einen Kostenfaktor darstellt, sondern auch problematisch für ihre Einbindung in den Unternehmen sein kann, wenn diese nicht bereit sind, Arbeitszeit freizugeben.

Die strukturelle Benachteiligung von Migrant/innen am deutschen Arbeitsmarkt wird derzeit neu bewertet. Wirtschaftsinstitute und Unternehmen setzen einerseits auf die Anwerbung qualifizierter Zuwanderinnen und Zuwanderer, andererseits auf die Erschließung von Qualifikationsreserven, über die Migrant/innen verfügen, die aber aufgrund fehlender Anerkennung ungenutzt sind. Ihre „Nichtintegration“ macht eine Form von „Brain Waste“ sichtbar, die volkswirtschaftlich geschätzt werden kann:

„Freilich entstehen auch staatliche Aufwendungen im Zuge einer stärkeren Integration, zum Beispiel auch für Maßnahmen der Bildungs- oder der aktiven Arbeitsmarktpolitik; letztere sind aber vergleichsweise gering, insbesondere auch im Vergleich zu den tatsächlichen Transferausgaben bei Arbeitslosigkeit, die an Ausländer fließen und die eine erhebliche *Belastung* des deutschen Sozialsystems darstellen; 425.000 arbeitslose Ausländer im Jahresdurchschnitt 2001 (...) dürften vorsichtig geschätzt Transferzahlungen bzw. entgangene Beitrags- und Steuereinnahmen in Höhe von reichlich 5 Mrd. € p.a. verursacht haben.“⁵³

Um diese individuellen und volkswirtschaftlichen Verluste in eine positive Bilanz zu verwandeln, sind Änderungen der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt und in der Integrationspolitik notwendig. Viele Migrant/innen haben Qualifikationen und Kompetenzen zu bieten. Dass die Anerkennung und Bewertung dieser Qualifikationen Teil eines Integrationsangebotes für jede Zuwanderin und jeden Zuwanderer sein muss, sollte akzeptiert und umgesetzt werden. Diese Empfehlung wird durch eine Bestandsaufnahme der Anerkennungspraxis in Deutschland, die mit dieser Studie vorliegt, eine neue Grundlage erhalten.⁵⁴

52 Rede Ingrid Sehrbrocks anlässlich der Eröffnungsveranstaltung der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „Pro Qualifizierung“ am 30.11.2005 in Düsseldorf, URL: http://www.teil4.de/intqua/pdf/rede_sehrbrock.pdf. Auch fehlender Zugang zu beruflicher Bildung weist auf Diskriminierung hin, wie Studien der International Labour Organisation (ILO) zeigen. „When all else is equal (qualifications, educational attainment, skills, language ability), persons of immigrant origin still face high net discrimination rates.“ Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/International Organization for Migration (IOM)/International Labour Office (ILO) (Hg.): Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, 2006, S. 144.

53 Loeffelholz, 2002, S. 641.

54 Ähnliche Empfehlungen wurden durch die „Policy Recommendations“ des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) vorgelegt: „(...) the regulations of acknowledging vocational qualifications and certificates acquired outside the EU should be improved. The current practises in this regard not only pose problems to the individual migrant and his/her integration efforts, but also constitute a waste of potential for the EU economy.“ ICMPD: Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or Voluntary Nature – Comparison of Compulsory Integration Courses, Programmes and Agreements and Voluntary Integration Programmes and Measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland, 2005, S. 219.

2 Untersuchungsaufbau

2.1 Rahmen, Vorgehen und Ziele der Studie

Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL initiierte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2005 das Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ), das in innovativen Projekten Maßnahmen und Strategien zur beruflichen Integration von Migrant/innen entwickelt. Akteure aus Nichtregierungs- und Migrantenselbstorganisationen (MSOs), Kommunen, ARGE n, Bildungsträgern, Sozialpartnern, Forschungs- und Wirtschaftsinstituten arbeiten auf regionaler, nationaler und transnationaler Ebene zusammen, um einerseits die Beratung und Qualifizierung von Zuwanderern zu verbessern und andererseits die Interkulturelle Öffnung von Behörden und Unternehmen voranzubringen. Der praxisorientierte Ansatz der Netzwerkarbeit stieß auf Grenzen, wenn Teilnehmer/innen in Qualifizierungsmaßnahmen von ihren erlernten Berufen berichteten, aber keinen Weg sahen, diesen weiter auszuüben, da sie nicht über deutsche Zeugnisse verfügen. Es stellte sich die Frage, welche Möglichkeiten existieren, um deutsche Bewertungen für ausländische Qualifikationen und Kompetenzen auszustellen. Zur Kompetenzfeststellung im Bereich der informellen und non-formellen Kompetenzen entwickelte das IQ-Netzwerk verschiedene innovative Instrumente. Um die Möglichkeiten formaler Anerkennung auszuloten, wurde das Projekt „Global Competences“ beauftragt, eine wissenschaftliche Untersuchung durchzuführen, auf deren Grundlage Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Anerkennung vorgelegt werden können.

Die Problematik der Anerkennung ist eng verbunden mit einwanderungspolitischen Fragen und kann nicht losgelöst von Aspekten der Arbeitsmarktintegration von Migrant/innen in Deutschland und der Europäischen Union betrachtet werden, da sie selbst einen Beitrag dazu leistet bzw. leisten könnte. In Kapitel 1 wird daher einleitend der europäische und nationale Kontext der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen dargestellt. Auf der Basis dieser Darstellung sollen die bestehenden Chancen und Grenzen der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen analysiert werden.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist zunächst eine deskriptive Darstellung der aktuellen Anerkennungssituation in Deutschland. Da Anerkennung in Deutschland primär als Bildungsthema und nicht als Teil der Integrations- und Arbeitsmarktpolitik begriffen wird, sind die Bundesländer formal zuständig. Erste Hinweise zur Anerkennungspraxis in Deutschland lassen sich veröffentlichten Leitfäden für Migrant/innen entnehmen, zum Teil liegt auch Informationsmaterial von Ministerien, Behörden und Kammern vor. Die Inhalte derartiger Merkblätter variieren, fokussieren aber zumeist die notwendigen Unterlagen für einen Anerkennungsantrag. Teilweise benennen sie Gesetze zur Anerkennung, im Idealfall enthalten sie konkrete Ansprechpartner/innen. Die Dezentralisierung der Anerkennung in Deutschland drückt sich neben der räumlichen Verstreutheit von zuständigen Stellen auch durch eine dezentrale Informationslage aus. Dies erschwerte die anfängliche Suche nach vorhandenen Informationen. Umfassende Recherche- und Analysearbeiten zu Anerkennungsinformationen und -studien zeigen, wie defizitär Informations- und Forschungsstand gleichermaßen sind. Es liegen nur wenige Studien und Berichte zur Anerkennung vor, die ihre Rolle bei der Arbeitsmarktintegration und Entwicklungen der Anerkennungspraxis zeigen können. Die Auswertung der recherchierten Dokumente bildete die Basis für

die Spezifizierung der Forschungsfragen und die Planung der empirischen Untersuchungen zur Anerkennungssituation in Deutschland.

Einen weiteren Ausgangspunkt bildete die Klärung von Zuständigkeiten, einerseits im Hinblick auf die Durchführung von Anerkennungsverfahren und andererseits in Bezug auf die politische Verantwortung bzw. die Gesetzgebungskompetenz im Feld der Anerkennung. Die Praxis der Anerkennung wird bestimmt durch eine Vielzahl rechtlicher Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen: Zahlreiche Gesetze und Verordnungen regeln den Berufszugang im Bereich der reglementierten Berufe. Zu berücksichtigen sind EU-Richtlinien, Bundes- und Landesgesetze. Das Feld der rechtlichen Regelungen zeigt sich vor diesem Hintergrund als komplex und wenig transparent. Verschiedene Fragen mussten geklärt werden: Welche Gesetze regeln die formale Anerkennung, welche Berufe und Migrantengruppen sind durch sie erfasst? Gibt es weitere Anerkennungsinstrumente? Die gesetzlichen Regelungen werden in Kapitel 3 dargestellt. Dabei fanden Gesetzentwürfe, die bis Juli 2007 vorlagen, Berücksichtigung.

Die rechtlichen Vorgaben begründen unterschiedliche Anerkennungsmöglichkeiten für verschiedene Migrantengruppen. Nur Spätaussiedler/innen haben das Recht auf ein Anerkennungsverfahren in allen beruflichen Bereichen. Drittstaatsangehörige sind schlechter gestellt als EU-Bürger/innen. Ein unsicherer Aufenthaltsstatus wirkt sich in vielen beruflichen Bereichen negativ auf das Anerkennungsverfahren aus. Kapitel 4 zeigt die Voraussetzungen und Grenzen der formalen Anerkennung, bezogen auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe.

Kapitel 5 widmet sich den Akteuren der Anerkennungspraxis. Grundlage der Ausführungen zu Zuständigkeiten der Anerkennungsstellen waren langwierige Recherchen, die von Beginn an und parallel zum Verlauf der Untersuchung durchgeführt wurden und zu hunderten von telefonischen und schriftlichen Kontakten mit Anerkennungsstellen führten. Neben der Klärung von Zuständigkeiten stand die Informationslage zur Anerkennung im Zentrum der Analyse: Wer informiert Zuwanderer über Anerkennungsmöglichkeiten? Welche Informationen liegen vor, welche Medien werden genutzt? Ausgehend von diesen Fragestellungen wird eine Beurteilung der Informationslage zur Anerkennung in Deutschland möglich.

Dargestellt wird zudem, wie Anerkennungsverfahren ablaufen und welche Qualitätsstandards dafür auf europäischer Ebene formuliert wurden, um Transparenz in diesem wenig bekannten Bereich herzustellen. Da Anerkennung in anderen Ländern viel breiter als Instrument der Arbeitsmarktintegration gehandhabt wird, gilt es, Verfahren und Regelungen zu identifizieren, die als Vorbilder dienen können.

Besondere Aufmerksamkeit wird in diesem Kontext auch der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen zuteil, deren Funktion als nationale Gutachterstelle im Bereich der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen viele Anerkennungsverfahren prägt. Weitere wichtige Akteure im Feld der Anerkennung sind Anbieter von Brückenmaßnahmen, die notwendige Nachqualifizierungen anbieten, um Migrant/innen bei der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zu unterstützen. Beispielhaft werden hier Programme der einzigen bundesweit aktiven Organisation dargestellt, die hoch qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer unterstützt: die Otto Benecke Stiftung e.V.

Die vorliegende Untersuchung hat explorativen Charakter, da das Problemfeld Anerkennung seit Jahren als labyrinthisch und kaum durchschaubar gilt. Wenige Daten oder Studien zur Anerkennung liegen vor. Um Chancen und Probleme des Status quo sichtbar zu machen, wurde im Interesse einer möglichst genauen Beschreibung versucht, die Erfahrungen und Positionen

verschiedener Akteure im Bereich der Arbeitsmarktintegration – Migrant/innen, Politik, Behörden, Arbeitsverwaltung, Multiplikatoren – aufzugreifen und zu analysieren. Widersprüchliche Aussagen werden dabei nicht eingeebnet, sondern bewusst aufgenommen und dargestellt.

Empirische Untersuchungen zur Anerkennungspraxis stehen im Zentrum der Studie. Im Zeitraum von Januar 2007 bis September 2007 wurden bundesweit Befragungen von Mitarbeiter/innen in Anerkennungsstellen mittels teil-standardisierter Fragebögen und Experteninterviews durchgeführt. Das Vorgehen bei der Datenerhebung und -auswertung war überwiegend qualitativ, um den subjektiven Erklärungen und individuellen Kenntnissen der befragten Expert/innen in einem wenig erforschten Gebiet angemessen Raum zu bieten. Die Befragungen bilden die Grundlage für die Deskription des Ist-Zustandes der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in den Ergebnisdarstellungen (Kapitel 6). Fokussiert werden die vorherrschenden Unterschiede zwischen Bundesländern und einzelnen Anerkennungsstellen in Bezug auf Anerkennungsmöglichkeiten und -bedingungen. Ausgehend vom Erfahrungswissen der Befragten, verfolgt die Untersuchung auch das Ziel, spezifische Probleme und Verbesserungspotentiale bei Anerkennungsverfahren zu identifizieren.

Um die Situation der Anerkennung ausländischer Abschlüsse differenziert beschreiben zu können, wurden zudem die Akteure auf der Ebene der Antragsteller/innen in die Untersuchung miteinbezogen. Im Zeitraum von November 2006 bis Oktober 2007 wurde eine Befragung von Migrant/innen zu ihren Anerkennungserfahrungen in Deutschland vorgenommen. Als Erhebungsinstrument fungierte ein standardisierter Fragebogen. Das Ziel der Untersuchung bestand darin, anhand der erhobenen Daten generalisierende Aussagen zur Gruppe der Antragsteller/innen und zu Ergebnissen von Anerkennungsverfahren vorzunehmen, da hierzu bislang kaum wissenschaftlich fundierte Kenntnisse vorliegen. Viele Befragte fügten dem Fragebogen schriftliches Material, dass im Zusammenhang mit der Anerkennung ihrer ausländischen Abschlüsse stand, bei, z.B. Kopien von Bescheiden und Mitteilungen von Anerkennungsstellen. Diese Dokumente wurden auf der Grundlage qualitativer inhaltsanalytischer Verfahren mit in die Untersuchung einbezogen. Auf diese Weise wurden neben der Erfassung statistischer Daten die Identifikation und Rekonstruktion von Einzelfällen möglich, die exemplarisch strukturelle Probleme aufzeigen können. Die Ergebnisse der Befragung und der Dokumentenanalyse werden in Kapitel 7 dargestellt.

Die empirisch gewonnenen Erkenntnisse bilden die Basis für die Ableitung von Schlussfolgerungen für eine verbesserte Anerkennungspraxis in Deutschland und deren Weiterentwicklung zu Handlungsempfehlungen.

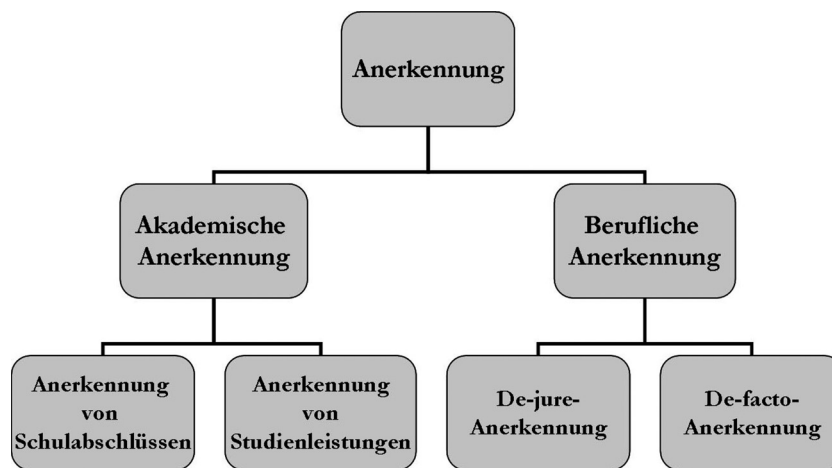
Die Zielsetzung der vorliegenden Studie zur Anerkennungspraxis in Deutschland besteht darin, Transparenz in diesem komplexen Bereich herzustellen und Standards für die Anerkennung zu formulieren. Eine umfassende und differenzierte Datenerfassung und die darauf basierende Auswertung bilden die Grundlage für bedarfsgerechte und zielgerichtete Handlungsempfehlungen, die abschließend in Kapitel 8 formuliert werden. Sie richten sich an verschiedene Adressaten: Politik in Bund und Ländern, MSOs und Sozialpartner, Kammern und Bildungsträger, Arbeitsverwaltung und Beratungsstellen. Es werden Vorschläge zu strukturellen Änderungen in der bestehenden Anerkennungspraxis gemacht, zudem soll eine Debatte über die gewonnenen Erkenntnisse initiiert werden. Im Zentrum steht die Frage, wie Migrant/innen, die über ausländische Abschlüsse verfügen, nicht nur Anerkennung in Form einer deutschen Zeugnisbewertung erhalten können, sondern auch in Form gesellschaftlicher Akzeptanz. Arbeitsmarktinstrumente

wie migrantenspezifische Profilings und die passgenaue Entwicklung von Brückenkursen oder Nachqualifizierungen, welche die notwendige Verbindung in das deutsche Berufsbildungssystem herstellen können, decken nur einen Aspekt der Anerkennung ab. Ebenso notwendig ist es, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass ausländische Qualifikationen, insbesondere aus Drittstaaten, einen Wert haben.

2.2 Begriffsbestimmungen

Eine Reihe von Arbeitsdefinitionen für zentrale Begriffe der vorliegenden Studie ist notwendig, um Missverständnisse durch die Verwendung von unterschiedlichen Begrifflichkeiten, die im Feld der Anerkennungsdiskussion existieren, auszuschließen.

Abb. 1: Anerkennungsbereiche



Anerkennung:

Der Begriff der Anerkennung bezeichnet einerseits die gesellschaftliche Akzeptanz einer Qualifikation, andererseits auch das Verfahren der Anerkennung sowie ihr (positives) Ergebnis. Zentral ist die Zuordnung einer ausländischen Ausbildung oder eines Studiums bzw. Schulabschlusses zu einer vergleichbaren deutschen Qualifikation in Form einer Bewertung von Zeugnissen und beruflicher Erfahrung.

Formale Anerkennung:

Wenn das Anerkennungsverfahren von Qualifikationsnachweisen durch Gesetze geregelt ist und mit einem rechtskräftigen Bescheid endet, wird von formaler Anerkennung gesprochen. Falls eine informelle Zeugnisbewertung in nicht gesetzlich geregelten Bereichen ausgestellt wird oder Anerkennungsverfahren ohne die schriftliche Grundlage eines Qualifikationsnachweises durchgeführt werden, liegt in Deutschland eine rechtliche Grauzone vor. In vielen anderen Ländern sind dagegen auch diese Instrumente durch Gesetze formalisiert.

Teilerkennung:

Falls ausländische Qualifikationsnachweise deutschen Qualitätsstandards nicht genügen, kann eine Teilerkennung ausgesprochen werden. Der Bescheid wird dann mit Auflagen – z.B. einer Kenntnis- oder Eignungsprüfung oder einer Anpassungsmaßnahme – verbunden, deren erfolgreicher Abschluss zu einer vollen Anerkennung führt.

Akademische Anerkennung:

Die Anerkennung von schulischen Abschlüssen oder Teilstudienleistungen wird als akademische Anerkennung bezeichnet. Die Anerkennung von akademischen Abschlüssen ist dagegen nur dann Teil der akademischen Anerkennung, falls Migrant/innen weiterstudieren bzw. einen höheren Studienabschluss in Deutschland erwerben wollen. Wer seinen akademischen Abschluss anerkennen lassen möchte, um einen Arbeitsplatz zu suchen, benötigt dagegen *berufliche* Anerkennung.

Berufliche Anerkennung:

Ein Antrag auf berufliche Anerkennung dient dem Zweck der Berufsausübung, sowohl in Berufen, die einen akademischen Qualifikationsnachweis fordern als auch im Bereich der beruflichen Bildung. Das Anerkennungsziel kann – je nach Beruf – unterschiedliche Formen annehmen: Anerkennung in Form einer Zeugnisbewertung, die Aufnahme in eine Berufsorganisation, wie bei Architekt/innen, die Genehmigung zur Führung einer Berufsbezeichnung, z.B. für Ingenieur/innen, die Zulassung zu einer Prüfung, z.B. bei Steuerberater/innen.

De-jure-Anerkennung:

Damit wird die berufliche Anerkennung für die reglementierten Berufe bezeichnet. Die Berufsausübung und/oder das Führen der Berufsbezeichnung sind hier an eine Genehmigung gebunden, die im Rahmen des Anerkennungsverfahrens erteilt werden kann. Welche Berufe reglementiert sind, hängt von der Gesetzgebung des jeweiligen Staates ab. De-jure-Anerkennung ist immer formale Anerkennung.

De-facto-Anerkennung:

Die De-facto-Anerkennung bezeichnet den umfassenden Bereich der beruflichen Anerkennung für alle nicht reglementierten beruflichen und akademischen Abschlüsse. Theoretisch ist der Zugang zum Arbeitsmarkt in nicht reglementierten Berufen frei, eine Anerkennung in Form von deutschsprachigen Zeugnisbewertungen ist aber gerade bei Bewerbungen nützlich. In Deutschland ist De-facto-Anerkennung nur für anerkannte Spätaussiedler/innen vorgesehen und durch Bestimmungen des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG) formalisiert. Für andere Migrantengruppen wird sie von einigen Kammern und Behörden informell durchgeführt.

Reglementierter Beruf:

In Deutschland sind ca. 60 Berufe reglementiert, v.a. im Gesundheitssystem und im Sicherheits- oder Gefahrenbereich. Die Reglementierung stellt sicher, dass hohe Qualitätsstandards eingehalten werden. Mit der Richtlinie 2005/36/EG wird auf EU-Ebene das Recht auf Anerkennung in den reglementierten Berufen geregelt.

Gleichwertigkeit:

Gleichwertigkeit bildet das wichtigste Kriterium für formale Anerkennung in Deutschland. Insbesondere in den Berufsgesetzen zu den reglementierten Berufen wird fast durchgängig „Gleichwertigkeit“ einer ausländischen mit einer deutschen Qualifikation gefordert, um eine Anerkennung gewähren zu können. Das heißt in der Praxis, dass Niveau, Inhalte und Dauer der Ausbildung übereinstimmen sollen und Unterschiede oft nicht akzeptiert werden. Die rechtliche Dehnbarkeit des Begriffs ist dabei umstritten. In Ländern, die berufliche Anerkennung für alle Zuwanderer durchführen sowie im Bereich der De-facto-Anerkennung spielt der Begriff der „Vergleichbarkeit“, der primär eine Verortung im jeweiligen Berufsbildungssystem bezweckt, eine größere Rolle.

Qualifikation:

Formaler Nachweis eines beruflichen oder akademischen Abschlusses, der die jeweils erforderlichen Kenntnisse und Leistungen bestätigt.

Kompetenz:

Im beruflichen Bereich erfassen Kompetenzen die individuell geprägte Gesamtheit von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen, die auch situativ angepasst und erweitert werden können. Im Gegensatz zu formal erworbenen Qualifikationen können Kompetenzen auch auf informellen Wegen außerhalb des Bildungssystems erworben werden.

Anerkennungsstelle:

Eine zuständige Stelle, die den staatlichen Auftrag hat, Anerkennungsverfahren durchzuführen und Bescheide oder Zeugnisbewertungen auszustellen. Je nach Beruf bzw. Qualifikation sind dies Behörden, Universitäten, Ministerien, Kammern, Berufsorganisationen.

Informelle Gutachten:

Diese werden vor allem dann ausgestellt, wenn ein formales Anerkennungsverfahren aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen nicht möglich ist. Ein Teil der Anerkennungsstellen – im Bereich der akademischen Abschlüsse Ministerien – bewerten auf freiwilliger Basis ausländische Zeugnisse, indem sie die ausländische Qualifikation mit einem möglichst ähnlichen deutschen Berufsbild vergleichen. Derartige deutschsprachige Bescheinigungen können am Arbeitsmarkt genutzt werden, um Arbeitgeber/innen grundlegende Informationen über einen ausländischen Abschluss zu vermitteln.

3 Rechtsgrundlagen der beruflichen Anerkennung

„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Im Bereich der Anerkennungsgesetzgebung ist Artikel 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ohne Wert. Je nachdem, welcher Migrantengruppe Inhaber/innen eines ausländischen Abschlusses zugerechnet werden, gelten unterschiedliche Gesetze. Während die akademische Anerkennung, d.h. die Anerkennung von Schulabschlüssen oder zu Studienzwecken, für alle Nationalitäten möglich ist, wird die berufliche Anerkennung bzw. der Zugang zum Arbeitsmarkt in einem im Ausland erlernten Beruf vielfach beschränkt oder durch fehlende Regelungen erschwert.

Nur anerkannte Spätaussiedler/innen haben einen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren in allen Berufen – auch eine Informatikerin oder ein Fliesenleger, die keine reglementierten Berufen ausüben, können bei einer zuständigen Anerkennungsstelle eine Bewertung ihrer Qualifikation verlangen. Diese Möglichkeit haben z.B. jüdische Kontingentflüchtlinge, die in den GUS-Staaten oft dieselben Studiengänge oder Ausbildungen absolviert haben, nicht.

Für reglementierte Berufe, deren Ausübung durch Gesetze geregelt ist, sieht der Befund anders aus. Zwar können auch Drittstaatsangehörige, falls sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, eine Anerkennung als Krankenschwester oder Lehrer beantragen, doch im Gegensatz zu EU-Bürger/innen steht ihnen nicht der volle Umfang der Anerkennungsinstrumente – wie Anpassungsmaßnahmen oder individuelle Eignungsprüfungen – zur Verfügung. Das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens ist daher für Drittstaatsangehörige oft negativ. In der Praxis bedeutet dies, dass ein Spätaussiedler aus Polen vor 2004 unter Umständen keine Anerkennung für seine Apothekerqualifikation erhalten konnte, nach dem Beitritt zur EU unterlag dieselbe Qualifikation dagegen dem System der automatischen Anerkennung, falls seine Ausbildung in der Apothekerrichtlinie 85/432/EWG für Polen verzeichnet war. War sie das nicht, griffen Sonderregelungen.

Der gesetzliche Rahmen zur Anerkennung in Deutschland stellt sich als bürokratisches Labyrinth dar. Während zum Beispiel Dänemark über ein nationales Anerkennungsgesetz verfügt, den „Assessment of Foreign Qualifications Act“, versucht Deutschland, die Regelungen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse in vielen unterschiedlichen Gesetzen zu handhaben, die in Bund und Ländern regelmäßig an neue EU-Richtlinien angepasst werden müssen. Entstanden ist so ein insbesondere für Antragsteller/innen kaum überblickbares Flickwerk, dessen Regelungen verworren und unpraktisch in der Anwendung sind. Es stellt sich die Frage, ob das Ziel, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse durch klare und eindeutige Regelungen zu ermöglichen, überhaupt noch erfüllt wird.

Im nicht reglementierten Bereich stehen EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige am Arbeitsmarkt vor dem Problem, dass sie über ausländische, fremdsprachige Zeugnisse verfügen, die von Arbeitgeber/innen oft mit Skepsis betrachtet werden. Abgesehen von großen internationalen Unternehmen, die Standorte in vielen Ländern der Welt haben und ausländische Zeugnisse daher mit einer gewissen Offenheit betrachten, argumentieren viele Arbeitgeber/innen, dass sie ausländische Zeugnisse nicht beurteilen können, da ihnen das notwendige Wissen über die Bildungssysteme anderer Länder fehlt.

In Deutschland ist bislang kaum thematisiert worden, dass die Unternehmen ebenfalls Interesse an klaren Anerkennungsregelungen haben. Einwanderungsländer wie Australien, aber auch EU-Staaten haben Anerkennung daher auf zwei Zielgruppen ausgerichtet: Migrant/innen und Arbeitgeber/innen. Australiens zentrale Anerkennungsbehörde AEI-NOOSR (Australian Education

International – National Office of Overseas Skills Recognition) informiert auf einer Website über mehr als 100 nationale Bildungssysteme, und bietet Unternehmen „advisory statements“ an, die eine ausländische Qualifikation mit einer australischen vergleichen. Das dänische Anerkennungsgesetz legt fest, dass Zeugnisbewertungen sowohl von qualifizierten Migrant/innen als auch von Arbeitgeber/innen und Bildungsinstitutionen verlangt werden können. Während Anerkennungsverfahren für Migrant/innen nur in reglementierten Berufen verpflichtend sind, wird ihnen im De-facto-Bereich eine Anerkennung in Form einer freiwilligen Stellungnahme ermöglicht: „Immigrants are encouraged to take an assessment even if it is not required to enhance transparency of their diploma vis-à-vis potential employers.“⁵⁵ Ziel ist eine verbesserte Arbeitsmarktintegration durch Hilfestellung für die individuelle Antragstellerin bzw. den individuellen Antragsteller; daneben soll die Akzeptanz von ausländischen Abschlüssen in Unternehmen gefördert werden. Dass formale und informelle Anerkennungsgutachten bei der Arbeitsmarktintegration Wirkung entfalten können, zeigen Studien aus Schweden:

„(...) the recognition process does convey benefits, with an evaluation of a degree as totally comparable to a Swedish resulting in an increase in odds of holding a qualified job that is much higher than that of a partial recognition, which in turn shows an increase that is higher than no recognition at all.“⁵⁶

Der deutsche Gesetzgeber wird sich der Überlegung stellen müssen, ob analog zu derartigen Vorbildern umfassende Möglichkeiten für Zeugnisbewertungen geschaffen werden sollten, seien sie formal (de jure) oder informell (de facto). „However, recognition of vocational and academic qualifications of migrant workers is an area where States do not appear to have made much progress (...). Only a small number of States seem to be working on the question.“⁵⁷

3.1 Die Gesetzgebung in Europa

Die internationale Gesetzgebung zur Anerkennung von Abschlüssen auf bilateraler und multilateraler Ebene reicht bis in die 50er Jahre zurück. Der Schwerpunkt der völkerrechtlichen Abkommen lag immer im akademischen Bereich. Offensichtlich war es weit schwerer, sich auf gemeinsame Standards im Bereich der beruflichen Bildung zu einigen. Deutschland hat in diesem Kontext nur mit Österreich und Frankreich Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung geschlossen. Berufsausbildungen unterliegen einem rasanten Wandel, der durch die Entwicklungen der Technik bzw. des Informationsmanagements bedingt ist. Allein in Deutschland existieren hunderte von Berufsausbildungen; eine Zuordnung zu den Bildungssystemen anderer Länder, die

55 Liebig, 2007b, S. 32. Vgl. die Zielsetzung des dänischen Anerkennungsgesetzes: „The objective of this Act is to secure the access to have foreign qualifications assessed with a view to easing the access to the Danish labour market and the Danish education system and to improve the possibility of obtaining credit for Danish and foreign qualifications within a Danish programme of education.“ Translation of Consolidation Act no. 371 of 13 April 2007, Assessment of Foreign Qualifications etc. (Consolidation) Act, Part 1.

56 Vgl. Lemaître, Georges: The Integration of Immigrants into the Labour Market: The Case of Sweden (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 48), Paris 2007, S. 27. Siehe auch Berggren, Katarina/Omarsson, Abukar: „Rätt man på fel plats“ (The right man in the wrong place), Gnesta 2001, S. 27.

57 OSCE/IOM/ILO, 2006, S. 138. Die OSZE konstatierte für den Anerkennungsbereich dringenden gesetzlichen Handlungsbedarf: „The recognition of qualifications obtained abroad is thus the other main area in which significant changes to national policy and practice are necessary in order to ensure that regular entry migrant workers can access employment on equal terms with national workers.“ Ebd., S. 137.

oft nicht im dualen System, sondern in Fachschulen oder sogar auf universitärem Niveau angesiedelt sind, ist daher eine komplexe Aufgabe.

Bildungsforscher/innen widmen sich seit geraumer Zeit der Frage, wie die individuelle Qualifikations- und Kompetenzentwicklung optimal gefördert werden kann. In einem Bericht zur Beschäftigungsentwicklung forderte die OECD die „Einrichtung eines Systems zur Anerkennung neuer Kompetenzen, die sich Erwachsene durch Weiterbildung und Berufserfahrung angeeignet haben; das System sollte sich auch auf die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen von Neuzuwanderern erstrecken.“⁵⁸ Die Bildungspolitik setzt mit der Strategie des lebenslangen Lernens auf Kompetenzen, die informell erworben wurden. Dies könnte eine Chance für qualifizierte Migrant/innen sein, deren Anerkennung bislang oft an formalen Kriterien scheitert.

Auf EU-Ebene haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen Nationalen Qualifikationsrahmen zu erarbeiten, der unter Berücksichtigung von informellen Kompetenzen Transparenz der beruflichen Qualifikationen und Durchlässigkeit zwischen den beruflichen und akademischen Niveaus ermöglichen soll. Ziel ist die Erstellung eines Europäischen Qualifikationsrahmens bis 2013 und die Förderung der Mobilität im Binnenmarkt. Grundlage der Mobilität von Arbeitnehmer/innen ist die Anerkennung ihrer Qualifikationen. Im Bereich der reglementierten Berufe, die sich teilweise in den EU-Staaten unterscheiden, bilden europäische Richtlinien die rechtliche Grundlage für Anerkennungsverfahren. In Deutschland ist die Umsetzung dieser Richtlinien aufgrund des föderalen Systems besonders kompliziert, da sie sowohl in Bundes- als auch in Ländergesetzen erfolgen muss. Die Ausführung der Anerkennungsverfahren obliegt im Rahmen der Bildungshoheit den Ländern, daher werden auch Bundesgesetze, z.B. im Bereich der Ärzteanerkennung, unterschiedlich gehandhabt.⁵⁹

Dass das Thema Anerkennung primär im Fokus der Bildungspolitik diskutiert wird und im Kontext des föderalen Systems eine Zersplitterung der Ziele und Zuständigkeiten vorliegt, behindert effektive Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktintegration. In ihrem Bericht zur Arbeitsmarktintegration in Deutschland konstatiert die OECD, dass Antidiskriminierungsmaßnahmen kaum eine Rolle in der Integrationspolitik spielen. Angesichts der erheblichen strukturellen Nachteile, die Zuwanderinnen und Zuwanderer am Arbeitsmarkt in Deutschland erfahren, und der großen Bedeutung, die offiziellen Zertifikaten beigemessen wird, erscheint es daher möglich, dass das Ausmaß der Diskriminierung von qualifizierten Migrant/innen unsichtbar bleibt.⁶⁰

3.1.1 Anerkennungsrichtlinien in der EU: Ein ausdifferenziertes System der Anerkennung für reglementierte Berufe

Die Richtlinien (RL) der Europäischen Union über die berufliche Anerkennung im Bereich der reglementierten Berufe gelten für die Mitgliedstaaten der EU sowie für Island, Liechtenstein, Norwegen und seit 2002 auch für die Schweiz. Im Oktober 2007 tritt die umfassende Anerken-

58 OECD: Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen. Politikektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie, 2006b, S. 24.

59 „In einigen Mitgliedstaaten wurde die Umsetzung dadurch erschwert, dass sowohl die Bundes- oder Zentralebene als auch die Landes- bzw. Regionalebenen für die Reglementierung von Berufen zuständig sind (D, A, B, E).“ EU-Kommission: Bericht an das Europäische Parlament und an den Rat über den Stand der Anwendung der Allgemeinen Regelung der Anerkennung der Hochschuldiplome gemäß Artikel 13 der Richtlinie 89/48/EWG, Brüssel 15.02.1996, S. 7.

60 OECD, 2005, S. 60. Siehe auch Goldberg, Andreas/Mourinho, Dora/Kulke, Ursula: Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland (International Migration Papers 7), Geneva 1995.

nungsrichtlinie 2005/36/EG „Über die Anerkennung von Berufsqualifikationen“ in Kraft, deren Wortlaut zwei Jahre zuvor vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU auf Vorschlag der Kommission beschlossen wurde. Mit dieser Richtlinie wird die Anerkennungsgesetzgebung zum wiederholten Mal reformiert. Demnach sollen alle EU-Bürger/innen sowie unter bestimmten Umständen auch Drittstaatsangehörige im reglementierten Bereich Anerkennung erhalten.

„Die Anerkennung der Berufsqualifikationen durch den Aufnahmemitgliedstaat ermöglicht der begünstigten Person, in diesem Mitgliedstaat denselben Beruf wie den, für den sie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, aufzunehmen und unter denselben Voraussetzungen wie Inländer auszuüben.“⁶¹

Reglementiert ist „eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises gebunden ist.“⁶² Formale Anerkennungsverfahren werden vor allem für reglementierte Berufe durchgeführt. Im zulassungspflichtigen Handwerk in Deutschland ist die selbständige Berufsausübung reglementiert, das heißt dass Existenzgründer/innen ein Anerkennungsverfahren durchlaufen müssen.

Die Bemühungen um eine gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen in den Mitgliedstaaten reichen bis in die Gründungsjahre der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zurück. In Artikel 57 des EWG-Vertrags, der 1958 in Kraft trat, wurde beschlossen, Richtlinien für die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu erarbeiten. Doch erst in den 70er Jahren wurden so genannte „sektorale“ Richtlinien verabschiedet, die für einzelne Berufe galten.

Sektorale Richtlinien wurden für die Berufe Apotheker, Arzt – auch Zahn- und Tierarzt –, Rechtsanwalt, Architekt, Krankenschwester und Hebamme vereinbart. Sie enthalten eine Auflistung der Diplome und Qualifikationen, die in den Mitgliedstaaten den Zugang zum entsprechenden Beruf ermöglichen und legen Mindeststandards für Ausbildungen fest. Für die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten wurden detaillierte Regelungen für eine Anerkennung formuliert. Wenn ein Ausbildungsgang in die Liste der Richtlinien aufgenommen wurde, konnten seine Absolvent/innen nach einem Antrag „automatisch“ Anerkennung erhalten, d.h. dass keine weiteren Prüfungen der erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse durch die zuständige Anerkennungsstelle nötig wurden.

Die Verhandlungen für die sektoralen Richtlinien erstreckten sich stets über Jahre; die Anhänge mit den Ausbildungslisten erforderten ständige Aktualisierungen. Als es nicht gelang, eine sektorale Richtlinie für den Beruf des Ingenieurs zu erarbeiten, wurde das Ziel der Harmonisierung der europäischen Ausbildungsgänge aufgegeben. Stattdessen entstand 1988 die erste „allgemeine“ Richtlinie 89/48/EWG „Über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen“. Sie wurde ergänzt durch die RL 92/51/EWG, die kürzere als dreijährige berufsqualifizierende Hochschulabschlüsse oder

61 Richtlinie (RL) 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. L 255 vom 30.09.2005, Art. 4 Abs. 1.

62 EU-Kommission: Bericht über die Anwendung der Richtlinie 92/51/EWG in Übereinstimmung mit Artikel 18 der Richtlinie 92/51/EWG, Brüssel 03.02.2000, S. 40. Gesetzlich geregelt durch Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sind auch die akademischen Abschlüsse und Berufsausbildungen, die in der Richtlinie als „reglementierte Ausbildungen“ fungieren. Erläuterungen der Richtlinie weisen darauf hin, dass auch abhängig Beschäftigten bzw. Inhaber/innen eines Ausbildungsnachweises ein Anerkennungsverfahren ermöglicht werden sollte: „Die Richtlinie gilt für sämtliche Berufe, für die eine Hochschulausbildung vorgeschrieben ist und die nicht Gegenstand einer Einzelrichtlinie über die gegenseitige Anerkennung sind.“ „Die Richtlinie dehnt den Anwendungsbereich einiger Einzelrichtlinien (...), die bisher nur für Selbständige gelten, auf Arbeitnehmer aus.“ Europa – Das Portal der Europäischen Union: Anerkennung von Qualifikationen, URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11022c.htm>

berufliche Ausbildungen erfasste, und durch die RL 1999/42/EG, die insbesondere handwerkliche und kaufmännische Tätigkeiten regelte. Zuletzt wurde durch die RL 2001/19/EG u.a. die automatische Anerkennung der sektoralen Richtlinien reformiert. Die Mitgliedstaaten lassen bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht oft eine gewisse Zögerlichkeit erkennen. Deutschland wurde wegen unvollständiger Umsetzung der 2001/19/EG durch die Kommission vor dem EuGH verklagt. Ab Oktober 2007 ersetzt die Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG ihre Vorläuferinnen.

Statt einer Auflistung von gegenseitig anzuerkennenden Qualifikationen wurde durch die allgemeinen Richtlinien ein Vergleich der Funktionen zum zentralen Kriterium eines Anerkennungsverfahrens: Die Zulassung zur Berufsausübung in einem Mitgliedstaat bildet die Grundlage für den Antrag, in einem anderen Staat denselben Beruf ausüben zu dürfen. Der Beruf muss derselbe sein, d.h. dass eine Lehrerin keine Anerkennung als Erzieherin beantragen kann, außer ihre Ausbildung im Herkunftsland berechtigte sie auch, als Erzieherin tätig zu werden.

Im allgemeinen System gibt es keine automatische Anerkennung; jeder Antrag wird individuell geprüft. Auch die Einzelfallentscheidung basiert auf dem „Recht auf Anerkennung“⁶³ im Binnenmarkt: Nur wenn „wesentliche Unterschiede“ nachgewiesen werden können, darf eine volle Anerkennung versagt werden. Geprüft werden nicht nur Inhalt, Dauer und Zweck der Ausbildung, sondern auch das formale Niveau und die Zugangsvoraussetzungen. Was als wesentlicher Unterschied gewertet werden darf, ist eine höchst umstrittene Frage, die immer wieder die Verwaltungsgerichte beschäftigt. Dies wurde von der EU-Kommission begrüßt:

„Den einzelstaatlichen Gerichten kommt eine äußerst wichtige Rolle bei Anerkennungssachen zu: Nur ein einzelstaatlicher Richter kann in Sachfragen entscheiden (z.B. ob wesentliche Unterschiede bestehen, die Ausgleichsmaßnahmen rechtfertigen), im Einzelfall eine Entscheidung treffen und gegebenenfalls Schadensersatz zusprechen.“⁶⁴

Urteile des EuGH haben insbesondere bei der Anwendung der allgemeinen Richtlinien zu Flexibilisierungen der Anerkennungsverfahren beigetragen, z.B. bei der Frage der Wertung der fachlichen Kenntnisse, die durch Berufserfahrung erworben werden.

Falls ein „wesentlicher Unterschied“ nachgewiesen wird, erfolgt im Normalfall keine Ablehnung des Antrags, sondern eine Teilanerkennung. Diese kann durch die Erfüllung individueller Auflagen wiederum zu einer vollen beruflichen Anerkennung führen. In diesem System der Ausgleichsinstrumente zeigt sich die Stärke und Flexibilität der europäischen Gesetzgebung, die auch die individuellen Interessen bzw. Stärken des Antragstellers berücksichtigt. Falls seine Ausbildung den Qualitätsstandards seines Aufnahmelandes nicht genügt, müssen seine informellen Kompetenzen, die er durch seine Erfahrungen im jeweiligen Beruf erworben hat, berücksichtigt werden. Sonderregelungen gelten, wenn ein Beruf im Herkunftsland nicht reglementiert ist und damit keine Garantie für eine Ausbildungskontrolle vorliegt. Dann muss der Antragsteller zwei Jahre Berufserfahrung nachweisen, die innerhalb der letzten zehn Jahre erworben wurde. Explizit wird in den allgemeinen Richtlinien formuliert, dass einschlägige Berufserfahrung Defizite der Ausbildung ausgleichen kann. Nur wenn eine Prüfung dieser Erfahrung keinen Ausgleich begründet, darf die Anerkennungsentscheidung mit Auflagen versehen werden.

63 Vgl. EU-Kommission, 2000, S. 61.

64 EU-Kommission, 1996, S. 27.

Letztere sind individuell zu gestalten: Im Normalfall dürfen Antragsteller/innen wählen, ob sie sich einem Anpassungslehrgang, z.B. in Form eines Praktikums oder einer individuellen Eignungsprüfung unterziehen.⁶⁵ Die Eignungsprüfung muss an die Person des Antragstellers und seinen individuellen Kenntnisstand anknüpfen, d.h. sie soll nur in dem Bereich erfolgen, in dem Defizite festgestellt wurden. Sie soll jedoch nicht den Umfang einer normalen Abschlussprüfung haben. Mangelhafte Sprachkenntnisse dürfen in der Regel kein Grund für die Auflage von Ausgleichsmaßnahmen sein. Die Mitgliedstaaten sind berechtigt, die für die Berufsausübung notwendige Sprachkompetenz zu prüfen, dies darf jedoch nicht im Rahmen des Anerkennungsverfahrens statt finden.

Im Gegensatz zu den Regelungen für EU-Bürger/innen ist der Ausgang des Anerkennungsverfahrens für Nicht-EU-Bürger/innen mehrheitlich eindeutig: Die Prüfung der Gleichwertigkeit der Ausbildungsnachweise endet mit positivem oder negativem Ergebnis, Berufserfahrungen müssen nicht berücksichtigt werden, und Ausgleichsinstrumente bzw. Überbrückungsmaßnahmen, die zu einer vollen Anerkennung führen könnten, sind in der deutschen Gesetzgebung nicht vorgesehen.

In der praktischen Umsetzung der Richtlinien ergeben sich auch für EU-Bürger/innen Probleme, da die Auslegung durch die Mitgliedstaaten nicht gleichermaßen großzügig und flexibel erfolgt. In mehreren Berichten beklagte die Kommission, dass Verfahren zu lange dauerten, Bescheide ungenügend begründet wurden und der Begriff der „wesentlichen Unterschiede“ ohne Würdigung der Befähigungen des Zuwanderers zu Auflagen führte, die nicht individuell angepasst wurden.⁶⁶ In einigen Ländern konstatierte die Kommission sogar „ein Risiko der Behinderung der Anerkennungsverfahren“.⁶⁷

„Dies führt manchmal zu einem überzogenen Vergleich von Aufbau, Inhalt und Länge der Ausbildung mit der Folge, dass nicht Artikel 3 (Anerkennung der Befähigung des Migranten *per se*), sondern Artikel 4 (der Ausgleichsmechanismus) zum Kernpunkt des Anerkennungsverfahrens wird.“⁶⁸

Die Verwaltungsverfahren fokussierten oft weniger das Ziel der Anerkennung von Kenntnissen als die Erteilung von Auflagen und die Verfügung der maximal möglichen Länge einer Anpassungsmaßnahme, nämlich drei Jahre. Explizit wird darauf hingewiesen, dass Erfahrungen in den medizinischen Berufen, wo ein besonders hoher Qualitätsstandard verlangt wird, gezeigt haben, dass Anpassungslehrgänge schon nach einigen Wochen erfolgreich seien.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt war, dass die Verfahren nicht an den Zweck der Berufsausübung, der die berufliche Anerkennung definiert, angepasst wurden. Stattdessen wurden die strengeren Kriterien der akademischen Anerkennung angewendet, was „Geist und Buchstaben der Richtlinie widerspricht“.⁶⁹

65 Bei ausreichender Begründung dürfen die Mitgliedstaaten Eignungsprüfungen vorschreiben, z.B. für Berufe, in denen nationales Recht eine zentrale Rolle spielt, wie Wirtschafts- und Rechnungsprüfer.

66 „Nach Artikel 8 der Richtlinie ist jede Entscheidung über einen Anerkennungsantrag zu begründen. Die Kommission muß allerdings feststellen, dass einige zuständige Behörden als Rechtfertigung für Ausgleichsmaßnahmen nicht näher definierte ‚wesentliche Unterschiede‘ anführen.“ EU-Kommission, 1996, S. 25. Die Auswirkungen auf den individuellen Antragsteller sind oft negativ: „Mit gewissen Problemen bei der Umsetzung und Anwendung war zu rechnen, wenngleich dies nicht verdecken soll, dass diese Probleme das Anerkennungsverfahren für einzelne Migranten zu einer frustrierenden und entmutigenden Erfahrung werden ließen.“ Ebd., S. 2.

67 EU-Kommission, 2000, S. 61.

68 EU-Kommission, 1996, S. 19.

69 EU-Kommission, 2000, S. 48.

„In diesem Bereich ist die Anwendung der Richtlinie ganz besonders anfällig für Einflüsse der jeweiligen akademischen Anerkennungsverfahren: Anstatt zu prüfen, welche berufliche Tätigkeit der Antragsteller in seinem Herkunftsmitgliedstaat ausüben dürfte, neigen die zuständigen Stellen eher dazu, Niveau und Qualität der Ausbildung anhand der Ausbildungsdauer oder der Art der besuchten Ausbildungseinrichtung (universitäre/nicht universitäre Ausbildung) zu bewerten.“⁷⁰

Der politische Handlungsbedarf, der sich aus diesem Befund ergab, mündete in die Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG, die sektorale und allgemeine Richtlinien in sich vereint und deren erklärtes Ziel eine umfassendere, transparentere und flexiblere Anerkennung im Binnenmarkt ist.

„Die Vorschriften über die berufliche Anerkennung haben sich zu einem Flickenteppich mit einer Vielzahl von Parallelvorschriften und Varianten entwickelt. Detailabweichungen und Verknüpfungen zwischen einzelnen Teilen des Vorschriftenwerks haben ein System hervorgebracht, das von Migranten und Vertretern der einzelnen Berufe gleichermaßen kritisiert wird als zu kompliziert, zu schwer nachvollziehbar, häufig unklar und zuweilen schwerfällig in der Anwendung, stellenweise veraltet und für einzelne Berufe, angesichts deren Besonderheiten, ungeeignet.“⁷¹

Die Richtlinie gilt für die Ausübung reglementierter Berufe und umfasst Qualifikationen im Hochschulbereich, duale Ausbildungen, Fachschulausbildungen sowie Weiterbildungszertifikate. Zudem regelt sie zeitweilig erbrachte Dienstleistungen im reglementierten Bereich: Jeder EU-Bürger darf ohne Anerkennung in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringen und dafür seine Berufsbezeichnung führen.

Eine wichtige Rolle wird auch das verbindliche Führen von Anerkennungsstatistiken spielen, wozu die Mitgliedstaaten erstmals verpflichtet werden. Nur detaillierte Daten über die Ergebnisse von Anerkennungsverfahren, die auch Staatsangehörigkeit, Berufsqualifikation und Ausgleichsmaßnahmen erfassen, können Verbesserungen oder Verschlechterungen über Jahre hinweg zeigen. Bislang liegen kaum verbindliche Anerkennungszahlen vor; aus den wenigen öffentlich zugänglichen Zahlen geht allerdings hervor, dass Anerkennung in den Einzelstaaten überwiegend von EU-Bürger/innen beantragt wird.⁷² Neu ist darüber hinaus die Sammlung von Informationen für die Bürger/innen, die durch ein einzurichtendes System von Kontaktstellen befördert werden soll.⁷³ Regelmäßige Berichte der Kommission unter Einbindung von Berufsorganisationen und Sachverständigen sollen notwendige Änderungen anmahnen und sicherstellen, dass die Anerkennungsverfahren tatsächlich verbessert und verkürzt werden. Künftig muss ein Bescheid innerhalb von drei Monaten nach vollständigem Eingang der Unterlagen erstellt werden; eine Ablehnung muss begründet werden und über Klagemöglichkeiten informieren. In Deutschland sind die Aufgaben der Kontaktstelle kaum durch eine Stelle erfüllbar, da die Bundesländer für die Anerkennungsverfahren verantwortlich sind und hunderte von zuständigen Stellen existieren. Föderalismus erweist sich als Problem, wenn Anerkennung standardisiert und einem Monitoring unterworfen wird.

70 EU-Kommission, 1996, S. 20.

71 EU-Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Brüssel 07.03.2002, S. 4.

72 So waren z.B. in Dänemark im Jahr 2005 über 60% der Anerkennungsverfahren durch EU-Bürger/innen beantragt worden; die geringe Quote von Drittstaatsangehörigen wird zum Teil auf Informationsdefizite zurückgeführt. Siehe Liebig, 2007b, S. 32.

73 „Die Einrichtung eines Systems von Kontaktstellen, die die Bürger der Mitgliedstaaten informieren und unterstützen sollen, wird die Transparenz der Anerkennungsregelung gewährleisten. Die Kontaktstellen liefern den Bürgern die von ihnen angeforderten Informationen und übermitteln der Kommission alle Angaben und Anschriften, die für das Anerkennungsverfahren von Nutzen sein können.“ RL 2005/36/EG, S. 26 (vor Artikel 1).

Jenseits formaler Neuerungen will die Richtlinie vor allem „einen stärkeren Automatismus der Anerkennung im Rahmen der allgemeinen Regelung“⁷⁴ fördern. Es wird betont, dass Ausgleichsmaßnahmen dem „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“⁷⁵ genügen und Berufserfahrungen eine stärkere Berücksichtigung erfahren sollen.

Mit der Umsetzung der 2005/36/EG in nationales Recht besteht eine neue Chance, in Deutschland nicht nur die Gesetzgebung in Bund und Ländern zu überarbeiten, sondern insbesondere die Verwaltungspraxis der Anerkennungsverfahren zu überprüfen und zu verbessern. Allerdings gibt es dafür bislang kaum Hinweise. Das Umsetzungsgesetz des Bundes für die Berufsqualifikationen in den Heilberufen setzt die Details der Anerkennungsregelungen oft wörtlich um, großzügigere oder einfachere Regelungen – z.B. im Bereich der Anerkennung für die neuen Mitgliedstaaten, die durch zahlreiche Differenzierungen besonders kompliziert ist und daher zu rechtlichen Unsicherheiten führen wird – sind nicht vorgesehen.

Der Anwendung der Richtlinie für Drittstaatsangehörige oder Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen sind enge Grenzen gesetzt. Die Kommission fordert schon seit Jahren eine entsprechende Regelung ein,⁷⁶ konnte aber bisher noch keine Mehrheit der Mitgliedstaaten überzeugen. Stattdessen wurde die Umsetzung dieser Forderung in der Richtlinie als Kann-Bestimmung formuliert: „Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, gemäß ihren Rechtsvorschriften Berufsqualifikationen anzuerkennen, die außerhalb des Gebiets der Europäischen Union von einem Staatsangehörigen eines Drittstaats erworben wurden.“⁷⁷ Nur im Gesetzgebungsbereich des Bundeslandes Thüringen wurde bis Juli 2007 ein Entwurf zu einem Sozialberufe-Anerkennungsgesetz vorgelegt, das diese Kann-Bestimmung umsetzt – bislang ein Einzelfall.

Die Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen zu verbessern, bleibt ein wichtiges Thema der Kommission. Zuletzt wurde im „Second Annual Report on Migration and Integration“, der im Juli 2006 vorgelegt wurde, die Frage der Umsetzung der Anerkennungsrichtlinien für Drittstaatsangehörige thematisiert.

„A basic condition to facilitate the access of third-country nationals to the labour market is the recognition of their academic and professional qualifications, *inter alia* with a view to the access to and the exercise of regulated professions. However, while there are procedures in most countries to enable third-country nationals to obtain recognition of their credentials acquired outside the EU, in the majority of the Member States the procedure is different from that for EU/EEA nationals. In this context, it is important to note that Member States are obliged to transpose into their legal systems the Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long term residents. Third-country nationals who acquire, in one of the Member States, a long-term resident status under the conditions prescribed in the Directive have to be guaranteed equal treatment in all the above-mentioned areas.“⁷⁸

74 RL 2005/36/EG, S. 24 (vor Artikel 1).

75 RL 2005/36/EG, Art. 14 Abs. 5.

76 EU-Kommission, 2003, S. 29. Auch die „gemeinsame Integrationsagenda“ verlangt im englischsprachigen Anhang, „ensuring that the potential of immigrants is fully utilised. One of them is ensuring *recognition of qualifications* from third countries, making wider use of *certificates obtained by immigrants from initial introduction and training courses* and ensuring the value of *such courses as tools to access the labour market*. For regulated professions it is important to take into account professional qualifications obtained by the holder in third countries, as well as training undergone and/or professional experience, in procedures of professional recognition, while respecting minimum training requirements established by the relevant EU Directives.“ EU-Kommission, 2005b, S. 17f.

77 RL 2005/36/EG, S. 23 (vor Artikel 1).

78 EU-Kommission: Second Annual Report on Migration and Integration, Brussels 30.06.2006, S. 6.

Mehrere Richtlinien wurden in den letzten Jahren verabschiedet, die den Status von Drittstaatsangehörigen betreffen. Mit den Richtlinien 2003/109/EG „Betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“ und 2004/38/EG „Über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ wurde ein weiterer Schritt in Richtung der rechtlichen Gleichstellung mit EU-Bürger/innen vollzogen. Eine Gleichstellung im Bereich der Berufsqualifikationen bleibt dennoch problematisch, da Drittstaatsangehörige in den meisten Fällen über Drittlandsdiplome verfügen, die in den Anerkennungsrichtlinien nur in Sonderfällen Berücksichtigung finden. Durch Urteile des EuGH wurde festgelegt, dass Berufserfahrung aus Drittländern gemeinschaftsrelevant ist und daher im Rahmen des Anerkennungsverfahrens geprüft werden muss. Auch wenn ein langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger in einem EU-Land eine Anerkennung seiner Qualifikation erreicht und drei Jahre in diesem Bereich arbeitet, ist eine Anerkennung für die anderen Mitgliedstaaten verpflichtend. Eine weiterreichende Verbesserung der Anerkennung von Drittlandsdiplomen sehen Urteile des EuGH bislang nicht vor.

3.1.2 Die Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention: Eine neue Chance für die De-facto-Anerkennung?

Die Anerkennungsrichtlinien der EU regeln nur die De-jure-Anerkennung für die reglementierten Berufe und damit lediglich einen Ausschnitt des beruflichen Bildungssystems. Ein weiteres Segment wird durch das „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ erfasst, das 1997 auf Initiative von Europarat und UNESCO verabschiedet wurde. Ursprünglich war die so genannte „Lissabonner Anerkennungskonvention“ im Rahmen des Bolognaprozesses entstanden, der die europaweite Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge vorantrieb. Die Lissabonner Anerkennungskonvention ist aber nicht nur ein Vertrag über die akademische Anerkennung; sie reicht durch mit ihr verbundene Erläuterungen und weitere Dokumente in das Feld der De-facto-Anerkennung hinein, insbesondere in den Bereich der Anerkennung von akademischen Abschlüssen zu beruflichen Zwecken.

Auf regelmäßig stattfindenden Konferenzen entwickelt das „Lisbon Recognition Convention Committee“ im Kontext von Bildungspolitik und -forschung Konzepte für eine flexible und großzügige Anerkennung. Mit ihm verbunden ist das ENIC-NARIC-Netzwerk (European Network of Information Centres – National Academic Recognition Information Centres), das sich aus nationalen Anerkennungszentren zusammensetzt. Das Netzwerk legte in den vergangenen Jahren Regeln für eine vorbildliche Verwaltungspraxis der nationalen Anerkennungsverfahren fest. Das deutsche NARIC ist die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) im Sekretariat der Kultusministerkonferenz (KMK) in Bonn, das als nationale Gutachterstelle für Anerkennungsstellen oder Universitäten tätig ist.

Deutschland ratifizierte die Konvention im Mai 2007. Ihre Umsetzung wird mit Spannung erwartet, da sie im Gegensatz zu den Regelungen der EU-Richtlinien bewusst auf das Kriterium der Gleichwertigkeit verzichtet, um Anerkennung an den Begriff der Akzeptanz zu binden. Politik und Praxis der Anerkennung sollen Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Transparenz

auch im Hinblick auf „andere Regionen der Welt“ herstellen.⁷⁹ Die Lissabonner Anerkennungskonvention strebt den Paradigmenwechsel bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen an:

„(...) perhaps the most important development of all: a change of attitudes toward recognition. Instead of making detailed comparisons of reading lists and curricula, the assessment of foreign qualifications is increasingly seeking to determine whether applicants have a comparable level of skills and competence as they would have had if they had held a degree of the home countries. The shift is reflected also linguistically, in that there is less talk about ‚equivalence‘ and more about ‚recognition‘.“⁸⁰

Dabei wird historisch argumentiert: Die aus den 50er Jahren stammenden Anerkennungsregelungen und -termini, werden als nicht mehr zeitgemäß betrachtet. Die Abgrenzung von nationalen Bildungssystemen und Arbeitsmärkten ist im Zeitalter der Globalisierung und Flexibilisierung von Märkten ineffektiv. Zudem steht Europa aufgrund der Überalterung seiner Arbeitskräfte vor der Notwendigkeit, ausländische Qualifikationen von Migrant/innen nutzbar zu machen. Kulturelle Vielfalt wird in diesem Kontext zu einer Ressource. Die Akzeptanz von Unterschieden bewirkt, dass besondere Fähigkeiten von Zuwanderinnen und Zuwanderern als Bereicherung für die Gesellschaften der Aufnahmeländer wahrgenommen werden.

„Within the concept of recognition, the phenomenon of *acceptance* has gained some ground in Europe in the past decade. Acceptance means that a foreign qualification that is of a slightly *inferior* level, content and/or function to the nearest comparable degree in the receiving country, will be accepted at that level if the differences are small enough to be overlooked. Differences might even be highlighted and accepted because of the enrichment that a different educational approach can bring to the host society.“⁸¹

Das Konzept der Anerkennung wird damit theoretisch neu fundiert. Durch die Aktivitäten des ENIC-NARIC-Netzwerks wird auch die Praxis der Anerkennung auf eine andere Stufe gestellt. Im „Erläuternden Bericht“ der Konvention wird kritisiert, dass Anerkennung in der Praxis zu wenig an die Realität der Bildungs- und Arbeitsmarktentwicklung angepasst worden sei, so dass „viele Tatbestände nicht mehr abgedeckt sind bzw. eine Anwendung de facto immer weniger stattfindet.“⁸² Die Internationalisierung der Arbeitsmärkte erfordert Anerkennungsgesetze und -verfahren, die Brücken zwischen ausländischen Bildungssystemen und Arbeitsmärkten sowie zwischen individuellen Kompetenzen und Qualifikationsstandards bauen. Um dieser komplexen

79 „(...) in der Erwägung, dass die Anerkennung von in einem anderen Staat der europäischen Region durchgeführten Studien und erworbenen Zeugnissen, Diplomen und Graden eine wichtige Maßnahme zur Förderung der akademischen Mobilität zwischen den Vertragsparteien darstellt; (...) überzeugt, dass eine gerechte Anerkennung von Qualifikationen einen wesentlichen Bestandteil des Rechtes auf Bildung und eine Aufgabe der Gesellschaft darstellt; (...) eingedenk dessen, dass dieses Übereinkommen (...) für andere Regionen der Welt sowie der Notwendigkeit eines verbesserten Informationsaustausches zwischen diesen Regionen betrachtet werden soll; (...) im Bewusstsein der Notwendigkeit, gemeinsame Lösungen für die praktischen Anerkennungsprobleme in der europäischen Region zu finden; im Bewusstsein der Notwendigkeit, die gegenwärtige Anerkennungspraxis zu verbessern, durchschaubarer zu machen und besser an die gegenwärtige Lage im Bereich der Hochschulbildung anzupassen; (...) um der weiteren Entwicklung der Anerkennungspraxis in der europäischen Region einen Rahmen zu geben (...).“ Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, Lissabon 11.04.1997 (ETS No. 165), Präambel, URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/165.htm>

80 Recognition Issues in the Bologna Process: Follow-up to the Salamanca and Praha Meetings – Final Report. Working Party on Recognition Issues in the Bologna Process, ITEM 5, Riga 2001 (Directorate General IV/Council of Europe/UNESCO), S. 6. „The Council of Europe/UNESCO Recognition Convention of Lisbon (1997) adopts the idea of acceptance. The core of this Convention is to emphasize the principle of fair and transparent recognition procedures, and the acknowledgement of differences which should be accepted unless they are found to be substantial. The burden of proof has been laid upon the host country.“ Divis, Jindra, Director of CIRC (Centre for International Recognition and Certification): The International Labour Market: Professional Recognition of Qualifications, November 2004, S. 2, URL: http://www.bologna-bergen2005.no/EN/Bol_sem/Seminars/041203-04Riga/01203-04_Haaksman.pdf

81 Ebd.

82 Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region: Erläuternder Bericht, Vorblatt, URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Reports/Html/165.htm>

Aufgabe gerecht zu werden, müssen Verfahren entwickelt und erprobt werden, die Fähigkeiten und Kenntnisse von Migrant/innen für Bildungsinstitutionen und für die Wirtschaft sichtbar machen; Anerkennungsentscheidungen müssen transparent, verlässlich und verständlich sein.

„If the labour market is increasingly an international one, as is foreseen in the Bologna Process, it follows that *recognition for the purpose of access to the non-regulated part of the labour market* will also be increasingly important. *Employers will increasingly need reliable information on foreign qualifications.* Credential evaluators will therefore increasingly be faced with issues of *de facto* professional recognition, which will require a further development of their skills and, in some cases, a change of attitudes. ENICs and NARICs should play an important role in providing such information, in training employers, professional bodies and other labour market partners in recognition issues and practises and in working with them to define their needs with regard to recognition.“⁸³

Die Anerkennung für den nicht reglementierten Bereich des Arbeitsmarktes findet deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil die Gesetzgebung in Europa diesen Bereich lange vernachlässigte – im Gegensatz zu Einwanderungsländern wie Australien und Kanada. Die Betonung des Informationsangebots für potenzielle Antragsteller/innen, Anerkennungsstellen und Arbeitgeber/innen, das die NARICs und ENICs anbieten sollen, steht in diesem Kontext. Die informellen Gutachten für den Arbeitsmarkt, die u.a. in Irland oder den nordischen Ländern Europas angeboten werden, gehen direkt auf die erfolgte Ratifikation der Lissabonner Anerkennungskonvention zurück. Auch die Inanspruchnahme der Regelungen durch Staatsangehörige von Drittstaaten bzw. aus Ländern, die nicht Europarat oder UNESCO angehören, wurde durch die Konvention angemaht und in einigen Ländern, z.B. Dänemark, umgesetzt, obwohl sie nicht verpflichtend ist. Angestrebt wird, Migrant/innen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Einklagbar nach der Lissabonner Anerkennungskonvention ist ein „Gutachten zu Zwecken allgemeiner Erwerbstätigkeit“⁸⁴ allerdings nur durch Staatsangehörige der Länder, die das Abkommen ratifiziert haben. Um die Arbeitsmarktintegration aller Zuwanderinnen und Zuwanderer erfolgreich zu gestalten, ist jedoch die flächendeckende Anerkennung für alle Qualifikationen – *de facto* und *de jure* – notwendig.

Die Definition des Terminus „Anerkennung“ in der Lissabonner Anerkennungskonvention lautet: „Eine von einer zuständigen Behörde erteilte förmliche Bestätigung des Wertes einer ausländischen Bildungsqualifikation für den Zugang zu Bildungs- und/oder zur Erwerbstätigkeit.“⁸⁵ Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass eine Qualifikation von Wert ist, und Wertschätzung Basis und Ziel der Anerkennung ist. Das Verfahren selbst soll die Beweislast vom Antragsteller auf die Anerkennungsstelle verlagern: „Die Anerkennung einer Qualifikation kann nur verweigert werden, wenn diese von der entsprechenden Qualifikation des Gastlandes erheblich abweicht, was von letzterem nachgewiesen werden muss.“⁸⁶

Der Informationsauftrag der NARICs wird weit gefasst. Sie sollen als nationale Informationsstellen „Einzelpersonen und Einrichtungen Rat und Informationen in Anerkennungsangelegen-

83 Strasbourg Statement on Recognition Issues in the European Higher Education Area. Contributions by the ENIC and NARIC Networks to the Bologna Process, Strasbourg 2004, S. 5.

84 Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, Art. IV.1.

85 Ebd., Abschnitt I - Begriffsbestimmungen.

86 Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region: Zusammenfassung, URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Summaries/Html/165.htm>

heiten erteilen“.⁸⁷ Dies erfordert im Fall der ZAB erhöhte Anstrengungen. Bislang ist sie im Rahmen ihres Gutachterauftrags nur für die Erstellung von Gutachten für Universitäten und Behörden zuständig. Zwar wird die KMK noch über die Umsetzung der Konvention beraten, aber es wird erwartet, dass der Auftrag der ZAB ausgeweitet wird, um die Vorgaben zu erfüllen. Migrant/innen würden somit Informationen über Anerkennungsmöglichkeiten sowie über individuelle Maßnahmen erhalten, die sie im Fall einer Nichtanerkennung ergreifen können. „Wird die Anerkennung versagt, so ist dies zu begründen, und der Antragsteller ist über mögliche Maßnahmen zu unterrichten, die er ergreifen kann, um die Anerkennung zu einem späteren Zeitpunkt zu erlangen.“⁸⁸ Damit wird der Bereich des beruflichen Weiterbildungssystems tangiert. Die ZAB, deren jahrzehntelange Erfahrung auf dem Gebiet der akademischen Anerkennung liegt, ist daher – neben der Übernahme des Beratungsauftrags – besonders gefordert, ihre fachlichen Kompetenzen zu erweitern.

Neben den Forderungen zu Veränderungen der Anerkennungspraxis betritt die Lissabonner Anerkennungskonvention auch im Bereich der Anerkennung für Flüchtlinge rechtliches Neuland. Da Anerkennung an Qualifikationsnachweise gebunden ist, stehen Flüchtlinge oft vor dem Problem, dass sie nicht über Dokumente verfügen und dadurch nicht an ihre ursprünglich erlernten Berufe anknüpfen können. Artikel VII der Konvention will Anerkennung für Flüchtlinge ohne Dokumente möglich machen:

„Viele Flüchtlinge, Vertriebene und Flüchtlingen gleichgestellte Personen besitzen keine Urkunden über ihre Qualifikationen, weil sie ihre persönliche Habe und ihre Papiere zurücklassen mussten, weil die Kommunikation mit der Einrichtung/den Einrichtungen, an der/denen sie ihre Qualifikationen erworben haben, unmöglich ist, weil die entsprechenden Akten und Archive durch Kriegs- oder Gewalteinwirkung zerstört wurden und/oder weil die entsprechende Information aus politischen Gründen oder aus anderen Gründen zurückgehalten wird. Der Artikel verpflichtet die Vertragsparteien, innerhalb der Grenzen ihres jeweiligen Systems und im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsmäßigen, rechtlichen und Verordnungsvorschriften bei der Anerkennung von Qualifikationen, die Flüchtlinge, Vertriebene und Flüchtlingen gleichgestellte Personen innehaben, flexibel zu sein.“⁸⁹

Anerkannte Flüchtlinge können damit flexible Verfahren erwarten, die eine Bewertung ihrer Fähigkeiten und Kenntnisse ermöglichen. Verfügbare Instrumente sind in diesem Kontext eidesstattliche Erklärungen oder das Angebot besonderer Prüfungen, in denen Flüchtlinge ihre Qualifikationen nachweisen können. Auch Fachgespräche oder praktische Tests können genutzt werden. Norwegen oder Kanada haben den Artikel VII der Lissabonner Anerkennungskonvention umgesetzt und führen Anerkennungen für dokumentenlose Flüchtlinge durch.

Nach der erfolgten Ratifizierung durch den deutschen Bundestag ist die KMK für die Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention zuständig. Obwohl detaillierte Planungen im Sommer 2007 noch nicht vorlagen, gibt der „National Action Plan for Recognition – Germany“, der Ende 2006 erstellt und zusammen mit den Aktionsplänen anderer Europaratmitglieder im Januar 2007 auf einer Tagung des Lisbon Recognition Convention Committee vorgestellt wurde, Auskunft über deutsche Pläne zur Anerkennung. Deutschland sieht demnach keinen gesetzlichen

87 Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region: Erläuternder Bericht, Art. IX.2.

88 Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, Art. III.5.

89 Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region: Erläuternder Bericht, Art. VII.

Handlungsbedarf – die Neubewertung der Anerkennung *per se* durch die Lissabonner Anerkennungskonvention wird nicht nachvollzogen.

„Gemäß § 20 des deutschen Hochschulrahmengesetzes werden an ausländischen Hochschulen erbrachte Prüfungsleistungen anerkannt, wenn ihre ‚Gleichwertigkeit‘ festgestellt ist. Die Hochschulgesetze der Länder und die Hochschulprüfungsordnungen enthalten entsprechende Aussagen. Artikel V.1 und VI.1 der Lissabon-Konvention gehen von einer gegenseitigen Anerkennung von Studienleistungen bzw. Hochschulqualifikationen aus, sofern nicht ein ‚wesentlicher Unterschied‘ besteht. Zwar ist der Wortlaut beider Regelungen nicht identisch, materiell aber entspricht die Anerkennung im Sinne der Konvention beim Fehlen von ‚wesentlichen Unterschieden‘ dem Begriff der ‚Gleichwertigkeit‘ (...).“⁹⁰

Diese Bewertung ist nur schwer mit der Lissabonner Anerkennungskonvention in Einklang zu bringen. Indem sich die Autoren des „Nationalen Aktionsplans zur Anerkennung“ ausschließlich auf das Hochschulrahmengesetz bzw. die Hochschulgesetze der Länder berufen, werden nur die rechtlichen Regelungen zur akademischen Anerkennung einbezogen. Dass die Lissabonner Anerkennungskonvention explizit auch Anerkennung für den Arbeitsmarkt anstrebt und damit *berufliche* Anerkennung, wird nicht berücksichtigt. Insbesondere der in Deutschland unregelte De-facto-Bereich wird hier nicht angesprochen. Dass die Konvention „materiell“ Anerkennung auf das Fehlen von „wesentlichen Unterschieden“ beziehe, und zwar im Sinne der „Gleichwertigkeit“, ist nicht nachvollziehbar und widerspricht Geist und Buchstabe der Konvention. Artikel IV.1 der Konvention formuliert explizit das Ziel, Anerkennung auch in Form eines „Gutachtens“ zu Zwecken allgemeiner Erwerbstätigkeit zu gewähren. Der Schwerpunkt der Bewertung der ausländischen Qualifikation liegt in diesem Kontext auf Erläuterung des ausländischen Bildungssystems und Vergleich mit der möglichst ähnlichen deutschen Qualifikation. Ein Gutachten für den Arbeitsmarkt kann nicht *per se* negativ im Sinne einer Anerkennungsverweigerung abgefasst werden.

Der „Nationale Aktionsplan zur Anerkennung“ sieht auch keinen Änderungsbedarf bei der Gutachterpraxis der ZAB.

„Die Tätigkeit der Zentralstelle betrifft die Bereiche der akademischen und beruflichen Anerkennung gleichermaßen und zwar auf allen Qualifikationsebenen. In der Mehrzahl der Fälle stimmt die Stellungnahme der Zentralstelle mit den Entscheidungen der Hochschulen und Dienststellen überein, nimmt sie also de facto vorweg.“⁹¹

Falls der „Nationale Aktionsplan zur Anerkennung“ die Gutachtertätigkeit der ZAB „auf allen Qualifikationsebenen“ sowie auf „die Bereiche der akademischen und beruflichen Anerkennung gleichermaßen“ ausdehnen will, würde dies eine massive Änderung der bisherigen Anerkennungspraxis bedeuten. Bislang entspricht diese Darstellung nicht der Realität. Derzeit erstellt die ZAB Gutachten über ausländische Qualifikationen im gesetzlich geregelten Bereich, also bezüglich reglementierter Berufe oder für Spätaussiedler/innen oder den Hochschulbereich; eine Gutachtenanfrage muss von einer Behörde oder einer Universität stammen. Individuelle Anfragen von Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen wurden bisher nur in Ausnahmefällen berücksichtigt.

90 National Action Plan for Recognition – Germany, 2006, S. 1f., URL: http://www.bmbf.de/pub/nationaler_aktionsplan_bologna_06.pdf

91 Ebd., S. 11.

Dass die Stellungnahme der ZAB Entscheidungen „vorweg“ nehme und damit einheitliche Anerkennung in ganz Deutschland ermögliche, ist nicht belegbar, da die ZAB nicht über die weitere Verwendung ihrer Gutachten informiert wird und nicht grundsätzlich für Anerkennungsverfahren angefragt wird. Im Bereich der Ärzteanerkennung führte Kritik der Gesundheitsbehörden an der mangelnden fachlichen Kompetenz der Mitarbeiter/innen der ZAB dazu, dass sie keine wertenden Aussagen zu fachlichen Kompetenzen im Gesundheitsbereich mehr erstellen darf.⁹² Im Bereich der Entscheidungspraxis kann nur ein gezieltes Monitoring, das sowohl die Anerkennungsgutachten der ZAB als auch die Anerkennungsbescheide der Anerkennungsstellen in den Ländern berücksichtigt, Abhilfe schaffen.

Eine weitere Möglichkeit, Transparenz herzustellen, besteht in der anonymisierten Veröffentlichung von Anerkennungsentscheidungen, deren Grundlagen dadurch verständlich und durchschaubar werden.⁹³ Der „Nationale Aktionsplan zur Anerkennung“ in Deutschland sieht diesbezüglich keinen Handlungsdruck: „Die Bewertungs- und Anerkennungsverfahren in Deutschland entsprechen hinsichtlich der Transparenz, der Kohärenz und der Verlässlichkeit den Vorgaben der Lissabon-Konvention, hinsichtlich der Bearbeitungszeiten überwiegend.“⁹⁴

Das erweiterte Informationsgebot, das durch die Ratifizierung der Konvention rechtlich wirksam wird, wird durchaus reflektiert:

„Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, sich über das deutsche Bildungssystem und Anerkennungskriterien und -verfahren für ausländische Qualifikationen zu informieren. Bund, Länder, Hochschulrektorenkonferenz und der Deutsche Akademische Auslandsdienst werden gemeinsam prüfen, ob diese Informationsangebote systematisiert, einfacher zugänglich gestaltet und stärker am Informationsbedarf von Antragsteller/innen orientiert werden können. (...) Die Länder werden prüfen, wie die ZAB in die Lage versetzt werden kann, einem erweiterten Informationsauftrag gerecht werden zu können.“⁹⁵

Durch die Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention hat sich Deutschland verpflichtet, Informationen über die Anerkennung auf die Zielgruppe des individuellen Zuwanderers auszurichten. Individuelle Anfragen von Migrant/innen, aber auch von Unternehmen und Beratungsinstitutionen waren bislang nicht Teil des gesetzlichen Auftrags der ZAB. Umfassende Bemühungen sind notwendig, um die Ratifizierung der Konvention und die damit verbundene neue rechtliche Lage im Anerkennungsbereich bekannt zu machen und klar definierte Angebote zu entwickeln. Ein Prüfungsauftrag zu „ob“ und „wie“ wird dieser Aufgabe nicht gerecht. Im Bereich der Anerkennung für Flüchtlinge ohne Dokumente wird ebenfalls ein vager Prüfungsauftrag erteilt: „Der Bedarf an solchen Verfahren und die mögliche Ausweitung der Anerkennungsverfahren für ‚dokumentenfreie‘ Bewerber in Deutschland soll geprüft werden.“⁹⁶

92 „In vielen Fällen kann die Approbationsbehörde die Gleichwertigkeit nicht aus eigener Sachkenntnis beurteilen, weil angesichts der Vielzahl von ausländischen Hochschulen und der sich häufig ändernden Studienordnungen ausreichende Informationen hierfür nicht zur Verfügung stehen (...) Solange die Approbationsbehörde Zweifel an der Gleichwertigkeit hat, darf eine Approbation nicht erteilt werden. Zur Ausräumung der Zweifel kann die Approbationsbehörde gemäß den jeweiligen Verwaltungsverfahren der Länder Auskünfte oder die schriftliche Äußerung von Sachverständigen einholen. Als gutachtliche Stelle kommt vor allem die ZAB in Betracht. Allerdings sind die Beurteilungen der ZAB im Hinblick auf Qualität und Aktualität für die Approbationsbehörden nicht immer befriedigend. Für die Bewertung der Ergebnisqualität der ausländischen Ausbildungen fehlen der Zentralstelle einerseits für manche Länder Erkenntnisse über die Ausbildungsrealität. Andererseits ist bei der Zentralstelle aber auch nicht in ausreichendem Umfang medizinischer Sachverstand für eine derartige Bewertung vorhanden.“ Vgl. Godry, Rainer: Qualitätssicherung durch Berufszulassung. Zur Problematik der Gleichwertigkeit ärztlicher und zahnärztlicher Ausbildungen im Ausland, in: MedR/Medizinrecht, H. 7, 2001, S. 351.

93 Dies wurde auf einer Tagung des ENIC-NARIC-Netzwerks gefordert. Vgl. Strasbourg Statement, 2004, S. 3.

94 National Action Plan for Recognition – Germany, 2006, S. 5.

95 Ebd., S. 10.

96 Ebd., S. 4.

Der „Nationale Aktionsplan zur Anerkennung“, den Deutschland dem Lisbon Recognition Convention Committee vorgelegt hat, enthält keine klaren Aussagen zur aktiven Umsetzung der Konvention, obwohl der Zeitpunkt der Ratifizierung Ende 2006 feststand. Die notwendigen Änderungen bei der individuellen Gutachterpraxis sind allerdings für Angehörige von Staaten, die die Konvention ratifiziert haben, einklagbar. Eine Umsetzung ist daher unumgänglich.

3.2 Die Anerkennungsgesetzgebung in Bund und Ländern

Berufliche Anerkennung in den reglementierten Berufen ist auf EU-Ebene durch Anerkennungsrichtlinien geregelt. Die Menge und Art der reglementierten Berufe ist im europäischen Vergleich unterschiedlich; viele Berufe sind nur in einem Teil der Staaten reglementiert. In Deutschland sind dies zahlreiche Gesundheitsberufe, Verkehrsberufe, Rechtsberufe, Berufe im technischen Bereich, im Erziehungswesen, in der Schifffahrt und in der Land- und Forstwirtschaft. Reglementiert ist auch die Tätigkeit von Lebensmittelchemiker/innen, Augenoptiker/innen, Bergführer/innen, Schädlingsbekämpfer/innen, Dorfhelfer/innen, Wirtschaftsprüfer/innen und Steuerberater/innen. Im Handwerk wird die Selbständigkeit im zulassungspflichtigen Bereich reglementiert. Um entsprechende Tätigkeiten in Deutschland auszuüben und/oder die Berufsbezeichnung zu führen, benötigen Inhaber/innen einschlägiger ausländischer Qualifikationen eine staatliche Anerkennung, deren Form und Inhalt gesetzlich geregelt ist. Einige Berufe sind nicht in allen Bundesländern reglementiert, z.B. Übersetzer und Restauratoren.

Bis zum 20. Oktober 2007 müssen die Vorgaben der Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG in die entsprechenden Bundes- und Ländergesetze transferiert werden. Insbesondere die Bundesländer setzten die Anerkennungsrichtlinien in den vergangenen Jahren teilweise erst mit jahrelanger Verspätung um. Antragsteller/innen können sich in diesem Fall direkt auf den Text der Richtlinien berufen. Bislang liegen auf Bundesebene Gesetzentwürfe zur Änderung der bestehenden Rechtslage in den Heilberufen vor, auf Landesebene hat z.B. Bayern ein Baukammerngesetz vorgelegt, das die Anerkennung von Architekt/innen regelt. Besonders erwähnenswert ist auch das Thüringer Sozialberufe-Anerkennungsgesetz, das zum Modell für deutsche Berufsqualifikationsgesetze werden könnte, weil hier in § 11 erstmals die unterschiedlichen Anerkennungsmodalitäten für verschiedene Migrantengruppen aufgegeben werden, so dass Chancengleichheit und Transparenz wirksam werden. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es:

„Die Richtlinie 2005/36/EG stellt unter Nummer 10 der Erwägungsgründe ausdrücklich klar, dass die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, gemäß ihren Rechtsvorschriften Berufsqualifikationen anzuerkennen, die außerhalb des Gebiets der Europäischen Union von einem Staatsangehörigen eines Drittstaats erworben worden sind. Von dieser Möglichkeit macht § 11 Gebrauch und erklärt die Regelungen für die staatliche Anerkennung für Berufsqualifikationen Angehöriger sonstiger Drittstaaten für entsprechend anwendbar. Dadurch werden unterschiedliche inhaltliche und verfahrensmäßige Prüfpflichten der Anerkennungsbehörde, einschließlich der am Anerkennungsverfahren beteiligten Stellen, vermieden (...).“⁹⁷

EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige erhalten dasselbe Anerkennungsverfahren. Erstmals wird es Drittstaatsangehörigen gesetzlich ermöglicht, zwischen Ausgleichsmaßnahmen wie Anpassungspraktikum oder Eignungsprüfung zu wählen. Damit sind auch große Erleichterungen für

97 Thüringer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz über die staatliche Anerkennung sozialpädagogischer Berufe, Drucksache (Drs.) 4/3162, 04.07.2007, S. 17.

die Mitarbeiter/innen in den Anerkennungsstellen verbunden, die nun ein einheitliches Verfahren anwenden können.

Im nationalen Kontext ist diese Einheitlichkeit nicht gegeben, weder bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen noch in der Durchführung der Anerkennungsverfahren, die den Bundesländern obliegt. Hier wirken unterschiedliche Strukturebenen ineinander, oft auch gegeneinander. Sogar wenn Bundesgesetze vorliegen, wie im Bereich der Heilberufe, werden diese durch die Länder unterschiedlich ausgelegt und angewendet. Zuständigkeiten für Anerkennungsverfahren sind breit gestreut und wechselten in den vergangenen Jahren mehrfach. Dabei spielen Verwaltungsreformen der Länder eine große Rolle, aber auch die länderspezifische Aufgabenverteilung im Anerkennungsbereich. Während in Bayern die Bezirksregierungen für die Anerkennung von Ingenieur/innen zuständig sind, ist dies in Sachsen-Anhalt die Aufgabe der Ingenieurkammer. Die Aufsichtspflicht obliegt den Landesministerien: Gesundheitsministerien überwachen die Anerkennung von Ärzt/innen, Kultusministerien sind für Lehrer/innen verantwortlich, Wirtschaftsministerien für die Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern. Generell sind Einschränkungen für Migrant/innen in den Qualifikationsgesetzen oft weit umfangreicher als die Darlegung der Anerkennungsmöglichkeiten. Die Abschottung des Arbeitsmarktes spielt damit eine größere Rolle als die Wertschätzung ausländischer Abschlüsse.⁹⁸

3.2.1 De-jure-Anerkennung in Bundesgesetzen

Die wichtigsten Bundesgesetze im Bereich der reglementierten Berufe existieren in der Justiz (Deutsches Richtergesetz, Bundesrechtsanwaltsordnung, Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland) und im Gesundheitsbereich, wo Qualitätssicherung zum Schutz der Bevölkerung besonders wichtig ist. „Ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht, um den vor allem aus Sicht der Patientinnen und Patienten bestehenden bundeseinheitlichen Qualitätsanforderungen an Ausbildung und Abschlüsse Rechnung zu tragen.“⁹⁹ Dass auch die Anerkennungsverfahren im Interesse der Qualitätssicherung bundeseinheitlich durchgeführt und überprüft werden sollten, ist derzeit ein ungelöstes Problem.

Um die Bestimmungen der Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG im Gesundheitsbereich umzusetzen, sind Änderungen in zahlreichen Bundesgesetzen und Rechtsverordnungen nötig, die in einem Gesetzentwurf des Bundestages zusammengefasst wurden.¹⁰⁰ Obwohl sich manche Passagen aufgrund der Umsetzung der Richtlinie gleichen, sind die Anerkennungsregelungen nicht in allen Gesetzen identisch. Eine Verschärfung des Status quo findet sich für alle Berufe: Erstmals werden spezifische Kenntnisse der deutschen Sprache für die Ausübung der Heilberufe vorge-

98 „Wenn Sie eines der letzten Gesetze in diesem Bereich – das Psychotherapeutengesetz (...) betrachten, so werden Sie sehen, dass es zu mehr als der Hälfte aus Regelungen besteht, die Ausländern untersagen in Deutschland als Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten zu praktizieren, auch wenn sie alle Bedingungen erfüllen, die an deutsche Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten gestellt werden. Genauso verhält es sich bei den anderen Professionen Medizin, Jura, Architektur, usw.“ Weiß, Anja: Die (Nicht-)Anerkennung von kulturellem Kapital bei Migrantinnen und Migranten, in: „Zukunft braucht Herkunft“. Biografie und Kompetenzen als Grundlage für Integration und aktive Gestaltung der eigenen Zukunft. Dokumentation der Tagung vom 28. und 29. September 2006, hg. von Landeshauptstadt München, Sozialreferat, München 2007, S. 62f.

99 Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen der Heilberufe, Drs. 16/5385, 21.05.2007, Begründung, S. 8.

100 Eine Liste der Gesetze und Rechtsverordnungen findet sich in der Begründung des Gesetzentwurfs, ebd., S. 2f. Auf Länderebene kommen dazu noch die Weiterbildungsordnungen sowie Heilberufs- und Kammergesetze, die ebenfalls Fachweiterbildungen im Gesundheitsbereich regeln.

schrieben. Da berufsbezogenes Deutsch noch nicht zum Standard der deutschen Integrationsprogramme gehört, werden somit die Anforderungen an die Migrant/innen erhöht, das Angebot zur Integration durch den Aufnahmestaat muss jedoch erst erweitert werden.

3.2.1.1 Anerkennung für akademische Heilberufe: Approbationen und Berufserlaubnisse für Ärzt/innen, Apotheker/innen, Psychotherapeut/innen

Um in Deutschland praktizieren zu dürfen, müssen zugewanderte Ärzt/innen, Zahnärzt/innen, Tierärzt/innen, Apotheker/innen und Psychotherapeut/innen ein Anerkennungsverfahren durchlaufen, das durch Gesetze geregelt ist: die Bundesärzteordnung (BÄO), die Bundes-Apothekerordnung (BAO), das Gesetz zur Ausübung der Zahnheilkunde (ZHG), das Psychotherapeutengesetz, die Approbationsordnungen für Ärzte, Apotheker und Zahnärzte sowie die Verordnung zur Approbation von Tierärzten. Eine Rolle spielen auch das Gesetz über das Apothekenwesen, die Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Psychologische Psychotherapeuten sowie die Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Kinder- und Jugendpsychotherapeuten.

Eine Gemeinsamkeit der akademischen Heilberufe besteht darin, dass eine Approbation und die Mitgliedschaft in der jeweiligen Kammer Voraussetzung der selbständigen Tätigkeit sind. Dennoch arbeiten zahlreiche Ärzt/innen mit ausländischen Qualifikationen nicht auf Grundlage einer Approbation, sondern mit den Einschränkungen einer befristeten Berufserlaubnis. Wer als zugewanderte/r Arzt auf Grundlage der BÄO eine Approbation oder eine Berufserlaubnis beantragt, muss unterschiedliche Anforderungen erfüllen und sich in einigen Bundesländern an unterschiedliche Anerkennungsstellen wenden. Entsprechende Passagen finden sich analog in der BÄO, dem ZHG oder dem Psychotherapeutengesetz.

Die Approbation ist eine uneingeschränkte Berufserlaubnis, mit der Ärzt/innen bundesweit selbständig tätig werden dürfen. Sie ist auch eine Voraussetzung für die Niederlassung mit einer eigenen Praxis. Die Bedingungen für die Anerkennung von ausländischen Qualifikationsnachweisen für die Approbation werden in § 3 der BÄO festgelegt. EU-Bürger/innen erhalten problemlos eine Anerkennung, da ihre Diplome dem sektoralen System der automatischen Anerkennung unterliegen, die eine mindestens sechsjährige universitäre Ausbildung voraussetzen. Von Bürger/innen der neuen EU-Staaten, die ihre Ausbildung vor dem Beitritt erwarben, wird zusätzlich eine Konformitätsbescheinigung des Herkunftslandes verlangt, die bestätigt, dass die Ausbildung richtlinienkonform war. Für Drittstaatsangehörige bzw. die Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen unterliegt die Anerkennung dagegen einer Gleichwertigkeitsprüfung, die entweder anhand einer Einzelfallprüfung nach Aktenlage erfolgt oder den Antragsteller zum Ablegen einer Kenntnisstandprüfung verpflichtet – auch diese wird oft als „Gleichwertigkeitsprüfung“ bezeichnet.

„Ist die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nicht gegeben oder ist sie nur mit unangemessenem zeitlichen oder sachlichen Aufwand feststellbar, ist ein gleichwertiger Kenntnisstand nachzuweisen. Der Nachweis wird durch das Ablegen einer Prüfung erbracht, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung erstreckt.“¹⁰¹

101 Bundesärzteordnung (BÄO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1987 (BGBl. I S. 1218), zuletzt geändert durch Artikel 39 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), § 3 Abs. 2.

Mit dieser Formulierung, die zum 1. Januar 2002 in den Heilberufsgesetzen eingeführt wurde, umgeht die BÄO das Problem, dass Anerkennungsstellen oft kaum über Informationen zum Inhalt ausländischer Ausbildungen verfügen und demnach nur schwer über die Gleichwertigkeit urteilen können. Da die Gutachten der ZAB im Gesundheitsbereich harscher Kritik unterlagen, wurde vor einigen Jahren beschlossen, dass die Gutachterstelle im Bereich der Heilberufe keine inhaltlichen Bewertungen mehr vornehmen darf. Damit obliegt die Bewertung der Gleichwertigkeit allein den Gesundheitsbehörden.

Die Arbeitsgemeinschaft der Landesprüfungsämter im Gesundheitsbereich (AOLG) erstellt regelmäßig Einstufungslisten zur Gleichwertigkeit von Ärzteausbildungen, die allerdings rechtlich unverbindlich sind. „Objektive Gleichwertigkeit“ in Human- und Zahnmedizin wurde in der Einstufungsliste vom 1. März 2007 nur sieben Ländern zugebilligt: Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südafrika und den USA. Andere Länder werden der Kategorie 2 zugeordnet, die eine individuelle Prüfung des Kenntnisstands voraussetzt. Im Rahmen einer Einzelfallprüfung ist es dann möglich, dass zugewanderten Ärzt/innen aufgrund ihrer Qualifikationsnachweise Gleichwertigkeit der Ausbildung zugebilligt wird. In der Einstufungsliste kann es durchaus zu Änderungen kommen. Neue EU-Länder, z.B. Polen, waren bis zum Beitritt in der Kategorie 2 verortet. Gerichtsentscheide der Verwaltungsgerichte können ebenfalls zu Neubewertungen führen, z.B. bestätigte das Schleswig-Holsteinische Landesgericht in einem Fall die Gleichwertigkeit der zahnärztlichen Ausbildung an der Universität Istanbul.

Häufig führen Neubewertungen aber auch zu Verschlechterungen: Die Qualifikationen der Hygieneärzt/innen aus Russland wurden über Jahre hinweg von der überwiegenden Mehrheit der Bundesländer anerkannt. Erst vor einigen Jahren erfolgte ein Umdenken, so dass Hygieneärzt/innen nun in ganz Deutschland Teile der ärztlichen Ausbildung neu studieren müssen, um an ihren Beruf anzuknüpfen. Mitarbeiter/innen in den Anerkennungsstellen und in Instituten, die sich um die Integration zugewanderter Ärzt/innen bemühen, betonen, dass sich die Anerkennungsbedingungen in den letzten Jahren deutlich verschärft haben. Lange erfolgte die Anpassung an deutsche Standards sowie das berufsspezifische Vokabular vor allem durch Praktika in den Krankenhäusern; inzwischen werden die umfangreichen Kenntnisstandprüfungen fast flächendeckend angewendet.

Für Spätaussiedler/innen, die als Deutsche eine Approbation beantragen können, bietet die Otto Benecke Stiftung (OBS) einen vierwöchigen Kurs zur Vorbereitung auf die Prüfung an, auch acht bis zwölf Monate Praktikum werden gefördert. Spätaussiedler/innen aus Russland stehen vor dem Problem, dass sie als Deutsche zwar eine Approbation erlangen können, ihre Ausbildung aber oft nicht als gleichwertig anerkannt wird. Nur Staatsangehörige der Baltenstaaten können ihre russische Ausbildung automatisch anerkennen lassen, wenn sie zusätzlich drei Jahre Berufserfahrung in ihren Herkunftsstaaten nachweisen können.

Für Drittstaatsangehörige ist die Situation noch schwieriger – mit Ausnahme der kleinen Gruppe von Migrant/innen, die nach der RL 2005/36/EG eine Anerkennung erhalten können, wenn ihre Ausbildung in einem anderen EU-Land anerkannt wurde und sie dort drei Jahre Berufserfahrung erworben haben.¹⁰² Die Approbation ist für sie automatisch möglich, erstmals wird der Regelfall einer EU-Staatsbürgerschaft nicht mehr vorausgesetzt. Doch auch für andere Dritt-

¹⁰² Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung dieser Bestimmung findet sich die Formulierung, dass diese Drittstaatsangehörigen dennoch zusätzlich die Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung nachweisen müssen. Ob dies rechtmäßig ist, erscheint zweifelhaft, da eine Schlechterstellung durch nationale Gesetze nicht umsetzungskonform ist. Dies hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme bemerkt. Deutscher Bundestag, Drs. 16/5385, Anlage 3, S. 5.

staatsangehörige sind ausnahmsweise Approbationen möglich. So „kann die Approbation als Arzt in besonderen Einzelfällen oder aus Gründen des öffentlichen Gesundheitsinteresses erteilt werden. (...) die Erteilung der Approbation [ist] nur zulässig, wenn er eine außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes abgeschlossene Ausbildung für die Ausübung des ärztlichen Berufs erworben hat und die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben ist.“¹⁰³ Da diese Ausnahmeregelung nur selten angewendet wird, benötigen zugewanderte Ärzt/innen meist eine Einbürgerung, bevor sie die Approbation erlangen können.

Die Berufserlaubnis nach § 10 der BÄO wird vor allem von Drittstaatsangehörigen oder Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen beantragt, denen die Approbation nicht unmittelbar möglich ist. Sie kann jedem Zuwanderer erteilt werden, der seine Ausbildung abgeschlossen hat und zur selbständigen Ausübung des ärztlichen Berufs in seinem Herkunftsland berechtigt war. Eine Berufserlaubnis können zugewanderte Ärzt/innen aus zahlreichen Ländern vorweisen, u.a. aus Russland, Bolivien, Äthiopien oder Tunesien.¹⁰⁴ Allerdings sind damit zahlreiche Einschränkungen verbunden, die zudem unterschiedlich von den Bundesländern gehandhabt werden. Ärzt/innen mit einer Berufserlaubnis dürfen nur unselbständige Tätigkeiten ausführen; sie arbeiten in der Regel auf Assistenzarztebene in Krankenhäusern. Oft wird die Berufserlaubnis auf Orte beschränkt, wo Ärztemangel herrscht. Krankenhäuser müssen nachweisen, dass EU-Bürger/innen nicht zur Verfügung stehen.

„Sie [die Berufserlaubnis] darf nur widerruflich und nur bis zu einer Gesamtdauer der ärztlichen Tätigkeit von höchstens vier Jahren im Geltungsbereich dieses Gesetzes erteilt oder verlängert werden. (...) Eine Erlaubnis darf ausnahmsweise über die in Absatz 2 genannten Zeiträume hinaus erteilt oder verlängert werden, wenn es im Interesse der ärztlichen Versorgung der Bevölkerung liegt oder wenn der ausländische Antragsteller

1. unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist,
2. eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes besitzt,
3. mit einem Deutschen im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes oder mit einem Staatsangehörigen der Europäischen Union (...) verheiratet ist, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat,
4. im Besitz einer Einbürgerungszusicherung ist, der Einbürgerung jedoch Hindernisse entgegenstehen, die der Antragsteller nicht selbst beseitigen kann.“¹⁰⁵

Die BÄO bietet, wie auch im Fall der Approbationen für Drittstaatsangehörige, einen durchaus flexiblen Rahmen für Verlängerungen der Berufserlaubnis. Aus Bescheiden von Migrant/innen geht hervor, dass die Erlaubnis in Bayern oft für mehrere Jahre erteilt wird und verlängert werden kann. Kenntnisstandprüfungen werden nur für den Erhalt der Approbation verlangt. In anderen Bundesländern wird sogar für die Berufserlaubnis das Bestehen der Kenntnisstandprüfung vorausgesetzt; zum Teil kann die Prüfung einmal wiederholt werden, zum Teil mehrfach. Der Umfang der Prüfung ist ebenfalls nicht einheitlich. Das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin informiert im Internet über die Kenntnisstandprüfung, die vor einer Prüfungskommission stattfindet: „Die Prüfung findet als Einzelprüfung in Form eines Fachgespräches in deutscher Sprache

103 BÄO, § 3 Abs. 3.

104 Die Formulierung im Psychotherapeutengesetz sieht eine Berufserlaubnis auch dann vor, wenn die im Ausland erworbene Ausbildung „in den wesentlichen Grundzügen“ einer deutschen Ausbildung entspricht. Vgl. Psychotherapeutengesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I S. 1311), zuletzt geändert durch Artikel 40 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), § 4 Abs. 1 Satz 2. Im Bereich der Ärzt/innen und Zahnärzt/innen ist eine Berufserlaubnis ausnahmsweise auch möglich, wenn eine Ausbildung nicht als abgeschlossen gilt und im Rahmen der Erlaubnis abgeschlossen werden kann.

105 BÄO, § 10 Abs. 3.

statt. Sie soll eine Dauer von 90 Minuten nicht überschreiten.“¹⁰⁶ Als Fächer werden insbesondere Innere Medizin und Chirurgie geprüft, ein weiteres Fach kann der Prüfling wählen. Um Praxisnähe zu erreichen, werden Falldemonstrationen vorbereitet, z.B. kann die Auswertung von Röntgenbildern Teil der Prüfung sein.

Die Berufserlaubnis spielt auch eine wichtige Rolle im Bereich der Facharztweiterbildung. Die Anerkennung von ausländischen Ärztequalifikationen bezieht sich grundsätzlich auf die Grundqualifikation als Allgemeinarzt. Vor allem EU-Bürger/innen haben die Möglichkeit, ihre Facharztqualifikationen anerkennen zu lassen; dieser Bereich wird durch Weiterbildungsordnungen auf Länderebene geregelt. Zuständig in diesem Bereich sind nicht Behörden, sondern Ärztekammern. Drittstaatsangehörige bzw. Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen, die eine gleichwertige Grundausbildung nachweisen können und wieder in ihrem fachärztlichen Bereich arbeiten wollen, sind oft gezwungen, die Facharztweiterbildung in Deutschland im Rahmen einer assistenzärztlichen Tätigkeit neu durchzuführen, wobei die Anrechnung von Ausbildungszeiten, wenn die Inhalte vergleichbar sind, möglich ist. Im Idealfall muss nur die Facharztprüfung bei der Ärztekammer abgelegt werden.

Allerdings ist zu erwarten, dass der steigende Ärztebedarf in Deutschland zu einer verbesserten Arbeitsmarktintegration von Ärzt/innen bzw. zu einer flexibleren Handhabung der Anerkennungsverfahren führen wird. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes muss der Bereitschaftsdienst von Ärzt/innen im Krankenhaus als Arbeitszeit gewertet werden. Im Bereich der Hausärzt/innen steht ein Generationswechsel an. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern beklagen bereits eine Unterversorgung der Bevölkerung. Potenziert wird der Ärztemangel dadurch, dass neben Großbritannien kein Land Europas mehr Ärzt/innen durch Abwanderung verliert als Deutschland.¹⁰⁷ Der Marburger Bund sprach sogar von „Ärzteflucht“ angesichts der Überlastung im Klinikwesen.¹⁰⁸ Tausende Deutsche sind z.B. im Schweizer Gesundheitswesen tätig, das ihnen höhere Löhne und kürzere Arbeitszeiten bietet. Seit 2004 das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU in Kraft trat, gibt es keine Arbeitsmarkthürden mehr für Deutsche. Von 2002 bis 2006 stieg die Zahl der deutschen Zuwanderinnen und Zuwanderer in der Schweiz um 70%,¹⁰⁹ dazu kommen viele Pendler/innen, die in Grenznähe wohnen.

In ganz Europa gehören Ärzt/innen längst zu den gesuchten Fachkräften, und viele Länder bemühen sich darum, ausländische Ärzt/innen zur Einwanderung zu bewegen, wie das „Highly Skilled Migrant Programme“ in Großbritannien. In Portugal wurde durch den Jesuitenflüchtlingsdienst und die Gulbenkian-Stiftung zwischen 2002 bis 2005 ein Modellprojekt durchgeführt, das die Potenziale von Migrant/innen, die bereits im Land lebten, aber als Bauarbeiter/innen und in anderen niedrig qualifizierten Berufen tätig waren, nützte. Insbesondere osteuropäische Ärzt/innen konnten so in ihren erlernten Beruf zurückkehren.

106 Siehe die „Verfahrensgrundsätze zur Durchführung von Kenntnisstandprüfungen im Rahmen von Approbationsverfahren gemäß § 3 der Bundesärzteordnung im Land Berlin“, S. 2, URL: www.berlin.de/SenGesSozV/lageso/pdf/ae_09_05.pdf

107 OECD, 2007, S. 173. „Die Bundesärztekammer rechnete in einer aktuellen Studie vor, dass bis zum Jahr 2008 in der Patientenversorgung bundesweit 18.000 ausgebildete Ärzte fehlen werden.“ Müller-Schubert, Antje: Ausländische Ärzte in Berlin, in: Berliner Ärzte, H. 3, 2004, S. 18.

108 Eine Befragung des Marburger Bundes hatte ergeben, dass 80% der befragten Ärzt/innen in Kliniken 50 bis 80 Wochenstunden arbeiten – oft ohne Vergütung. Vgl. Marburger Bund: Arbeitgeber begehen Tarifbruch: Klinikärzte leiden weiterhin unter massiver Arbeitsüberlastung, Pressemitteilung vom 18.09.2007, Nr. 41/07, URL: http://www.marburger-bund.de/marburgerbund/bundesverband/presse/pressemitteilungen/pm2007/pm41_07.php

109 Sauer, Leonore/Ette, Andreas: Auswanderung aus Deutschland. Stand der Forschung und erste Ergebnisse zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, hg. von Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, H. 122, 2007, S. 33.

„Das Anerkennungsverfahren umfasste Lehrgänge an einer medizinischen Hochschule, ein Krankenhauspraktikum von vier bis sechs Monaten, eine Prüfung und den Beitritt zur portugiesischen Ärztekammer. Jeder Teilnehmer erhielt ein Stipendium für maximal neun Monate und einen Zuschuss für Bücher, die Kosten für die Antragstellung und etwaige Übersetzungen wurden vom Projekt übernommen. Diese Leistungen wurden ergänzt durch Portugiesischkurse für Fortgeschrittene sowie soziale und psychologische Unterstützung. Zu Beginn nahmen zehn Ärzte an dem Projekt teil, am Ende konnten 105 Ärzte offiziell in ganz Portugal praktizieren.“¹¹⁰

Auch in Deutschland existieren einige Institute, die zugewanderte Ärzt/innen bei der Arbeitsmarkintegration unterstützen. Sogar wenn eine Anerkennung der Qualifikationen möglich ist, benötigen Ärzt/innen Brückenmaßnahmen, die sie mit dem deutschen Gesundheitssystem sowie dem Arztrecht vertraut machen und ihnen die deutsche Fachsprache vermitteln. In diesem Bereich bietet z.B. das VIA Institut für Bildung und Beruf in Nürnberg einen Kurs zur „Integration immigrierter Ärzte/innen und anderer Gesundheitsfachkräfte“ an, der mit einem Zertifikat abgeschlossen wird. Die OBS engagiert sich insbesondere dafür, zugewanderte Ärzt/innen bei der Ablegung der Gleichwertigkeitsprüfung oder durch Studienergänzungen im tierärztlichen Bereich zu unterstützen. Doch dieses Angebot ist auf wenige Plätze beschränkt und nicht für alle Migrantengruppen zugänglich.

Während zugewanderte Ärzt/innen durchaus Chancen haben, zumindest im Rahmen einer Berufserlaubnis in Krankenhäusern zu arbeiten, liegen für andere akademische Heilberufe schlechtere Voraussetzungen vor. Um die Versorgung der Bevölkerung im Krankenhausbereich zu gewährleisten, sind im Bereich der Humanmedizin zugewanderte Arbeitskräfte unverzichtbar. Ein Antrag auf Berufserlaubnis im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens setzt zumindest einen Praktikumsplatz voraus, derartige Plätze sind für Zahnärzt/innen, Apotheker/innen und Psychotherapeut/innen, die seltener in Kliniken tätig werden können, oft nicht verfügbar. In Zahnarztpraxen ist der Bedarf an zugewanderten Zahnärzt/innen, die eine Berufserlaubnis haben, eher gering. Ein besonderes Problem besteht darin, dass Zahnärzt/innen die Leistungen von zugewanderten Assistent/innen nicht bei Krankenkassen abrechnen können. Wer keine Approbation erlangen kann, wird kaum weiter im zahnärztlichen Bereich arbeiten können. Dies gilt auch für Apotheker/innen, die sich eventuell außerhalb der selbständigen Tätigkeit ein Berufsfeld in der Industrie erschließen können. Die Berufschancen für Tierärzt/innen außerhalb einer Praxis sind dagegen vergleichsweise gut, da sie Beschäftigung in Schlachthöfen finden können.

Die Anerkennung von Psychotherapeut/innen – beantragt wird ebenfalls die Approbation oder die befristete Berufserlaubnis – nimmt im Kontext der akademischen Heilberufe eine Sonderstellung ein, da sie auf EU-Ebene nicht zum sektoralen Bereich gehört, sondern der allgemeinen Regelung unterliegt. Damit ist eine automatische Anerkennung auch für EU-Bürger/innen nicht möglich, stattdessen werden ihre Qualifikationen individuell geprüft. Im allgemeinen Bereich darf das Anerkennungsverfahren einen Monat länger dauern: Nach einem Monat muss der Antragstellerin der Empfang der Unterlagen bestätigt werden, spätestens vier Monate danach muss ein begründeter Bescheid vorliegen. Es wird geprüft, ob der Beruf den geschützten Tätigkeiten des Psychologischen Psychotherapeuten oder des Kinder- und Jugendpsychotherapeuten entspricht, und ob Dauer und Inhalt der Ausbildung vergleichbar sind. Falls „wesentliche Unterschiede“ nachweisbar sind, muss die Anerkennungsstelle prüfen, ob Berufserfahrung als Ausgleich

110 EU-Kommission: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Zweite Ausgabe, Luxemburg 2007, S. 57.

wirken kann. Dies wird vor allem bei einer kürzeren Ausbildung angewendet. Liegen Unterschiede bei Fächerinhalten vor, sind Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen, deren Absolvierung eine volle Anerkennung ermöglicht. So wurden z.B. Nachqualifizierungen im Bereich der Klinischen Psychologie entwickelt.

„Antragsteller mit einem Ausbildungsnachweis aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang zu absolvieren oder eine Eignungsprüfung abzulegen, wenn

1. ihre nachgewiesene Ausbildungsdauer mindestens ein Jahr unter der in diesem Gesetz geregelten Ausbildungsdauer liegt,
2. ihre Ausbildung sich auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die durch die Ausbildung nach diesem Gesetz und der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung (...) vorgeschrieben sind, (...)

und ihre nachgewiesene Berufserfahrung nicht zum Ausgleich der (...) genannten Unterschiede geeignet ist. Die Antragsteller haben das Recht, zwischen dem Anpassungslehrgang und der Eignungsprüfung zu wählen.“¹¹¹

Für Drittstaatsangehörige gibt es im Vergleich zur Ärzteanerkennung keinen Unterschied im Verfahren, die Bestimmungen des Psychotherapeutengesetzes sind analog zur BÄO gefasst und sehen im Regelfall eine Kenntnisstandprüfung zum Nachweis der Gleichwertigkeit der Ausbildung vor. Die Prüfung der Berufserfahrung ist bei Drittstaatsangehörigen ebenso wenig vorgesehen wie die Möglichkeit einer Teilanerkennung, die durch Ausgleichsmaßnahmen zu einer vollen Anerkennung führen könnte. Für Drittstaatsangehörige oder Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen bedeutet das Anerkennungsverfahren „Alles oder Nichts“.

3.2.1.2 Anerkennung für Krankenschwestern und Krankenpfleger, Altenpfleger/innen und weitere Gesundheitsfachberufe

Zahlreiche Gesundheitsfachberufe werden in Deutschland an Fachschulen gelehrt und sind bundeseinheitlich geregelt. Die meisten Ausbildungszeiten betragen in Vollzeit drei Jahre, die Qualifikation des Pharmazeutisch-technischen Assistenten (PTA) kann auch in zweieinhalb Jahren erworben werden. Wenn Krankenschwestern oder -pfleger („Gesundheits- und Krankenpfleger“), Altenpfleger/innen, Hebammen und Entbindungspfleger, Rettungsassistent/innen, Ergotherapeut/innen, Logopäd/innen, Orthopist/innen, Diätassistent/innen, Podolog/innen, Physiotherapeut/innen und Masseur/innen, medizinisch-technische oder pharmazeutisch-technische Assistent/innen eine Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikation anstreben, wird die Erlaubnis beantragt, die jeweilige staatlich geschützte Berufsbezeichnung führen zu dürfen. Die Anerkennung ist in den Berufsfachgesetzen in Verbindung mit der zugehörigen deutschen Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den einzelnen Beruf geregelt.¹¹²

Abgesehen von den Berufen der Hebamme und der Krankenschwester, deren Ausbildungen in der EU durch sektorale Richtlinien geregelt werden, unterliegen alle Berufe der allgemeinen Anerkennungsregelung. Dadurch muss in jedem Fall individuell geprüft werden, ob eine Anerkennung möglich ist. EU-Bürger/innen können das System der Ausgleichsmaßnahmen nutzen,

111 Deutscher Bundestag, Drs. 16/5385, S. 23.

112 Diese sind – neben den akademischen Heilberufen – im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der RL 2005/36/EG aufgelistet. Ebd., Begründung, S. 2f.

falls „wesentliche Unterschiede“ in der Ausbildung nachgewiesen werden. Drittstaatsangehörige können dagegen seit einigen Jahren wie im Bereich der akademischen Heilberufe verpflichtet werden, eine Kenntnisstandprüfung zum Nachweis der Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung abzulegen. Dabei ist zu beachten, dass sich die Kenntnisstandprüfung auf den Inhalt der staatlichen Prüfung erstrecken kann – sie ist nicht zu verwechseln mit der „Eignungsprüfung“ für EU-Bürger/innen, die als Ausgleichsmaßnahme im Fall einer Teilanerkennung gewählt werden kann und die sich nur auf Bereiche beziehen darf, in denen Defizite festgestellt wurden. Drittstaatsangehörige können sich Praktikumsplätze in einem Krankenhaus suchen, arbeiten dort oft sechs bis neun Monate und werden danach an einer Berufsfachschule für Krankenpflege geprüft.

Das Regierungspräsidium Darmstadt bietet Informationsblätter für Antragsteller/innen an, die für verschiedene Gesundheitsberufe verfügbar sind. In der Krankenpflege besteht die Prüfung zunächst aus einem mündlichen Teil, der in 30 Minuten Aufgaben der Pflege thematisiert. Im praktischen Teil, der sich über drei Stunden erstreckt, werden Kompetenzen geprüft: Prüflinge müssen unter anderem ihr Pflegehandeln begründen und die Dokumentation von Krankheitsverläufen durchführen können.¹¹³

Eine Anerkennung aufgrund der Gleichwertigkeit der Ausbildungen wird im Bereich der Drittstaatsangehörigen selten bescheinigt, ein Großteil der ausländischen Pflegekräfte arbeitet daher ohne Anerkennung – und ohne die entsprechende tarifliche Bezahlung – im Helferbereich bzw. im Rahmen von Praktika. Bis 2003 wurden Kranken- bzw. Altenpfleger/innen oft nach unten gestuft und als Kranken- oder Altenpflegehelfer/innen anerkannt. Beide Berufe zählen nicht mehr zu den durch Bundesrecht reglementierten Berufen, werden nun aber z.T. auf Länderebene reglementiert. Altenpfleger/innen aus den GUS-Staaten können generell nicht mit einer Anerkennung rechnen, da ihre Ausbildung Teil der allgemeinen Krankenpflege ist. Auch langjährige Berufserfahrung wird bei ihnen in der Regel nicht als Ausgleich gewürdigt.

Auf europäischer Ebene verlief die Anerkennung von Krankenpflegeausbildungen in der Vergangenheit ebenfalls nicht problemlos, da es spezifische Unterschiede in den Mitgliedstaaten gibt, die einer Anerkennung im Wege standen. In einigen Staaten wird die Ausbildung auf Graduiertenebene erworben. Qualifikationen anzuerkennen, die nicht dasselbe Niveau haben, erfordert Flexibilität. Auch wenn ausländische Ausbildungen Hochschuldiplome verlangen, z.B. bei Physiotherapeut/innen in den Niederlanden oder Ergotherapeut/innen in Spanien, wurden diese in Deutschland oft nicht anerkannt, u.a. mit der Begründung, dass bei Hochschulausbildungen zwar theoretische Kenntnisse erworben würden, in der Praxis aber Defizite zu erwarten seien. Dies gilt auch für den außereuropäischen Bereich, z.B. verfügen Krankenschwestern und -pfleger aus Brasilien nach vierjährigem Studium über einen Hochschulabschluss.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Deutschland für viele Gesundheitsberufe einen mittleren Bildungsabschluss voraussetzt. Im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens wird auch geprüft, ob die Zugangsvoraussetzungen gleich sind. Sind sie das nicht – z.B. kann man in der Schweiz mit einem Hauptschulabschluss pharmazeutisch-technische Assistentin werden –, gibt es in Deutschland in der Regel trotz langjähriger Berufserfahrung keine Anerkennung, obwohl die Ausbildungsordnungen der deutschen Fachschulen Zugangsmöglichkeiten mit Hauptschulabschluss durchaus vorsehen, wenn bereits eine Ausbildung abgeschlossen wurde.

113 Siehe die Merkblätter, die zum Download bereit gestellt werden, URL: http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?cid=dc9dac21686ef07d4d40600a862bfac7

Neben dem Niveauabgleich kann ein Vergleich der Berufsbilder zur Nichtanerkennung führen. In Deutschland sind spezialisierte Ausbildungen, z.B. in der Psychiatrie Teil möglicher Weiterbildungen, in der Schweiz dagegen gibt es Fachkrankenschwester/innen für die Psychiatrie. Diese wurden in Deutschland weder in ihrem Fachbereich noch auf der Grundlage allgemeiner Krankenpflege anerkannt. Allerdings wurde dieser Bereich in die RL 2005/36/EG und in das Gesetz über die Berufe in der Krankenpflege aufgenommen, so dass in Zukunft auch spezialisierte Ausbildungen anerkannt werden können. Dennoch wäre es ein Missverständnis davon auszugehen, dass EU-Bürger/innen generell mit einer vollen Anerkennung rechnen können. In jeder Ausbildung lassen sich Unterschiede finden, Auflagen sind die Normalität: In Bescheiden wird häufig verlangt, dass deutsche Rechtskenntnisse oder Berufsvorschriften nachgeschult werden müssen. Auch im Altenpflegebereich sind Anerkennungen selten, da diese spezialisierte deutsche Ausbildung kaum Pendant kennt. Ausländische Altenpflegerinnen können zwar oft langjährige Berufserfahrung nachweisen, stehen im Anerkennungsverfahren jedoch vor dem Problem, dass sie eine allgemeine Krankenpflegeausbildung absolviert haben. Sogar für österreichische „Altenfachbetreuerinnen“ – im Großteil der Fälle sind Frauen betroffen – wird eine Anerkennung an Auflagen gebunden, da diese Ausbildung kürzer als die deutsche ist und die Inhalte differieren. Einige Berufe im Gesundheitsbereich sind nur in einigen Ländern der EU reglementiert. Hier kommen Sonderregelungen zum Tragen, z.B. bei Ergotherapeut/innen. Ist dieser Beruf im Herkunftsland nicht reglementiert, so muss die Zuwanderin nicht nur ihre Qualifikation vorlegen, sondern zudem nachweisen, dass sie in den letzten zehn Jahren mindestens zwei Jahre lang als Ergotherapeutin tätig war. Das Krankenpflegegesetz und das Hebammengesetz listen die komplizierten Anerkennungsregelungen im Fall älterer Ausbildungen auf. So verfügen Inhaber/innen ausländischer Qualifikationsnachweise auch über Anerkennungsmöglichkeiten, wenn ihre Ausbildung vor dem Beitritt ihres Herkunftslandes zur EU lag. Sogar wenn ihre Ausbildung so weit zurückliegt, dass sie nicht richtlinienkonform sein kann, weil Anerkennungsrichtlinien noch nicht vorlagen, können sie ihren Beruf aufgrund „erworbener Rechte“ ausüben. Eine Anerkennung aufgrund erworbener Rechte führt zur Auflage einer Ausgleichsmaßnahme, falls die nachzuweisende Berufserfahrung nicht als Ausgleich geeignet ist. Wenn die Ausbildung im Zeitrahmen der Richtliniengültigkeit liegt, müssen z.B. die Bürger/innen der osteuropäischen Länder zusätzlich zu ihrem Qualifikationsnachweis eine Konformitätsbescheinigung ihres Herkunftslandes vorlegen.

Bürger/innen aus der Tschechischen Republik, Slowenien und den Baltenrepubliken „ist die Erlaubnis zu erteilen, wenn die zuständigen Behörden der jeweiligen Mitgliedstaaten bescheinigen, dass dieser Ausbildungsnachweis [erworben in der ehemaligen Sowjetunion bzw. Tschechoslowakei bzw. Jugoslawien] hinsichtlich der Aufnahme und Ausübung des Berufs der Krankenschwester oder des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, in ihrem Hoheitsgebiet die gleiche Gültigkeit hat wie der von ihnen verliehene Ausbildungsnachweis und eine von den gleichen Behörden ausgestellte Bescheinigung darüber vorgelegt wird, dass die betreffende Person in den fünf Jahren vor Ausstellung der Bescheinigung mindestens drei Jahre ununterbrochen tatsächlich und rechtmäßig die Tätigkeit als Krankenschwester oder des Krankenpflegers (...) in ihrem Hoheitsgebiet ausgeübt hat.“¹¹⁴ Polnische Antragsteller/innen müssen im Fall einer Ausbildung auf Graduiertenebene nachweisen, in den letzten fünf Jahren drei Jah-

114 Deutscher Bundestag, Drs. 16/5385, S. 143.

re ohne Unterbrechung gearbeitet zu haben, bei Qualifikationen von medizinischen Fachschulen ist der Nachweis von fünf Jahren Berufserfahrung in den letzten sieben Jahren notwendig.

Ähnlich wie bei den Ärzt/innen sind auch die Gesundheitsfachberufe dringend auf ausländische Fachkräfte angewiesen. Dies hat sich auf die Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) ausgewirkt, die Zuwanderung von Kranken- und Altenpflegepersonal auf bilateraler Ebene ermöglicht. Durch Absprachen der Arbeitsverwaltungen kann qualifiziertes Personal mit Deutschkenntnissen einreisen, innerhalb eines Jahres muss eine Anerkennung der Qualifikation erfolgen. Die Bedeutung dieser Regelung ist allerdings gering: Für das Jahr 2005 verzeichnet der Migrationsbericht 2005 in diesem Kontext nur elf Krankenpflegekräfte, die größtenteils aus Kroatien stammen. 2002 hatte die Zahl der Vermittlungen nach Deutschland noch bei 358 gelegen.¹¹⁵

Für die bereits in Deutschland lebenden ausländischen Gesundheitsfachkräfte bestehen andere Probleme, da sie oft nicht entsprechend ihrer Fähigkeiten anerkannt und bezahlt werden. Die Prüfungsordnungen in den Gesundheitsberufen sind durchaus ausbaufähig. Schon jetzt ist es möglich, die Ausbildung zu verkürzen. Plätze an Fachschulen sind jedoch rar; in vielen Fällen sind Migrant/innen mit den Gebühren überfordert. Zudem gibt es kaum Kurse, die als Vorbereitung auf Prüfungen genutzt werden können.

3.2.1.3 Anerkennung in den Rechtsberufen

Die Berufsausübung der Jurist/innen wird durch diverse europäische Richtlinien geregelt, die neben der RL 2005/36/EG bestehen bleiben und sowohl die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in anderen Mitgliedstaaten (98/5/EG) als auch die Förderung des freien Dienstleistungsverkehrs für Rechtsanwälte/innen (77/249/EG) regeln.

Rechtsanwälte/innen aus EU-Ländern haben die Möglichkeit, unter ihrer originalen Berufsbezeichnung in Deutschland zu praktizieren, sowohl in Gemeinschaftsrecht als auch im deutschen Recht. Die Rechtsanwaltskammern sind verpflichtet sie aufzunehmen; nach drei Jahren können sie die deutsche Berufsbezeichnung beantragen, falls sie Kenntnisse im deutschen Recht nachweisen bzw. ihre bearbeiteten Fälle vorlegen. Diese Bestimmungen wurden im Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte/innen in Deutschland (EuRAG) umgesetzt. Zwar ist es immer noch möglich, sich einer Eignungsprüfung nach RL 2001/19/EG bzw. 2005/36/EG zu unterziehen, um eine Anerkennung als Rechtsanwalt zu erhalten, doch ist diese Form der Anerkennung durch die weiter reichenden Möglichkeiten des EuRAG nahezu bedeutungslos geworden.

Anerkennungsmöglichkeiten werden zudem durch das Deutsche Richtergesetz (DRiG), die Bundesrechtsanwaltsordnung und das Rechtsberatungsgesetz bzw. das Rechtsanwaltsdienstleistungsgesetz geregelt. Wer in Deutschland eine Anerkennung als Anwalt beantragen möchte, muss nachweisen, dass er im Herkunftsland zur Ausübung des Rechtsanwaltsberufs berechtigt ist. In vielen Staaten gehen der Zulassung als Anwalt zwei Ausbildungsabschnitte voraus; dem theoretischen Teil an einer Hochschule folgt ein praktischer Teil – in Deutschland das Referendariat, das mit dem Zweiten Staatsexamen abgeschlossen wird. Erst mit dem erfolgreichen Abschluss der Zweiten juristischen Staatsprüfung wird nach DRiG die Befähigung zum Richteramt erwor-

115 BMI, 2006b, S. 76.

ben, die auch Voraussetzung für die Ausübung der Berufe Rechtsanwalt, Staatsanwalt oder eine Tätigkeit im höheren Verwaltungsdienst ist. Dann ist auch die Eintragung als Anwalt möglich. Wenn eine ausländische Juristin eine Anerkennung beantragt, muss sie die Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung nachweisen; allerdings werden die Abschlüsse mit der Ebene des Ersten Staatsexamens verglichen. Ein unmittelbarer Zugang zum Beruf ist so auch mit einer Anerkennung kaum möglich; zunächst muss sich die Zuwanderin dem Referendariat und abschließend dem Zweiten Examen unterziehen. In § 112a des DRiG wird die „Gleichwertigkeitsprüfung für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst“ geregelt:

„(2) 1 Die Prüfung der nach Absatz 1 erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erstreckt sich auf das Universitätsdiplom und die vorgelegten Nachweise, insbesondere Diplome, Prüfungszeugnisse, sonstige Befähigungsnachweise und Nachweise über einschlägige Berufserfahrung. 2 Ergibt die Prüfung keine oder nur eine teilweise Gleichwertigkeit, wird auf Antrag eine Eignungsprüfung durchgeführt.

(3) 1 Die Eignungsprüfung ist eine in deutscher Sprache abzulegende staatliche Prüfung, die die notwendigen Kenntnisse im deutschen Recht betrifft und mit der die Fähigkeit beurteilt werden soll, den juristischen Vorbereitungsdienst erfolgreich abzuschließen. 2 Prüfungsfächer sind das Zivilrecht, das Strafrecht und das Öffentliche Recht einschließlich des jeweils dazugehörigen Verfahrensrechts.“¹¹⁶

Für EU-Bürger/innen ist die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst vor allem dann sinnvoll, wenn zwar eine Ausbildung abgeschlossen wurde, aber noch keine Zulassung vorlag. Falls Migrant/innen nachweisen können, dass sie bereits über die verlangten Kenntnisse im deutschen Recht verfügen, ist die Befreiung von einzelnen Prüfungsleistungen möglich.

Seit 2007 muss zudem die „Morgenbesser-Entscheidung“ des EuGH beachtet werden, die Anerkennungsablehnungen aufgrund der bloßen Existenz von Unterschieden in der Ausbildung Grenzen setzte; demnach darf eine juristische Qualifikation nicht nur deshalb als irrelevant betrachtet werden, weil sie nicht im Aufnahmestaat erworben wurde. Anerkennungsstellen haben durchaus die Möglichkeit, die besondere Bedeutung des jeweiligen nationalen Rechts für die Ausübung juristischer Berufe zu würdigen, müssen die Ablehnung aufgrund von Unterschieden aber begründen.

Angewendet wird diese Bestimmung auch bei Spätaussiedler/innen, die über Drittlandsdiplome verfügen. Die juristischen Ausbildungen vor allem russischer Universitäten müssen in diesem Kontext im Rahmen von Einzelfallprüfungen mit deutschen Standards verglichen werden.

„Eine solche Gleichwertigkeit setzt voraus, dass die im Ausland abgelegte Prüfung die Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit und methodischer Rechtsanwendung sowie zur Einarbeitung in die Hauptgebiete des deutschen Rechtes und dessen praktischer Anwendung innerhalb angemessener Zeit – unter Loslösung vom erlernten Heimatrecht – nachweist. Das zugrunde liegende Studium muss für die Anerkennung als der Ersten juristischen Staatsprüfung gleichwertig in Ausbildungsbreite und -tiefe mit dem typischen deutschen rechtswissenschaftlichen Studium vergleichbar sein. Dies soll dann der Fall sein, wenn das Studium nach Stoffangebot, Ausbildungsdauer, Ausbildungsintensität, Prüfungsumfang und Prüfungsanforderungen dem deutschen rechtswissenschaftlichen Studium entspricht. Für die Zweite juristische Staatsprüfung als eine die unmittelbare Berufsfähigkeit vermittelnde Prüfung kommt eine Anerkennung als gleichwertig nicht in Betracht. Nach den den Landesjustizverwaltungen vorliegenden Sachverständigengutachten ist von einer Gleichwertigkeit der in der früheren UdSSR abgelegten Prüfungen mit der Ersten juristischen Staatsprüfung dann auszugehen, wenn dem erworbenen Diplom ein fünfjähriges Tagespräsenzstudium mit einer Diplomarbeit und einem mündlichen Examen an einer Hochschule des Bildungs- oder Justizministeriums zugrunde liegt. An einer fünfjährigen Studiendauer soll nicht zuletzt deshalb festzuhalten sein, weil großenteils nur die Hälfte der Studienzeit für die Kernfächer des Rechts vorgesehen ist. Das Diplom muss die Qualifikation eines ‚Juristen‘

116 Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3416), § 112a.

ausweisen, und zwar in Abgrenzung zu Fachschulen, die auch ‚Juristen‘ unter Hochschulniveau ausbilden, auf dem Niveau eines ‚Spezialisten‘.“¹¹⁷

Drittstaatsangehörige finden im DRiG keine Berücksichtigung, sie haben keine Möglichkeit, im deutschen Recht zu praktizieren. Dennoch können sie eine Rechtsberatungserlaubnis beantragen und in die Kammer aufgenommen werden, falls sie aus einem Mitgliedstaat der Welthandelsorganisation (WHO) stammen. Die Niederlassung erfolgt dann unter der Berufsbezeichnung des Herkunftsstaates und ermöglicht Rechtsbesorgung auf dem Gebiet des Herkunftsstaates und des Völkerrechts.¹¹⁸ Das Bundesjustizministerium führt eine Liste für WHO-Anwält/innen, die auf Antrag erweitert werden kann, falls ein Staat dort noch nicht geführt wird.

Im Bereich der juristischen Berufe hat der Gesetzgeber von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine Prüfung vorzuschreiben. Die Anerkennungsrichtlinien der EU sehen vor, dass in begründeten Fällen das Wahlrecht zwischen Anpassungsmaßnahme und Eignungsprüfung wegfallen kann; die Prüfung wird beim Vorliegen „wesentlicher Unterschiede“ somit obligatorisch. Dies ist auch der Fall bei ausländischen Wirtschaftsprüfer/innen und Steuerberater/innen. Anerkennung bedeutet, dass sie zur Eignungsprüfung für Wirtschaftsprüfer bzw. Steuerberater zugelassen werden. „Mit der erfolgreich abgelegten Eignungsprüfung werden dieselben Rechte erworben wie durch die erfolgreich abgelegte Steuerberaterprüfung.“¹¹⁹ Nach dem Bestehen können sie bei der jeweiligen Kammer eingetragen werden und dann in ihrem Beruf arbeiten. Einen Antrag auf Zulassung können laut Steuerberatungsgesetz und Wirtschaftsprüferordnung nur EU-Bürger/innen stellen oder Drittstaatsangehörige, die Anerkennung sowie drei Jahre Berufserfahrung in einem EU-Mitgliedstaat nachweisen können. Die Zahl der Migrant/innen, die diese Laufbahn anstreben, ist jedoch vergleichsweise gering.

3.2.2 De-jure-Anerkennung in Gesetzen der Bundesländer

Zu den reglementierten Berufen, die durch Ländergesetze geregelt sind, gehören die technischen Berufe der Ingenieur/innen und Architekt/innen sowie der pädagogische Bereich: Erzieher/innen, Lehrer/innen, Sozialarbeiter/innen. Auch die Berufe Dolmetscher und Übersetzer werden auf Länderebene staatlich geregelt, allerdings gilt dies nicht für jedes Bundesland. Im Bereich der Ländergesetzgebung wird Anerkennung erschwert, wenn unterschiedliche Bedingungen vorliegen. Im Erzieher- und Sozialarbeiterbereich ist oft unklar, ob überhaupt Regelungen zur Anerkennung für Zuwanderinnen und Zuwanderer getroffen wurden. Prüfungsordnungen sehen ausländische Qualifikationen häufig nicht vor, zuständige Anerkennungsstellen sind nicht klar benannt. In diesen Fällen geht es kaum noch um die Frage, ob ausländische Qualifikationen fair bewertet werden, sondern Migrant/innen werden daran gehindert, überhaupt Zugang zu einem Anerkennungsverfahren zu finden. Die föderale Zersplitterung ist in diesem Kontext ein massives Hindernis für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern.

Im Fall der Architekt/innen und Ingenieur/innen liegen sechzehn Ländergesetze vor; allerdings sind diese zum Teil veraltet. Obwohl im Oktober 2007 die RL 2005/36/EG umgesetzt sein muss,

117 Aus dem Schreiben einer Landesjustizverwaltung zur Anerkennung von Jurist/innen, das dem Teilprojekt „Global Competences“ vorliegt.

118 Geregelt ist diese Bestimmung im Rechtsberatungsgesetz und in § 206 der Bundesrechtsanwaltsordnung.

119 Steuerberatungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. November 1975 (BGBl. I S. 2735), zuletzt geändert durch Artikel 25 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3416), § 37a Abs. 2 Satz 2.

liegen bislang nur für wenige Länder Gesetzentwürfe vor. Dies bedeutet, dass Migrant/innen sich direkt auf den Wortlaut der Richtlinien berufen können.

3.2.2.1 Anerkennung im pädagogischen Bereich: Lehrer/innen, Erzieher/innen, Sozialarbeiter/innen

Die Anerkennung für erzieherische Berufe spielt eine wichtige Rolle, da zahlreiche Migrant/innen als Lehrer/innen oder im Vorschulbereich gearbeitet haben, bevor sie nach Deutschland kamen. Gleichzeitig wird der Lehrermangel, der sich seit einigen Jahren in Deutschland abzeichnet, immer massiver. Insbesondere in mathematischen und naturwissenschaftlichen Fächern werden bereits Personen beschäftigt, die keine Lehrerausbildung haben. Der Deutsche Philologenverband meldete im September 2007, dass bundesweit 16.000 Lehrer fehlen; der Anteil der Seiteneinsteiger ohne Lehrerfahrung betrage inzwischen fast 20 Prozent.¹²⁰ Eltern und Ein-Euro-Jobber werden als Aufsichtskräfte eingesetzt. Der bayerische Kultusminister Schneider zog im Juli 2007 in Erwägung, pensionierte Lehrer/innen oder Lehramtsstudent/innen höherer Semester als Vertretungslehrer/innen zu gewinnen. Als weiteres Ziel nannte er die Begrenzung der Klassen auf 34 Schüler. Dies wird im internationalen Vergleich als viel zu hoch gewertet. Im Bereich der Erzieher/innen wird der geplante Ausbau der Kinderbetreuung zu einem erhöhten Fachkräftebedarf führen. Dennoch ist die gezielte Rekrutierung der ausländischen Reserven, die längst in Deutschland leben, kein öffentlich diskutiertes Thema.

Eine Schriftliche Kleine Anfrage der GAL-Abgeordneten Nebahat Güclü in der Bürgerschaft Hamburg thematisierte die Anerkennung im Erziehungsbereich. In der Antwort des Senats wurden die minimalen Anerkennungsmöglichkeiten insbesondere für Lehrer/innen deutlich: Für das Jahr 2006 lagen 168 Anerkennungsanträge vor, 48 aus EU-Ländern, 120 aus Nicht-EU-Ländern, positiv beschieden wurden neun. Im Jahr 2005 war die Bilanz entsprechend: 181 Anträge wurden gestellt, 50 aus EU-Ländern, 131 aus Nicht-EU-Ländern, nur sechs führten zu einer vollen Anerkennung.¹²¹ Zwar wurde erwähnt, dass Teilerkennungen auch für Drittstaatsangehörige vorgesehen seien, doch die Handhabung dieser Möglichkeit scheint sich darauf zu beschränken, dass ein erneutes Lehramtsstudium nötig wird, in dem Teilbereiche erlassen werden. „Teilerkennungen einer auswärtigen Lehrbefähigung werden im Allgemeinen als Grundlage eines verkürzten Studiengangs an der Universität Hamburg genutzt.“¹²² Dies können sich Migrant/innen oft nicht leisten. Im Bereich der Erzieher/innen wurde nicht erläutert, ob neben EU-Bürger/innen auch Drittstaatsangehörige Anträge stellten.

„Erzieherinnen und Erzieher sowie sozialpädagogische Assistentinnen und Assistenten mit ausländischem Bildungsabschluss müssen eine ausreichende Berufspraxis, in Deutschland erworbene zusätzliche Qualifikationen (insbesondere im Familien- und Jugendhilferecht) und hinreichende deutsche Sprachkenntnisse entsprechend der Stufe C1 des Europäischen Referenzrahmens nachweisen. (...) Die Anträge auf Anerkennung

120 Vgl. Hertzfeldt, Eva: Philologenverband zur Lehrerversorgung an deutschen Schulen: „Situation so schwierig wie seit 35 Jahren nicht mehr!“ Pressemitteilung des Deutschen Philologenverbandes vom 17.09.2007, URL: [http://www.dphv.de/index.php?id=20&tx_ttnews\[tt_news\]=99&tx_ttnews\[backPid\]=16&cHash=7249b1bc86](http://www.dphv.de/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=99&tx_ttnews[backPid]=16&cHash=7249b1bc86)

121 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Nebahat Güclü (GAL) vom 15.05.07, Drs. 18/6255, 22.05.2007, S. 2. Eine ähnliche Anfrage im Landtag des Saarlandes führte zu vergleichbaren Zahlen für die Lehreranerkennung; zwischen 2000 und 2005 wurden 278 Anträge gestellt, positiv wurden 22 beschieden. Landtag des Saarlandes: Antwort zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (B90/Grüne), Drs. 13/502, 06.07.2005, S. 2.

122 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 18/6255, S. 2.

auswärtiger Ausbildungen zu Erzieherinnen und Erziehern sowie sozialpädagogischen Assistentinnen und Assistenten werden statistisch nicht erfasst und können in der für die Beantwortung der Schriftlichen Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht erhoben werden. Als Erfahrungswert ist von circa 15 Anerkennungsanträgen für die Erzieherausbildung und circa zehn für die Ausbildung sozialpädagogische Assistenz auszugehen. Circa 90 Prozent der eingehenden Anträge führen zu einem Anerkennungsbescheid, der berechtigt, die Berufsbezeichnung ‚Staatlich anerkannte Erzieherin/Staatlich anerkannter Erzieher‘ oder ‚Staatlich anerkannte sozialpädagogische Assistentin/Staatlich anerkannter sozialpädagogischer Assistent‘ zu führen.“¹²³

Die Antwort führt weiter aus, dass in Einzelfällen ein Anpassungslehrgang an der Fachschule für Sozialpädagogik durchgeführt wurde. Es wird nicht erläutert, ob es sich dabei um eine Ausgleichsmaßnahme für EU-Bürger/innen handelt, die bei der Prüfung ihrer Ausbildung wahlweise möglich ist, wenn „wesentliche Unterschiede“ zur deutschen Qualifikation vorliegen. Anpassungsmaßnahmen an Fachschulen müssen in der Regel von den Migrant/innen selbst finanziert werden.

Eine ähnliche Anfrage mehrerer CDU-Abgeordneter in Rheinland-Pfalz im Jahr 2000 hatte ergeben, dass es im ganzen Bundesland jährlich „weniger als fünf“ Anträge auf Berufsanerkennung für Erzieher/innen gäbe.¹²⁴

„Die für die Ausbildung und Berufsanerkennung von Staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erziehern zuständigen Landesressorts Rheinland-Pfalz haben sich Mitte der 90er Jahre dafür ausgesprochen, in EU-Mitgliedstaaten absolvierte Ausbildungen voll anzuerkennen.“¹²⁵

Anerkennungen für Drittstaatsangehörige wurden nicht erwähnt.

Anerkennungen im pädagogischen Bereich sind besonders problematisch, weil die Qualifikationen auf das jeweilige Schulsystem zugeschnitten sind. Auch im vorschulischen Bereich gibt es große Unterschiede. In Deutschland sind Erzieher/innen in der Regel außerhalb der Schulen tätig, z.B. im Kindergarten- und Heimbereich sowie in der Jugendarbeit. Die Ausbildung dauert in den meisten Bundesländern drei Jahre; zwei Jahre findet sie an Fachschulen statt, ein Jahr dauert das zusätzlich notwendige Praktikum. In Thüringen finden Praktika in mehreren Blöcken statt. In Niedersachsen entfällt das Praktikum, da eine Ausbildung Sozialassistent vorausgesetzt wird. In Nordrhein-Westfalen dauert die Ausbildung vier Jahre, allerdings wird mit dem Abschluss gleichzeitig die Allgemeine Hochschulreife erworben. Vorausgesetzt wird meist ein mittlerer Bildungsabschluss, z.T. mit einer pädagogischen Ausbildung, Abiturient/innen müssen mindestens vier Monate praktische Erfahrung nachweisen.

In zahlreichen Ländern der Welt ist das Berufsbild anders. Erzieher/innen werden häufig an Hochschulen ausgebildet; z.T. sind diese Ausbildungen verbunden mit der Ausbildung von Primarschullehrer/innen. Die Vorschule bzw. die Bemühungen um die frühkindliche Bildung haben z.B. im frankophonen Bereich eine Institutionalisierung und damit auch Professionalisierung erreicht, die in Deutschland kaum verbreitet ist. Die Akademisierung der Erzieherausbildung liegt hier erst in den Anfängen. Viele Staaten fokussieren die Kinderbetreuung ab drei Jahren; eine Ausbildungsbreite, die auch noch Jugendliche als Zielgruppe integriert, würde als kontraproduktiv gesehen. Da deutsche Anerkennungsstellen nur ungern ausländische Erzieher/innen anerkennen, denen die große Breite der deutschen Erzieherausbildung fehlt, liegt ein spezifisches

123 Ebd., S. 1f.

124 Landtag Rheinland-Pfalz: Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Schmidt, Angela Schneider-Forst und Erhard Lelle (CDU) vom 31.03.2000, Drs. 13/5715, 27.04.2000, S. 2.

125 Ebd., S. 1.

Anerkennungshindernis vor. Flexibilität und die Wertschätzung von niveauvollen Ausbildungen mit einer großen Ausbildungstiefe sind notwendig. Möglich ist die Einschränkung in einem Anerkennungsbescheid auf ein bestimmtes Berufsfeld. Auf der Ebene der akademisch ausgebildeten Sozialpädagogen/innen oder Sozialarbeiter/innen sehen Anerkennungsstellen oft keine Anerkennungsmöglichkeit. Berichtet wird, dass europäische Ausbildungen auf Hochschulniveau als Sozialpädagogische Assistent/innen anerkannt werden – ein Akt der Degradierung. Der umgekehrte Fall würde zu einer Nichtanerkennung führen.

Aus Berichten der Europäischen Kommission über die Anerkennung in den Mitgliedstaaten geht hervor, dass andere Länder der EU mehr Flexibilität zeigen: Finnlands universitäre Ausbildung zum Sozialarbeiter dauert fünf Jahre. Unabhängig davon haben finnische Anerkennungsstellen auch Sozialarbeiter/innen anerkannt, die nur eine zweijährige Fachschulausbildung vorweisen konnten, und ihnen das volle Berufsfeld eröffnet.¹²⁶

Die Mehrzahl der Bundesländer regelt den Berufszugang bzw. die staatliche Anerkennung für Erzieher/innen, Heilerziehungspfleger/innen, Sozialpädagogen/innen, Sozialpädagogische Assistent/innen und andere Sozialberufe durch Prüfungs- bzw. Fachschulordnungen oder weitere Rechtsverordnungen. In Baden-Württembergs Erzieherverordnung umschreibt § 36a „Anerkennung von EU-/EWR-Befähigungsnachweisen“ die Anwendung der allgemeinen Regelung nach den Anerkennungsrichtlinien, die für europäische Erzieher/innen eine individuelle Prüfung ihrer Ausbildung sowie Ausgleichsmaßnahmen im Fall einer Teilanerkennung vorsieht. Im „Sozialberufe-Anerkennungsgesetz“ Berlins wird auch Drittstaatsangehörigen unabhängig von EU-Richtlinien explizit ein Anerkennungsverfahren ermöglicht. Dies regelt bislang kaum ein anderes Bundesland. § 2, „Staatliche Anerkennung vergleichbarer Ausbildungen“, sieht vor:

„Eine außerhalb der Europäischen Union (...) in einem der unter § 1 Abs. 2 genannten sozialen Berufe abgeschlossene Ausbildung kann von der nach § 1 Abs. 3 zuständigen Senatsverwaltung oder einer ihr nachgeordneten Behörde der nach diesem Gesetz staatlich anerkannten Ausbildung gleichgestellt werden, wenn die Ausbildung nach Inhalt und Dauer den im Land Berlin geltenden Bestimmungen entspricht.“¹²⁷

Brandenburgs Sozialberufsgesetz sieht eine Anerkennung ausländischer Abschlüsse vor, falls die Ausbildung gleichwertig ist. Das Sächsische „Gesetz über die staatliche Anerkennung von Diplom-Sozialarbeitern, Diplom-Sozialpädagogen und Diplom-Heilpädagogen“ sieht in jedem Fall eine „Anerkennungsprüfung“ vor, die in Form eines Fachgesprächs durchgeführt wird. Die Umsetzung der RL 2005/36/EG liegt in diesen Fällen noch nicht vor. Mecklenburg-Vorpommern hat seine „Fachschulverordnung Sozialwesen“ angepasst; sie entspricht den Vorgaben der 2005/36/EG aber nur zum Teil, da Drittstaatsangehörige, die über eine EU-Anerkennung sowie über die geforderte Berufserfahrung verfügen, nicht vorgesehen sind. Rheinland-Pfalz regelt die Anerkennung von Erzieher/innen und Heilpädagogen/innen im Schulgesetz; hier sind die Regelungen der 2005/36/EG vollständig umgesetzt. In der zugehörigen Landesverordnung werden die hohen Hürden für eine Anerkennung deutlich. Sie ist möglich, wenn:

126 EU-Kommission, 2000, S. 43.

127 Gesetz über die staatliche Anerkennung in sozialpädagogischen und sozialpflegerischen Berufen im Land Berlin (Sozialberufe-Anerkennungsgesetz – SozBAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 2004 (GVBl. S. 443), zuletzt geändert am 7. September 2006 (GVBl. S. 894), § 2 Abs. 2.

„das Diplom oder das Prüfungszeugnis zum unmittelbaren Zugang zum Beruf Erzieherin oder Erzieher oder Heilpädagogin oder Heilpädagoge im Herkunftsstaat berechtigt und der Beruf mit dem entsprechenden Berufsbild in Rheinland-Pfalz im Wesentlichen übereinstimmt, das Diplom oder das Prüfungszeugnis mindestens zwei Teilbereiche im Tätigkeitsfeld der staatlich anerkannten Erzieherin oder des staatlich anerkannten Erziehers umfasst oder die Befähigung vermittelt, beeinträchtigten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen heilpädagogische Hilfen zu geben, die für das Diplom oder das Prüfungszeugnis erforderliche Ausbildung keine wesentlichen fachwissenschaftlichen, fachpraktischen, fachdidaktischen oder bildungswissenschaftlichen Defizite gegenüber der jeweiligen Ausbildung in Rheinland-Pfalz aufweist, die für das Diplom oder das Prüfungszeugnis erforderliche Ausbildungsdauer nicht um mindestens ein Jahr unter der in Rheinland-Pfalz für den jeweiligen Beruf vorgeschriebenen Gesamtausbildungsdauer liegt und die zur Ausübung des jeweiligen Berufes in Rheinland-Pfalz erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse in Wort und Schrift vorliegen.“¹²⁸

Diese Vorgaben sind kaum zu erfüllen, da zum Beispiel deutsche Rechtsvorschriften oder Praktika Teil der Ausbildung sind; in anderen Staaten gibt es diese Ausbildungsteile nicht. Positiv ist zu werten, dass die Verordnung ausdrücklich Anerkennungen für Teilbereiche vorsieht, z.B. in Kindergärten, Ganztagschulen oder in der Jugendarbeit. Auch der Anpassungslehrgang, der im Fall einer Teilanerkennung in pädagogischen Einrichtungen im Rahmen eines Praktikums und an Fachschulen statt findet, wird detailliert beschrieben.

In den Anerkennungsgesetzen der Länder – wie auch des Bundes – ist die Minimalumsetzung der europäischen Richtlinien die Regel, die große Ausnahme ist Thüringens Sozialberufe-Anerkennungsgesetz, das als Gesetzentwurf zur Umsetzung der RL 2005/36/EG vorliegt und auch Kann-Bestimmungen der Richtlinie umsetzt. Erstmals wurden in einem Berufsqualifikationsgesetz alle Migrantengruppen gleich gestellt; Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus oder das Herkunftsland des Diploms spielen für die Antragsmöglichkeiten keine Rolle. Jeder Inhaber einer entsprechenden ausländischen Qualifikation kann beantragen, die staatlich anerkannten Berufsbezeichnungen Sozialpädagoge, Sozialarbeiter, Erzieher, Familienpfleger, Heilpädagoge oder Fachkraft für Soziale Arbeit führen zu dürfen. Nachzuweisen sind die notwendigen Sprachkenntnisse sowie Qualifikationen, die deutlich machen, dass der Migrant in seinem Herkunftsland berechtigt war, denselben Beruf auszuüben „sowie gegebenenfalls eine Bescheinigung über die erworbene Berufserfahrung und Informationen zur Ausbildung, soweit dies erforderlich ist, um festzustellen, ob diese von der geforderten Ausbildung erheblich abweicht“.¹²⁹ Berufserfahrung von zwei Jahren wird gefordert, falls der jeweilige Beruf im Herkunftsland nicht reglementiert wurde. Im Falle von „wesentlichen Unterschieden“ sind Ausgleichsmaßnahmen für alle Antragsteller/innen möglich:

„(1) Der Antragsteller hat einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang im Sinne des Artikels 3 Abs. 1 Buchst. G der Richtlinie 2005/36/EG oder eine Eignungsprüfung im Sinne des Artikels 3 Abs. 1 Buchst. H der Richtlinie 2005/36/EG abzulegen, wenn

1. die Ausbildungsdauer, die er nach § 5 nachweist, mindestens ein Jahr unter der Ausbildungsdauer liegt, die für die in § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 aufgeführten Berufe gefordert wird,
2. seine bisherige Ausbildung sich auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die durch den Ausbildungsnachweis abgedeckt werden, der für die in § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 aufgeführten Berufe vorgeschrieben ist, (...)

128 [Rheinland-Pfalz] Landesverordnung über die Anerkennung von beruflichen Befähigungsnachweisen für die Berufe Erzieherin oder Erzieher sowie Heilpädagogin oder Heilpädagoge vom 15. März 2006 (GVBl. S. 130), § 1 Abs. 2.

129 Thüringer Landtag, Drs. 4/3162, § 7 Abs. 1.

und seine nachgewiesene Berufserfahrung nicht zum Ausgleich der unter den Nummern 1 bis 3 genannten Unterschiede geeignet ist. Der Antragsteller hat ein Wahlrecht zwischen dem Anpassungslehrgang und der Eignungsprüfung.

(2) Unter Fächern, die sich wesentlich unterscheiden, sind jene Fächer zu verstehen, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Antragstellers bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der Ausbildung aufweist, die für die in diesem Gesetz genannten Berufe gefordert wird.“¹³⁰

Die Ausgleichsmaßnahmen sind Instrumente, die Anerkennung ermöglichen sollen und in diesem Kontext durch EU-Richtlinien eingeführt wurden. Absatz 2 erläutert den Begriff der „wesentlichen Unterschiede“, der nicht selten zum zentralen Streitpunkt in gerichtlichen Auseinandersetzungen wird und dessen Überdehnung bei Anerkennungsablehnungen von der Europäischen Kommission kritisiert wurde. Die hier vorliegende Erläuterung zeigt, dass nicht jeder Unterschied als „wesentlich“ zu werten ist und nur dann zu einer Ausgleichsmaßnahme führt, wenn die Berufsausübung auf dem angestrebten Qualitätsniveau gefährdet wäre.

Das Land Thüringen betritt mit der Neufassung des Sozialberufe-Anerkennungsgesetzes rechtliches Neuland, da es bewusst Drittlandsdiplome wie innereuropäische Qualifikationen behandelt; für die Behörden ist damit eine Vereinfachung verbunden, für die qualifizierten Zuwanderer Transparenz und Chancengleichheit.

„Die staatliche Anerkennung ausländischer Ausbildungs- und Befähigungsnachweisen wurde bislang kaum beantragt. Ausgleichsmaßnahmen waren bisher nicht erforderlich. Derzeit liegen daher noch keine Erfahrungswerte vor, ob und in welchem Umfang Ausgleichsmaßnahmen zukünftig erforderlich sein werden und ob diese durch die bereits bestehenden Angebote der Fachhochschulen und Fachschulen einschließlich der Möglichkeit der Externenprüfung abgedeckt werden können oder ob langfristig spezifische Angebote vorgehalten werden müssen.“¹³¹

Ob sich die Anerkennungspraxis in Thüringen verändern wird, bleibt abzuwarten; durch den geringen Ausländeranteil von unter 2,5% im Bundesland kann nicht mit einem Ansturm gerechnet werden.¹³²

Anerkennungsanträge im Lehrerbereich zielen auf die staatliche Bestätigung, für die Ausübung des Lehrerberufs an öffentlichen Schulen in einem Bundesland befähigt zu sein. Anerkennung als ausländischer Lehrer zu erlangen, ist aus verschiedenen Gründen selten möglich. Selbst für Lehrer/innen mit deutschen Qualifikationen ist es schwierig, zwischen den Bundesländern zu wechseln, da die Vorgaben für die Lehrerausbildung und Staatsexamen variieren. Bayern verlangt in manchen Bereichen eine bestimmte Fächerkombination; Hessen kennt keine Kombinationsverbote. Durch den Bolognaprozess an den Universitäten haben die Bundesländer inzwischen begonnen, Lehramtsstudiengänge auf Bachelor und Master umzustellen. So wird an der Universität Flensburg ein dreijähriger B.A.-Studiengang „Vermittlungswissenschaft“ angeboten. Daran schließt sich ein einjähriger Master für Grund-, Haupt- und Realschulen an. Schleswig-Holstein plant zudem, den Vorbereitungsdienst auf 1,5 Jahre zu verkürzen.

Der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz kritisierte 2005 die unterschiedlichen Standards in der Lehrerbildung:

130 Ebd., § 6 Abs. 1 und 2.

131 Ebd., Begründung, S. 15f.

132 BAMF: Minas. Atlas über Migration, Integration und Asyl, Nürnberg 2007, S. 32.

„Das Nebeneinander von Bachelor-, Master- und Staatsexamensstudiengängen in der Lehrerbildung muss umgehend beendet werden. Wir brauchen eine konsequente Studienstrukturreform auch für den von den Ländern verantworteten Bereich. Dabei muss die bundeslandübergreifende Anerkennung der Abschlüsse gesichert sein, um den Absolventen eine nationale Mobilität zu ermöglichen. Mit Blick auf das Zusammenwachsen Europas müssten längerfristig europäische und nicht bundeslandspezifische Standards als Referenzpunkte heran gezogen werden.“¹³³

Durch die Richtlinien der EU haben Lehrer/innen durchaus die Möglichkeit auf ein Anerkennungsverfahren. Allerdings verläuft dieses nur selten positiv für die Antragsteller/innen. „Wesentliche Unterschiede“ scheinen hier zu dominieren. Schon der erste Schritt, die Zuordnung zu einem Lehramt, ist nicht immer möglich.¹³⁴ Das dreigliedrige Schulsystem Deutschlands trennt klar zwischen der vierjährigen Grundschule und den Anforderungen der Sekundarschulen, die jeweils eigene fachdidaktische Voraussetzungen haben. Die Schulsysteme anderer Länder kennen diese Trennungen nicht und bilden ihre Lehrer/innen für andere Klassenstufen aus. Auch die Fächeranforderungen bilden oft ein Hindernis für ausländische Lehrer/innen. Grundschullehrer/innen müssen in der Regel Deutsch studieren. Ausländische Primarschullehrer/innen können dies nicht nachweisen. Deutschlehrer/innen der Sekundarstufen werden oft nicht akzeptiert, da argumentiert wird, dass außerhalb Deutschlands Deutsch als Fremdsprache (DaF) gelehrt wird, hier sei jedoch muttersprachlicher Unterricht vonnöten. Sogar Lehrer/innen mit deutscher Muttersprache und ausländischer Qualifikation scheitern am Kriterium DaF. Auch bei anderen Fächern, z.B. Geschichte und Sozialkunde, wird der inhaltliche Zuschnitt als nicht vergleichbar gesehen. Mathematische und naturwissenschaftliche Fächer werden leichter akzeptiert. Ein weiteres Kriterium ist die fachwissenschaftliche Vertiefung, die für mehrere Fächer gefordert wird. Diese Vertiefung ist in anderen Ländern unüblich, das Erstellen einer wissenschaftlichen Abschlussarbeit ist oft nicht nachweisbar. Zudem gelten die umfangreichen Prüfungen des Ersten Staatsexamens als nicht vergleichbar mit anderen Abschlussprüfungen.

Im Fall der Lehreranererkennung wird besonders deutlich, dass bei Anerkennungsverfahren oft nicht geprüft wird, wie kompetent jemand in seinem Beruf ist. Stattdessen stehen formale Vorgaben der Prüfungsordnungen im Zentrum des Verfahrens. Deutschland wurde von der Europäischen Kommission mehrfach wegen seiner harten Haltung in der Frage der Lehreranererkennung kritisiert. Insbesondere das Bestehen auf zwei Fächern, das – mit Ausnahme von Rumänien – nicht üblich bei Lehrerausbildungen ist, stieß auf Unverständnis. „(...) nach Auffassung der Kommission kann nicht behauptet werden, dass es sich beim Unterrichten in einem einzigen Fach oder dem Unterrichten in zwei Fächern um unterschiedliche Tätigkeiten handelt, die eine Ablehnung rechtfertigen würden.“¹³⁵ Eine Ausgleichsmaßnahme wurde jedoch als angemessen betrachtet. Besonders kritisierte die Kommission, dass deutsche Anerkennungsstellen grundsätz-

133 HRK-Präsident Peter Gaetgens auf einer Pressekonferenz am 15.02.05. Hochschulrektorenkonferenz: Lehrerbildung: HRK fordert Strukturreform und Rückzug des Staates, Pressemitteilung vom 16.02.2005, Nr. 7/05, URL: http://www.hrk.de/de/presse/95_2435.php

134 Mecklenburg-Vorpommerns EG-Lehreranererkennungsverordnung legt fest, dass einem Anerkennungsantrag nur entsprochen werden kann, wenn „die Zuordnung zu einem Lehramt nach den Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern vorgenommen werden kann“. Vgl. Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome im Lehrerbereich, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (EG-Lehreranererkennungsverordnung) vom 2. März 1995 (GVBl. M-V S. 202), geändert durch Verordnung vom 17. November 2004 (GVBl. M-V S. 525), § 1 Abs. 2. Thüringen verlangt eine Erklärung „für welches der nach dem Thüringer Schulgesetz bestehenden Lehrämter die Anerkennung beantragt wird und ob das Einvernehmen besteht, daß bei Nichtanerkennung für das beantragte Lehramt eine Anerkennung für eines der übrigen Lehrämter erfolgt“. Vgl. Thüringer Verordnung zum Vollzug der Richtlinie 89/48/EWG für Lehrer vom 1. November 1995 (GVBl. S. 265), geändert durch Verordnung vom 3. September 2002 (GVBl. S. 326), § 1 Abs. 1.

135 EU-Kommission, 1996, S. 34.

lich keine außeruniversitären Ausbildungen von Lehrer/innen akzeptierten und sich so über das Gebot, die erworbenen Rechte von Lehrer/innen mit älteren Ausbildungen zu berücksichtigen, hinwegsetzten.¹³⁶ Langjährige Berufserfahrung wurde nicht als ausgleichendes Kriterium berücksichtigt. Auch der EuGH kritisierte die deutsche Anerkennungspraxis im Lehrerbereich. Durch das Urteil zugunsten der österreichischen Lehrerin Ingeborg Beuttenmüller gegen das Land Baden-Württemberg veränderte sich die Praxis der Lehreranererkennung. Bis dahin wurde in Deutschland die Gleichstellung einer älteren Ausbildung durch das Herkunftsland nicht akzeptiert. Dies ist nicht richtlinienkonform. Zudem darf der deutsche Vorbereitungsdienst nicht grundsätzlich als Teil der Ausbildung gewertet werden. Die Ausbildung in einem Fach soll nicht zur Ablehnung des Antrags, sondern nur zu einer Auflage führen.

Formal geregelt ist die Lehreranererkennung in Lehrerbildungsgesetzen. Viele Bundesländer haben Richtlinienverordnungen für europäische Lehrer/innen verabschiedet. Verlangt werden meist sehr gute Deutschkenntnisse auf dem Niveau des Großen Deutschen Sprachdiploms des Goethe-Instituts. Hamburgs EG-Lehrerverordnung setzt z.B. voraus:

- „1. Verständnis und Anwendung der Lehrpläne für die jeweiligen Unterrichtsfächer einschließlich der Kenntnis ihrer fachwissenschaftlichen Grundlagen,
- 2. Verständnis und Anwendung der Richtlinien für Erziehung und Unterricht einschließlich Unterrichtsformen und -verfahren, Analyse und Auswertung von Unterricht, Beurteilung von Schülerleistungen und Schüler in der Gruppe,
- 3. Kenntnis der rechtlichen Grundlagen des Schulwesens und der Stellung des Lehrers, insbesondere Aufbau und Gliederung des öffentlichen Schulwesens, Rechte und Pflichten des Lehrers und der Eltern sowie Klassenlehrer- und Tutorenaufgaben.“¹³⁷

Geprüft werden im Rahmen einer Einzelfallprüfung sowohl die Ausbildungsinhalte als auch die Dauer. Wird nur ein zeitliches Defizit festgestellt, kann Berufserfahrung als Ausgleich gewertet werden. Ansonsten haben Antragsteller/innen die Wahl zwischen Eignungsprüfung und Anpassungsmaßnahme.

„Die Eignungsprüfung kann folgende Teile umfassen:

- 1. schriftliche, mündliche und gegebenenfalls praktische Einzelprüfungen aus den Fachwissenschaften, Fachdidaktiken und Erziehungswissenschaften; für die inhaltlichen Prüfungsanforderungen, die Prüfungsteile und die Durchführung der Prüfung gilt die Lehramtsprüfungsordnung I entsprechend (...);
- 2. Lehrproben und mündliche Einzelprüfungen aus der Didaktik der Fächer sowie aus Schulrecht, Schulkunde und Grundfragen der staatsbürgerlichen Bildung; für die inhaltlichen Prüfungsanforderungen, die Prüfungsteile und die Durchführung der Prüfung gilt die Lehramtsprüfungsordnung II entsprechend (...).“¹³⁸

Die vorliegende Regelung Bayerns ist sicherlich die umfassendste. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass sie in der Praxis voll ausgeschöpft wird. Weit moderater und auch näher an den täglichen Aufgaben eines Lehrers sind z.B. die Berliner Vorgaben:

136 Vgl. EU-Kommission, 2000, S. 42.

137 [Hamburg] Verordnung zur Ausführung des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, für die Lehrämter (EG-RL-VO-Lehrer) vom 5. November 1991 (HmbGVBl. S. 340), geändert durch Verordnung vom 20. Januar 2004 (HmbGVBl. S. 18, 29), § 7.

138 Verordnung zum Vollzug des Art. 7 Abs. 4 des Bayerischen Lehrerbildungsgesetzes (EG-Richtlinienverordnung für Lehrer – EGRiLV-Lehrer) vom 23. Juli 1992 (GVBl. S. 245), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Dezember 2005 (GVBl. 2006, S. 51), § 6 Abs. 1.

„(1) Die Eignungsprüfung ist eine ausschließlich die beruflichen Kenntnisse des Antragstellers betreffende staatliche Prüfung, mit der seine Fähigkeit, den Beruf eines Lehrers im angestrebten Lehramt auszuüben beurteilt werden soll.

(2) Die Eignungsprüfung muss dem Umstand Rechnung tragen, daß der Antragsteller in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften über eine berufliche Qualifikation zur Ausübung eines Lehrerberufes verfügt. Sie besteht aus je einer Lehrprobe in zwei Unterrichtsfächern oder Fachrichtungen sowie einer mündlichen Prüfung und erstreckt sich nur auf Bereiche, die von den Befähigungsnachweisen des Antragstellers nicht abgedeckt werden.“¹³⁹

Obwohl die Eignungsprüfung der schnellste Weg zu einer Anerkennung ist, ziehen Antragsteller/innen in der Regel die maximal dreijährige Anpassungsmaßnahme vor. Brandenburg hat festgelegt, dass die Anpassung 24 Monate dauern soll, bis zu 6 Monate Praxis während des Lehramtsstudiums sind anrechenbar.

Der Lehrgang bietet den Vorteil, sowohl die Schulen und Schüler/innen langsam kennen zu lernen als auch etwaige Sprachhemmungen zu überwinden. Sprachprobleme treten nicht auf, da vor dem Lehrgang Deutschkenntnisse auf hohem Niveau nachzuweisen sind.

„Für Inhalt und Durchführung des Anpassungslehrgangs gelten die Bestimmungen über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für die Lehrämter entsprechend (...). Der Anpassungslehrgang kann mit der Verpflichtung verbunden werden, fachwissenschaftliche oder künstlerische sowie fachdidaktische und erziehungswissenschaftliche Defizite durch erfolgreiche Teilnahme an Lehrveranstaltungen einer Universität oder Hochschule auszugleichen. Darüber hinaus kann der Nachweis der erfolgreichen Teilnahme an Lehrveranstaltungen in Staatlichen Seminaren für Didaktik und Lehrerbildung (Seminaren) verlangt werden.“¹⁴⁰

In der Praxis vereinen die Anpassungsmaßnahmen der Bundesländer die Pflichten eines Referendariats mit einem erneuten Lehramtsstudium in Teilbereichen. Wenn Lehrer/innen ein zweites Fach fehlt, ist dieses komplett neu zu studieren, das erste Fach muss häufig durch weitere Hauptseminare „vertieft“ werden. Auch das pädagogische Begleitstudium muss z.T. neu absolviert werden. Zusätzlich sind Unterrichtsstunden abzuhalten: Mecklenburg-Vorpommerns EG-Lehreranerkennungsverordnung legt fest, dass wöchentlich bis zu fünfzehn Unterrichtsstunden eigenverantwortlich zu unterrichten sind, in Sachsen-Anhalt werden bis zu sechs Stunden vorausgesetzt.

Das Bayerische Lehrerbildungsgesetz hat die Bestimmungen der RL 2005/36/EG bereits aufgenommen und bietet Verfahren demnach auch für Drittstaatsangehörige mit einer EU-Anerkennung sowie Berufserfahrung an. Andere Bundesländer, z.B. Sachsen-Anhalt, erwähnen Drittstaatsangehörige bei der Umsetzung nicht. Einige Lehrergesetze beinhalten durchaus Anerkennungsmöglichkeiten für jede ausländische Lehrerausbildung, dies gilt z.B. für Brandenburg. Das Hessische Lehrerbildungsgesetz sieht ebenfalls die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst nach einer Prüfung der Gleichwertigkeit mit der Ersten Staatsprüfung vor.

139 [Berlin] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien 89/48/EWG, 92/51/EWG und 2001/19/EG für Lehrerberufe (EG-Richtliniengesetz für Lehrerberufe – EG-RL-LehrerG) vom 9. Juni 1993 (GVBl. S. 699), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. November 2004 (GVBl. S. 462), § 4.

140 [Baden-Württemberg] Verordnung des Kultusministeriums zur Umsetzung allgemeiner Regelungen zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise für Lehrerberufe (EU-EWR-Lehrerverordnung) vom 15. August 1996 (GBl. S. 564), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Juli 2005 (GBl. S. 603), § 13 Abs. 1. Wie „erfolgreich“ Absolvent/innen agieren, ist kein Kriterium in den EU-Richtlinien. Entsprechend verfügt die Brandenburger Verordnung zur Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, für die Lehrämter (EG-Lehramtsanerkennungsverordnung – EGLeV) vom 1. Februar 1998 (GVBl. II S. 128), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. November 2004 (GVBl. II S. 894), § 9 Abs. 3: „Die Anerkennung der Befähigung kann nicht versagt werden, auch wenn der Anpassungslehrgang nicht erfolgreich durchlaufen wurde.“ Einstellungschancen würden sich damit aber sicher verringern.

„Angehörige von Staaten, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören, oder Staatenlose können in den Vorbereitungsdienst aufgenommen werden. Sie können eine widerrufliche Unterhaltsbeihilfe bis zur Höhe der Anwärterbezüge eines Beamten im Vorbereitungsdienst erhalten.“¹⁴¹

Eine Vergütung auf dem Niveau des Referendariats erhalten in den meisten Fällen auch die Teilnehmer/innen an Anpassungsmaßnahmen. Doch es gibt Ausnahmen. In Baden-Württemberg werden keine Bezüge gezahlt, obwohl die Maßnahme drei Jahre dauert und wöchentlich mehrere Unterrichtsstunden erteilt werden: „Eine Vergütung oder ein sonstiges Entgelt wird nicht gewährt.“¹⁴² Sachsen-Anhalt geht ebenfalls von einem unbezahlten Praktikum aus, beschränkt die Dauer aber auf zwei Jahre.

In der Praxis stellt sich generell die Frage, ob ausländische Lehrer/innen sich derartigen Anforderungen unterziehen wollen, selbst wenn kein finanzielles Problem vorliegt. Rumänien ist das einzige Land der EU, das Zwei-Fach-Lehrer/innen ausbildet und mit Prüfungen abschließt, die mit den Staatsexamen vergleichbar sind. Doch auch Anerkennung auf dem Niveau des zweiten Examens garantiert keine Einstellung in den Staatsdienst; allerdings können sich ausländische Lehrer/innen mit Anerkennung gleichberechtigt mit inländischen Lehrer/innen bewerben. Schulen haben daneben die Möglichkeit, ausländische Lehrer/innen auf der Basis von Aushilfsverträgen zu beschäftigen. Häufig sind es die Schulen, die bei den Kultusministerien auf Anerkennung für eine bestimmte Lehrerin drängen, um sie dauerhaft an sich binden zu können. In Mecklenburg-Vorpommerns EG-Lehreranerkenntungsverordnung wird explizit formuliert, dass EU-Lehrer/innen kein Gleichstellungsverfahren benötigen, um eingestellt zu werden. Gesetzlich am weitesten geht das Land Thüringen, das ausländischen Lehrer/innen die Berufsausübung in einem Fach anbietet, ohne dies an ein förmliches Gleichstellungsverfahren zu binden.

„Antragsteller, die lediglich in einem Fach eine Qualifikation für ein Lehramt in Thüringen nachweisen, die wesentliche Defizite aufweist, absolvieren nach eigener Wahl einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung in diesem Fach. Nach erfolgreichem Abschluß des Anpassungslehrgangs oder der Eignungsprüfung erhält der Antragsteller eine Bescheinigung des für das Ausbildungs- und Prüfungswesen für Lehrämter zuständigen Ministeriums, die ihm die Berufsausübung als Lehrer in einem Fach für eine bestimmte Schulart in Thüringen gestattet.“¹⁴³

Damit erhalten auch Lehrer/innen, die ein Fach unterrichten, die Möglichkeit, die Instrumente der Anpassungsqualifizierung und der Eignungsprüfung als Brückenmaßnahme zu nutzen, um ihre Lehrertätigkeit in Deutschland weiter ausüben zu können.

3.2.2.2 Anerkennung bei Architekt/innen und Ingenieur/innen

Architekt/innen und Bauingenieur/innen tragen durch ihre Tätigkeit besondere Verantwortung; die Sicherheit der Bevölkerung erfordert hohe Qualitätsstandards der Ausbildung. Um in Deutschland tätig zu werden, muss die Führung der Berufsbezeichnung Architekt – auch Landschafts- und Innenarchitekt – sowie von Stadtplaner und Beratender Ingenieur genehmigt werden. Zudem ist die Eintragung in die Architektenliste, die durch die Architektenkammern geführt wird, Voraussetzung der Berufsausübung. In weiteren Tätigkeitsbereichen der Ingenieur/innen

141 Hessisches Lehrerbildungsgesetz vom 29. November 2004 (GVBl. I S. 330), § 36.

142 Aus dem Vertrag, den das Land Baden-Württemberg mit Absolvent/innen eines Anpassungslehrgangs abschließt. EU-EWR-Lehrerverordnung, Anlage, § 6.

143 Thüringer Verordnung zum Vollzug der Richtlinie 89/48/EWG für Lehrer, § 15 Abs. 2.

ist nur die Führung der Berufsbezeichnung Ingenieur reglementiert. Die einzelnen Ländergesetze für Architekt/innen und Ingenieur/innen weisen kaum Unterschiede bezüglich der Berufsanerkennung auf.

Neben der Anpassung an die Vorgaben der RL 2005/36/EG verlangt die Umstellung auf Bachelorstudiengänge, die einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss für Architekt/innen ermöglichen, Neuregelungen in den Architektengesetzen der Länder. Gesetzentwürfe wurden bereits durch die Länderparlamente in Bayern, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen vorgelegt. Weggefallen ist in mehreren Entwürfen die sogenannte „Autodidaktenregelung“, die eine Eintragung in die Architektenliste vorsah, wenn kein Hochschulabschluss, aber langjährige einschlägige Berufserfahrung vorlag. Ebenfalls zum Teil nicht mehr angewendet wird die sogenannte „Genieregelung“, die an den Nachweis besonderer Leistungen auf dem Gebiet der Architektur gebunden war. Niedersachsens Gesetzentwurf sieht beide Regelungen weiterhin vor.

Das Bayerische Baukammergesetz, das zum 1. Juli 2007 in Kraft trat, legt fest:

„In die Architektenliste ist auf Antrag einzutragen, wer

1. Wohnsitz, Niederlassung oder überwiegende berufliche Beschäftigung in Bayern,
2. eine erfolgreiche Abschlussprüfung in einem Studium
 - a) mit einer mindestens vierjährigen Regelstudienzeit für die in Art. 3 Abs. 1 genannten Aufgaben der Fachrichtung Architektur (Hochbau) oder
 - b) mit einer mindestens dreijährigen Regelstudienzeit für die in Art. 3 Abs. 2 und 3 genannten Aufgaben der Fachrichtungen Innen- oder Landschaftsarchitekturan einer deutschen Hochschule, an einer deutschen öffentlichen oder staatlich anerkannten Ingenieurschule (Akademie) oder an einer dieser gleichwertigen deutschen Lehrereinrichtung abgelegt und
3. eine nachfolgende praktische Tätigkeit in der betreffenden Fachrichtung von mindestens zwei Jahren ausgeübt hat.“¹⁴⁴

Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse müssen zusätzlich zu ihren Diplomen nachweisen, dass sie im Herkunftsland zur Ausübung der Architekten Tätigkeit berechtigt sind. Vorausgesetzt wird dabei, dass ausländische Ausbildungsnachweise gleichwertig sind. Dies wird jedoch im Fall von EU-Diplomen ohne weitere Prüfung akzeptiert. Analog den Bestimmungen der RL 2005/36/EG wird für Architekt/innen, deren Anerkennung dem Automatismus des sektoralen Bereichs unterliegt, im Hochbau eine Mindeststudienzeit von vier Jahren vorausgesetzt. Liegt ein Abschluss vor, der in der Richtlinie – oder in der Ergänzungsrichtlinie 2006/100/EG für Ausbildungen Bulgariens und Rumäniens – genannt wird, so darf die Berufserfahrung von zwei Jahren nicht verlangt werden. Sie darf nur verlangt werden, wenn der Beruf im Herkunftsland nicht reglementiert ist. Die Anerkennung für Innen- und Landschaftsarchitekt/innen erfolgt dagegen nach der allgemeinen Regelung und bedarf einer Einzelfallprüfung.

In Hessen verlangte die Architekten- und Stadtplanerkammer eine einheitliche Mindeststudienzeit von vier Jahren; dem wurde mit Hinweis auf großzügigere Regelungen anderer Bundesländer nicht entsprochen.¹⁴⁵ Der Gesetzentwurf Schleswig-Holsteins sieht auch für Hochbauarchitekt/innen mit dreijähriger Regelstudienzeit eine Eintragungsmöglichkeit, falls zusätzlich „eine min-

¹⁴⁴ Bayerischer Landtag: Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Baukammergesetz – BauKaG), Drs. 15/7162, 15.01.2007, Art. 4 Abs. 2.

¹⁴⁵ Hessischer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Architekten- und Stadtplanergesetzes, Drs. 16/7486, 26.06.2007, S. 2.

destens vierjährige praktische Tätigkeit in den jeweiligen Berufsaufgaben innerhalb der letzten acht Jahre unter Aufsicht einer Architektin oder eines Architekten ausgeübt“ wurde.¹⁴⁶

Die Ausbildungen von Drittstaatsangehörigen, die nicht durch EU-Recht gleichgestellt sind, werden individuell auf Gleichwertigkeit geprüft. Berufliche Erfahrungen spielen eine Rolle im Anerkennungsverfahren von Architekt/innen, im Gegensatz zu Berufen, in denen ausschließlich die Ausbildung bewertet wird, wie bei Ärzt/innen. Antragsteller/innen werden daher aufgefordert, zusätzlich zu ihren Diplomen eigene Arbeiten anhand von Plänen, Fotografien und ähnlichem einzureichen. Unter welchen Bedingungen auch Drittstaatsangehörige eine Gleichstellung wie EU-Bürger/innen erhalten können, ist nicht vollständig geklärt. Neben den im Rahmen der RL 2005/36/EG anerkannten Diplomen von Drittstaatsangehörigen, die zusätzlich drei Jahre Berufserfahrung nachweisen können, sehen weitere Richtlinien der EU eine Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen auch bei der Berufsankennung vor, z.B. wenn sie als Ehepartner/innen einen langfristigen Aufenthaltsstatus haben. Im Gesetzentwurf Schleswig-Holsteins wird eine diesbezügliche Klärung in Aussicht gestellt:

„Die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsabschlüsse auswärtiger Architektinnen und Architekten, Stadtplanerinnen und Stadtplaner sowie Beratender Ingenieurinnen und Beratender Ingenieure mit den in §§ 6 und 8 genannten Voraussetzungen wird derzeit vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr in Absprache mit der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen getroffen. Diese Entscheidung ist für den Eintragungsausschuss bindend. Bei Personen, die unter Absatz 1 Satz 2 fallen, darf die Gleichwertigkeit nicht geprüft werden.“¹⁴⁷

Im Interesse transparenter Verfahren wäre eine öffentlich zugängliche Erläuterung derartiger Entscheidungen sinnvoll. Migrant/innen werden sonst in Unklarheit gelassen, ob sie Möglichkeiten in ihrem Beruf haben, und erfahren erst im Rahmen des Anerkennungsverfahrens, nach welchen Kriterien ihre Ausbildung bewertet wird. Verlässliche Informationen sollten aber schon im Voraus verfügbar sein, da sie entscheidend für Zuwanderungspläne sein können. Jüdische Kontingentflüchtlinge beklagen häufig, dass sie nicht vor der Immigration darüber informiert wurden, dass ihnen die Berufsausübung in Deutschland unter Umständen nicht gestattet würde. Dies kann auch passieren, wenn die „Gegenseitigkeit“ der Anerkennung, d.h. der entsprechende Berufszugang für Deutsche, im Herkunftsland nicht gewährleistet ist.

Im Gegensatz zu den Architekt/innen ist die Anerkennung von Ingenieur/innen keinem Anerkennungsautomatismus unterworfen. Ausländische Ingenieur/innen müssen grundsätzlich die Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung nachweisen, wenn sie die Führung der Berufsbezeichnung nach den Ingenieurgesetzen der Bundesländer beantragen. Die Genehmigung wird im Rahmen einer Einzelfallprüfung erteilt, wenn ein Diplom in einer technischen oder naturwissenschaftlichen Fachrichtung erworben wurde und die Fächerinhalte mit deutschen Studienvorgaben übereinstimmen. Zudem können Ingenieur/innen die Eintragung in die Handwerksrolle beantragen.

In einer Presseerklärung gab das Kultusministerium Sachsen-Anhalts im April 2007 bekannt, dass die Ingenieurkammer des Landes Standards formulieren werde, um eine Berufsankennung

146 Schleswig-Holsteinischer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Führung der Berufsbezeichnungen Architektin oder Architekt, Stadtplanerin oder Stadtplaner und Beratende Ingenieurin oder Beratender Ingenieur sowie über die Errichtung einer Architekten- und Ingenieurkammer (Architekten- und Ingenieurkammergesetz – ArchIngKG), Drs. 16/1405, 22.05.2007, § 6 Abs. 3.

147 Ebd., Begründung, S. 44.

ausländischer Ingenieur/innen auf dieser Grundlage zu ermöglichen.¹⁴⁸ Derartige Standards können die Grundlage für modularisierte Nachqualifizierungen bilden und sind daher ein wichtiges Instrument für die Arbeitsmarktintegration. Auch die IHKs unterstützen die Arbeitsmarktintegration von ausländischen Ingenieur/innen durch Anerkennungen im technischen und ökonomischen Bereich.

Abhängig Beschäftigte benötigen keine formale Anerkennung, um für einen Arbeitgeber tätig zu werden. Der Bereich der Ingenieurankennung steht derzeit besonders in der öffentlichen Aufmerksamkeit, da zahlreiche Firmen beklagen, dass sie ihren Fachkräftebedarf nicht mehr mit inländischen Kräften decken können und dadurch einerseits Aufträge verlieren und andererseits neue Stellen nicht schaffen können. Die Bundesregierung beschloss daher im September 2007, die Zuwanderung von Ingenieur/innen aus den neuen EU-Ländern zu erleichtern. DIHK-Präsident Ludwig Georg Braun kritisierte die Reform als nicht ausreichend:

„Wir müssten viel offener sein. Wir handeln immer so, als ob die Menschen uns die Jobs wegnehmen würden. Muss denn jemand Deutscher sein, um Maschinen zu bauen? Eine solche Haltung kann ungewollt sogar zur Ausländerfeindlichkeit beitragen. Der Fachkräftemangel wird sich noch verstärken. Bei den Handwerkern und in der Pflege werden wir bald ähnliche Probleme bekommen wie jetzt bei den Ingenieuren.“¹⁴⁹

3.2.2.3 Regelungen für Dolmetscher/innen und Übersetzer/innen

Dolmetscher/innen und Übersetzer/innen müssen mehrere Sprachen perfekt beherrschen. Während Übersetzer/innen im schriftlichen Bereich tätig sind und z.B. wirtschaftliche, technische oder wissenschaftliche Texte übertragen, werden Dolmetscher/innen für die Vermittlung des gesprochenen Wortes eingesetzt, bei Verhandlungen, Konferenzen oder Interviews. So vielfältig wie ihr Arbeitsbereich ist auch ihre Ausbildung in Deutschland. Der Abschluss kann an Fachschulen oder als Fortbildungszertifikat erworben werden. Teilweise wird ein mittlerer Bildungsabschluss vorausgesetzt. Daneben existieren Studiengänge für Diplom-Dolmetscher/innen, deren Berufsbezeichnung geschützt ist.

Wer im wirtschaftlichen Bereich als Übersetzer tätig werden möchte, erhält kein Anerkennungsverfahren. Die staatliche Anerkennung beschränkt sich auf das Übersetzen und Dolmetschen für gerichtliche, behördliche und notarielle Zwecke. Um sicher zu stellen, dass amtlich beeidigte Übersetzer/innen verlässlich arbeiten, gehen der Beeidigung Prüfungen oder „Eignungsfeststellungsverfahren“ voraus, die durch Prüfungsämter durchgeführt werden. Ausländische Dolmetscher/innen und Übersetzer/innen müssen eine Zulassung zur staatlichen Prüfung beantragen. Nach dem Bestehen sind sie befugt, sich „Staatlich anerkannter Übersetzer“ oder „Staatlich anerkannter Dolmetscher“ zu nennen. Die Prüfungsteilnahme ist kostenpflichtig; die Gebühr beträgt in den meisten Fällen 200 bis 300 €, in Hamburg liegt sie bei 680 €.

Grundlage der Prüfungsordnungen der Länder ist ein KMK-Beschluss. Die „Richtlinie zur Durchführung und Anerkennung von Prüfungen für Übersetzerinnen/Übersetzer und Dolmetscherinnen/Dolmetscher“ formuliert, dass Prüflinge einen Realschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss sowie eine mehrjährige Ausbildung oder entsprechende Berufspraxis nach-

148 Kultusministerium Sachsen-Anhalt: Ingenieurkammer und Kultusministerium bei Umsetzung von EU-Richtlinie zur Berufsankennung in vorderster Reihe in Deutschland, Pressemitteilung vom 26.04.2007, Nr. 095/07, URL: http://www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/mk/2007/095_2007.htm

149 DIHK-Präsident Ludwig Georg Braun im Interview mit Nina Bovensiepen, in: Süddeutsche Zeitung, 18.09.2007, S. 21.

weisen müssen. Die Prüfungen für Staatlich anerkannte Dolmetscher und Staatlich anerkannte Übersetzer werden in der Regel getrennt durchgeführt, manche Bundesländer verlangen eine bestandene Übersetzerprüfung vor der Zulassung zur Dolmetscherprüfung. In einigen Bundesländern besteht die Möglichkeit einer Anerkennung auf Grundlage der Qualifikationsnachweise.

„Bei der Gleichstellung von anderen Prüfungen muss gewährleistet sein, dass

- bei der Übersetzerinnen-/Übersetzerprüfung zumindest allgemeinsprachliche und fachsprachliche Übersetzungen aus dem Deutschen und aus der Fremdsprache auf gleichwertigem Niveau und in entsprechendem Umfang sowie
- bei der Dolmetscherinnen-/Dolmetscherprüfung zumindest Verhandlungsdolmetschen (konsekutiv) und Vortragsdolmetschen (konsekutiv) aus dem Deutschen und aus der Fremdsprache (ersatzweise für konsekutives Vertragsdolmetschen gegebenenfalls Simultandolmetschen aus dem Deutschen und aus der Fremdsprache) auf gleichwertigem Niveau und in entsprechendem Umfang

nachgewiesen sind.“¹⁵⁰

Detaillierte Regelungen finden sich in Dolmetschergesetzen und Prüfungsordnungen der Länder. Zum Beispiel legt das Dolmetschergesetz von Sachsen-Anhalt fest, dass „auf Antrag allgemein beeidigt und öffentlich bestellt“ werden kann, wer in Sachsen-Anhalt lebt oder seine berufliche Niederlassung hat, die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates oder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt sowie die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit durch Straffreiheit und die fachliche Eignung „durch die staatliche Anerkennung, durch eine staatliche Prüfung oder durch eine gleichwertige Prüfung“ nachweist.¹⁵¹ In anderen Bundesländern werden die Bestimmungen enger gefasst. Das Saarland legt fest, dass der Antrag auf allgemeine Beeidigung abgelehnt werden soll, wenn keine EU-Staatsbürgerschaft vorliegt. Hamburg setzt für die Prüfung der Gleichwertigkeit im Rahmen eines „Eignungsfeststellungsverfahrens“ voraus, dass ein EU-Diplom vorliegt. Drittlandsdiplome werden nur dann als Zulassungsvoraussetzung für die Prüfung akzeptiert, wenn sie von Spätaussiedler/innen vorgelegt werden. Für EU-Bürger/innen gibt es dagegen Erleichterungen. Einige Gesetze wie das „Saarländische Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz“ nehmen Bezug auf die allgemeinen Anerkennungsrichtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG und sehen eine auf Teilbereiche beschränkte Prüfung im Fall einer Teilanerkennung vor. Generell ist eine volle Anerkennung nur dann möglich, wenn nicht nur sehr gute Deutschkenntnisse nachgewiesen werden, sondern auch Erfahrung darin, Deutsch als Ausgangs- und Zielsprache in der sprachlichen Vermittlung souverän einzusetzen.

3.2.3 Rahmenbedingungen der Anerkennung in der Berufsbildung

Die Anerkennung von Berufsausbildungen spielt eine wichtige Rolle für die Arbeitsmarktintegration, da zahlreiche Migrant/innen über entsprechende Qualifikationen verfügen. Dabei besteht die Schwierigkeit, dass ein Vergleich im Rahmen des deutschen Berufsbildungssystems durch formale Unterschiede erschwert wird. In Deutschland gibt es Hunderte von Ausbildungsberufen, die großteils dem dualen System unterliegen, nur ein Teil davon, z.B. Erziehungsberufe, wird an Fachschulen gelehrt. Viele Berufe existieren außerhalb Deutschlands nicht, andere erfordern ein

150 Kultusministerkonferenz (KMK): Richtlinie zur Durchführung und Anerkennung von Prüfungen für Übersetzerinnen/Übersetzer und Dolmetscherinnen/Dolmetscher (Beschluss der KMK vom 05.11.1954 in der Fassung vom 14.12.2000), S. 7.

151 Dolmetschergesetz des Landes Sachsen-Anhalt (DolmG LSA) vom 25. März 2002 (GVBl. LSA S. 197), § 3 Abs. 1.

Hochschulstudium, z.B. Physiotherapie in den Niederlanden. Der „Eismacher“ ist in Italien ein eigener Ausbildungsberuf, in Deutschland ist Eisfabrikation eine Zusatzqualifikation für Konditor/innen. Duale Ausbildungen prägen die deutschen Berufsbilder im Handwerk und in kaufmännischen und technischen Berufen. Die praktische Ausbildung erfolgt im Betrieb, theoretische Kenntnisse werden an Berufsschulen vermittelt. Erste Berufsqualifikationen, die mit Prüfungen zum Facharbeiter oder Gesellen abschließen, unterliegen einem hierarchischen System. Sie sind grundsätzlich die Voraussetzung, um zu Fortbildungen oder Meisterkursen zugelassen zu werden. Migrant/innen müssen sich in diesem System verorten können; jahrzehntelange Berufserfahrung und besondere praktische Fähigkeiten reichen nicht aus, um sich in einem zulassungspflichtigen Handwerk selbständig zu machen. Tarifliche Bezahlung ist an die formale Qualifikation gebunden; Zuwanderinnen und Zuwanderer werden oft auch dann als Ungelernte oder Angelernte bezahlt, wenn sie im Herkunftsland selbst einen Betrieb führten.

„The German vocational training system defines a clear segmentation line for income and working conditions which hinders immigrants who are no ‚Facharbeiter‘ or whose ‚Facharbeiter‘ certificate is not accepted, from moving upwards to qualified work; this is an obstacle that blocked upward occupational mobility especially for first generation immigrants.“¹⁵²

Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen ist im Berufsbildungsbereich besonders komplex, weil die praktischen Kompetenzen, die ausländische Bewerber/innen vorweisen können, gegenüber formalen Bestimmungen im Hintergrund stehen.

Dänemark hat seit 2004 im Rahmen seines Integrationsprogramms fünf regionale Kompetenzzentren für Zuwanderinnen und Zuwanderer eingerichtet, um diesem Problem zu begegnen. Hier werden Qualifikationen und Kompetenzen bewertet, z.B. anhand von computergestützten Profilinginstrumenten und Tests am Arbeitsplatz. Praktische Fähigkeiten haben einen hohen Stellenwert; Migrant/innen führen vor, was sie können und erhalten am Ende ein dänisches Zertifikat in Form einer „Kompetenzkarte“, die ihre Fähigkeiten und Kenntnisse beschreibt. Das dänische Integrationsprogramm berücksichtigt, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer neben einer dänischsprachigen Bescheinigung dänische Berufserfahrung sowie Kontakte zu Unternehmen benötigen. Die Maßnahme im Kompetenzzentrum soll ihnen zudem als dänische Referenz bzw. Berufserfahrung nützlich sein. Von Anfang an arbeiteten Gemeinden und Unternehmen zusammen; die Wirtschaft hat Mitspracherechte bei der Gestaltung der Maßnahmen, um die Bereitschaft zur Einstellung der Absolvent/innen zu fördern. Im Rahmen der Neuaufnahme bezuschussen die Gemeinden Arbeitsverträge mit Unternehmen.

Die enge Verknüpfung mit Unternehmen ist für schwedische Integrationsprogramme ebenfalls charakteristisch. Die „Kompetenzbeurteilung am Arbeitsplatz“ dauert drei Wochen; zum Abschluss erhalten die Teilnehmer/innen ein schwedisches Zertifikat. Das Programm „Beschäftigung auf Probe“, das drei Monate Arbeit mit Betreuung vorsieht, dient dem Erwerb von schwedischer Berufserfahrung. Danach erhalten Absolvent/innen eine Festanstellung oder ein Zeugnis. Vorbildlich an diesen Programmen ist ihre Passgenauigkeit; der Beruf einer Zuwanderin ist die Grundlage für die Wahl des Programms. Damit wird vermieden, was in migrantenspezifischen Qualifizierungen in Deutschland weit verbreitet ist: Ingenieure werden zu Hausmeistern umgeschult, Ärztinnen zu Putzfrauen.

152 BAME, 2005b, S. 49.

Auf europäischer Ebene wurde die Wichtigkeit von Kompetenzen, die in informellen oder non-formellen Kontexten erworben wurden, in den letzten Jahren vielfach gewürdigt. Durch den technischen Fortschritt und die alternden Gesellschaften wird Lebenslanges Lernen zu einer individuellen und gesellschaftlichen Aufgabe. Deutschland liegt derzeit im europäischen Feld der Anerkennung informell erworbener Kompetenzen weit zurück. „In Deutschland haben offenbar immer noch formal erworbene Zertifikate und Kenntnisse eine hohe Bedeutung. Auch ein Blick in die betriebliche Personalauswahl zeigt eine starke Orientierung an formalen Abschlüssen.“¹⁵³ Das deutsche Berufsbildungssystem wird sich europäischen Entwicklungen auf Dauer nicht verschließen können. Spätestens mit der bis 2013 geplanten Erstellung des Europäischen Qualifikationsrahmens wird die Angleichung deutscher Ausbildungen an europäische Standards nötig werden.

3.2.3.1 Die Anerkennung von Berufsausbildungen und Meisterqualifikationen

Der Status quo der formalen Anerkennung von ausländischen Ausbildungen ist durch Lücken geprägt. Ein gesetzliches Anerkennungsverfahren, das – abhängig von der jeweiligen Qualifikation – meist durch die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern durchgeführt wird, erhalten nur Spätaussiedler/innen sowie EU-Bürger/innen im reglementierten Bereich. Nur in Berlin sind nicht die Kammern, sondern die Senatsverwaltung für Anerkennungen von Ausbildungen und Meisterqualifikationen zuständig. Reglementiert sind selbständige Tätigkeiten in zulassungspflichtigen Handwerken sowie Berufsausbildungen im Gesundheits- und Erziehungsbereich, wie Augenoptiker, Zahntechniker, Orthopädieschuhmacher, Schiffsmaschinist, Techniker, technischer und kaufmännischer Assistent, Familienpfleger. Zusätzlich bestehen bilaterale Abkommen mit Österreich und Frankreich sowie im Handwerk mit der Schweiz. Gesetzliche Grundlage für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsqualifikationen sind das Berufsbildungsgesetz (BBiG) und die Handwerksordnung (HwO), die demnächst im Rahmen der Anpassung an die RL 2005/36/EG geändert wird. Gemäß § 50 BBiG können im Ausland erworbene Prüfungszeugnisse, die mit inländischen Berufs- oder Fortbildungsabschlüssen gleichwertig sind, durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft oder eines anderen zuständigen Fachministeriums gleichgestellt werden. Dies bedeutet, dass individuelle Anerkennungsanträge nur dann möglich sind, wenn weiter reichende Regelungen bestehen. Deutschland hat von dieser Bestimmung nur in zwei Fällen Gebrauch gemacht: 1989 wurde ein bilaterales Abkommen mit Österreich abgeschlossen, das Meisterprüfungszeugnisse und 253 deutsche Ausbildungsberufe mit 189 österreichischen gleichstellt. Analog dazu entstand 2004 ein Abkommen mit Frankreich über die Vergleichbarkeit von Berufsausbildungszeugnissen und Meisterprüfungen. Diese Abkommen mussten ständig überarbeitet werden, wenn sich Berufsbilder landesspezifisch fortentwickelten. Um diesen Aufwand zu vermeiden, wurde durch „Gemeinsame Erklärungen“ auf dem Gebiet der beruflichen Bildung 2005 festgelegt, dass Berufsabschlüsse in Deutschland und Frankreich bzw. Österreich grundsätzlich vergleichbar seien. Österreicher/innen sowie Französinnen und Franzosen haben demnach die Möglichkeit, bei der örtlichen Industrie- und Handelskammer (IHK) – für eine gewerbliche, technische oder kaufmännische

153 Gillen, Julia: Die Rolle beruflicher Zertifizierung im lebenslangen Lernen, in: Clement, Ute/Le Mouillour, Isabelle/Walter, Matthias (Hg.): Standardisierung und Zertifizierung beruflicher Qualifikationen in Europa, Bonn 2006, S. 83.

Berufsausbildung – oder bei der Handwerkskammer (HWK) einen Antrag auf Anerkennung ihres Zeugnisses zu stellen. Im Bereich des Handwerks ist das auch Schweizer/innen möglich, da eine Vereinbarung vom 1. Dezember 1937 festlegte, dass Gesellen und Meister gleichgestellt seien. Dieses Abkommen wurde nie gekündigt und wird daher von einem Teil der Kammern weiter angewendet.

Viele Kammern geben an, dass sie im Bereich der Ausbildungsqualifikationen keine Anerkennungen für EU-Bürger/innen durchführen, da es dafür keine Rechtsgrundlage gäbe – Ausnahmen sind Österreicher/innen sowie Französinen und Franzosen. Die Umsetzung der EU-Anerkennungsrichtlinien in der HwO bezieht sich nur auf den selbständigen Handwerksbereich und damit die Frage der Eintragung in die Handwerksrolle. Zahlreiche Kammern führen daher ausschließlich Anerkennungsverfahren für Ausbildungsqualifikationen auf Grundlage des BVFG durch; der Großteil der Zuwanderinnen und Zuwanderer bleibt damit unberücksichtigt. Dem steht die Entscheidung 85/368/EWG des Europäischen Rates „Über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften“ entgegen. Eine gegenseitige Anerkennung wird gewünscht; aufgrund der Entscheidung sollen Tätigkeitsprofile für Ausbildungsqualifikationen erstellt und anwendbar gemacht werden. Auf dieser Grundlage führen einige Kammern, z.B. die IHK München für EU-Bürger/innen einen Vergleich durch, der mit einer „Bestätigung über die Entsprechung von ausländischen und deutschen Tätigkeitsprofilen“ abgeschlossen wird.¹⁵⁴

Für Antragsteller/innen sind die unterschiedlichen Begrifflichkeiten, die hier gebraucht werden, schwer durchschaubar. Obwohl es im unregulierten Bereich der De-facto-Anerkennung ebenfalls um Vergleichs- und Zeugnisbewertungen geht, vermeiden die Kammern den Begriff der Anerkennung und sprechen stattdessen von „Entsprechung“ (für EU-Bürger/innen), „freiwilliger Stellungnahme“ (für jüdische Kontingentflüchtlinge), „Einstufung“ oder „vergleichender Aussage“ (für andere Drittstaatsangehörige). Zusätzlich verkompliziert sich das Verfahren dadurch, dass jede Kammer für sich beschließt, welche Migrantengruppen in das informelle Anerkennungsangebot einbezogen werden, „um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern“.¹⁵⁵ Das Angebot, *allen* qualifizierten Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse ein informelles Gutachten für den Arbeitsmarkt anzubieten, ist eher die Ausnahme als die Regel.

In ihrer Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (Bündnis 90/Grüne) im Landtag des Saarlandes zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse erläuterte die Landesregierung:

„Im geregelten Bereich existieren Rechtsgrundlagen, aufgrund derer eine Gleichstellung durch Verwaltungsakt vorgenommen wird (bzw. abgelehnt werden muss, falls eine Gleichwertigkeit nicht gegeben ist). Nur in diesem Bereich wird streng genommen von ‚Gleichstellung‘ bzw. ‚Anerkennung‘ gesprochen. (...) Daneben gibt es den unregulierten Bereich, für den es zwar keine spezielle Rechtsgrundlage gibt, in dem es aber das Bedürfnis der Wirtschaft erfordern kann, eine vergleichende Aussage zu treffen. Im unregulierten Bereich ist eine exakte Zuordnung des ausländischen Abschlusses zu einem ganz bestimmten deutschen Abschluss weder möglich noch angestrebt. Hier geht es darum, eine Aussage zu treffen, dass eine berufliche Bildung absolviert wurde, deren Ebene zu bestimmen und näherungsweise die Inhalte eines oder ggf. mehrerer deutscher Abschlüsse zu nennen.“¹⁵⁶

154 Dieses Angebot gilt derzeit nur für alte EU-Mitgliedstaaten, URL: http://www.ihk-muenchen.de/internet/mike/ihk_geschaeftsfelder/bildung/Ausbildungsberatung/Auslaendische_Berufsabschl_sse.html

155 Aus einem Merkblatt der HWK Koblenz zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen.

156 Landtag des Saarlandes, Drs. 13/502, S. 3f.

Der unregelte bzw. rechtlich unklare Bereich betrifft im Fall der Anerkennungen von Berufsqualifikationen die Mehrheit. Nur Spätaussiedler/innen haben einen anerkannten Rechtsanspruch auf eine Bewertung ihrer Ausbildungsqualifikationen. Im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung können sie ebenfalls nicht grundsätzlich mit einer vollen Anerkennung rechnen. Dass sie keine duale Ausbildung nachweisen können, ist dabei kein Anerkennungshindernis, die Kammern prüfen meist nicht nur Zugangsvoraussetzungen, Dauer und Inhalte der Ausbildung, und wozu das Zeugnis berechtigt, sondern auch praktische Tätigkeiten und Berufserfahrungen. Migrant/innen aus Osteuropa verfügen oft über ein Arbeitsbuch, das ihre Fachschulqualifikation ergänzt. Einige Kammern gehen sogar flexibel mit fehlenden Nachweisen um, indem sie Antragsteller/innen vor Ort vorführen lassen, dass sie über notwendige Praxiskenntnisse verfügen. Dies ist kein verbindlich verfügbares Angebot, andere Kammern sehen die Anerkennungsmöglichkeiten für Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen grundsätzlich negativ.

Ein „Leitfaden für Beratungs- und Anerkennungsstellen“ des Westdeutschen Handwerkskammertags sieht bei Drittstaatsangehörigen „häufig“ Mängel im Umgang mit Technik und „fehlende Erfahrung mit den in Deutschland geltenden Vorschriften für Arbeitsabläufe unter Einbeziehung der Arbeitssicherheit“. „In der Regel muss daher der Antrag auf Anerkennung der Berufsqualifikation abgelehnt werden.“¹⁵⁷ Festgestellt wird hier auch, dass Anerkennung nur dann erfolgen könne, wenn die zuständige Stelle Kenntnis über die anzuerkennende Qualifikation, d.h. über Inhalt und Ausbildungsniveau, habe. In der Tat beklagen viele Kammern, dass ihnen Informationen über ausländische Abschlüsse fehlen und ihnen daher eine Anerkennung nicht möglich sei. Andere haben aus der Not eine Tugend gemacht, indem sie sich über Jahrzehnte hinweg umfangreiche Datensammlungen aufgebaut haben und durch detaillierte Gespräche mit Antragsteller/innen feststellen, ob die notwendigen Kenntnisse für den in Frage kommenden vergleichbaren deutschen Beruf tatsächlich vorliegen.

Informationen über ausländische Systeme der beruflichen Bildung bietet das Internationale Handbuch der Berufsbildung (IHBB), das länderspezifische Analysen und Vergleiche erarbeitet und fortlaufend ergänzt wird.¹⁵⁸ Derzeit liegen Artikel zu zahlreichen europäischen Staaten vor, darunter wichtige Herkunftsländer wie Russland und Polen. Auch Drittstaaten werden erfasst, z.B. Vietnam und Argentinien. In Bearbeitung befinden sich Länderstudien zu Indien, China, Südafrika und der Türkei. Neben allgemeinen Darstellungen des Schulwesens, fokussiert das Handbuch die Strukturen des beruflichen Bildungssystems: Gesetzliche Grundlagen, Zuständigkeiten, private und öffentliche Träger, Prüfungswesen, Weiterbildungsmöglichkeiten, Arbeitsverwaltung. Lernorte wie Berufsschulen und Unternehmen, die ausbilden, und Personal wie Ausbilder/innen, Lehrer/innen und Prüfer/innen werden ebenfalls beschrieben. Einzelne Ausbildungen – im Artikel zu Brasilien Techniker/innen und Berufe der Krankenpflege – werden mit Fächerinhalten und Ausbildungsdauer erfasst.

Die Kammern haben durch ihre Kenntnisse der deutschen Berufsbilder die Möglichkeit, Standards zu definieren, die zur Grundlage der Anerkennung gemacht werden können. Bislang gibt es keine Qualitätskontrolle bei Anerkennungsverfahren; was die eine Kammer anerkennt, kann in der Nachbarstadt schon wertlos sein. „Es gibt keine klaren Regeln, wie anzuerkennen ist.“¹⁵⁹

157 Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT): Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise. Leitfaden für Beratungs- und Anerkennungsstellen, Düsseldorf 2006, S. 41.

158 Lauterbach, Uwe u.a.: Internationales Handbuch der Berufsbildung (IHBB), Fortsetzungswerk in Loseblatt-Ausgabe, Schriftenreihe der Carl Duisberg Gesellschaft, Baden-Baden 1995ff.

159 WHKT, 2006, S. 33.

Die Folgen der Nichtanerkennung – sei es durch fehlende Verfahren oder durch eine Ablehnung des Antrags – wirken sich für die Betroffenen äußerst negativ aus. Ohne anerkannten Abschluss gelten sie als Ungelernte und sind damit auf niedrig qualifizierte Tätigkeiten am Arbeitsmarkt verwiesen. Um Zugang zu ihrem erlernten Beruf und Anspruch auf tarifliche Bezahlung zu erhalten, bleibt Inhaber/innen von ausländischen Ausbildungsqualifikationen nur die Möglichkeit, den entsprechenden Abschluss neu zu erwerben. Eine Verkürzung der Ausbildungsdauer ist möglich. BBiG und HwO sehen „in besonderen Fällen“ eine direkte Zulassung zur Prüfung vor, die im BBiG als „Externenprüfung“ fungiert, die HwO spricht von Gesellenprüfung, in Berufsfachschulordnungen ist von „Prüfungen für andere Bewerber“ die Rede.

„Zur Abschlussprüfung ist auch zuzulassen, wer nachweist, dass er mindestens das Eineinhalbfache der Zeit, die als Ausbildungszeit vorgeschrieben ist, in dem Beruf tätig gewesen ist, in dem die Prüfung abgelegt werden soll. Als Zeiten der Berufstätigkeit gelten auch Ausbildungszeiten in einem anderen, einschlägigen Ausbildungsberuf. Vom Nachweis der Mindestzeit nach Satz 1 kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn durch Vorlage von Zeugnissen oder auf andere Weise glaubhaft gemacht wird, dass der Bewerber oder die Bewerberin die berufliche Handlungsfähigkeit erworben hat, die die Zulassung zur Prüfung rechtfertigt. Ausländische Bildungsabschlüsse und Zeiten der Berufstätigkeit im Ausland sind dabei zu berücksichtigen.“¹⁶⁰

Auch die Zulassung zur Externenprüfung kann die Form eines Anerkennungsverfahrens annehmen, da die beteiligten Stellen Qualifikation und Berufserfahrung im Hinblick auf „berufliche Handlungsfähigkeit“ prüfen. Der Erwerb einer deutschen Qualifikation durch Externenprüfung ist schwierig; seit Jahren sind die Teilnehmerzahlen gering und sogar rückläufig. Vorbereitungskurse sind selten und müssen in der Regel privat finanziert werden. Migrant/innen stehen zudem vor dem Problem, dass ihnen das fachspezifische Vokabular fehlt, um eine deutsche Prüfung zu bestehen.¹⁶¹ Um die schlechten Ausgangsbedingungen für Zuwanderinnen und Zuwanderer zu verbessern und dem Fachkräftebedarf der Betriebe zu begegnen, fordert das Bundesinstitut für Berufsbildung auf der Grundlage von Modellversuchsreihen, die zwischen 1995 und 2001 durchgeführt wurden, modularisierte Nachqualifizierungen, die eine kontinuierliche fachsprachliche Förderung beinhalten.¹⁶²

„Angesichts des prognostizierten demografischen Wandels und des damit einhergehenden Fachkräftemangels profitieren auch Betriebe von einer abschlussbezogenen Nachqualifizierung zur Fachkräfterekrutierung bzw. zur besseren Ausschöpfung ihrer Personalressourcen (...).“¹⁶³

Bislang existieren in Deutschland kaum Programme für die passgenaue Arbeitsmarktintegration von Migrant/innen durch Brückenmaßnahmen. Nur für einzelne Berufe gibt es regional entwickelte Modellprojekte. Die Handwerkskammer Nürnberg entwickelte im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „Migranet“ Nachqualifizierungen im Friseurhandwerk, die Handwerkskammer Düsseldorf bot im Rahmen der EQUAL-EP „Pro Qualifizierung“ ein Seminar zur

160 Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 25. März 2005 (BGBl. I S. 931), zuletzt geändert durch Artikel 9b des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246), § 45 Abs. 2.

161 Der Leitfaden des WHKT sieht die Chancen, die Externenprüfung zu bestehen, deutlich negativ. „Der Antragsteller hat zwar die Möglichkeit an einer Externenprüfung teilzunehmen, in der Praxis wird diese Chance aber nur selten genutzt. So hat in den letzten zehn Jahren in NRW die Externenprüfung kaum jemand erfolgreich abschließen können.“ WHKT, 2006, S. 42.

162 Granato, Mona u.a.: Integration und berufliche Ausbildung, Expertise, hg. von Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2007, S. 9.

163 Granato, Mona/Gutschow, Katrin: Eine zweite Chance: Abschlussbezogene Nachqualifizierung für junge Erwachsene mit Migrationshintergrund, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesagentur für Arbeit (ibv), H. 15, 2004, S. 15.

Vorbereitung auf die Externenprüfung im KFZ-Handwerk an. Beide Projekte hatten Schwierigkeiten, entsprechende Teilnehmer/innen zu finden, da diese nicht als Friseur/innen oder KFZ-Mechaniker/innen bei der Arbeitsverwaltung geführt wurden, sondern in der Profiling-Software VerBIS in der Kategorie „Ungelernt“ verzeichnet waren. Teilnehmer/innen von Nachqualifizierungen erhalten nicht nur theoretischen und fachsprachlichen Unterricht, sondern werden auch in Betriebe eingebunden und in Werkstätten geschult.

Wenn die Externenprüfung bestanden wird, hat der Absolvent Anspruch auf tarifliche Bezahlung und die Möglichkeit, zu Fortbildungen oder Meisterkursen zugelassen zu werden. Häufig haben auch Arbeitgeber/innen ein Interesse daran, ihren Angestellten zu einer Externenprüfung zu verhelfen, z.B. um sie auf Fortbildungen schicken zu können. Einige Ärzte- und Zahnärztekammern führen Vorbereitungskurse für die Prüfung von (zahn)medizinischen Fachangestellten durch. Zugelassen werden Angestellte von Ärzt/innen oder Zahnärzt/innen, die über einen nicht anerkannten ausländischen Abschluss verfügen, der mit der deutschen Qualifikation vergleichbar ist. Zudem wird ein Zeugnis des Arbeitgebers verlangt, das die notwendigen Fähigkeiten der Antragstellerin und die notwendige Berufserfahrung – das Eineinhalbfache der Ausbildungszeit – bestätigt. Nach Bestehen der Prüfung kann die Absolventin z.B. an Röntgenkursen teilnehmen.

Während abhängig Beschäftigte ohne Anerkennung arbeiten können – wenn auch ohne Anspruch auf tarifliche Bezahlung –, ist die Selbständigkeit im zulassungspflichtigen Handwerk an eine Meisterqualifikation gebunden. Seit 2004 ist eine Existenzgründung im zulassungsfreien Handwerk, z.B. für Goldschmied/innen oder Gebäudereiniger/innen, und in handwerksähnlichen Gewerken wie Änderungsschneider/innen ohne Qualifikationsnachweis möglich. Einzige Voraussetzung ist die Anzeige des Gewerbes bei der HWK. In den zulassungspflichtigen Handwerken – u.a. für Maurer/innen, Elektriker/innen, Bäcker/innen, Friseur/innen, Informationstechniker/innen – besteht weiter Meisterzwang. Nur Personen, die Meister/innen sind oder über eine gleichwertige Qualifikation verfügen, können – als Voraussetzung für die selbständige Tätigkeit – in die Handwerksrolle eingetragen werden. Die Entscheidung, ob die Bedingungen für die Eintragung erfüllt sind, trifft die regionale HWK.

„(2) 1 In die Handwerksrolle werden ferner Ingenieure, Absolventen von technischen Hochschulen und von staatlichen oder staatlich anerkannten Fachschulen für Technik und für Gestaltung mit dem zulassungspflichtigen Handwerk eingetragen, dem der Studien- oder der Schulschwerpunkt ihrer Prüfung entspricht. 2 Dies gilt auch für Personen, die eine andere, der Meisterprüfung für die Ausübung des betreffenden zulassungspflichtigen Handwerks mindestens gleichwertige deutsche staatliche oder staatlich anerkannte Prüfung erfolgreich abgelegt haben. 3 Dazu gehören auch Prüfungen auf Grund einer nach § 42 dieses Gesetzes oder nach § 53 des Berufsbildungsgesetzes erlassenen Rechtsverordnung, soweit sie gleichwertig sind. 4 Der Abschlussprüfung an einer deutschen Hochschule gleichgestellt sind Diplome, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum erworben wurden und entsprechend der Richtlinie 89/48/EWG (...) anzuerkennen sind. 5 Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Eintragung erfüllt sind, trifft die Handwerkskammer. (...)“

(9) 1 Vertriebene und Spätaussiedler, die vor dem erstmaligen Verlassen ihrer Herkunftsgebiete eine der Meisterprüfung gleichwertige Prüfung im Ausland bestanden haben, sind in die Handwerksrolle einzutragen.“¹⁶⁴

Eine „mindestens gleichwertige“ Prüfung nachzuweisen, kann zur unüberwindbaren Hürde werden, wenn eine ausländische Qualifikation – mangels Anerkennungsverfahren – nicht einmal

164 Handwerksordnung (HwO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), zuletzt geändert durch Artikel 146 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), § 7.

auf dem Niveau einer Gesellenprüfung anerkannt wird; diese wäre im deutschen Berufsbildungssystem die Voraussetzung für die Zulassung zur Meisterqualifizierung. Generell wird aber nicht nur die fachliche Befähigung geprüft, sondern auch betriebswirtschaftliche, rechtliche und pädagogische Kenntnisse, da Meister/innen für Ausbildungsaufgaben qualifiziert sein müssen. Falls eine unmittelbare Eintragung auf Grundlage einer „mindestens gleichwertigen“ Prüfung nicht vorgenommen wird, sieht die HwO die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung vor, „wenn die zur selbständigen Ausübung des von dem Antragsteller zu betreibenden Handwerks notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten nachgewiesen sind; dabei sind auch seine bisherigen beruflichen Erfahrungen und Tätigkeiten zu berücksichtigen. Ein Ausnahmefall liegt vor, wenn die Ablegung der Meisterprüfung zum Zeitpunkt der Antragstellung oder danach für ihn eine unzumutbare Belastung bedeuten würde. (...) Die Ausnahmegewilligung kann unter Auflagen oder Bedingungen oder befristet erteilt und auf einen wesentlichen Teil der Tätigkeiten beschränkt werden (...) in diesem Fall genügt der Nachweis der hierfür erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten.“¹⁶⁵ Allein der Bruch in der Erwerbsbiographie von Migrant/innen könnte eine derartige unzumutbare Belastung darstellen. Wie die Bestimmungen ausgelegt werden, ist von den einzelnen Kammern abhängig. Zum Teil werden Stellungnahmen der Innungen angefragt, auch eine „Sachkenntnisprüfung“ in Form eines Fachgesprächs kann durchgeführt werden. Wenn der Meisterprüfungsausschuss eine Eintragung in die Handwerksrolle verweigert, ist ein Antrag auf Zulassung zur Meisterprüfung nach § 49 HwO möglich; in diesem Fall können ausländische Qualifikationen und Erfahrungen eine Befreiung von Ausbildungszeiten ermöglichen.

Rechtlich besser gestellt sind Spätaussiedler/innen, die auf Grundlage des BVFG in die Handwerksrolle eingetragen werden, wenn sie frühere Selbständigkeit nachweisen, und EU-Bürger/innen, die sich auf die Anerkennungsrichtlinien berufen können. Sogar wenn „wesentliche Unterschiede“ der Qualifikation vorliegen, haben sie Anspruch auf Ausgleichsmaßnahmen in Form von Anpassungspraktikum oder Eignungsprüfung. Die EU/EWR-Handwerk-Verordnung regelt das Anerkennungsverfahren in Form der „Ausnahmegewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle“. Wer sich in einem zulassungspflichtigen Handwerk in Deutschland niederlassen will, muss als EU-Bürger in erster Linie Berufserfahrung im Herkunftsland nachweisen; es gelten je nach Berufsgruppe verschiedene Kombinationen, z.B. drei bis sechs Jahre als Selbständiger oder Betriebsleiter oder, falls eine zwei- oder dreijährige Ausbildung vorliegt, drei Jahre selbständig oder als Betriebsleiter oder fünf Jahre in leitender Stellung.

3.2.3.2 Informelle Gutachten als Anerkennungsinstrument der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern

Obwohl viele Kammern angeben, aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage keine formellen Anerkennungsverfahren für Ausbildungsqualifikationen von Zuwanderinnen und Zuwanderern durchzuführen, bestehen zum Teil informelle Möglichkeiten. Viele Kammern sehen sich verpflichtet, Arbeitgeber/innen und Auszubildende in ausbildungsbezogenen Fragen zu beraten. Auch die Aufgabe, „für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken“ und „durch Vor-

165 Ebd., § 8.

schläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen“,¹⁶⁶ begründet eine Bewertung qualifizierter Migrant/innen, die als Fachkräfte beschäftigt werden können. Um ihre Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt zu verbessern, können Prüfungszeugnisse von zuständigen Stellen auf der Basis einer informellen Feststellung der Vergleichbarkeit mit deutschen Qualifikationen „anerkannt“ werden. Die Kammern stellen in diesem Fall keine Bescheide, sondern Bescheinigungen aus. Diese Form der Stellungnahme, die mitunter als „Einstufung“ bezeichnet wird, kann die Grundlage für die tarifliche Eingruppierung einer Person bilden.

In vielen anderen europäischen Ländern ist das Anerkennungsinstrument der informellen Gutachten – „advisory statements“ – ein verbindliches Angebot, das die De-facto-Anerkennung auch im nicht reglementierten Bereich ermöglicht. Sie werden selbst dann ausgestellt, wenn keine volle Anerkennung für einen reglementierten Beruf bestätigt werden kann, um Transparenz bezüglich einer ausländischen Qualifikation für Migrant/innen sowie für Unternehmen herzustellen. In Dänemark wurden die informellen Stellungnahmen durch ein Anerkennungsgesetz formalisiert; Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie die Wirtschaft können Gutachten der Anerkennungsagentur CIRIUS erhalten. „Even if official approval is not required for your qualification, it may still be recommended to enclose a CIRIUS assessment when applying for a job. This may help a Danish employer who might not be well acquainted with your country's system of education.“¹⁶⁷

In Finnland forderten Arbeitgeber/innen und Gewerkschaften zusätzlich zu den Anerkennungsgutachten, die für alle qualifizierten Migrant/innen ausgestellt werden, Kompetenzfeststellungen und Nachqualifizierungen. Die „Competence Based Qualifications“ wurden 1998 gesetzlich geregelt und erfassen Berufsbilder auf unterschiedlichen Qualifikationsstufen. Zuwanderinnen und Zuwanderer werden in Bildungseinrichtungen, möglichst in einer realen Arbeitssituation, über zwei bis fünf Tage getestet. Jede Qualifikation besteht aus verschiedenen Modulen, das erfolgreiche Bestehen einzelner Module wird durch ein Zertifikat bestätigt. Falls Mängel deutlich werden, können modularisierte Nachqualifizierungen besucht werden. In Deutschland werden vergleichbare Verfahren derzeit nur in regionalen Modellprojekten erprobt. Das Instrument der informellen Gutachten wird nur zum Teil angeboten.

Politische Aufmerksamkeit erlangte die informelle Anerkennung in Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre, als erstmals die Einwanderung von jüdischen Kontingentflüchtlingen aus den GUS-Staaten ermöglicht wurde. Im Gegensatz zu Spätaussiedler/innen standen ihnen kaum Eingliederungshilfen für den Arbeitsmarkt zur Verfügung. Auf Initiative des Bundeswirtschaftsministeriums empfahl der Bund-Länder-Ausschuss „Berufliche Bildung“ 1992 den Dachverbänden der Kammern, dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und dem Deutschen Handwerkskammertag (DHKT), freiwillige Stellungnahmen für die jüdischen Kontingentflüchtlinge bei den Kammern zu erbitten.

„Die Kammern werden gebeten – gemäß Artikel 22 Nr. 2 der Flüchtlingskonvention und dem darin enthaltenen Wohlwollensgebot – diesem Personenkreis bei der Beurteilung von Zeugnissen und Befähigungsnachweisen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten behilflich zu sein. Insbesondere sollten sie im Einzelfall als Information eine freiwillige Stellungnahme abgeben (z.B. gegenüber der Arbeitsverwaltung oder einem poten-

166 Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 701-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 130 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), § 1.

167 Siehe die Erläuterungen auf der CIRIUS-Homepage zu Anerkennungsmöglichkeiten für reglementierte Berufe und den De-facto-Bereich. URL: <http://www.ciriusonline.dk> > Recognition > How to apply for recognition > Seeking employment

tiellen Arbeitgeber), ob und inwieweit ein Prüfungszeugnis oder ein Befähigungsnachweis mit einem deutschen Berufsbildungsabschluss vergleichbar ist.“¹⁶⁸

Der entsprechende Artikel der Genfer Flüchtlingskonvention sieht gleichermaßen eine Anerkennung von Schulzeugnissen und akademischen Graden unter Erlass von Gebühren und die Zuerkennung von Stipendien vor. Die Empfehlung des Bundeswirtschaftsministeriums, die sich in späteren Jahren wiederholte, beschränkt sich auf berufliche Abschlüsse sowie auf die Gruppe der jüdischen Kontingentflüchtlinge, andere Flüchtlinge werden nicht einbezogen.

Die Anwendung dieses informellen Anerkennungsinstruments variiert auf regionaler Ebene beträchtlich. Eine Ausnahme bildet das Berliner Modell: Um die Qualifikationen von Migrant/innen einschätzen zu können, bietet die Berliner Senatsverwaltung auf Anforderung von Arbeitsagenturen und ARGEn einen behördeninternen Anerkennungsservice an. Behörden können bei der zuständigen Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Gutachten über Berufsabschlüsse aus allen Ländern der Welt erhalten. Diese Gutachten sind auch die Grundlage für die Vermittlung in Nachqualifizierungen. Das Berliner Verfahren könnte als Modell für andere Bundesländer dienen, in denen ein vergleichbares Angebot nicht existiert.¹⁶⁹ In allen anderen Bundesländern sind HWKs und IHKs für die Anerkennung von Berufsausbildungen zuständig; das Angebot der Kammern im unregulierten Bereich ist jedoch extrem uneinheitlich.

Der DIHK nimmt im Kammerbereich der informellen Anerkennung eine Vorreiterrolle ein; als Dachverband der Industrie- und Handelskammern empfiehlt er die Erstellung von Gutachten für alle qualifizierten EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörigen. Um die Anerkennungsverantwortlichen zu unterstützen, wurde ein „Kompendium zur Gleichstellung/Anerkennung ausländischer Prüfungszeugnisse“ erstellt, in dem das Vorgehen bei einer „Vergleichbarkeitsprüfung“ erläutert wird; Erläuterungen zu ausländischen Bildungssystemen, Musterbescheinigungen und Formulierungsbeispiele bieten weitere Hinweise. Im „Nationalen Integrationsplan“ kündigte der DIHK an, auf eine weitere Verbreitung der informellen Gutachten hinzuarbeiten. Seine Empfehlungen sind jedoch nicht verpflichtend. Die Entscheidung über die Erstellung informeller Gutachten hängt letztendlich von der einzelnen regionalen Kammer ab. Aktive Mitarbeiter/innen im Anerkennungsbereich tauschen sich in einem überregionalen IHK-Netzwerk aus. Laut einer DIHK-Umfrage bieten 60% der IHKs informelle Gutachten an.¹⁷⁰ In einigen Bundesländern wird das Instrument nur vereinzelt oder nur einzelnen Migrant/innen angeboten, andere schränken den Antragstellerkreis nach Herkunftsländern ein.

„Für alle Länder, die weder unter das Bundesvertriebenengesetz fallen noch in den Genuss eines bilateralen Abkommens fallen, kann *keine Gleichstellung* erfolgen. Allerdings ist es möglich, als Serviceleistung der Industrie- und Handelskammern eine ‚freiwillige Stellungnahme‘ zu beantragen. Die rheinischen Industrie- und Handelskammern haben sich darauf geeinigt, dass, aufgrund der verfügbaren Informationen über die Strukturen der beruflichen Bildungssysteme, nur ‚freiwillige Stellungnahmen‘ bei EU-Bürgern oder Bürgern der

168 Bewertung von Berufsabschlüssen sowjetischer Juden in der Bundesrepublik Deutschland. Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Berufliche Bildung“, ibv, Nr. 22, 02.06.1992, S. 1685.

169 Vgl. zum Angebot der Gutachten die Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Gıyasettin Sayan (Die Linke) vom 15. März 2007. Abgeordnetenhaus Berlin: Kleine Anfrage des Abgeordneten Gıyasettin Sayan (Die Linke) und Antwort, Drs. 16/10540, 20.03.2007. Die Bedeutung des Themas für den Senat wird hier sichtbar: „Der Senat hat die Bedeutung der Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen als Thema aufgegriffen. In der Arbeitsgruppe ‚Situation von Migrantinnen und Migranten im Erwerbsleben‘ wird die Erleichterung der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse behandelt.“

170 Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Vielfältig und praxisnah. Angebote der IHKs zur Integration von Migrantinnen und Migranten. Ergebnisse einer DIHK-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern (IHKs), Berlin 2007, S. 3. Die Prozentangabe bezieht sich auf die Zahl der IHKs, die auf die entsprechende Frage geantwortet haben. Ob es auch IHKs gibt, die sie nicht beantwortet haben, bleibt ohne Angabe. Die Studie zur Befragung, an der sich 69 von 81 IHKs beteiligten, steht auf der Homepage des DIHK zum Download zur Verfügung.

ehemaligen GUS-Staaten erstellt werden können. *Für berufliche Bildungsabschlüsse, die außerhalb der EU-Staaten oder ehemaligen GUS-Staaten erworben wurden, ist weder eine Gleichstellung noch eine ‚freiwillige Stellungnahme‘ möglich. Ein Antrag hat hier keine Aussicht auf Erfolg.*¹⁷¹

Auch die große Gruppe der türkischen Migrant/innen erhält hier keine Möglichkeit, ein Gutachten zu erbitten.

Die Handwerkskammern bieten informelle Gutachten seltener an als die IHKs, doch auch hier gibt es Vorreiterinnen wie die HWK Bremen, die für Antragsteller/innen aus allen Ländern der Welt Gutachten erstellt.¹⁷² Oft sind es aktive Einzelne, die sich umfangreiche Datensammlungen über ausländische Abschlüsse aufbauen und detaillierte Gespräche mit Antragsteller/innen führen, um bewerten zu können, inwiefern Vergleichbarkeit mit einem deutschen Berufsbild oder verschiedenen Berufsbildern zumindest in Teilen vorliegt. Grundlegend ist immer die Feststellung, dass eine Ausbildungsqualifikation erworben wurde, verglichen werden dann Niveau und Inhalte der Ausbildung. Zudem werden spezifische Berufserfahrungen in den Gutachten gewürdigt. Auch Arbeitgeber/innen, die in Einzelfällen mit Kammern Kontakt aufnehmen, weil sie zögern, einen bestimmten Migrant/innen einzustellen, werden beraten.

Die Regierung des Saarlandes gibt in ihrer Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol Zahlen der IHK und der HWK des Saarlandes an, die deutlich machen, dass die Anerkennung von Ausbildungsqualifikationen für den überwiegenden Teil der Antragsteller/innen informell erfolgt oder verweigert wird. Bemerkenswert ist, dass im Abschnitt „Geregelter Bereich“ neben Spätaussiedler/innen, Österreicher/innen, Französinen und Franzosen auch Kontingentflüchtlinge genannt werden.¹⁷³ Die Genfer Flüchtlingskonvention wird nur von einem Teil der Kammern als Grundlage verwendet; wie im Fall der Anerkennung von EU-Ausbildungsqualifikationen besteht auch hier ein rechtlich unsicherer Bereich. Für den Zeitraum 2000 bis 2005 wurden bei der IHK 727 Anerkennungsanträge gestellt, 568 wurden positiv entschieden. Davon war ein beträchtlicher Anteil informell; es wurden 17 EU-Entsprechungen und 116 gutachterliche Stellungnahmen für Drittstaatsangehörige ausgestellt. Die HWK bot Spätaussiedler/innen und Kontingentflüchtlingen ein Anerkennungsverfahren an: 89 Anträge wurden gestellt und endeten mit vollen Anerkennungen.¹⁷⁴

Die lückenhafte Anerkennung von ausländischen Ausbildungsqualifikationen ist ein Problem für Migrant/innen und für die Wirtschaft. Bislang ist das Angebot von Gutachten für den Arbeitsmarkt viel zu selten verfügbar. Arbeitgeber/innen benötigen Gutachten oder zumindest Informationen über ausländische Qualifikationen, um deren Wert für sich nutzen zu können. Die mangelhafte Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen ist u.a. auf diese Informationsdefizite zurückzuführen, da Einstellungen auf einem angemessenen Niveau verhindert werden, wenn „Betriebe nicht im Stande sind, das Humankapital von Zuwanderern ‚angemessen‘ zu bewerten. (...) Sofern Arbeitgeber die Bedeutung ausländischer Ausbildungszertifikate nicht hinreichend beurteilen können, werden sie deren Inhaber schlechter entlohnen oder gar nicht erst einstellen.“¹⁷⁵

171 Aus einem Merkblatt der IHK Düsseldorf.

172 Vgl. Handwerkskammer Bremen: Anerkennung, Bewertung von ausländischen Berufspapieren, URL: <http://www.hwk-bremen.de/HWK/Berufsbildung/Anerkennung.php?navid=25>

173 Landtag des Saarlandes, Drs. 13/502, S. 4.

174 Ebd., S. 2 und S. 4.

175 Konietzka, Dirk/Kreyenfeld, Michaela: Verwertbarkeit ausländischer Ausbildungsabschlüsse. Das Beispiel der Aussiedler auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Zeitschrift für Soziologie 30/4, 2001, S. 270.

3.2.4 Das Verhältnis zwischen akademischer und beruflicher Anerkennung

Akademische Anerkennung hat eine lange Tradition in Europa. Initiiert vom Europarat, war die Förderung der internationalen Mobilität von Wissenschaftler/innen 1953 das Ziel der „Europäischen Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse“. Die Lissabonner Anerkennungskonvention fördert die internationale Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen im Kontext der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge. In Deutschland konnte die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen 2005 ihren 100. Geburtstag feiern. Sie spielt nicht nur eine bedeutende Rolle bei der Bewertung akademischer Leistungen, sondern wirkt auch an bilateralen Äquivalenzabkommen im Hochschulbereich mit, die Deutschland seit 1980 mit verschiedenen Ländern – neben EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Polen auch Russland, China und die Slowakei – schloss, um die gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen zu fördern. Mit Ausnahme des zuletzt geschlossenen Abkommens mit Zypern, das 2004 explizit auch die Förderung der beruflichen Anerkennung von Akademiker/innen anstrebte, beschränken sich die bilateralen Abkommen auf akademische Zwecke.

„Alle Anerkennungen und Genehmigungen aufgrund des Abkommens dienen allein Zwecken des Studiums bzw. der Führung akademischer Grade. Sie gelten nicht für berufliche Zwecke, sei es zum Nachweis bestimmter beruflicher Qualifikationen oder für den Zugang zu bestimmten beruflichen Tätigkeiten.“¹⁷⁶

Der Begriff der akademischen Anerkennung erfasst nur akademische Zwecke: die Anerkennung von Schulabschlüssen, von Studienzeiten, Studienleistungen und Regelungen für das Führen akademischer Grade. Migrant/innen, die in Deutschland weiter studieren bzw. weitere akademische Grade erwerben wollen, benötigen ein akademisches Anerkennungsverfahren. Um ein Studium in Deutschland fortzusetzen, können sie die Anerkennung ausländischer Studien- und Prüfungsleistungen, die Aufnahme bzw. Einstufung in einen bestimmten Studiengang oder die Zulassung zur Promotion beantragen. Die Universitäten entscheiden autonom über entsprechende Anträge. Fakultäten oder Fachbereiche können individuelle Gutachten der ZAB anfordern, aber auch selbständig Bewertungen vornehmen, z.B. in Fachgesprächen.

Falls zugewanderte Akademiker/innen jedoch eine Arbeit auf ihrem Gebiet aufnehmen wollen und für berufliche Zwecke eine Einstufung ihrer Abschlüsse benötigen, ist das Verfahren der akademischen Anerkennung für sie nicht verfügbar. Die Lissabonner Anerkennungskonvention bemüht sich explizit darum, Akademiker/innen durch Gutachten für den Arbeitsmarkt auch berufliche Anerkennung zu ermöglichen. Allerdings ist die Umsetzung des entsprechenden Artikels IV.1 in Deutschland noch nicht erfolgt.

Heute stehen Zuwanderinnen und Zuwanderer vor dem Problem, dass selbst akademische Abschlüsse ihnen nicht zu Tätigkeiten verhelfen, die ihrer Qualifikation entsprechen. Mit Ausnahme der reglementierten Berufe sind sie theoretisch frei, sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewerben. Doch auch in Mangelberufen wie der Informationstechnik wirkt sich die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz und Wertschätzung von ausländischen Abschlüssen negativ auf ihre Einstellungschancen aus. Eine Stipendiatin der Otto Benecke Stiftung, die in Russland ein Studium der Betriebswirtschaft absolviert hatte, berichtet:

176 Hochschulrektorenkonferenz: Staatliche Äquivalenzabkommen: Regelungen und Anwendungshinweise, S. 12, URL: http://www.hrk.de/de/download/dateien/AequivAbk_Info.pdf

„Da ich schon immer im Bankenwesen gearbeitet habe, wünschte ich mir sehr, auch weiter in diesem Bereich tätig zu bleiben. Aber die erste Zeit in Deutschland (wir waren nach Dresden zugewiesen) hat mich total unsicher und unmotiviert gemacht. Das erste Problem war die Sprache, die ich zwar verstanden habe, aber ich konnte mich nicht richtig ausdrücken. Das zweite Problem waren die vielen Behörden, bei denen wir uns anmelden mussten und wo wir oft als Menschen zweiter Klasse behandelt wurden. Eine Mitarbeiterin des Arbeitsamtes sagte mir, dass ich in meinem Beruf nie eine Stelle finden werde. Ich konnte auch keine Bildungsmaßnahmen vom Arbeitsamt bekommen, da es zu dieser Zeit keine Finanzierung vom Europäischen Sozialfonds gab. Ich habe mich parallel mehrmals auf Stellen beworben, aber ohne Erfolg. (...) Ohne die Otto Benecke Stiftung e.V. hätte ich anschließend keine Stelle bei der Bank gefunden. Ich habe während des Studiums meine Fachsprachkenntnisse verbessert. Die Dozenten halfen uns sehr, unser Selbstbewusstsein zurückzugewinnen, uns sicherer zu fühlen, zu verstehen, dass unsere Ausbildung und Erfahrungen auch für die deutsche Wirtschaft nützlich sein können.“¹⁷⁷

Um adäquaten Arbeitsmarktzugang zu erlangen, benötigen Migrant/innen Unterstützung. Arbeitgeber/innen beklagen, dass sie nicht in der Lage seien, fremde oder gar fremdsprachige Zeugnisse einzuschätzen.

Besonders problematisch ist, dass selbst Akademiker/innen durch die Arbeitsverwaltung als Ungelernte kategorisiert und dequalifiziert werden, wenn sie nicht über einen anerkannten Abschluss verfügen. Es gibt kein Bewusstsein dafür, „dass sehr viele Menschen mit einem Hochschulabschluss nach Deutschland einwandern. Sie wandern allerdings in der Regel nicht unter dem Aufenthaltstitel ‚hochqualifiziert‘ ein.“¹⁷⁸

Ein Ziel des Zuwanderungsgesetzes war es, Deutschland für hoch Qualifizierte attraktiv zu machen. Da nur wenige hundert unter diesem Aufenthaltstitel einwanderten, muss diese Absicht als gescheitert gelten. Dennoch leben zahlreiche hoch qualifizierte Migrant/innen längst unter uns, die als Flüchtlinge oder durch Heiratsmigration nach Deutschland kamen. Sie sehen sich jedoch gezwungen, niedrig qualifizierte Jobs anzunehmen – ein Sektor, in dem die strukturelle Arbeitslosigkeit besonders hoch ist. Um die Verschwendung ihrer Potenziale einzudämmen und sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sind gezielte Maßnahmen notwendig.

Andere Staaten haben in den vergangenen Jahren gezielt in diesen Sektor investiert und umfassende Integrationsprogramme initiiert. Das schwedische Integrationsprogramm wird auf kommunaler Ebene durchgeführt und durch die Arbeitsverwaltung finanziert, es kann bis zu 36 Monate dauern. Informationsangebote der Anerkennungsstellen richten sich in den skandinavischen Ländern und in Irland sowohl an qualifizierte Migrant/innen als auch an die Unternehmen; für Nachqualifizierungen wird gezielt geworben. Norwegens Regierung beschloss im September 2007, die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von Migrant/innen nicht länger zu tolerieren: In ausgewählten staatlichen Verwaltungen sollen daher bevorzugt Ausländer/innen eingestellt werden, wenn sie über dieselbe Qualifikation wie norwegische Bewerber/innen verfügen.

In Deutschland existieren nur wenige Angebote für hoch qualifizierte Ausländer/innen; das wichtigste ist das „Akademikerprogramm“ der OBS, die sogenannte Studienergänzungen anbie-

177 Otto Benecke Stiftung e.V., 2003, S. 55.

178 Weiß, 2007, S. 61. Die Defizite der Arbeitsmarktintegration von Akademiker/innen seien demnach „arbeitsmarktpolitischer Wahnsinn“. Ebd., S. 62. Im Aufenthaltsgesetz werden die „Hochqualifizierten“, deren Anwerbung eines der Ziele des Zuwanderungsgesetzes war, definiert. „Hoch qualifiziert“ sind demnach „insbesondere 1. Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, 2. Lehrpersonen in herausgehobener Funktion oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion oder 3. Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.“ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 26. Januar 2007 (BGBl. 2007 II S. 127), § 19 Abs. 2.

tet, die in Kooperation mit Universitäten durchgeführt werden und mit einem Zertifikat abschließen. Diese sind jedoch nur für einige Berufe und einen beschränkten Personenkreis verfügbar. An der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg wurde 2006 ein zweijähriger B.A.-Studiengang „Interkulturelle Bildung und Beratung“ für Migrant/innen eingeführt, der Studienleistungen in Pädagogik oder einem sozialwissenschaftlichen Fach voraussetzt und die interkulturellen Ressourcen der Studierenden – Sprachkenntnisse, Vertrautheit mit mehreren Kulturen, eigene Migrationserfahrung – würdigt. Studiengebühren fallen nicht an, da die 20 Plätze als Weiterbildung durch den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) finanziert werden. Hunderte, die sich beworben hatten, konnten nicht aufgenommen werden.

3.2.4.1 Die Automatisierung der Gradgenehmigung in der Hochschulgesetzgebung

Auch wenn die Lissabonner Anerkennungskonvention erst umgesetzt werden muss, um Inhaber/innen ausländischer Hochschulabschlüsse berufliche Anerkennung zu ermöglichen, kann an eine Gutachterpraxis angeknüpft werden, die bis vor einigen Jahren in den Bundesländern üblich war und jährlich von Tausenden von Antragsteller/innen genutzt wurde. Im Rahmen der Gradgenehmigung von ausländischen akademischen Abschlüssen wurden „Gleichstellungen“ beantragt. Falls die Gleichwertigkeit mit einem deutschen Studium nicht bestätigt werden konnte, wurden formale Einstufungen, zum Teil mit relativierenden Erläuterungen ausgestellt. In ihrer Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (Bündnis 90/Grüne) im Landtag des Saarlandes zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse gab die Landesregierung an, dass 612 Anträge auf Erteilung der Führungsgenehmigung für ausländische akademische Grade zwischen 2000 und 2005 gestellt wurden; 567 Anträgen wurde stattgegeben.¹⁷⁹

Im Jahr 2000 legte die KMK „Grundsätze für die Regelung der Führung ausländischer Hochschulgrade im Sinne einer gesetzlichen Allgemeinregelung durch einheitliche gesetzliche Bestimmungen“ vor, die eine Einordnung oder Gleichstellung ausländischer Grade mit deutschen Studienabschlüssen durch die zuständigen Ministerien der Länder für obsolet erklärte.

„Ein ausländischer Hochschulgrad, der aufgrund eines nach dem Recht des Herkunftslandes anerkannten Hochschulabschlusses nach einem ordnungsgemäß durch Prüfung abgeschlossenen Studium verliehen worden ist, kann in der Form, in der er verliehen wurde unter Angabe der verleihenden Hochschule geführt werden. Dabei kann die verliehene Form ggf. transliteriert und die im Herkunftsland zugelassene oder nachweislich allgemein übliche Abkürzung geführt und eine wörtliche Übersetzung in Klammern hinzugefügt werden. Eine Umwandlung in einen entsprechenden deutschen Grad findet mit Ausnahme zugunsten der nach dem Bundesvertriebenengesetz Berechtigten nicht statt.“¹⁸⁰

Diese Regelung wurde in den folgenden Jahren in die Hochschulgesetze der Länder übertragen. Einige Bundesländer, z.B. Bremen, Hamburg und Thüringen sehen allerdings Ausnahmeregelungen vor. In Einzelfällen werden auf Antrag weiterhin Gleichstellungsbescheinigungen, die auch die Form einer Bewertung des Ausbildungsniveaus annehmen können, wenn die Gleichwertigkeit mit deutschen Studiengängen nicht bestätigt werden kann, ausgestellt. In anderen Bundesländern, z.B. Bayern und Hessen, werden keine Ausnahmen angewendet. Vorbildlich ist

179 Landtag des Saarlandes, Drs. 13/502, S. 3.

180 KMK: Grundsätze für die Regelung der Führung ausländischer Hochschulgrade im Sinne einer gesetzlichen Allgemeinregelung durch einheitliche gesetzliche Bestimmungen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 14.04.2000), S. 1.

das Verfahren Schleswig-Holsteins, das jedem Zuwanderer, der über einen akademischen Abschluss verfügt, weiterhin eine entsprechende Bewertung ausstellt, um ihm den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.¹⁸¹

Generell ist die Bestätigung der Gleichwertigkeit ausländischer Hochschulabschlüsse in den letzten Jahren leichter geworden. Durch die Einführung von Bachelor und Master in Deutschland verloren Diplome an Bedeutung. Während die beinahe weltweit üblichen B.A.s im Verhältnis zu Diplomstudiengängen auf der Ebene des Vordiploms eingestuft wurden, kann nun die Gleichwertigkeit der Bachelorabschlüsse auf der Basis eines Vergleichs von Studiendauer und Studieninhalten eher zugestanden werden. Insbesondere im technischen und naturwissenschaftlichen Bereich sind Anerkennungen möglich; schwerer haben es Absolvent/innen der Kulturwissenschaften, weil landesspezifische Prägungen als Defizit gewertet werden. Auch Magisterstudiengänge, die das Studium von drei Fächern voraussetzen, wirken als Anerkennungshindernis. Die KMK hatte sich durch die Automatisierung der Gradführung Entbürokratisierung, Vereinfachung und eine Entlastung der Verwaltung versprochen, ohne die negativen Auswirkungen für die individuellen Chancen der Zuwanderinnen und Zuwanderer zu berücksichtigen. Da die Wissenschaftsministerien oft keine Zeugnisbewertungen für ausländische Akademiker/innen mehr ausstellen, entstand eine massive Anerkennungslücke für akademische Qualifikationen, die nicht den reglementierten Berufen zugerechnet werden. Die Bescheinigungen deutscher Ministerien in deutscher Sprache waren für die Einzelnen bei der Arbeitsplatzsuche hilfreich. Sie gaben den Bewerber/innen die Sicherheit, als Akademiker/innen anerkannt zu sein, den Arbeitgeber/innen wurde damit mindestens eine formale Erläuterung eines fremden Bildungsabschlusses geboten.

In Folge der Automatisierung der Gradgenehmigung wurden die Mittel der ZAB gekürzt – in der Annahme, dass ihre Gutachtertätigkeit nun weit seltener nötig sein würde. Zuwanderinnen und Zuwanderer wurden auf die Datenbank ANABIN verwiesen, um sich selbst über eine Einstufung ihrer Studienabschlüsse zu informieren. Dabei wurde nicht bedacht, dass ANABIN nur einen Teil der international vergebenen Studienabschlüsse erfasst. Unternehmer/innen kennen die Datenbank nicht und können sie folglich nicht als Informationsquelle nutzen. Auch die Aufgabenfülle der ZAB hat sich keineswegs verringert; durch die Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention ergeben sich neue vielschichtige Informationspflichten, u.a. für individuelle Migrant/innen, die mit der derzeitigen personellen und finanziellen Ausstattung kaum erfüllt werden können. Heute wissen zahlreiche Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht, ob es für ihren individuellen Fall Anerkennungsmöglichkeiten gibt.

In anderen europäischen Ländern hat die Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention viele Verbesserungen für Migrant/innen gebracht. In Norwegen wurden die Anerkennungsgutachten für Akademiker/innen aus allen Ländern im De-facto-Bereich durch eine Änderung der Hochschulgesetze formalisiert, auch dokumentenlose Flüchtlinge erhalten Anerkennungsmöglichkeiten durch Fachgespräche und eidesstattliche Erklärungen. Dänemark bietet Anerkennungsgutachten auf allen beruflichen Ebenen an.

181 Der „Wegweiser für Zuwanderer“ für Rheinland-Pfalz gibt an, dass das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur „auf gesonderten Antrag gegen Gebühren“ Bewertungen von akademischen Abschlüssen vornimmt. Vgl. InPact (Hg.): Leben und Arbeiten in Rheinland-Pfalz. Wegweiser für Zuwanderer, 2. aktual. Aufl., 2005, S. 54.

3.2.4.2 Die Anerkennung von Schulabschlüssen

Die Anerkennung von Schulabschlüssen bildet einen Teilbereich der akademischen Anerkennung. Dabei können ausländische Schulabschlüsse mit den Abschlüssen des deutschen Schulsystems gleichgestellt werden. Der Hauptschulabschluss und der mittlere Bildungsabschluss der Realschule wird von Migrant/innen vor allem dann benötigt, wenn sie in Deutschland eine Ausbildung aufnehmen wollen, die einen bestimmten Schulabschluss voraussetzt. Wenn eine Migrantin eine Schullaufbahn fortsetzen möchte, findet kein formelles Anerkennungsverfahren statt, sondern die Schulleitung entscheidet in Absprache mit der Schulbehörde über die Einstufung in eine Klasse, oft im Anschluss an Probeunterricht.

Die Anerkennung schulischer Abschlüsse durch die Zeugnisanerkennungsstellen der Länder ist in Zahlen die bedeutendste; jährlich werden Tausende von Verfahren für Staatsangehörige aller Länder durchgeführt. In ihrer Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (Bündnis 90/Grüne) im Landtag des Saarlandes zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse gab die Landesregierung an, dass 2150 Verfahren im Zeitraum 2000 bis 2005 durchgeführt wurden; 2010 Anträgen wurde stattgegeben. Die Antragsteller/innen kamen aus über 70 verschiedenen Staaten. Zahlreiche weitere Anträge zum Hochschulzugang wurden an die Hochschulen verwiesen, die selbst über die Anerkennung entscheiden.¹⁸²

Einen Sonderweg bei der Anerkennung von Schulabschlüssen hat das Land Niedersachsen eingeschlagen; seit der Verwaltungsreform, die zum 1. Januar 2005 wirksam wurde, ermöglicht die Zeugnisanerkennungsstelle nur noch Anerkennungsverfahren für Spätaussiedler/innen. Für andere Migrant/innen sollen die einzelnen Schulen Anerkennungsverfahren durchführen. Es ist fraglich, ob diese Aufgabe von den Schulen tatsächlich erfüllt wird bzw. erfüllt werden kann. Antragsteller/innen, die nicht mit dem deutschen Schulsystem vertraut sind, stehen vor dem Problem, dass sie selbst die richtige Schulform für ihr Anerkennungsanliegen identifizieren müssen.

Durch Beschlüsse der Kultusministerkonferenz wurden Kriterien für die schulische Anerkennung festgelegt. Um ausländische Schulzeugnisse, insbesondere die Benotung bzw. das Bestehen nachvollziehen zu können, bietet ANABIN, die in diesem Teilbereich öffentlich zugängliche Datenbank der ZAB, detaillierte Informationen über nahezu alle Schulsysteme der Welt. Für die Gleichstellung mit einem deutschen Hauptschulabschluss muss der Besuch von mindestens neun aufsteigenden Klassen an allgemein bildenden Schulen nachgewiesen werden. Verlangt wird Unterricht in der Muttersprache, in Mathematik, einem naturwissenschaftlichen und einem sozialkundlichen Fach. Falls das Niveau des ausländischen Schulsystems als gering eingeschätzt wird, kann dies zu einer Abwertung bzw. Nichtanerkennung führen. In vielen Ländern wird der Hauptschulabschluss bereits nach acht Jahren erworben; Drittstaatsangehörige, die nur acht Jahre Schule nachweisen können, haben nur dann eine Chance auf Anerkennung des Hauptschulabschlusses, falls sie eine weitere berufliche Qualifikation vorlegen können. Für Spätaussiedler/innen wurde eine Sonderregelung geschaffen: Bei ihnen reicht ein nach acht Jahren erworbenes Abschlusszeugnis für die Gleichstellung mit dem Hauptschulabschluss aus.¹⁸³

Für den mittleren Bildungsabschluss ist der Besuch von mindestens zehn aufsteigenden Klassen an allgemein bildenden Schulen sowie Unterricht in der Muttersprache, einer Fremdsprache, in

182 Landtag des Saarlandes, Drs. 13/502, S. 2 und S. 5.

183 Vgl. KMK: Eingliederung von Berechtigten nach dem Bundesvertriebenengesetz in Schule und Berufsausbildung (Beschluss der KMK vom 03.12.1971 in der Fassung vom 12.09.1997), Ziffer 5.1.1.

Mathematik, einer Naturwissenschaft und einem sozialkundlichen Fach erforderlich. Wenn der mittlere Bildungsabschluss im Heimatland bereits nach weniger als zehn Schuljahren erworben wird und die Antragstellerin zusätzlich einen Berufsabschluss nachweist, wird im Rahmen einer Einzelfallprüfung entschieden, ob der mittlere Schulabschluss zuerkannt werden kann. Zahlreiche Schweizer/innen verfügen über einen mittleren Schulabschluss nach einem freiwilligen zehnten Schuljahr, welches in der Vergangenheit durch deutsche Zeugnisanerkennungsstellen teilweise nicht gewertet wurde, so dass nur die Anerkennung eines Hauptschulabschlusses möglich war.

Dieses Problem zeigt sich auch bei der Gewährung des Hochschulzugangs, der in Deutschland mit dem Abitur erworben wird. Viele Zuwanderinnen und Zuwanderer kommen entweder als Student/innen nach Deutschland oder sie wollen hier ein Studium aufnehmen oder fortführen. Die Anerkennung der Hochschulreife wird formal durch den Besuch von mindestens 12 aufsteigenden Jahrgangsstufen an Schulen mit Vollzeitunterricht erworben; nachzuweisen sind zwei Sprachen, Mathematik, ein naturwissenschaftliches und ein gesellschaftswissenschaftliches Fach. In der Praxis wird der allgemeine Hochschulzugang für die Mehrzahl der Abschlüsse nicht gewährt; um in Deutschland studieren zu können, müssen weitere Voraussetzungen erfüllt sein.

Durch den Bolognaprozess wurde die Autonomie der Hochschulen gestärkt; sie entscheiden auf der Grundlage von Beschlüssen der KMK selbst über die Aufnahme von ausländischen Student/innen und die Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigung oder bereits erbrachter Studienleistungen.¹⁸⁴ Voraussetzung ist, dass ein ausländisches Zeugnis nach dem Recht des Staates, in dem es erworben wurde, eine Hochschulzugangsberechtigung darstellt.

Ein derartiges Zeugnis kann unterschiedlich eingestuft werden. Es kann in Deutschland den direkten Hochschulzugang eröffnen, wenn es als gleichwertig mit einem Abitur eingestuft wird. In vielen Ländern ist der Studienbeginn schon nach 10 oder 11 Schuljahren, zum Teil mit Auflagen, möglich. In der Türkei muss eine Aufnahmeprüfung absolviert werden. Erst mit der Studienplatzzuweisung ist der Zugang zur Universität möglich. Student/innen aus der Türkei erhalten in der Regel einen fachgebundenen Hochschulzugang in Deutschland, wenn sie über eine derartige Studienplatzzuweisung verfügen. Auch Student/innen aus Indien oder Kroatien wird der Hochschulzugang gewährt, wenn sie eine Aufnahmeprüfung im Herkunftsland bestanden haben. In vielen Fällen wird zwar nicht der allgemeine Hochschulzugang, aber ein fachgebundener Zugang ermöglicht. Das Reifezeugnis einer Fachmittelschule in Rumänien oder Ungarn kann zu einem fachorientierten Hochschulzugang führen, falls zusätzliche Studienleistungen nachgewiesen werden. Häufig wird verlangt, dass Studierende bereits ein oder zwei Jahre studiert haben, um an deutschen Universitäten oder Fachhochschulen zugelassen zu werden. Ein mindestens einjähriges Studium wird z.B. von Bewerber/innen aus China verlangt. Für Staaten der ehemaligen Sowjetunion wurden die Bedingungen im letzten Jahr erschwert; seit einem KMK-Beschluss vom 24. Oktober 2006 müssen Studierende aus Russland und anderen GUS-Staaten nicht mehr ein, sondern zwei Jahre Studium nachweisen, um einen fachgebundenen Hochschul-

184 Vgl. KMK: Rahmenordnung für den Hochschulzugang mit ausländischen Bildungsnachweisen, für die Ausbildung an den Studienkollegs und für die Feststellungsprüfung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.04.1994 in der Fassung vom 21.09.2006).

zugang in Deutschland zu erhalten. Hochschuleinstufungen zu zahlreichen Ländern finden sich in der Datenbank ANABIN.¹⁸⁵

In vielen Fällen, vor allem bei außereuropäischen Student/innen, muss eine Feststellungsprüfung – „Prüfung zur Feststellung der Eignung ausländischer Studienbewerber für die Aufnahme eines Studiums an Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland“ – absolviert werden. Die Vorbereitung darauf erfolgt im Studienkolleg, einem Kurs an Universitäten und Fachhochschulen, der zwei Semester dauert. Im Rahmen des Studienkollegs wird auch auf die DSH-Prüfung („Deutsche Sprachprüfung für den Hochschulzugang“) vorbereitet, die ausländische Studienbewerber/innen absolvieren müssen, um die notwendigen Deutschkenntnisse nachzuweisen. Besorgnis erregend ist ein im September 2007 erfolgter Beschluss der Landesregierung Nordrhein-Westfalens, der vorsieht, die Studienkollegs für ausländische Studierende komplett abzuschaffen, um Kosten einzusparen. Das Beispiel könnte Schule machen – ausländische Student/innen werden auf private Studienkollegs verwiesen, die in einigen neuen Bundesländern existieren und eine Teilnahmegebühr von mehreren Tausend Euro erheben. Die internationale Attraktivität des Hochschulstandorts Deutschland könnte dadurch erheblich gemindert werden.

185 Seit Mai 2004 bearbeiten über 90 Hochschulen aus 15 Bundesländern ihre internationalen Studienbewerbungen nur noch nach einer externen Vorprüfung durch uni-assist („Arbeits- und Servicestelle für Internationale Studienbewerbungen“). Uni-assist übernimmt die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen und des Vorliegens der notwendigen Bildungsnachweise für die Zulassung zum gewünschten Studium. Die endgültige Anerkennung ausländischer akademischer Leistungen obliegt weiterhin der aufnehmenden Universität.

4 Migrantengruppen und ihre Anerkennungsmöglichkeiten

Wer als Ausländer nach Deutschland kommt, erhält einen spezifischen Aufenthaltsstatus. Je nachdem, welcher Migrantengruppe man zugerechnet wird, bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten der beruflichen Anerkennung. EU-Bürger/innen sind im Bereich der reglementierten Berufe am besten gestellt, weil sie im Falle einer Teilanerkennung Ausgleichsinstrumente nutzen können. Im Bereich der De-facto-Anerkennung bleibt ihnen jedoch ein formales Anerkennungsverfahren und damit eine Zeugnisbewertung verwehrt – im Ausnahmefall lässt sich diese durch ein informelles Gutachten ersetzen. Nur Spätaussiedler/innen können für jeden Zeugnisbereich ein Anerkennungsverfahren beantragen. In den 90er Jahren spielte auch die Anerkennung von Qualifikationen der ehemaligen DDR, die aufgrund des Einigungsvertrages ermöglicht wurde, eine wichtige Rolle. Anerkennungen auf dieser Grundlage sind inzwischen selten.

4.1 Nur für Spätaussiedler/innen: Der Rechtsanspruch auf Anerkennungsverfahren in allen beruflichen Bereichen

Eine Ausnahme innerhalb der deutschen Gesetzgebung stellt die Anerkennung für Spätaussiedler/innen dar. Sie sind die einzige Migrantengruppe, der im Interesse der Integration ein Recht auf ein Anerkennungsverfahren in allen Berufen zugestanden wird, auch wenn im Bundesvertriebenengesetz (BVFG) nicht von ‚Integration‘, sondern von ‚Eingliederung‘ die Rede ist: „Spätaussiedlern ist die Eingliederung in das berufliche, kulturelle und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland zu erleichtern. Durch die Spätaussiedlung bedingte Nachteile sind zu mildern.“¹⁸⁶ Seit den 50er Jahren hat Deutschland im Rahmen der Spätaussiedlerzuwanderung ca. 4 Mio. Menschen aus Osteuropa aufgenommen, sie wurden als Deutsche akzeptiert und verfügten in der Mehrheit über die notwendige Sprachkompetenz. Erst in den 90er Jahren, als bedingt durch den Fall der Mauer in kurzer Zeit Millionen Deutschstämmige mit ihren Familien nach Deutschland kamen, rückten Probleme der Integration in den Vordergrund der öffentlichen Debatte. Seit die Kriterien der Spätaussiedlereigenschaft verschärft und an die Beherrschung der deutschen Sprache gebunden wurden, sinken die Zuwanderungszahlen massiv. Im Jahr 2005 wanderten nur 35.522 Spätaussiedler/innen ein.¹⁸⁷ Verbesserte wirtschaftliche Bedingungen in Russland sowie die Aufnahme von Herkunftsländern wie Polen und Rumänien in die EU bedingten diesen Rückgang und sogar eine Rückwanderung.¹⁸⁸

Dass eine ausländische Qualifikation sich als beruflicher Nachteil erweisen kann, auch wenn man über einen deutschen Pass verfügt, haben verschiedene Studien über die Probleme von Spätaussiedler/innen am Arbeitsmarkt gezeigt.¹⁸⁹ Um gesetzlich optimale Voraussetzungen für die berufliche Integration zu schaffen, wurde das Recht auf Anerkennung in § 10 des BVFG festgelegt:

186 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993 (BGBl. I S. 829), zuletzt geändert 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122), § 7.

187 BMI, 2006b, S. 44.

188 Sauer/Ette, 2007, S. 32.

189 Z.B. Konietzka/Kreyenfeld, 2001. Vgl. auch den IAB-Kurzbericht Nr. 8/02.04.2007, in dem sich der Titel findet „Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos“.

„§ 10 Prüfungen und Befähigungsnachweise

(1) Prüfungen oder Befähigungsnachweise, die Spätaussiedler bis zum 8. Mai 1945 im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Gebietsstande vom 31. Dezember 1937 abgelegt oder erworben haben, sind im Geltungsbereich des Gesetzes anzuerkennen.

(2) Prüfungen oder Befähigungsnachweise, die Spätaussiedler in den Aussiedlungsgebieten abgelegt oder erworben haben, sind anzuerkennen, wenn sie den entsprechenden Prüfungen oder Befähigungsnachweisen im Geltungsbereich des Gesetzes gleichwertig sind.“¹⁹⁰

Das Recht auf Anerkennung für Spätaussiedler/innen bedeutet nicht, dass automatisch eine volle Anerkennung und damit Gleichstellung mit deutschen Qualifikationen gewährt wird. Aber es besteht ein Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren im beruflichen Bereich, bei schulischen Zeugnissen gibt es eine erleichterte Anerkennung. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird geprüft, ob die ausländischen Qualifikationen „gleichwertig“ mit einer vergleichbaren deutschen Qualifikation sind. Spätaussiedler/innen können nicht nur Anerkennung in reglementierten Berufen oder im akademischen Bereich beantragen, für sie gibt es Anerkennungsverfahren in allen Berufen, die freien Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren, also im De-facto-Bereich. Daher gibt es zahlreiche Anerkennungsstellen in Deutschland, die Anerkennungen nur für Spätaussiedler/innen durchführen, da andere Migrant/innen keinen Anspruch auf Anerkennung im De-facto-Bereich haben. Dies gilt für zahlreiche Berufe mit akademischen Abschlüssen, z.B. Informatiker/innen, Historiker/innen, Wirtschaftsexpert/innen, Psycholog/innen. Besonders bedeutsam ist die Anerkennung für Spätaussiedler/innen im Bereich der Berufsausbildungen, insbesondere für Handwerks-, Landwirtschafts-, Handels- und Technikerberufe.

Obwohl der Begriff der Gleichwertigkeit auch in den EU-Richtlinien und in den deutschen Berufsqualifikationsgesetzen verwendet wird, gibt es in der Praxis große Unterschiede zum Anerkennungsverfahren für Spätaussiedler/innen. Während die EU-Richtlinien Anerkennung durch die Bewertung der Berufserfahrung und durch die Einführung der Ausgleichsinstrumente – individuelle Eignungsprüfungen oder Anpassungsmaßnahmen – immer weiter verbesserten, blieb die Anerkennungsgesetzgebung für Spätaussiedler/innen unverändert. In den reglementierten Berufen können sich Spätaussiedler/innen nicht auf die EU-Richtlinien berufen, obwohl sie Deutsche sind. Da der Gesetzgeber die Anerkennung von Drittlandsdiplomen, die in der Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG als Kann-Bestimmung formuliert ist, nicht umgesetzt hat, werden Spätaussiedler/innen aus Russland bei der Anerkennung im reglementierten Bereich faktisch wie Drittstaatsangehörige behandelt. Zwar können sie einen Anerkennungsantrag stellen, doch kann dieser – wenn Gleichwertigkeit vorliegt – nur eindeutig positiv oder – falls die Gleichwertigkeit nicht bestätigt werden kann – negativ beschieden werden. Das ausdifferenzierte System der Teilanerkennung, das für EU-Bürger/innen mit EU-Diplomen Anerkennung nach Erfüllung von Auflagen vorsieht, ist für Spätaussiedler/innen nur dann nutzbar, wenn ihre Qualifikationsnachweise in einem der neuen EU-Länder erworben wurden.

Besser gestellt sind Spätaussiedler/innen weiterhin bei der De-facto-Anerkennung. Sie bilden die einzige Migrantengruppe, die einen Rechtsanspruch auf Zeugnisbewertungen für den Arbeitsmarkt hat. Während derartige Zeugnisbewertungen sonst informelle Bescheinigungen darstellen, sind sie im Fall der Spätaussiedler/innen gesetzlich geregelt und damit formal. Weitere Details des Verfahrens für Spätaussiedler/innen wurden in einem Beschluss der KMK vom 10. September 1993 geklärt, „Zur Bewertung und Anerkennung von Fachmittelschulabschlüssen“. Da die Berufsausbildungen in der ehemaligen Sowjetunion sowie weiteren Ländern Osteuropas nicht

190 Vgl. BVFG, § 10.

im dualen System wie in Deutschland erfolgten, sondern an Fachschulen, sind die praktischen Erfahrungen in Betrieben durch die Ausbildung allein nicht gewährleistet. Spätaussiedler/innen müssen daher neben einer Bescheinigung über ihre Spätaussiedlereigenschaft möglichst auch ihr „Arbeitsbuch“ vorlegen, das Auskunft über ihre praktischen Erfahrungen geben kann. Insbesondere die Handwerks- und Industrie- und Handelskammern zeigen bei der Anerkennung für Spätaussiedler/innen großes Engagement; sie erstellen Gutachten für den Arbeitsmarkt, wobei sie meist nicht nur Zeugnisse bewerten, sondern auch die Berufserfahrungen der Antragsteller/innen berücksichtigen, und sie unterstützen deren Selbständigkeit, falls die notwendigen Voraussetzungen vorliegen.

„Spätaussiedler, die glaubhaft machen, daß sie vor der Aussiedlung ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betrieben oder die Befugnis zur Anleitung von Lehrlingen besessen haben, sind auf Antrag bei der für den Ort ihres ständigen Aufenthaltes zuständigen Handwerkskammer in die Handwerksrolle einzutragen.“¹⁹¹

Spätaussiedler/innen wird so die Möglichkeit gegeben, auch ohne deutsche Meisterqualifikation selbständig tätig zu werden – lange vor dem Verzicht auf den Meisterzwang in vielen handwerklichen Berufen. Dass ihren Versicherungen auch ohne schriftlichen Nachweis Glauben geschenkt werden kann, wird ebenfalls in § 10 des BVFG geregelt.

„(3) Haben Spätaussiedler die zur Ausübung ihres Berufes notwendigen oder für den Nachweis ihrer Befähigung zweckdienlichen Urkunden (Prüfungs- oder Befähigungsnachweise) und die zur Ausstellung von Ersatzurkunden erforderlichen Unterlagen verloren, so ist ihnen auf Antrag durch die für die Ausstellung entsprechender Urkunden zuständigen Behörden und Stellen eine Bescheinigung auszustellen, wonach der Antragsteller die Ablegung der Prüfung oder den Erwerb des Befähigungsnachweises glaubhaft nachgewiesen hat.

(4) Voraussetzung für die Ausstellung der Bescheinigung gemäß Absatz 3 ist die glaubhafte Bestätigung

1. durch schriftliche, an Eides Statt abzugebende Erklärung einer Person, die auf Grund ihrer früheren dienstlichen Stellung im Bezirk des Antragstellers von der Ablegung der Prüfung oder dem Erwerb des Befähigungsnachweises Kenntnis hat, oder
2. durch schriftliche, an Eides Statt abzugebende Erklärungen von zwei Personen, die von der Ablegung der Prüfung oder dem Erwerb des Befähigungsnachweises eigene Kenntnisse haben.

(5) Die Bescheinigung gemäß Absatz 3 hat im Rechtsverkehr dieselbe Wirkung wie die Urkunde über die abgelegte Prüfung oder den erworbenen Befähigungsnachweis.“¹⁹²

Falls Zeugnisse nicht vorgelegt werden können, haben Spätaussiedler/innen die Möglichkeit, durch eidesstattliche Erklärungen von Zeug/innen glaubhaft nachzuweisen, dass sie für einen bestimmten Beruf qualifiziert sind. Ihre Aussage ist genauso viel wert wie ein Zeugnis. Dieses Verfahren könnte als Vorbild für den entsprechenden Artikel VII der Lissabonner Anerkennungskonvention gewirkt haben, in welchem die Anerkennung für Flüchtlinge, die keine Dokumente vorweisen können, geregelt ist. Deutschland kann in diesem Bereich unmittelbar tätig werden, da die entsprechenden Erfahrungen bzw. zuständigen Stellen bereits bestehen.

Gesetzlich geregelt ist zudem, dass Spätaussiedler/innen finanzielle Beihilfen und im Fall einer Existenzgründung Zugang zu Krediten erhalten; auch ausländische Beitragszeiten für die Rentenversicherung können im Rahmen der Anerkennung angerechnet werden.

Eine rechtliche Besserstellung haben Spätaussiedler/innen darüber hinaus bei der Genehmigung der akademischen Gradführung, die durch einen KMK-Beschluss automatisiert wurde. Für Spät-

191 Ebd., § 14.

192 Ebd., § 10.

aussiedler/innen besteht in den meisten Landeshochschulgesetzen eine Ausnahme: Sie können sich weiter Gradgenehmigungen durch die Wissenschaftsministerien ausstellen lassen.

Obwohl Spätaussiedler/innen seit langem Anerkennung für eine erleichterte Arbeitsmarktintegration beantragen können, liegen keine Zahlen zu den Ergebnissen ihrer Anerkennungsverfahren vor. Damit ist nicht bekannt, wie viele Spätaussiedler/innen überhaupt Anerkennung beantragen. In ihrer Studie zur Arbeitsmarktintegration von Migrant/innen in Deutschland konstatiert die OECD, dass Spätaussiedler/innen generell nicht mit einer vollen Anerkennung rechnen können. Obwohl sie über verhältnismäßig hohe Schul- und Berufsabschlüsse verfügen, bleiben ihre Qualifikationen am Arbeitsmarkt unberücksichtigt – sie werden damit auf Arbeiten im niedrig qualifizierten Bereich verwiesen. Dadurch erleben sie dieselbe Form der Dequalifizierung, die den beruflichen Stand von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland mehrheitlich charakterisiert.

„Rund 200.000 aus der GUS zugewanderte Spätaussiedler sind Akademiker und leben zum Teil bereits seit Jahren in Deutschland. Deren Qualifikationen werden von der Öffentlichkeit bislang ebenso wenig wahrgenommen wie die Chancen, die sich aus der Nutzung der ‚mitgebrachten‘ Ressourcen ergeben – und zwar sowohl für die Immigranten als auch für die Aufnahmegesellschaft. Kaum anders verhält es sich bei den jüdischen Zuwanderern, denn dort liegt der Akademikeranteil bei rund 70% (...).“¹⁹³

Da Spätaussiedler/innen, ebenso wie andere Migrant/innen, schlechter qualifizierte und bezahlte Jobs annehmen, um überhaupt arbeiten zu können, erfahren insbesondere Akademiker/innen und Inhaber/innen einer Berufsausbildung eine massive Verschlechterung ihrer beruflichen Stellung. Migrant/innen haben schlechte Chancen, an ihren erlernten Beruf anzuknüpfen.

4.2 Grenzen der Anerkennung für Flüchtlinge und andere Drittstaatsangehörige

Die Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland sind für Angehörige von Drittstaaten stark eingeschränkt. Zwar ermöglicht das Zuwanderungsgesetz eine Niederlassungserlaubnis für „Hochqualifizierte“, doch der verlangte Gehaltsnachweis über 85.500 € gilt als zu hoch, um insbesondere der mittelständischen Wirtschaft zu Fachkräften zu verhelfen. Auch ausländische Firmengründer/innen erhalten eine zunächst befristete Aufenthaltsgenehmigung, wenn sie eine Million Euro investieren und zehn Arbeitsplätze schaffen – wiederum hohe Hürden, die zwar im Sommer 2007 halbiert wurden, aber im internationalen Vergleich nicht konkurrenzfähig sind. In vielen europäischen Nachbarländern ist die gesteuerte Arbeitsmigration großzügiger geregelt. In den Niederlanden wurde die Gehaltsgrenze für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Drittstaaten 2004 bei 45.000 € angesetzt. Dass die begehrten Fachkräfte eher nach Großbritannien oder in nordeuropäische Länder einwandern, verwundert kaum. Die Arbeitsmarktdynamik, die in den vergangenen Jahren durch den Zuzug von Migrant/innen in Irland oder Spanien entstand, ging an Deutschland vollständig vorbei.¹⁹⁴ Besorgniserregend ist dabei, dass der Arbeitskräftestückgang durch die gesellschaftliche Überalterung in Deutschland besonders deutlich ist.¹⁹⁵

193 Roesler, Karsten: Berufliche Integration: Potenziale erkennen – Potenziale integrieren!, in: Blickpunkt Integration, hg. von BAMF, Ausgabe 01/2006, S. 6f. Vgl. auch OECD, 2005, S. 41: „In der Tat sind reichlich Belege dafür vorhanden, dass die Qualifikationen der Aussiedler am deutschen Arbeitsmarkt nicht in Wert gesetzt werden.“

194 In vielen EU-Ländern stieg die Beschäftigung von Ausländer/innen zwischen 1995 und 2005 stark an; Irland verzeichnet einen Anstieg um 53,9%, Spanien 57,7%. Deutschland ist das einzige Land, das einen Rückgang um 1,4% verzeichnen muss. OECD, 2007, S. 66.

195 Ebd., S. 30.

Legale Zugangsmöglichkeiten nach Deutschland bieten sich für Drittstaatsangehörige im Rahmen des Familiennachzugs bzw. der Heiratsmigration, für jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den GUS-Staaten und für Flüchtlinge. In den vergangenen Jahren gingen die Zahlen dieser Gruppen zurück, da stärkere Einschränkungen Zuwanderung oft unmöglich machten. Der Familiennachzug für Ausländer/innen wurde durch eine engere Definition des Begriffs Familie und Bedingungen wie den Nachweis von ausreichend großen Wohnräumen eingeschränkt. Heiratswillige oder Ehepartner/innen müssen Deutschkenntnisse nachweisen, bevor sie nach Deutschland einreisen dürfen. Diese Regelung trifft insbesondere die türkischstämmige Community, für visumfreie Drittstaaten wie die USA, Israel oder Japan gilt sie nicht.¹⁹⁶ Die jüdische Zuwanderung ist derzeit nur für Altfälle möglich. Und humanitäre Einwanderung nach Deutschland kann inzwischen als fast unmöglich gelten. Im europäischen Ländervergleich der OECD lag Deutschland 2005 mit 351 Asylbewerber/innen im Verhältnis zu einer Million Einwohner weit entfernt von Aufnahmeländern wie Österreich mit 2728 und Schweden mit 1941 Asylanträgen.¹⁹⁷ Der Migrationsbericht 2005 nennt für das Jahr 2004 35.607 Asylbewerber/innen und Konventionsflüchtlinge – hier ist auch die Gruppe der jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderer enthalten, die zwar Arbeitsmarktzugang, aber mangelnde Anerkennungsmöglichkeiten haben. Im Jahr 2005 lag die Zahl bei 28.914, im Jahr 2006 nur noch bei 21.000 – Tendenz weiter sinkend.

Auch jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer, deren Integration von politischer Seite angestrebt wird, haben große Probleme am Arbeitsmarkt. Eine Untersuchung zu ihrer Situation in Berlin stellt fest, dass 80% nicht über einen Arbeitsplatz verfügen, der Rest ist oft in Teilzeit beschäftigt. Nur ein Viertel der Berufstätigen arbeitet im erlernten Beruf, der Großteil ist unter seiner Qualifikation beschäftigt.¹⁹⁸ Eine Studie des BAMF konstatiert im Gegensatz dazu, „dass mit dieser Zuwanderergruppe seit mehr als zehn Jahren unbeabsichtigt eine Zuwanderung Hochqualifizierter erfolgt ist. Insofern stellt sie in gewisser Hinsicht einen Testfall für Deutschland als Zielgebiet für höher qualifizierte internationale Migranten dar, die ohne festen bzw. in Aussicht gestellten Arbeitsplatz nach Deutschland wandern.“ Einschränkend wird jedoch angemerkt, dass „bei geeigneter Förderung grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine Integration in den Arbeitsmarkt“ vorliegen.¹⁹⁹ Im Blick auf die jüdische Community Berlins ist der „Testfall“ kaum als erfolgreich zu bezeichnen. Migrant/innen haben generell weit schlechtere Aussichten am Arbeitsmarkt, da ihnen persönliche Netzwerke, berufliche Kontakte, ausreichende Sprachkenntnisse, akzeptierte Abschlüsse sowie deutsche Berufserfahrung fehlen. Bislang ist es nicht gelungen, im Rahmen der Regelförderung Programme zu schaffen, die diese Nachteile ausgleichen.

Generell muss beachtet werden, dass von der Art der Einreise nicht auf die Qualifikation geschlossen werden kann. Am Arbeitsmarkt sind die Migrantengruppen, die nicht als „Hochqualifizier-

196 Ein gleich berechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt könnte förderlich für die Akzeptanz von Abschlüssen sein. Daten zur Überqualifizierung zeigen, dass EU-Bürger/innen kaum Probleme haben: „Chart II.2 confirms, first, that people originating from the EU15, from Canada or from the United States, are on average no more over-qualified than persons born in the country in which they reside. On the other hand, it shows that immigrants from Sub-Saharan Africa and European countries from outside the EU, and Asia as well, are particularly exposed to overqualification. However, there are huge differences within these regions, by country of origin. According to the average figures for the OECD, people born in the Philippines are the most likely (4.3 times more likely) to be over-qualified compared to the native-born. Among immigrants from the Middle East, persons born in Iraq are especially exposed (on average, 2.3 times the rate for the native born).“ Ebd., S. 142.

197 Ebd., S. 56.

198 Vgl. insbesondere das Kapitel zu „Arbeit und Beruf“ der Studie, die auf der Homepage von HaGalil Online vorliegt. Kessler, Judith: Jüdische Migration aus der ehemaligen Sowjetunion, 1996, URL: <http://www.berlin-judentum.de/gemeinde/migration.htm>

199 Haug, Sonja/Wolf, Michael: Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer, hg. von BAMF (Working Paper 8/2007), Nürnberg 2007, S. 43.

te“ einreisen, durch Einschränkungen bei der Arbeitsplatzwahl deutlich benachteiligt. Asylbewerber/innen und geduldete Ausländer/innen verfügen oft nicht über eine Arbeitserlaubnis, Familienangehörige erhalten nur nachrangigen Arbeitsmarktzugang, wenn ihre Partner/innen nachrangigen Zugang haben. Die mangelnde Anerkennung ihrer Qualifikationen ist ein weiteres Integrationshindernis. Die Broschüre „Willkommen in Deutschland“, die vom Bundesinnenministerium herausgegeben wird, suggeriert Möglichkeiten, die in der Praxis häufig nicht zur Verfügung stehen.

„Die Anerkennung Ihrer im Heimatland erworbenen Schulbildung wie auch Ihres Hochschul- oder Berufsabschlusses ist für Ihr persönliches Fortkommen in Deutschland von großer Wichtigkeit. Sie sollten daher in jedem Fall darauf achten, Ihre vorhandenen Zeugnisse und Dokumente so schnell wie möglich übersetzen und amtlich beglaubigen zu lassen. Erst danach sollten Sie sich an die unten genannten Stellen wenden, die darüber entscheiden, inwieweit Ihre Abschlüsse in Deutschland anerkannt werden. Auch über gegebenenfalls zu erwerbende Zusatzqualifikationen oder ergänzende Weiterbildungsmaßnahmen können Sie sich dort beraten lassen.“²⁰⁰

Nicht erwähnt wird hier, dass in der Mehrzahl der Berufe und für die meisten Migrant/innen keine Anerkennungsverfahren durchgeführt werden, nur Spätaussiedler/innen können in jedem Fall Anerkennung beantragen, nur EU-Bürger/innen können Ausgleichsmaßnahmen nutzen. Weiterbildungen sind für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer kaum verfügbar. Insbesondere die Berufsqualifikationsgesetze im reglementierten Bereich unterscheiden deutlich, wer Anerkennung beantragen kann – Drittstaatsangehörige sind teilweise nicht vorgesehen. In Bereichen, die Anerkennung mit einer Arbeitsstelle verknüpfen, ist auch der nachrangige Arbeitsmarktzugang ein Problem, eine fehlende Arbeitserlaubnis verhindert in diesem Fall die Anerkennung. Die Folgen der auch gesellschaftlichen Nichtanerkennung der Potenziale von Migrant/innen zeigen sich in Form einer hohen Arbeitslosigkeit, einer niedrigen Beschäftigungsquote und Dequalifizierung. Überdurchschnittlich vertreten sind Ausländer/innen im niedrig qualifizierten Bereich, z.B. repräsentieren sie 30% der Gebäudereiniger/innen.²⁰¹ Eine Verschwendung ihres Arbeitsmarktpotenzials zeigt sich bei Inhaber/innen von akademischen und beruflichen Abschlüssen, deren Arbeitsloskeitsrisiko hoch ist.

„Die in den Herkunftsländern erworbenen Berufs- und Studienabschlüsse wurden nur zu einem Teil oder gar nicht anerkannt, so dass auch der Einstieg in den Beruf schwierig blieb. Viele Akademikerinnen und Akademiker mit technischen, wirtschafts- und lehramtsbezogenen Hochschulabschlüssen haben in ungelerten Tätigkeiten gearbeitet, weit unter ihrem Ausbildungsniveau und ihren beruflichen Kompetenzen.“²⁰²

Dass eine verbesserte Anerkennung auch zu einer verbesserten Arbeitsmarktintegration führen kann, wird durch Studien aus Schweden und Australien deutlich: „Data from the Labour Force

200 BMI: Willkommen in Deutschland. Informationen für Zuwanderer, Berlin 2005, S. 17.

201 OECD, 2007, S. 73. „(...) immigrants are in fact less reluctant to accept jobs for which they are over-qualified.“ Ebd., S. 138.

202 Süßmuth, 2006, S. 186. Auch die OECD weist seit Jahren darauf hin, dass Nichtanerkennung ein Hindernis der Arbeitsmarktintegration ist und Überqualifizierung sowie Arbeitslosigkeit in besonderem Ausmaß hoch Qualifizierte treffen. „The discrepancies in terms of the employment and unemployment rates between the native-born and immigrants tend to increase with the level of education. (...) qualified immigrants encounter special difficulties in all OECD countries. This could be attributable to i, unobserved difference in the ‚value‘ of degrees or in intrinsic skills; ii, problems with the recognition of degrees acquired in the country of origin; iii, a lack of human and social capital specific to the host country (e.g. proficiency in the language); iv, the local labour market situation; and v, various forms of discrimination.“ OECD, 2007, S. 132.

Status and Other Characteristics of Migrants Survey 2004 indicate substantially higher employment for individuals having their qualifications recognised (...).“²⁰³

Die EU-Kommission bemüht sich seit Jahren um eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen und insbesondere von Flüchtlingen. Nichtanerkennung wird ebenso als Integrationshindernis gesehen wie Arbeitslosigkeit.²⁰⁴ Daher wurde vorgeschlagen, die europäischen Regeln der Anerkennung auch auf Drittstaatsangehörige anzuwenden. Zudem sollen Drittlandsdiplome stärker berücksichtigt werden. Erste Schritte sind bereits erfolgt. Neben den Anerkennungsrichtlinien, die in Teilbereichen Drittstaatsangehörige erfassen, formulieren weitere Richtlinien Anerkennungsmöglichkeiten.

Die Richtlinien 2003/109/EG „Über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“ und 2004/38/EG „Über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ verlangen, langfristig Aufenthaltsberechtigte bei der Anerkennung der berufsqualifizierenden Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise wie eigene Staatsangehörige zu behandeln. Wenn Drittstaatsangehörige mit einem EU-Staatsangehörigen verheiratet sind oder zu seiner Familie gehören bzw. wenn sie über eine Niederlassungserlaubnis verfügen, darf ihnen ein Anerkennungsverfahren nicht verwehrt werden. Die Anerkennungsstellen agieren in diesem Bereich sehr unterschiedlich: Im Bereich der Ärzteanerkennung sind Fälle bekannt, bei denen Ehepartner/innen von Deutschen Approbationen erteilt wurden, obwohl sie die Staatsangehörigkeit eines Drittlands besaßen. Ein großer Teil der Landesprüfungsämter schließt die Approbationserteilung an Drittstaatsangehörige generell aus.

Die Bestimmungen der EU-Richtlinien sind vor allem dann von Vorteil, wenn EU-Abschlüsse vorliegen. Inhaber/innen von EU-Qualifikationen sollen demnach wie EU-Bürger/innen behandelt werden, auch wenn Drittstaatsangehörigkeit vorliegt. Im „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ forderte die Kommission 2005, Neuzuwanderinnen und -zuwanderern mit Drittlandsdiplomen, die noch nicht über eine Niederlassungserlaubnis verfügen, gleiche Arbeits- und Anerkennungsbedingungen zuzugestehen.²⁰⁵

Die RL 2004/83/EG „Über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes“ bezweckt auch für Flüchtlinge Anerkennungsmöglichkeiten und einen verbesserten Zugang zu Bildungsmaßnahmen des Aufnahmelandes.

„(2) Die Mitgliedstaaten gestatten Erwachsenen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, zu denselben Bedingungen wie Drittstaatsangehörigen mit regelmäßigem Aufenthalt Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, zu Weiterbildung und Umschulung.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen für eine gleiche Behandlung zwischen Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, und eigenen Staatsangehörigen im Rahmen der

203 Liebig, Thomas: The Labour Market Integration of Immigrants in Australia (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 49), Paris 2007a, S. 33. Vgl. auch Lemaître, 2007, S. 17f. und S. 26f.

204 EU-Kommission, 2003, S. 48.

205 „Dies wäre nicht nur fair gegenüber den Personen, die mit ihrer Arbeit und den von ihnen entrichteten Steuern einen Beitrag zur Wirtschaft der EU leisten, sondern wäre auch ein wichtiger Schritt zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen in der EU. In diesem Zusammenhang sollte auch die Frage der Anerkennung von Diplomen und sonstigen Qualifikationen behandelt werden, damit verhindert wird, dass Zuwanderer eine Tätigkeit ausüben, für die sie überqualifiziert sind, was sich hinsichtlich des Einkommens und der Anerkennung der Befähigungen sowohl für die Zuwanderer selbst, als auch für die Wohnsitz- und Herkunftsländer nachteilig auswirkt.“ EU-Kommission, 2005a, S. 7.

bestehenden Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Hochschul- und Berufsabschlüssen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen.“²⁰⁶

Flüchtlinge sind am Arbeitsmarkt besonders schlecht gestellt, obwohl sie gleichzeitig oft über hohe Abschlüsse verfügen. Im Rahmen des Asylverfahrens dürfen Migrant/innen zumindest im ersten Jahr nicht arbeiten; falls ihnen Asyl nicht gewährt wird und ihr Bleiberecht nur aufgrund von Abschiebehindernissen besteht, wird ihnen teilweise über Jahre eine Arbeitserlaubnis verweigert. Der Zugang zu regulären Arbeitsverhältnissen auf dem Niveau ihres erlernten Berufs ist ihnen kaum möglich, nicht einmal in Mangelberufen.

„Alle Untersuchungen ergeben, dass Flüchtlinge zu erheblichen Anteilen ein hohes oder jedenfalls beträchtliches Qualifikationsniveau aufweisen. Dies gilt in besonderer Weise für Menschen aus dem Iran, Irak und Afghanistan, in unterschiedlichem Ausmaß aber auch für die Mehrzahl der Mitglieder anderer Communities. Es trifft für Männer wie Frauen zu (...). Mangelberufe und Qualifikationen sind nicht immer kongruent. Häufig können Flüchtlinge deshalb nicht im erlernten Beruf tätig werden, worunter vor allem die akademisch und künstlerisch Ausgebildeten leiden. Die in diesem Zusammenhang zu verzeichnende horrende Vergeudung von Humanressourcen ließe sich allerdings in zahlreichen Fällen vermeiden. Dies betrifft zum einen die ebenso hybride wie erstarrte Praxis einer Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsabschlüssen wie auch im Ausland gesammelter Berufserfahrungen (...) und zum anderen die herrschende Arbeitsgenehmigungspraxis. So führte der dringende Bedarf der Wirtschaft an qualifizierten IT-Kräften zur Einführung der sog. Green Card. Bereits in der Bundesrepublik anwesenden Flüchtlingen mit entsprechender Qualifikation, insbesondere Geduldeten, wurde hierzu die Arbeitsgenehmigung verweigert. Man forderte sie dazu auf, doch ins Herkunftsland zurückzukehren, um von dort aus die Green Card zu beantragen.“²⁰⁷

Es liegen kaum Studien zur (Nicht-)Anerkennung und der daraus folgenden Dequalifizierung von Migrant/innen vor. Eine der wenigen Untersuchungen in diesem Kontext hat Anwar Hadeed für Niedersachsen vorgelegt. Um die berufliche und soziale Integration von qualifizierten Flüchtlingen zu erheben, befragte er 260 Personen. Seine Ergebnisse machen deutlich, dass von einer erfolgreichen Integration nur bei einer kleinen Minderheit die Rede sein kann. Lediglich 11% der Befragten arbeiten in Deutschland in ihrem erlernten Beruf, nur jeder Fünfte ist in Vollzeit beschäftigt – meist weit unter seiner Qualifikation –, die Mehrheit ist nicht erwerbstätig. Mehr als 60% der Befragten verfügten über einen Hochschulabschluss und mehrheitlich über Berufserfahrung im Herkunftsland. Hadeed zeigt, dass auch hohe Qualifikationen und persönliche Motivation an strukturellen Hindernissen scheitern. Die Brüche, die eine Migrationsbiografie aufweist, potenzieren sich bei Flüchtlingen, die mit großem Leid, Bedrohungssituationen und Lebensgefahr konfrontiert waren, bevor sie nach Deutschland kamen. Oft gehörten sie in ihren Herkunftsländern der Bildungselite an; in Deutschland finden sie nur selten Zugang zur Klasse der Leistungsträger/innen. Hier werden sie nicht willkommen geheißen, Einsamkeit, soziale Exklusion und Deklassierung sind aufgrund der mangelhaften Integrationsprogramme weit verbreitet.

„Die Ergebnisse zeigen, dass trotz der hohen Motivation der bereits höher qualifizierten Flüchtlinge an beruflicher Weiterbildung nur in den seltensten Fällen auch die Maßnahmen in Anspruch genommen werden, die ihrem Qualifikationsprofil und -potential entsprechen. (...) Nur selten findet im Anschluss an die Sprachkurse eine befriedigende weiterführende Beratung statt, die eine langfristige Planung ermöglicht. Somit kann

206 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 vom 30.09.2004, Art. 27.

207 Kühne, Peter: Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt. Dauernde staatliche Integrationsverweigerung, in: Butterwege/Hentges, 2006, S. 249.

nicht die Rede davon sein, dass die bestehenden Beratungsangebote den Anforderungen der beruflichen Integration hinreichend genügen. Die staatliche und institutionelle Unterstützung des Aufnahmelandes fehlt häufig oder ist nur mangelhaft vorhanden.“²⁰⁸

Die fehlende Unterstützung des Aufnahmestaates wird bei der Frage der beruflichen Anerkennung besonders deutlich. Nur 12% der Befragten gaben an, Informationen über Anerkennungsmöglichkeiten erhalten zu haben; 88% erhielten keine Hinweise. In der Tat berichten Migrant/innen oft davon, dass sie nur zufällig oder nach einer jahrelangen Behördenodyssee einen Anerkennungsantrag stellen konnten. Es verwundert kaum, dass 26,9% der Befragten keine Anerkennungsversuche unternahmen. Unter den anderen Befragten hält sich Anerkennung und Ablehnung die Waage: Die Qualifikationen von 38,4% wurden nicht anerkannt, 20,2% konnten eine volle, 14,5% eine Teil-Anerkennung vorweisen.²⁰⁹ Bezogen auf die beruflichen Abschlüsse bestätigt sich, was die gesetzlichen Grundlagen vorlegen: Studienabschlüsse werden häufiger anerkannt als Berufsausbildungen; im Gesundheitsbereich sind Anerkennungen häufiger als in pädagogischen Berufen. Weiter reichende Brückenmaßnahmen in den deutschen Arbeitsmarkt in Form von Weiterbildungsmaßnahmen oder Nachqualifizierungen werden kaum angeboten.

In Großbritannien existiert ein Arbeitsmarktprogramm, das sich explizit an Flüchtlinge richtet: Um Ärzt/innen sowie Krankenschwestern und -pfleger weg von niedrig qualifizierten Tätigkeiten und zurück ins Gesundheitssystem zu bringen, wurden Nachqualifizierungen und Examenskurse entwickelt. Auch Deutschland verfügt über Qualifikationsreserven, die durch jahrelange Ignoranz verschüttet sind. Viele Migrant/innen verfügen über Qualifikationen, die hochwertig sind; sie müssen identifiziert, gewürdigt und gepflegt werden.

„In any case, the fact that in all the countries considered, at least 25%, and on average nearly 50%, of skilled migrants between 15 and 64 years of age are inactive, unemployed or relegated to jobs for which they are over-qualified, poses the question of whether the best use is being made of their skills. This issue is even more relevant, with the aging of populations in OECD countries, particularly in Europe, where the demands for skilled labour are likely to grow.“²¹⁰

Um die Arbeitsmarkthindernisse für qualifizierte Migrant/innen zu beseitigen, ist eine bessere Anerkennung von Zeugnissen ein wichtiger Ansatzpunkt. Weitere gezielte Arbeitsmarktprogramme, wie berufsbezogene Sprachkurse und Brückenmaßnahmen, sollten eingeführt werden. Die Beratung für Zuwanderinnen und Zuwanderer muss detailliert und verlässlich über Anerkennungsmöglichkeiten und Maßnahmen im Fall einer Teil- oder Nichtanerkennung informieren. Und nicht zuletzt benötigt die Wirtschaft verlässliche Informationen über den Wert ausländischer Abschlüsse. Bislang wird das Humankapital von Migrant/innen gesellschaftlich zu wenig gewürdigt. Nur ein Prozess des Umdenkens kann längerfristig eine gleichberechtigte Arbeitsmarktin-tegration ermöglichen.

208 Hadeed, Anwar: Sehr gut ausgebildet und doch arbeitslos. Zur Lage höher qualifizierter Flüchtlinge in Niedersachsen. Eine empirische Studie, Oldenburg 2004a, S. 18f.

209 Ebd., S. 55.

210 OECD, 2007, S. 149f.

5 Akteure der Anerkennungspraxis

„Mit dem Begriff der *Anerkennung* (EN: recognition, F: reconnaissance) richtet sich das Augenmerk auf die Perspektive der Verwertung und Akzeptanz. Der Begriff kann zum einen die offizielle Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen meinen. Offizielle Anerkennungen sprechen – je nach nationaler Verfasstheit des Berufsbildungssystems – staatliche Verwaltungen, berufsständische Organisationen, Sozialpartner oder Branchenorganisationen aus. In Deutschland finden z.B. die ‚anerkannten Ausbildungsberufe‘ allgemeine Anerkennung. Dies wirkt sich wiederum auf Tarifverträge aus. Die offizielle Anerkennung wird formell mit schriftlichen Dokumenten (Zeugnisse, Urkunden) festgehalten.

Außerdem kann der Begriff der Anerkennung eine allgemeine Akzeptanz seitens wirtschaftlicher, politischer und sozialer Interessengruppen ausdrücken. Dies bedeutet dann, dass der Wert von Kompetenzen und Qualifikationen auch gesellschaftliche Anerkennung findet. Ohne eine solche gesellschaftliche Akzeptanz ist der Wert der meisten Kompetenzen und Qualifikationen in der Praxis wertlos.“²¹¹

Das Ziel der beruflichen Anerkennung für Migrant/innen ist die Arbeit im erlernten Beruf. Da eine volle Anerkennung nur ausgesprochen werden kann, wenn die Fähigkeiten und Kompetenzen des Zuwanderers den Qualitätsstandards im Aufnahmeland genügen, werden Kriterien zur Bewertung ausländischer Abschlüsse benötigt. In Deutschland wird diese Bewertung durch Anerkennungsstellen und durch Gutachter – insbesondere die ZAB in Bonn – durchgeführt. Doch mit Antrag und Bescheid ist Anerkennung nicht abgeschlossen; nur wenn ausländische Qualifikationen tatsächlich gesellschaftliche Wertschätzung erfahren, werden qualifizierte Migrant/innen gleichberechtigt am Arbeitsmarkt agieren können. Wenn Unternehmen zögern, Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse einzustellen, weil sie sich nicht in der Lage sehen, Zeugnisse zu bewerten, wird in erster Linie fehlende Erfahrung mit ausländischen Abschlüssen deutlich. Die defizitäre Informationslage behindert nicht nur Migrant/innen bei der Anerkennung, sondern auch die Wirtschaft. Beratungsinstitutionen, z.B. die Arbeitsverwaltung sind im Idealfall wichtige Akteure im Feld der Anerkennung, da sie als Mediatoren wirken und langjährige Erfahrungen weitergeben können; in der Praxis fehlen ihnen ebenfalls Informationen zu Anerkennungsmöglichkeiten. Ein weiteres Problem stellt die kaum befriedigende Vermittlung in das deutsche Weiterbildungssystem dar. Während andere Länder Europas Brückenmaßnahmen in den nationalen Arbeitsmarkt zu einem festen Bestandteil ihres Integrationsprogramms gemacht haben, sehen sich Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland von Weiterbildungsmaßnahmen, die insbesondere im Fall einer Teilanerkennung unverzichtbar sind, weitgehend ausgeschlossen.

Besorgnis erregend ist, dass zahlreiche Mitarbeiter/innen in Anerkennungsstellen und Ministerien, die im Rahmen der vorliegenden Studie befragt wurden, berichten, dass Anerkennung in den letzten Jahren schwieriger geworden sei.²¹² Das Wegfallen der Gradgenehmigung für akademische Qualifikationen in vielen Bundesländern schuf eine massive Anerkennungslücke, die trotz der Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention noch nicht geschlossen wurde. Die Analyse der Berufsqualifikationsgesetze in Bund und Ländern zeigt, dass die Hürden für Zuwan-

211 Käßpflinger, Bernd: Anerkennung von Kompetenzen: Definitionen, Kontexte und Praxiserfahrungen in Europa, hg. von Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, 2002, URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2002/kaepflinger02_01.pdf

212 Ähnliche Eindrücke formulierte eine vergleichende Studie zu europäischen Integrationsprogrammen 2005: „In Germany, all interview partners from the state side as well as from non-governmental organisations regard the lack of integration of immigrants in the labour market as one of the most worrying problems. They all point out that access to the labour market and to employment has considerably deteriorated in the recent years. (...) There are demands put forward also by the non-governmental side that access to the labour market should be facilitated for migrants by less strict regulations in regard to the recognition of their vocational qualifications.“ ICMPD, 2005, S. 98.

derinnen und Zuwanderer weiter erhöht wurden. Nur EU-Bürger/innen konnten bislang von den erweiterten Anerkennungsmöglichkeiten durch Richtlinien profitieren. So wurde die Anerkennung im Gesundheitsbereich für Drittstaatsangehörige erschwert, u.a. mit der Begründung „fehlender Informationen“ über ausländische Bildungsnachweise. Um eine individuell passgenaue Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen, müssen Aufnahmeländer daran arbeiten, diese Informationen bereit zu stellen.

Heute finden sich Migrant/innen oft in anspruchswissen Trainingsmaßnahmen für Ungelernte wieder, da gezielte Nachqualifizierungen oder Kurse für Externenprüfungen, die einen formalen Abschluss ermöglichen, nur selten von der Arbeitsverwaltung finanziert werden. Derzeit wird zwar im Rahmen von EQUAL-Arbeitsmarktmaßnahmen und im Kontext des Nationalen Integrationsplans versucht, das Potenzial von Zuwanderinnen und Zuwanderern sichtbar zu machen. Es wird jedoch bislang keine Debatte darüber geführt, wie ausländische Qualifikationen bewertet werden können und ob die derzeit angebotenen Anerkennungsverfahren einem europäischen Qualitätsstandard entsprechen.

5.1 Zuständigkeiten der Anerkennungsstellen

Die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen im schulischen und beruflichen Bereich ist grundsätzlich Länderzuständigkeit. Auch bei Berufen, die durch Bundesgesetze geregelt sind, liegt die Durchführung des Anerkennungsverfahrens bei den Ländern. Jedes Bundesland hat eigene Anerkennungsstellen, ihre Zahl variiert jedoch stark. Exakte Zahlen liegen nicht vor; insgesamt existieren hunderte von Anerkennungsstellen in der BRD.

Um in Deutschland Zugang zu einem Anerkennungsverfahren zu erhalten, muss zunächst die richtige Anerkennungsstelle gefunden werden. Die Antragstellung richtet sich in der Regel nach dem Wohnort des Antragstellers. Anerkennungen durch ein Bundesland werden aber nicht grundsätzlich in anderen Bundesländern akzeptiert. Die Erteilung der Berufserlaubnis für Ärzt/innen wird auf das Bundesland, manchmal sogar auf eine Region beschränkt. Obwohl Zuständigkeiten eigentlich klar geregelt sein sollten, ergeben sich in der Praxis Probleme, die für potenzielle Antragsteller/innen unüberwindbar sein können. Zahlreiche Migrant/innen berichten von einem jahrelangen Anerkennungs-marathon durch Behörden und Ministerien, viele geben frustriert auf. Im Rahmen der Forschungsgruppe „Kulturelles Kapital in der Migration“ wurden ausführliche Interviews mit Migrant/innen durchgeführt, die oft von ihren Anerkennungsschwierigkeiten erzählen. Eine Frauenärztin aus dem Irak wanderte über Jahre hinweg von Behörde zu Behörde. Sie ist nur ein Beispiel:

„Ich habe ja die Leute gefragt, wohin soll ich gehen, was soll ich machen. Die haben gesagt, ich kann zu dieser Stelle gehen (...). Ich habe meine Papiere, alles abgegeben (...) und nach drei Monaten, ich bin noch mal dorthin gegangen, und ich habe einen Brief gekriegt, dass ich kann noch mal studieren. Dann ich habe erklärt, ‚ja schauen Sie, ich will nicht studieren, (...) das habe ich im Irak gemacht‘. Dann die haben gesagt, ‚ja, dann vielleicht wir haben das falsch verstanden‘. Dann (...) die haben gesagt, ich muss zum Arbeitsministerium. Und ich bin dorthin gegangen, und ich habe noch mal alles abgegeben, (...) ich habe das geschrieben, ich will so und so, und ich habe wie (...) Papagei alles so gesagt. Die haben gesagt ‚okay‘, (...) ich habe immer angerufen, die haben gesagt, ‚noch nicht, noch nicht‘. Am Ende die haben gesagt, ‚ja, das - Sie sind falsch bei uns, ja, da müssen Sie zur Universität‘. Ich bin dorthin gegangen, die haben gesagt, ‚keine Ahnung‘ (...). Danach ich bin zum Kultusministerium gegangen, und ich habe Papiere abgegeben, die haben gesagt, ich muss das und das und das abgeben. Ich habe (...) den Lebenslauf, und diese Urkunde, dass ich habe in (...)

Irak Medizin studiert (...) und ich habe alles abgegeben (...). Aber das dauert zu lange. Ja, ungefähr dreizehn oder so Monate, und dann ich habe die Anerkennung gehabt, und danach die haben gesagt, ich muss zur Regierung. Und ich bin dorthin gegangen, und ich habe zu einem Herrn gesagt (...) jetzt ich habe die Anerkennung als Ärztin, nicht als Fachfrauenärztin, denn man sagt, wenn ich als Fachfrauenärztin arbeiten will, dann muss man andere Sachen erledigen. Dann der hat gesagt, ‚nein, geht nicht, man kann nicht in Deutschland als Ärztin oder Arzt arbeiten, eher können Sie als Putzfrau oder so arbeiten, aber als Ärztin geht nicht‘.²¹³

Es ist kaum nachvollziehbar, dass telefonische und schriftliche Anfragen von Migrant/innen mit der lapidaren Mitteilung bearbeitet werden, dass keine Anerkennungsstelle bekannt sei. Allerdings gibt es auch zahlreiche engagierte Behördenmitarbeiter/innen, die unverzichtbare Hilfe leisten. Anerkennungsentscheider/innen berichten, dass sie Antragsteller/innen in andere Bundesländer weiterleiten, wenn sie selbst aufgrund enger Ausführungsanweisungen keine Anerkennung aussprechen dürfen. In manchen Bereichen gilt dies explizit für Drittstaatsangehörige, falls diese von einem Antragsverfahren ausgeschlossen werden. Auch Antragsteller/innen aus anderen Bundesländern werden teilweise zugelassen. Einige Anerkennungsstellen führen Anerkennungen für Menschen aus dem gesamten Bundesgebiet durch.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden – aufbauend auf den Daten der ZAB, die in ANABIN öffentlich zugänglich sind – Recherchen zu Zuständigkeiten in den einzelnen Bundesländern durchgeführt. Genutzt wurden ferner die schriftlichen Leitfäden für Zuwanderinnen und Zuwanderer, die für einige Bundesländer wie Hamburg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen verfügbar sind. Dennoch gab es einige Fälle, in denen Zuständigkeiten nicht geklärt werden konnten. Verwaltungsreformen der Länder wirken sich negativ aus, insbesondere dann, wenn Mitarbeiter/innen oder Behörden nicht mehr zuständig sind, eine neue zuständige Stelle jedoch nicht benannt wurde. Der „Wegweiser für höher qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer in Niedersachsen“, der 2004 erstellt wurde, weist bereits darauf hin, dass die Auflösung der für Anerkennung zuständigen Bezirksregierungen zum 1. Januar 2005 erfolgen werde, eine Neuverteilung der Zuständigkeiten konnte nicht genannt werden.²¹⁴ Die Leitfäden für Rheinland-Pfalz und Hamburg, die im Rahmen von XENOS- und ESF-Projekten zwischen 2004 und 2006 erstellt wurden, nennen nicht nur Anerkennungsstellen, sondern auch die zuständigen Mitarbeiter/innen. Manche Ansprechpartnerin ist inzwischen pensioniert worden, in einigen Fällen erklärte sich ihr Nachfolger für unzuständig.

Überraschend ist, dass die Listung in ANABIN nicht immer zu einer zuständigen Stelle führt, zum Teil fehlen Stellen, z.B. für Niedersachsen. Psychotherapeutenkammern, die für viele Bundesländer als Anerkennungsstellen für Psychotherapeut/innen genannt werden, sind nicht zuständig, da die Erteilung von Berufserlaubnissen und Approbationen auch in ihrem Fall bei den Gesundheitsbehörden liegt. Auffällig ist, dass manche Behörde sich für unzuständig erklärt und nicht nachvollziehen kann, warum sie auf der ANABIN-Liste der zuständigen Stellen steht. Dieses Problem ergab sich insbesondere dann, wenn die Anerkennung dezentralisiert wurde. Für die Ingenieurerkennung in Schleswig-Holstein nennt ANABIN zahlreiche zuständige Bürgermeister und Landräte, auf Anfrage erklärten die meisten Stellen, nicht sie, sondern das Wissen-

213 Das Zitat stammt aus einem Interview, das im Rahmen der von der VW Stiftung finanzierten internationalen Studiengruppe „Kulturelles Kapital in der Migration“ unter der Leitung von Arnd-Michael Nohl, Karin Schittenhelm, Oliver Schmidtke und Anja Weiß erhoben wurde. Näheres zu diesem bis August 2008 laufenden Projekt findet sich unter www.cultural-capital.net. Wir danken Frau Dr. Weiß für die Erlaubnis, das Zitat abzudrucken.

214 Hadeed, Anwar/Simon, Anthrin: Berufliche Integration. Ein Wegweiser für höher qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer in Niedersachsen, Oldenburg 2004, S. 9.

schaftsministerium oder die Ingenieurkammer seien zuständig. Das Wissenschaftsministerium gibt an, dass die ANABIN-Angabe korrekt sei, aber dass dies bei den zuständigen Stellen aufgrund der geringen Anfragen wohl wenig bekannt sei.

In den westdeutschen Stadtstaaten und den meisten neuen Bundesländern sind Anerkennungszuständigkeiten konzentriert, die großen westdeutschen Bundesländer weisen dagegen für manche Berufe oder Migrantengruppen breite räumliche Streuungen auf. Nicht nur die Bildungs- bzw. Kultusministerien sind im Anerkennungsbereich aktiv. Ihnen obliegt die Anerkennung von schulischen Abschlüssen, von ausländischen Lehrerqualifikationen und von akademischen Abschlüssen – allerdings wird diese nur noch in wenigen Bundesländern bzw. für „Einzelfälle“ durchgeführt. Ministerien können auch Behörden mit der Anerkennung beauftragen, z.B. Schulämter. Das Oberschulamt Tübingen führt in Baden-Württemberg Anerkennungen für Lehrer/innen durch, in Bayern liegt die Anerkennung von Lehrer/innen direkt beim Kultusministerium.

Gesundheitsministerien tragen die Verantwortung für Anerkennungen im Gesundheitsbereich; die Bearbeitung der Verfahren liegt bei Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien und Gesundheitsämtern. Facharztanerkennungen werden von den Ärztekammern im Rahmen der Weiterbildungsordnung durchgeführt. Die Ärztekammern sind darüber hinaus für die Anerkennung von medizinischen Fachangestellten zuständig, gesetzlich geregelt ist diese jedoch nur für Spätaussiedler/innen. Viele Ärztekammern, auch im zahnärztlichen und tierärztlichen Bereich, geben an, nicht zuständig zu sein bzw. keine Anerkennungen durchzuführen, da Verfahren aufgrund der Besonderheiten des deutschen Gesundheitssystems grundsätzlich negativ enden würden.

Für juristische Qualifikationen sind Justizministerien bzw. -landesprüfungsämter zuständig. In diesem Bereich haben sich Bundesländer zusammengeschlossen; Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verfügen ebenso über ein „Gemeinsames Prüfungsamt“ wie Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen sowie Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen und Rheinland-Pfalz. Diese Konzentration erleichtert die Durchführung von Prüfungen und gewährleistet einheitliche Verfahren.

Landwirtschaftsministerien bzw. -kammern sind für Abschlüsse in landwirtschaftlichen Berufen zuständig und führen diese teilweise nur für Spätaussiedler/innen durch. Wirtschaftsministerien haben die Aufsicht über die Anerkennungsverfahren der Handwerks- und der Industrie- und Handelskammern. Finanzministerien führen oft selbst Anerkennungen für Steuerprüfer/innen durch. Daneben wird Berufsverbänden in immer mehr Bundesländern die Anerkennung übertragen, z.B. Architekten- und Ingenieurkammern.²¹⁵ Während die Architektenkammern in allen Bundesländern Anerkennungen durchführen und einen regen Informationsaustausch betreiben, sind Ingenieurkammern lediglich in einigen Bundesländern, wie Niedersachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt zuständig. In Bayern obliegt die Genehmigung zur Führung der Berufsbezeichnung Ingenieur den Bezirksregierungen, die überdies für ärztliche Berufserlaubnisse und Anerkennung in Gesundheitsfachberufen zuständig sind. Verwirrend ist, dass nur zwei bayerische Bezirksregierungen für Approbationen zuständig sind, jeweils für EU-Bürger/innen *oder* für

215 Vorteilhaft ist dabei, dass Berufsverbände deutsche Standards festlegen können. Dennoch werden ihre Anerkennungsverfahren auch negativ gesehen: „Die Standesverbände haben ihren Arbeitsmarktsektor fest in der Hand und tragen Sorge, dass niemand, den sie in irgendeiner denkbaren und begründbaren Form abweisen können, eine Chance hat, in diesem Bereich zu arbeiten.“ Weiß, 2007, S. 62.

Drittstaatsangehörige – für Migrant/innen, die die gesetzlichen Differenzierungen nicht kennen, ein schwer durchschaubares System.

Durch die föderale Zersplitterung der Anerkennungsstellen wird Anerkennung erschwert. Vor allem große westdeutsche Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen benennen verschiedene Stellen für verschiedene Migrantengruppen, so dass Drittstaatsangehörige nicht bei derselben Stelle ihren Antrag stellen können wie Spätaussiedler/innen oder EU-Bürger/innen. Laut ANABIN ist die Anerkennung der erzieherischen Berufe in Bayern bei einem Regierungsbezirk konzentriert. Allerdings führt die Anerkennungsstelle ausschließlich Anerkennungen für Spätaussiedler/innen durch. Eine zuständige Stelle für andere Antragsteller/innen – zumindest für EU-Bürger/innen, die z.B. im reglementierten Bereich der Staatlich anerkannten Erzieher eine Anerkennung verlangen können – ist nicht bekannt. Laut Auskunft des Bayerischen Sozialministeriums finden Anerkennungen für ausländische Erzieherqualifikationen nicht mehr statt, da die Berufsausübung nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz nicht mehr reglementiert sei. Auch Zuwanderinnen und Zuwanderer mit ausländischen Qualifikationen könnten sich demnach in Bayern auf freie Stellen bewerben. Allerdings müssen Kindergärten ihre Stellenbesetzungen den Jugendämtern vorlegen, die laut Sozialministerium über eine interne Länderliste verfügen, die Ausbildungen bewertet. Dieses Verfahren ist für Bewerber/innen undurchschaubar. Ohne Bescheid über die Bewertung der eigenen Qualifikation bleibt dauerhaft unklar, ob eine Chance besteht, den erlernten Beruf weiter auszuüben. Im Einstellungsfall ist eine geringere Bezahlung wahrscheinlich, da Tarife an die staatliche Anerkennung gebunden sind.

In anderen Bundesländern konnte im pädagogischen Bereich ebenfalls keine zuständige Stelle identifiziert werden. Teilweise führen Sozialministerien die Anerkennung für erzieherische Berufe durch, z.B. in Thüringen. Die Zuständigkeit der Erzieheranerkennung liegt als Fachschulqualifikation gleichfalls bei Bildungsministerien, die jedoch nur teilweise auch Anerkennungen für Sozialpädagoge/innen durchführen. Dieser Fall liegt in Bremen vor; Behörden geben an, dass die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales für Anerkennungen von Sozialpädagoge/innen zuständig sei; Mitarbeiter/innen der Sozialbehörde erklärten auf Anfrage, dass ihre Stelle grundsätzlich nichts mit Anerkennung zu tun habe und verwiesen zurück an die Bildungsbehörde.

Das Fehlen einer zuständigen Stelle bzw. ungenügende Weiterleitung an die richtigen Ansprechpartner/innen ist nicht ausschließlich ein Problem für Migrant/innen. Berater/innen in Arbeitsverwaltung oder Migrationserstberatung wissen teilweise nicht über die Zuständigkeiten Bescheid und können ihren Kund/innen in diesem Labyrinth nicht weiterhelfen. Während in anderen Staaten der EU eine zentrale Stelle existiert, wo alle Informationslinien zusammenlaufen und Anträge an zuständige Stellen weitergeleitet werden, besteht in Deutschland nicht einmal auf Länderebene eine koordinierende Stelle. Obwohl die ZAB als deutsches NARIC eine derartige nationale Informationsstelle bilden sollte, werden dort bislang keine individuellen Beratungen ermöglicht. Die Umsetzung der RL 2005/36/EG könnte sich im Hinblick auf eine bessere Koordinierung positiv auswirken, da sie nicht nur eine Kontaktstelle vorsieht, die Antragsteller/innen berät, sondern auch detaillierte statistische Vorgaben für die einzelnen Anerkennungsstellen macht. In Nordrhein-Westfalen wird die Richtlinie wahrscheinlich zu einer Bündelung der 54 Anerkennungsstellen für Gesundheitsfachberufe führen:

„Es ist absehbar, dass die Situation in Nordrhein-Westfalen, wonach für die Berufsanerkennung EU- und Drittstaatenangehöriger für den Bereich der nichtakademischen Heilberufe 54 Behörden zuständig sind, zu

Umsetzungsproblemen der europäischen Berufsanerkennungsrichtlinie führen wird. In den Ländern und in der EU ist die Zuständigkeit auf eine oder auf wenige zuständige Behörden konzentriert. Die kommunalen Spitzenverbände haben deshalb den Wunsch an das Land herangetragen, die Aufgabe der Durchführung der Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren für EU- und Drittstaatsangehörige auf das Land (Bezirksregierung Münster, Landesprüfungsamt für Medizin, Psychotherapie und Pharmazie) zurück [zu] übertragen.²¹⁶

Um Anerkennungszuständigkeiten transparenter zu gestalten, ist eine öffentlich zugängliche Liste der ausführenden Behörden und Anerkennungsstellen, die zudem in Hinblick auf Aktualität durch die Bundesländer ständig gepflegt werden muss, unverzichtbar. Weitere föderale Probleme, wie unterschiedliche Anerkennungsstandards, die oft von Anerkennungsstelle zu Anerkennungsstelle differieren, werden sich nur durch politische Anstrengungen der Länder klären können.

5.2 Defizite der Informationslage für Migrant/innen

Auf mehreren Sitzungen fasste die Innenministerkonferenz 2005 Beschlüsse zur Neuregelung der jüdischen Zuwanderung. Seit das Zuwanderungsgesetz in Kraft trat, können Jüdinnen und Juden aus den GUS-Staaten nicht mehr als „Kontingentflüchtlinge“ auf Grundlage des „Gesetzes über Maßnahmen für die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommenen Flüchtlinge“ einreisen; stattdessen ist nun von „Jüdischen Zuwanderern“ die Rede. Während es mit dem Zuwanderungsgesetz nicht gelungen war, ein Punktesystem zur Steuerung der Zuwanderung nach wirtschaftlichen Kriterien einzuführen, ist für einwanderungswillige Jüdinnen und Juden nun eine „Integrationsprognose“ vorgesehen. Schulische und berufliche Qualifikationen sollen sich ebenso positiv für den Aufnahmeantrag auswirken wie Berufserfahrung. Einige Fragen im Antrag weisen auf die gewünschte Arbeitsmarktintegration hin: „Welchen Beruf können Sie Ihrer Meinung nach in der Bundesrepublik Deutschland ausüben?“ „Haben Sie sich über die Anerkennung Ihrer beruflichen Qualifikationen in Deutschland informiert?“ „Wie können Sie in der Bundesrepublik Deutschland für Ihren Lebensunterhalt – gegebenenfalls den Ihrer Familie – sorgen?“²¹⁷

Der Großteil der Antragsteller/innen wird sicher davon ausgehen, auch in Deutschland in seinem erlernten Beruf tätig sein und damit sich und seine Familie ernähren zu können. Dass in manchen Berufen unbedingt eine Anerkennung benötigt wird, um arbeiten zu dürfen, ist bekannt; dass diese jedoch oft nicht zu bekommen ist, stellt für viele Migrant/innen, die ihr altes Leben zurückgelassen haben, einen Schock dar. Es stellt sich die Frage, ob die Neuzuwanderer zu naiv waren, oder ob sie sich nicht ausreichend informiert haben. Doch auf welche Informationen können Einwanderungswillige überhaupt zurückgreifen? Besteht tatsächlich die Möglichkeit vorab einzuschätzen, wie ein Anerkennungsverfahren individuell verlaufen wird?

Anwar Hadeed, der im Rahmen einer empirischen Untersuchung Flüchtlinge in Niedersachsen befragt hatte, darunter auch jüdische Kontingentflüchtlinge, konstatiert in seiner Auswertung:

216 Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Regelung der Berufsanerkennung EU- und Drittstaatsangehöriger für den Bereich der nichtakademischen Heilberufe und zur Änderung anderer Gesetze und Verordnungen, Drs. 14/4324, 11.05.2007, Problem, S. 2.

217 BAMF: Antrag auf Erteilung einer Aufnahmezusage. Selbstauskunft, S. 13 und S. 14. Siehe auch BAMF, Merkblatt zum Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer, URL: http://www.bamf.de/cln_006/nn_441806/DE/Integration/JuedischeZuwanderer/juedische-zuwanderer-inhalt.html?__nnn=true

„Nur eine kleine Minderheit von 12% der Befragten wurde überhaupt über die Anerkennungsverfahren ihrer mitgebrachten Qualifikationen informiert, dagegen wurde die Mehrheit (88%) in Unwissenheit über diese Möglichkeit gelassen (...). Weiterhin haben zwei Drittel der Befragten angegeben, erhebliche Sprachprobleme im Umgang mit Ämtern zu haben. Dies lässt vermuten, dass sprachliche Defizite eine Barriere bilden, sich im unübersichtlichen bürokratischen Labyrinth des Anerkennungsverfahrens zurechtzufinden, und dem entsprechend abschreckend wirken.“²¹⁸

In Beratungssituationen berichten jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer, die überwiegend Akademiker/innen sind, dass sie zwar mit Schwierigkeiten und Durststrecken rechneten, gerade die hoch Qualifizierten, die Führungspositionen inne hatten, haben aber nicht vorausgesehen, dass ihre Kompetenzen und Erfahrungen in Anerkennungsverfahren, die primär Ausbildungen vergleichen, keine Rolle spielen. In den Vertretungen des Auswärtigen Amtes liegen keine schriftlichen Informationen über Anerkennungsmöglichkeiten vor, auf die Einwanderungswillige zugreifen können. Die Broschüre „Willkommen in Deutschland“, die vom Bundesinnenministerium publiziert wird, verfügt zwar über ein Kapitel zur „Anerkennung von Dokumenten“, das die Arbeitsagentur, Kammern und Ministerien als Ansprechpartner nennt, doch über Anerkennungsmöglichkeiten informiert sie nicht.

Nach der Ankunft in Deutschland wird der Versuch, Zugang zum erlernten Beruf zu finden, für viele Migrant/innen zu einer Sisyphuserfahrung. Ein Stipendiat der Otto Benecke Stiftung, der als Spätaussiedler aus Russland einreiste, erzählt:

„Nach kurzer Zeit mussten wir bedauernd feststellen, dass die von uns gesammelten Informationen über das Leben in diesem Land ein Tropfen auf dem heißen Stein waren. Informationsmangel und geringe Sprachkenntnisse waren in der Anfangsphase die größten Integrationshindernisse, die jedoch mit Hilfe und Unterstützung von verschiedenen Institutionen und Personen von uns allmählich überwunden wurden. Besonders wichtig war das für die berufliche Eingliederung.“²¹⁹

Durch die Unterstützung der OBS gelang es ihm nicht nur, wieder als Tierarzt zu arbeiten, sondern auch, die hierfür richtigen Ansprechpartner zu finden. Andere erfahren nicht, an wen sie sich wenden sollen. Da ihnen das deutsche Bildungs- und Beschäftigungssystem unbekannt ist, benötigen sie gezielte berufliche Beratung, die auch Wege durch die intransparenten Regelungen der Anerkennung zeigen kann. Dass Arbeitssuchende Anerkennungsberatung brauchen, ist ein migrationsspezifischer Aspekt, der manchen Vermittler in der Arbeitsverwaltung überfordert.²²⁰ Auch Mitarbeiter/innen der Migrationserstberatung beklagen, kaum über Anerkennung informieren zu können. Im Idealfall verfügen sie über eine Zuständigkeitsliste der Behörden, doch welche Migrantengruppe welche Anerkennungsinstrumente nutzen kann, ist wenig bekannt.

Zum Teil sind Zuständigkeitslisten nicht nur für den Behördengebrauch konzipiert, sondern im Internet öffentlich zugänglich, wenn auch auf Seiten, die für Migrant/innen schwer aufzuspüren sind. Zuständigkeiten für Bayern finden sich auf der Homepage der Regierung der Oberpfalz,²²¹ für Hessen stellt das Staatliche Schulamt Darmstadt einen „Leitfaden für die Zuständigkeiten bei der Bewertung ausländischer Bildungsnachweise“ bereit.²²² Das Ministerium für Generatio-

218 Hadeed, 2004a, S. 57.

219 Otto Benecke Stiftung e.V., 2003, S. 60.

220 Der Europäische Rat konstatierte 2004 generell, dass Beratung im Berufsbildungsbereich den Ansprüchen nicht genügt und forderte einen Aktionsplan. Rat der Europäischen Union: Entwurf einer Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa, 18.05.2004.

221 URL: <http://www.ropf.de/leistungen/ausland/info/anerkennung/anerkennung.htm>

222 URL: <http://www.schulamt-darmstadt.bildung.hessen.de/bildungsnachweise/Leitfaden-07-2007.pdf>

nen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen publizierte 2006 einen vergleichsweise ausführlichen „Wegweiser NRW für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Befähigungsnachweisen und Qualifikationen für Zuwanderer und Zuwanderinnen“, der ebenfalls im Internet verfügbar ist. Er nennt nicht nur die Adressen der zuständigen Anerkennungsstellen, sondern erläutert auch kurz die unterschiedlichen Regelungen für reglementierte Berufe. Gerade die lückenhaften Anerkennungsmöglichkeiten im Bereich der akademischen Gradführung und der beruflichen Bildung sind jedoch nicht transparent; obwohl nur einzelne Kammern informelle Anerkennungsmöglichkeiten anbieten, suggeriert der Wegweiser, diese Möglichkeit bestünde grundsätzlich.²²³

Andere Zuständigkeitslisten differenzieren nicht zwischen Migrantengruppen, so dass Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen mit dem Hinweis auf ihre Unzuständigkeit von Anerkennungsstellen zurückgewiesen werden. Jahrelange Odysseen durch Behörden, die keine oder falsche Hinweise geben, sind nur mit großer Hartnäckigkeit zu ertragen, viele geben entmutigt auf. Migrant/innen werden durch die mangelnde staatliche Unterstützung daran gehindert, als Akteure in ihren Angelegenheiten zu wirken. Informationsdefizite sind ein Integrationshindernis, das zu beseitigen ist.

Vor diesem Problem steht nicht nur Deutschland, allerdings potenzieren sich Informationsmängel hier durch die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen für Migrantengruppen. Auch Dänemark, wo Anerkennung in Form von Gutachten für jeden Zuwanderer gesetzlich ermöglicht wird, stellte fest, dass insbesondere Drittstaatsangehörige dieses Angebot zu selten nutzen.

„Denmark has tried to make better use of the skills of immigrants with foreign qualifications by establishing an agency for the recognition of foreign qualifications at all levels. Yet, relatively few non-OECD immigrants have taken advantage of this possibility, and this is the group for which information asymmetries regarding foreign qualifications are most pronounced. This possibility for assessment and recognition of foreign qualifications should be more actively promoted to immigrants – and linked with bridging courses for cases when foreign degrees are deemed largely, but not fully equivalent to Danish.“²²⁴

Dass für Anerkennung aktiv geworben wird, kann vorbildhaft für Deutschland sein. Bislang sind Informationen der Behörden selten ausreichend. Einige Anerkennungsstellen publizieren Antragsvordrucke und Merkblätter, welche die benötigten Dokumente auflisten, zum Teil finden sich auch Erläuterungen zum Verfahren im Internet.²²⁵ Die Verständlichkeit dieses Informationsangebots könnte häufig verbessert bzw. vereinfacht werden. Verweise auf Gesetze und Verordnungen oder spezifisches Amtsdeutsch sind für Migrant/innen besonders unverständlich. Konfrontiert mit „sprachlichen Barrieren beim Umgang mit Ämtern“ sowie „unübersichtliche[n] und bürokratische[n] Anerkennungsverfahren“, interpretieren sie Kommunikations- oder Verständnisprobleme auch dann als eigenes sprachliches Defizit, wenn die Erläuterung unzureichend war.

223 Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen: Wegweiser NRW für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Befähigungsnachweisen und Qualifikationen für Zuwanderer und Zuwanderinnen, 2006, S. 6, URL: <http://www.callnrw.de/broschuere/service/download/1636/wegweiser-nrw.pdf>

224 Liebig, 2007b, S. 63.

225 Im Gesundheitsbereich finden sich einige ausführliche Internetseiten, die nicht nur verdeutlichen, ob eine „Berufserlaubnis“, eine „Approbation“ oder eine „Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung“ zu beantragen ist, sondern auch Kenntnisstandprüfungen erläutern, z.B. auf der Homepage des Landesamtes für Gesundheit und Soziales bei der Berliner Senatsverwaltung oder beim Regierungspräsidium Darmstadt, das differenzierte Informationen für Antragsteller/innen in Gesundheitsfachberufen zusammengestellt hat.

Dies resultiert oft in der Aufgabe der persönlichen Anerkennungsinteressen – viele erfahren nie, dass sie eine Anerkennungschance hätten.²²⁶

Um die Handlungskompetenz von Migrant/innen zu stärken und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass das individuelle Qualifikationsprofil Grundlage der Arbeitsmarktintegration sein sollte, wurden im Rahmen von europäischen Programmen zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern einige Leitfäden zur Anerkennung entwickelt, die bundeslandspezifisch informieren. Gefördert durch XENOS entstand in Rheinland-Pfalz ein „Wegweiser für Zuwanderer“ zum „Lernen und Arbeiten in Rheinland-Pfalz“, der ausführlich über das Schul- und Berufssystem, über Weiterbildungs- und Existenzgründungsmöglichkeiten sowie über Wege zur Anerkennung informiert.²²⁷ Nach diesem Vorbild wurde durch das EQUAL-Projekt „Integrationslotse“ ein „Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse in Hamburg“ vorgelegt.²²⁸ Beide Publikationen erläutern die komplexen Anerkennungsregelungen und benennen zuständige Stellen und Ansprechpartner/innen. Vorbildlich ist die Verbindung beider Publikationen mit einer Internetseite, die eine Erneuerung veralteter Informationen, die durch Gesetzesänderungen oder Verwaltungsreformen regelmäßig erforderlich sind, ermöglichen kann. Ein schriftlicher „Wegweiser für höher qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer“ liegt außerdem für Niedersachsen vor,²²⁹ seine Erstellung 2004 konnte allerdings die Neuerungen der niedersächsischen Verwaltungsreform zum 1. Januar 2005 nicht mehr aufnehmen.

Ein weiterer „Leitfaden für Beratungs- und Anerkennungsstellen“ wurde 2006 vom Westdeutschen Handwerkskammertag in Nordrhein-Westfalen vorgelegt.²³⁰ Da die regionalen Handwerkskammern unterschiedliche formale und informelle Anerkennungsmöglichkeiten anbieten, wäre Transparenz in diesem Bereich besonders wünschenswert. Leider verzichtete der WHKT im Interesse einer einheitlichen Darstellung der formalen Anerkennung im Handwerk auf eine detaillierte Beschreibung des Anerkennungsangebots regionaler HWKs; De-facto-Anerkennung bzw. die Erstellung von informellen Gutachten und Einstufungen für Migrant/innen und die Wirtschaft spielten vor diesem Hintergrund keine Rolle.

Die genannten Leitfäden können als Vorlagen für weitere Wegweiser in anderen Bundesländern genutzt werden. Eine unmittelbare Übertragung ist nicht möglich, da sich sowohl die Verfahren als auch zuständige Stellen unterscheiden. Derzeit sind die bestehenden Informations- und Beratungsangebote im Bereich der Anerkennung nicht ausreichend, um Zuwanderinnen und Zuwanderern in ganz Deutschland eine Arbeitsmarktintegration, die ihren Qualifikationen entspricht, zu ermöglichen.

226 „Mit der Migration findet offensichtlich ein Bruch in den Berufsbiographien und -karrieren statt. Nur bei einem Drittel der Befragten konnte eine Anerkennung der mitgebrachten Bildungsnachweise erzielt werden. Zwei Drittel gelten trotz ihrer hohen Qualifikation formell als ungelernte Arbeitskräfte. Angesichts der großen Bedeutung formaler Bildungsabschlüsse für die berufliche Eingliederung in Deutschland ist es ein gravierendes Manko, dass jeder vierte Befragte nicht einmal versucht hat, mitgebrachte Abschlüsse anerkennen zu lassen. Die Gründe hierfür liegen einerseits in Informations- und Wissensdefiziten über die Anerkennungsmöglichkeiten und -verfahren, andererseits in sprachlichen Barrieren beim Umgang mit Ämtern. Zudem wirken unübersichtliche und bürokratische Anerkennungsverfahren abschreckend auf die Betroffenen.“ Hadeed, 2004a, S. 17f.

227 InPact, 2005. Auch als Onlineversion erhältlich, URL: <http://www.inpact-rlp.de/eBooks/Wegweiser.pdf>

228 Diakonisches Werk Hamburg/Projekt Integrationslotse (Hg.): Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse in Hamburg, Hamburg 2006. Auch als Onlineversion erhältlich unter www.integrationslotsehamburg.de. Nach diesem Vorbild erschien im August 2007 ein Leitfaden zur Anerkennung in Schleswig-Holstein: Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V./Projekt access – Agentur für Bildungs- und Berufszugänge für Flüchtlinge und MigrantInnen (Hg.): Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse in Schleswig-Holstein, Kiel 2007. Auch unter: www.access-frsh.de

229 Hadeed/Simon, 2004b, S. 9.

230 WHKT, 2006.

5.3 Qualitätsstandards für Anerkennungsverfahren: Vorgaben der Europäischen Kommission und des ENIC-NARIC-Netzwerks

Berufliche Anerkennung wird nicht nur von Neuzuwanderinnen und -zuwanderern angestrebt, die mit einer ausländischen Qualifikation in ihrem erlernten Beruf tätig werden wollen. Wer eine Ausbildung beginnen möchte oder Zulassung zu Fortbildungskursen erlangen will, benötigt ebenfalls schulische oder berufliche Anerkennung. Auch Migrant/innen, die jahrelang in Deutschland gearbeitet haben und dann arbeitslos werden, können mit einer Zeugnisbewertung ihre Chancen am Arbeitsmarkt verbessern. Ein weiterer Grund für einen späten Anerkennungsantrag sind Rentenansprüche, die insbesondere Spätaussiedler/innen geltend machen können. Ein positiver Anerkennungsbescheid kann sich als zweischneidiges Schwert erweisen, wenn Fördermöglichkeiten beantragt wurden: Migrant/innen berichten, dass ihnen BAföG oder eine Weiterbildungsmaßnahme nicht gewährt wurde, wenn sie Behörden von einer bereits erfolgten Anerkennung berichteten.

Wer ein Anerkennungsverfahren in Deutschland beantragt, muss unterschiedliche Vorgaben erfüllen. Ausgehend vom Aufenthaltsstatus und dem Anerkennungszweck bzw. der Berufszugehörigkeit, muss zunächst die zuständige Stelle identifiziert werden. In der Regel wird der Antrag am deutschen Wohnort bzw. im jeweiligen Bundesland gestellt; Anerkennungsstellen verlangen oft eine Meldebescheinigung und eine Bestätigung, dass in keinem anderen Bundesland eine Anerkennung beantragt wurde. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass ein Antrag nur einmal gestellt werden kann. Wenn sich Voraussetzungen ändern, kann dies einen neuen Antrag erforderlich machen. Ärzt/innen, die über eine Berufserlaubnis in Bremen verfügen und nach Hessen umziehen, müssen zwangsläufig einen neuen Antrag auf Berufserlaubnis stellen.

Eine potenzielle Antragstellerin sollte aufgrund der Begriffsvielfalt im Anerkennungsbereich wissen, welche Form der Anerkennung beantragt werden muss: In reglementierten Berufen kann dies eine Berufserlaubnis, eine Approbation, die Eintragung in eine Liste, die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung, die Zulassung zu einer Prüfung oder die Aufnahme in eine Berufsorganisation sein. Bei der Anerkennung von Schulabschlüssen oder von Spätaussiedlerqualifikationen kann eine „Gleichstellung“ beantragt werden. Im De-facto-Bereich der akademischen Abschlüsse wird eine „Bewertung“ oder ein „Rangabgleich“ vorgenommen, bei Berufsausbildungen ist von „informellen Gutachten“, „freiwilliger Stellungnahme“, „Entsprechung“, „Einstufung“ oder „vergleichender Aussage“ die Rede.

In reglementierten Berufen, die persönliche Zuverlässigkeit voraussetzen, kann eine Bestätigung verlangt werden, dass kein Straf- oder Ermittlungsverfahren gegen den Antragsteller läuft. Insbesondere in akademischen Heilberufen wird Anerkennung meist von einer Bestätigung des zukünftigen Arbeitgebers über einen Arbeitsplatz abhängig gemacht; Kliniken müssen nachweisen, dass anderes Personal nicht zur Verfügung stand, wenn eine Antragstellerin nur nachrangigen Arbeitsmarktzugang hat. Spätaussiedler/innen müssen ihre Spätaussiedlerbescheinigung vorlegen, von anderen Migrant/innen kann eine Vorlage des Passes mit Aufenthaltstitel verlangt werden, da manche Behörden Anerkennung an ein langfristiges Interesse binden.

Zentrum des Antrags sind die Qualifikationsnachweise, die von einem amtlich beeidigten Übersetzer übertragen werden müssen. Kopien müssen beglaubigt vorgelegt werden; ein Teil der Anerkennungsstellen verzichtet auf die Beglaubigung, wenn der Antrag persönlich gestellt wird und die Originale vorgelegt werden können. Dies ist von Vorteil, um die Kosten des Antrags

gering zu halten, das Verfahren selbst ist häufig gebührenpflichtig. Auch ein Lebenslauf und weitere Zeugnisse oder ein Arbeitsbuch sollten Teil des Antrags sein, um Berufserfahrungen belegen zu können. Falls verfügbar, sollten möglichst ausführliche Nachweise über die Ausbildung oder den Studiengang vorgelegt werden, z.B. ein Fächerkanon mit Angaben zu Inhalt und Dauer der theoretischen bzw. praktischen Ausbildungsteile, inklusive Stundenzahlen.

Wenn der Antrag abgegeben wurde und die Vollständigkeit der Unterlagen bestätigt ist, kann der Antragsteller nur noch abwarten. Er wird erst mit seinem Bescheid erfahren, ob eine Anerkennung aufgrund der „Gleichwertigkeit“ der Qualifikation möglich war. Falls diese nur teilweise bestätigt wird, kann er im Idealfall auf die Vermittlung in eine Anpassungsmaßnahme hoffen. Falls die Anerkennung abgelehnt wird, sollte ihm die Begründung Hinweise auf weitere berufliche Möglichkeiten geben. Wenn die Begründung fehlt oder nicht akzeptiert wird, kann in formalen Anerkennungsverfahren Widerspruch bzw. Klage eingereicht werden.

Wenn der Antrag vorliegt, prüfen Anerkennungsstellen, ob eine gleichwertige Ausbildung vorliegt, die in reglementierten Berufen Voraussetzung für eine Anerkennung ist. Prüfer/innen können externe Gutachter hinzuziehen, häufig wird ein Gutachten der ZAB angefragt. Im Anwendungsbereich der EU-Anerkennungsrichtlinien besteht ein Recht auf Anerkennung; bei sektoralen Berufen wurden Mindeststandards der Ausbildung definiert, so dass eine automatische Anerkennung möglich ist. Im allgemeinen Bereich erfolgt eine individuelle Prüfung, die allerdings auch im Fall von „wesentlichen Unterschieden“ eine Teilanerkennung vorsieht. Die Teilanerkennung ist für Drittstaatsangehörige und Spätaussiedler/innen, die über Drittlandsdiplome verfügen, nicht vorgesehen.

Der Begriff der Gleichwertigkeit bzw. Äquivalenz steht im Zentrum des Anerkennungsverfahrens:

„In der Praxis werden Äquivalenzen unter den Gesichtspunkten der formellen, funktionellen und materiellen bzw. qualitativen Gleichwertigkeit geprüft, wobei dem Gesichtspunkt der funktionellen Gleichwertigkeit unter Berücksichtigung des Eingliederungs- und Besitzstandsgedankens die entscheidende Rolle zufällt. Unter *funktioneller* Gleichwertigkeit ist die Gleichwertigkeit im Sinne gleicher beruflicher Qualifikation in der Wahrnehmung gleicher sozialer, wirtschaftlicher oder staatlicher Aufgaben zu verstehen. Demgegenüber tritt der Gesichtspunkt der *formellen* Gleichwertigkeit, für die lediglich nachzuweisen ist, daß es sich bei den vorgelegten Zertifikaten um förmliche Prüfungen oder Befähigungsnachweise mit öffentlich anerkannter oder relevanter Berechtigung handelt, ebenso zurück wie der auf den Vergleich der jeweiligen Ausbildungsinhalte und Prüfungsanforderungen sowie der Voraussetzungen und Berechtigungen erworbener Befähigungen gerichtete Gesichtspunkt der *materiellen* oder *qualitativen* Gleichwertigkeit.“²³¹

Die hier vorliegende Auslegung des „unbestimmten Rechtsbegriffs Gleichwertigkeit“²³² bindet den Zweck des Anerkennungsverfahrens an Eingliederungs- und Besitzstandsgedanken und damit an eine erfolgreiche Integration. Der Autor führt aus, dass der Wert einer Qualifikation vor dem Hintergrund des Lebens im Herkunftsland zu prüfen sei. „Die Verschiedenheit dieser Verhältnisse darf jedoch kein Hindernis für die Anerkennung sein.“ Er fordert eine „großzügige und möglichst unbürokratische Bewertung“ von Zeugnissen, im Zweifelsfall solle zugunsten des Antragstellers entschieden werden, um unbillige Härten zu vermeiden.²³³ Damit sei auch ein erneutes Ablegen von Prüfungen, die im Herkunftsland bestanden wurden, nicht vorgesehen.

231 Gewande, Wolf-Dieter: Anerkennung, Gleichstellung und Entsprechung von Bildungsabschlüssen, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv), Doku 19/96, 18.09.1996, S. 61 325.

232 Ebd., S. 61 324.

233 Ebd., S. 61 325.

Der zitierte Beitrag thematisiert die Anerkennung von Spätaussiedler/innen. Bislang wurde die Integrationsbereitschaft Deutschlands im Kontext Anerkennung nicht im gleichen Maß anderen Migrantengruppen zuteil. Die Prüfung der formellen, funktionellen und materiellen Gleichwertigkeit erfolgt bei ihnen in der Regel weniger großzügig.

Welcher Wert einer Ausbildung zugemessen wird, ist kaum objektiv messbar. Leicht zu prüfen ist der formale Aspekt: Wie lange dauerte die Ausbildung? Welches Niveau nimmt sie im ausländischen Bildungssystem ein? Welche Zugangsvoraussetzungen mussten erfüllt werden? Wurde eine förmliche Prüfung abgelegt? Doch gerade formale Aspekte wurden durch die Bildungsforschung in den letzten Jahren in den Hintergrund gedrängt, da eine Ausbildung, die vielleicht Jahrzehnte zurückliegt, wenig über die tatsächlichen beruflichen Fähigkeiten aussagt; stattdessen werden die erworbenen Kompetenzen und „Learning Outcomes“ fokussiert. In nordeuropäischen Ländern basieren Anerkennungsverfahren, insbesondere im Berufsbildungsbereich, bereits auf Kompetenzfeststellungsverfahren.

Weit schwieriger zu bewerten, ist manchmal der funktionale Aspekt, der festlegt, dass derselbe Beruf vorliegen muss. Verglichen wird zudem, welche Berechtigungen mit der Qualifikation im Herkunftsland erworben wurden. Wenn Fächerinhalte unterschiedlich sind, muss dies nicht negativ für die materielle Gleichwertigkeit sein – doch an einem gewissen Punkt der Bewertung ist eine Grenze zu ziehen.

Bislang wird keine öffentliche Debatte darüber geführt, welcher Wert ausländischen Ausbildungen zugebilligt wird. Genügt die Ausbildung einer iranischen Ärztin deutschen Qualitätsstandards? Ist ein russischer Ingenieur ebenso qualifiziert wie ein deutscher? Welche Unterschiede können eine Abwertung begründen? Dass Diversität nicht grundsätzlich negativ zu werten ist, ist auch in der europäischen Debatte um Anerkennung thematisiert worden. Die Europäische Kommission hat die verbreitete Behauptung von „wesentlichen Unterschieden“ in Anerkennungsverfahren massiv kritisiert.²³⁴ Weitere Schritte zur Flexibilisierung von Anerkennungen sind in den kommenden Jahren auf Grundlage der mit der Umsetzung der RL 2005/36/EG zu erstellenden Statistiken und Berichte zu erwarten. Auch im Rahmen der Lissabonner Anerkennungskonvention soll Anerkennung großzügiger werden, sogar wenn der Wert einer ausländischen Hochschulqualifikation als etwas geringer angesehen wird – der Begriff der Gleichwertigkeit kommt in der Konvention nicht vor. Günter Reuhl, der ehemalige Leiter der ZAB, hat die Veränderungen für Anerkennungsverfahren durch die Lissabon-Konvention ausdrücklich begrüßt:

„Allzu detaillierte Überprüfungen, die früher bis in Einzelheiten der Vorbildung gingen, sind dann nicht mehr möglich. Der deutsche Begriff der ‚Gleichwertigkeit‘ kann dann in seiner Überdehnung zur ‚Gleichartigkeit‘ nicht mehr mit der bisherigen Selbstverständlichkeit angewandt werden.“²³⁵

Um berufliche Anerkennungsverfahren transparenter zu gestalten, hat die EU-Kommission ein „Arbeitspapier zur Festlegung eines Verhaltenskodex“ für Behörden und Anerkennungsstellen publiziert. Als „Empfehlenswerte Praxis“ wird definiert, dass der Migrant durch eine Kontaktstelle oder einen Koordinator – in Deutschland wurden im Kontext der EU-Anerkennungsricht-

234 Vgl. EU-Kommission, 2000. Und: EU-Kommission, 1996.

235 Reuhl, Günter: Internationale Konventionen für den Bildungsbereich, in: Sekretariat der Kultusministerkonferenz – Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (Hg.): 100 Jahre Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen. Festschrift zum 100. Geburtstag des Bestehens der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen und ihrer Vorgängereinrichtungen (1905-2005), Bonn 2005, S. 85.

linien das Bundeswirtschaftsministerium und die ZAB benannt – oder durch zuständige Behörden einen Leitfaden zur Anerkennung sowie eine Beschreibung des nationalen Berufsbilds und Informationen über Beratungsmöglichkeiten erhält. Auch regelmäßige nationale Zusammenkünfte der Anerkennungsstellen werden empfohlen. Als „Akzeptable Praxis“ gelten Merkblätter zum Berufsbild, Informationen zu gleichgestellten Qualifikationen und die Kontaktvermittlung zur zuständigen Anerkennungsstelle. Auf Verlangen soll dem Antragsteller das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien ausgehändigt werden. Er erhält Auskunft über notwendige Unterlagen und im Fall einer Nichtanerkennung Informationen, welche beruflichen Möglichkeiten oder Nachqualifizierungen zur Verfügung stehen. Die Ausgleichsmaßnahmen im Fall einer Teilanerkennung sollen gleichermaßen transparent sein: Eignungsprüfungen müssen zumindest einmal jährlich ermöglicht werden; Prüflinge erhalten Informationen zum Inhalt der Prüfung sowie eine Liste der Einrichtungen, die Prüfungen durchführen. Zudem muss über Anpassungsmaßnahmen entsprechend informiert werden.

Alles andere wird als „Inakzeptable Praxis“ gesehen – insbesondere wurden Informationsdefizite und mangelhafte Beratung kritisiert. Auch die Verzögerung von Anerkennungsbescheiden über vier Monate hinaus wird nicht akzeptiert. Der Migrant ist zwar verpflichtet, ein Antragsformular auszufüllen und seine Qualifikationsnachweise einzureichen, „übermäßig detaillierte Angaben zu seiner Ausbildung“ dürfen jedoch nicht verlangt werden.²³⁶ Inakzeptabel ist außerdem „keine oder unzureichende Begründung. Eine Begründung, die sich an der ‚akademischen Anerkennung‘ orientiert, wird nicht akzeptiert.“²³⁷ Detaillierte Ausbildungsvergleiche sollen verhältnismäßig sein und dem Zweck der beruflichen Anerkennung entsprechen.

Besondere Bemühungen um Qualitätsstandards für Anerkennungsverfahren unternahm das ENIC-NARIC-Netzwerk im Kontext der Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention. In einer Charta verpflichteten sich die nationalen Anerkennungszentren 2004, sich sowohl für die akademische Anerkennung als auch für berufliche Anerkennung im De-jure- und De-facto-Bereich einzusetzen.²³⁸ Um ihrer Verantwortung bei der Bewertung von ausländischen Qualifikationen gerecht zu werden, beabsichtigen sie, Anerkennungsverfahren fair, transparent und flexibel zu gestalten. Sie definieren weiterhin ihren Informations- und Beratungsauftrag. Um Anerkennung möglich zu machen, stellen die Zentren aktuelle Informationen über ausländische Bildungssysteme zur Verfügung. Sie beraten Migrant/innen, Arbeitgeber/innen, Berufsorganisationen, Behörden und Bildungseinrichtungen. Publikationen, Merkblätter und Leitfäden sollen für unterschiedliche Zielgruppen konzipiert und zugänglich gemacht werden und klar und verständlich Anerkennungsmöglichkeiten erläutern.²³⁹ Beispiele vorbildlicher Praxis sowie Methodologien der Anerkennungsverfahren, die im Kontext der Bildungsforschung entwickelt werden, sollen dokumentiert und beworben werden.

236 Europäische Kommission: Arbeitspapier zur Festlegung eines Verhaltenskodex, S. 6, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/codeconduct/code_de.pdf

237 Ebd., S. 12.

238 „The document also takes into account the emerging needs of changes within the field of recognition in order to fulfil the Bologna objectives. These changes are mainly related to the shift from the formal recognition of a foreign qualification towards a more substantial and sophisticated assessment, and from pure academic towards professional recognition for the labour market.“ Joint ENIC-NARIC Charter of Activities and Services, adopted by the Committee of the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Strasbourg 2004, Accompanying Notes, S. 11.

239 Als zentrales Problem der Informationslage werden „lack of authoritative, adequate, relevant, well targeted and easily available information“ gesehen. Ziel ist daher die Herstellung von Leitfäden „without overburdening them with irrelevant information“. Code of Good Practice in the Provision of Information on Recognition, adopted by the ENIC and NARIC Networks, Strasbourg 2004.

Bereits 2001 publizierte der Europarat eine Empfehlung zu Kriterien und Verfahrensablauf der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen.²⁴⁰ Neben der notwendigen Beratung von Migrant/innen in formalen und informellen Anerkennungsverfahren, die eine weitergehende berufliche Laufbahnberatung im Aufnahmeland einschließen soll, wird eine besondere Rücksichtnahme auf dokumentenlose Flüchtlinge verlangt. Behörden sollen ermutigt werden, diesen alternative Anerkennungsmöglichkeiten und Gutachten möglichst kostenlos anzubieten.²⁴¹ Um Verkrustungen bei der Bewertung ausländischer Qualifikationen aufzubrechen, werden Regierungen aufgefordert, Gesetze und Verfahren zu reformieren, um das Ziel der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen zu ermöglichen.

„In the assessment of foreign qualifications concerning higher education, the international and national legal frameworks should be applied in a flexible way with a view to making recognition possible. In cases where existing national laws conflict with the present Recommendation, States are encouraged carefully to consider whether national laws may be amended.“²⁴²

In den vergangenen Jahren wurde im ENIC-NARIC-Netzwerk die Ausweitung des Anerkennungsangebots auf außereuropäische Staaten sowie auf Qualifikationen, die nicht im Hochschulbereich erworben wurden, diskutiert. Einige Staaten, die die Lissabonner Anerkennungskonvention ratifiziert haben, z.B. Norwegen und Irland, wenden sie für alle Migrant/innen an. Gutachten für den Arbeitsmarkt, die durch die Konvention vorgesehen sind, werden nicht nur für Akademiker/innen, sondern teilweise auch für Inhaber/innen von Berufsausbildungen ausgestellt, z.B. in den Niederlanden und in Dänemark.

Anerkennung in Deutschland könnte nach diesen Vorbildern ermöglicht und durchgeführt werden, um qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer bei einer adäquaten Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

5.4 Die ZAB als nationale Gutachterstelle und deutsches NARIC

Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen ist im Sekretariat der Kultusministerkonferenz angesiedelt. Als nationale Gutachterstelle ist sie für die Erstellung von Zeugnisbewertungen zuständig. Anfragen können durch Anerkennungsstellen, Behörden und Universitäten gestellt werden. BAföG-Ämter wenden sich ebenfalls an die ZAB, um auf Grundlage einer Anerkennungsauskunft zu entscheiden, ob sie ein weiteres Studium fördern; im Fall einer vollen Anerkennung eines vorliegenden ausländischen Studienabschlusses kann ein BAföG-Antrag negativ beschieden werden. Arbeitsagenturen und ARGEN können individuelle Anfragen stellen, um die Qualifikationen eines Kunden einzuschätzen. Informationen über ausländische Bildungssysteme sammelt die ZAB durch eigene Recherchen, aber auch über Auskünfte der deutschen Botschaften und den DAAD. Dokumentiert sind ihre Kenntnisse seit einigen Jahren in der Datenbank ANABIN (Akronym für „Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise“), die

240 Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, adopted by the Lisbon Recognition Convention Committee at its second meeting, Strasbourg 2002.

241 Vgl. dazu Malfroy, Erwin: Guidelines for the Recognition of Refugee's Qualifications, 1999.

242 Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, General Principles 6. Diese moderate Aufforderung ist in massiver Kritik am Status quo fundiert: „(...) a number of persistent recognition problems arise from inadequate legal provision in member states, insufficient resources and, in some cases, inflexible attitudes concerned more with the letter of the law than with the reasonable interpretation of its spirit, leading to undue delays, problems of non-recognition and discrimination and perceptions of inefficiency and ill will.“ Strasbourg Statement, 2004, S. 6f.

in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst entwickelt wurde. Ursprünglich war geplant, dass ANABIN einen vollständigen Ersatz für Anerkennungsgutachten im akademischen Bereich bilden sollte. Die Annahme, dass Migrant/innen oder gar die Wirtschaft ANABIN nutzen könnten, um Abschlüsse zu bewerten, ist jedoch illusorisch, da die Datenbank in der Öffentlichkeit kaum bekannt oder akzeptiert ist.

Grundlage ihrer Gutachten sind die gesetzlichen Bestimmungen für Berufsqualifikationen und Prüfungsordnungen in Deutschland, unterschieden wird daher stets zwischen EU-Bürger/innen, Spätaussiedler/innen und Drittstaatsangehörigen. In den unregulierten Fällen der beruflichen Anerkennung, die einen großen Teil der Studienabschlüsse und Berufsausbildungen betreffen, liegt eine Grauzone vor. Zwar erstellt die ZAB auch informelle Gutachten für Antragsteller/innen, beschränkt sich dabei aber auf Inhaber/innen deutscher Ausbildungen, die im Ausland tätig werden wollen. Diese werden nicht nur von Deutschen, sondern gleichermaßen von Ausländer/innen angefragt, die in Deutschland studiert haben, um dann in ihre Heimatländer zurückzukehren.²⁴³ Mit der Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention im Mai 2007 wurde allerdings die Anerkennung auch im akademischen De-facto-Bereich Gesetz. Der Auftrag der ZAB, die als deutsche Stelle Teil des ENIC-NARIC-Netzwerks ist, könnte sich damit ausweiten – sowohl im Hinblick auf die Erstellung von Arbeitsmarktgutachten für individuelle Antragsteller/innen als auch auf den umfassenden Informationsauftrag.

Die Erfahrungen der ZAB im akademischen Bereich reichen weit in die Vergangenheit: 2005 konnte die Zentralstelle ihren 100. Geburtstag mit einer Festschrift feiern, die Aufsätze über ihre Tätigkeit versammelte. Durch den Bolognaprozess, der den Universitäten und Fachhochschulen Autonomie in der Anerkennung und Bewertung ausländischer Studienleistungen verschaffte, verschob sich die Position der ZAB. Der KMK-Beschluss zur Automatisierung der Gradführung reduzierte ihre Bedeutung weiter. In der Annahme, dass Gutachten für Universitäten und Ministerien nun weit seltener in Anspruch genommen würden, wurden Mittel und Personal der ZAB gekürzt. Dies brachte die Zentralstelle in eine schwierige Situation; die Erstellung mancher Gutachten dauert über ein Jahr²⁴⁴ – angesichts der gesetzlichen Vorgaben für die Dauer eines Anerkennungsverfahrens von drei bis vier Monaten ein untragbarer Zustand für Antragsteller/innen und Behörden. Die Grenzen ihrer Kapazitäten sind längst erreicht, nur durch eine massive Aufstockung der Mittel und des Personals könnte die ZAB Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen sowie Interessenten wie Arbeitgeber/innen zur Anerkennung und zu weiterreichenden beruflichen Möglichkeiten beraten und zudem noch individuelle Gutachten für den Arbeitsmarkt erstellen.

Andere europäische Länder haben nach der Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention große Anstrengungen unternommen, um die Dauer der Anerkennungsverfahren zu verkürzen. Die dänische Anerkennungsagentur CIRIUS konnte die Dauer des Verfahrens zwischen 2003 und 2006 von 43 Tagen auf 26 Tage reduzieren.²⁴⁵ Auch Anträge von Drittstaatsangehörigen werden im Rahmen einer Selbstverpflichtung im Zeitlimit von vier Monaten, das die

243 „Von Studierenden aus arabischen Staaten – vorwiegend aus Marokko und Tunesien – wird die Möglichkeit der Erleichterung der Anerkennung durch die von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen ausgestellten Äquivalenzbescheinigungen intensiv genutzt.“ Conrad, Holger: Probleme der Anerkennung deutscher Bildungsabschlüsse im Ausland, in: Sekretariat der Kultusministerkonferenz, 2005, S. 113.

244 „Die Bearbeitung und Erstellung eines solchen Gutachtens kann bis zu 14 Monate dauern.“ Hadeed/Simon, 2004b, S. 9.

245 CIRIUS Denmark/The Danish Ministry of Education: The Danish National Action Plan for Recognition, 2006, S. 7, URL: http://www.ciriusonline.dk/Files/Filer/Anerkendelse/Internationalt/National_Action_Plan_for_Recognition_Denmark_Dec_2006.pdf

Lissabon-Konvention vorgibt, bearbeitet. Das norwegische Anerkennungszentrum NOKUT (The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education) konnte im selben Zeitraum eine Verkürzung der Verfahren von 4,5 Monaten auf 2,6 Monate erreichen.²⁴⁶ UK NARIC bietet einen besonderen „Fast Track Service“: Während ein reguläres Anerkennungsgutachten, „Letter of Comparability“, in ca. zwei Wochen erstellt wird, kann die „dringende“ Variante in 24 Stunden online bestellt werden. Die Schnelligkeit hat ihren Preis: 24h-Gutachten kosten 235 Pfund, während die reguläre Variante für 47 Pfund beantragt werden kann. Zusätzlich wird ein individueller „Career Path Report“ angeboten, der auf mehreren Seiten ausführlich die ausländische Qualifikation im Kontext ihres Bildungssystems beschreibt und Empfehlungen für eine berufliche Weiterentwicklung in Großbritannien gibt. Dabei muss beachtet werden, dass Anerkennungsgutachten für den Arbeitsmarkt insbesondere im De-facto-Bereich erstellt werden. Die De-jure-Anerkennung für reglementierte Berufe obliegt auch in anderen europäischen Ländern Behörden und Berufsorganisationen; die nationalen Anerkennungszentren nehmen im reglementierten Bereich in erster Linie eine koordinierende Rolle ein.

Laut eigenen Angaben bearbeitet die ZAB jährlich rund 12.000 Anfragen, allerdings liegt keine Statistik vor, die detaillierte Informationen über die Antragsteller/innen, Berufe oder die Anerkennungsentscheidungen sichtbar macht. Gutachter/innen arbeiten unabhängig, es gibt keine interne Qualitätskontrolle der Bescheide, wie sie z.B. in Dänemark üblich ist.²⁴⁷ Problematisch ist zudem, dass die ZAB keine Rückmeldung der Behörden erhält, ob ihrem Gutachten gefolgt wurde. Anerkennungsstellen können auch mit einem positiven Votum der ZAB einen negativen Bescheid ausstellen – und umgekehrt. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Anerkennung und Nichtanerkennung durch Anerkennungsstellen und den Empfehlungen in Gutachten der ZAB ist daher nicht herstellbar.²⁴⁸ Unklar ist auch, wie viele Behörden Anerkennungsbescheide ohne Gutachten der ZAB ausstellen.

Derzeit bietet ANABIN verfügbare Informationen der ZAB über ausländische Abschlüsse und Anerkennungszuständigkeiten. Der öffentliche Zugang ist in manchen Bereichen eingeschränkt. Mit dem Behördenzugang können tausende von ZAB-Gutachten sowie Zeugnis Muster eingesehen werden. Nach Berufen gegliedert, können zuständige Stellen für Anerkennungsanträge recherchiert werden, allerdings sind die Angaben nicht immer korrekt bzw. vollständig.

Fast 200 Länder sind in der Datenbank erfasst. Die Daten zu den Schulsystemen erläutern nicht nur die unterschiedlichen Schultypen, sondern auch Benotungssysteme. Diese sind wichtig im Bereich der Anerkennung von schulischen Abschlüssen, da die Noten über das Bestehen von Fächern Auskunft geben. Außerdem sind zahlreiche Universitäten gelistet. Um eine Bewertung über den eigenen Hochschulabschluss zu finden, muss allerdings der spezifische Abschluss aufgenommen und mit einer Bewertung versehen sein. Hier bestehen große Lücken. Dass die ZAB

246 National Action Plan for Recognition – Norway, 2006, S. 4, URL: www.dfes.gov.uk/londonbologna/uploads/documents/BFUGNationalActionplan-Norway.doc

247 Im „Danish National Action Plan for Recognition“ wird die interne Qualitätssicherung der Anerkennungsagentur CIRIUS beschrieben: „An employee manual (...) collects the accumulated knowledge and best practice. The manual functions as a starting point for staff training and is a guarantee that cases are handled in a professionally consistent way. The assessment procedures for the various qualification recognition modes are described step by step. Other internal mechanisms are recurring evaluation seminars, checklists supporting the evaluation procedure and double-checking of all statements.“ Danish National Action Plan, 2006, S. 23.

248 Nicht nachvollziehbar ist daher die Angabe, dass gleiche Kriterien für Anerkennungen in ganz Deutschland vorliegen. „In Germany, the NARIC provides advice regarding recognition of foreign credentials for all purposes to all relevant German authorities. It assures that equal criteria are applied for the recognition of foreign academic and professional credentials across Germany.“ EU-Kommission, 2006, S. 17.

vor allem über akademische Erfahrungen verfügt, schlägt sich darin nieder, dass kaum Berufsbildungssysteme und berufliche Ausbildungen in ANABIN erfasst sind. Die Datenbank wird zwar regelmäßig ergänzt und aktualisiert, kann aber das Bedürfnis nach Vollständigkeit und Aktualität der Informationen nicht erfüllen.

Das Ziel einer einheitlichen Darstellung der Abschlüsse und ihrer Einstufung in Äquivalenzklassen bedingt eine extreme Reduzierung der Informationen. „Gleichwertige“ Abschlüsse sind eine Minderheit. Weit häufiger findet sich die Kategorie „Entspricht“, die eine inhaltliche Bewertung vermeidet: „Der ausländische Abschlusstyp/Abschluss ist dem deutschen Abschlusstyp formal gleichwertig. Zur materiellen Gleichwertigkeit wird keine Aussage gemacht.“ Die dritte Äquivalenzklasse „Bedingt vergleichbar“ bildet die niedrigste Stufe: „Der ausländische Abschlusstyp/Abschluss ist dem deutschen Abschlusstyp formal aber nicht materiell gleichwertig.“²⁴⁹ Für Anerkennungsstellen, die Anträge zur beruflichen Anerkennung bearbeiten müssen, sind die minimalistischen Bewertungshinweise in ANABIN nur bedingt nutzbar. Sie haben jedoch durch den Behördenzugang die Möglichkeit, vorliegende Gutachten einzusehen. Da jedes Gutachten vom Einzelfall ausgeht und die zeitliche Bedingtheit durch jeweils gültige Gesetze und EU-Richtlinien und das Abschlussjahr des Antragstellers geprägt sind, ist eine unmittelbare Weiterverwendbarkeit schwer möglich. Deutlich wird an dieser Stelle auch, dass unterschiedliche Referent/innen aktiv waren, die nach unterschiedlichen Kriterien argumentieren. Zum Teil sind Gutachten wenige Zeilen lang, andere formulieren detaillierte Analysen über Universitätssysteme.

Potenziellen Antragsteller/innen wird eine Auswahl von „Frequently Asked Questions“ angeboten, deren Abstraktionsgrad insbesondere für weniger gut Deutsch sprechende Migrant/innen eine Überforderung darstellt. Der Verweis auf rechtliche Dokumente oder auf Ministerien ist ebenso kaum hilfreich. Wünschenswert sind eindeutige, klar und einfach formulierte Informationen, welche nach Berufen differenzieren, um die jeweiligen Anerkennungsmöglichkeiten zu erläutern. Dabei könnten die Vorlagen von Partnern im ENIC-NARIC-Netzwerk hilfreich sein, z.B. die ausführlichen Websites der australischen Anerkennungsbehörde AEI-NOOSR oder des „Canadian Information Centre for International Credentials“ (CICIC), die nationale Berufsbilder und Anerkennungsmöglichkeiten für Zuwanderinnen und Zuwanderer verständlich erläutern.²⁵⁰

Doch selbst wenn schriftliche Informationen verbessert werden, bleibt eine persönliche, individuelle Beratung für Migrant/innen unverzichtbar.

5.5 Brückenmaßnahmen für qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer: Das Akademikerprogramm der Otto Benecke Stiftung

Einen wichtigen Beitrag zur beruflichen Integration von Spätaussiedler/innen, jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderern und anerkannten Asylbewerber/innen leistet die Otto Benecke Stiftung e.V., die, finanziert durch Mittel des BMBF und des Europäischen Sozialfonds (ESF), mit

249 Siehe die Erläuterungen der Datenbank: www.anabin.de > Über ANABIN > Inhaltsbeschreibung > Hinweise zur Einstufung ausländischer Hochschulabschlüsse > Äquivalenzen > Definition der Äquivalenzklassen

250 Detaillierte Infos zu „Individual Professions Guides“ für Australien unter URL: <http://aei.dest.gov.au/AEI/Qualifications-Recognition/RecognisingProfessionalQualifications/GuideToProfessionalRecognition/Default.htm>. Kanada bietet detaillierte Informationen zu beruflichen Standards und Anerkennung für 180 Berufe unter URL: <http://www.cicic.ca/en/prof.aspx?sortcode=2.19.21&crit=1&sprofession=&csRegulated=&csSkillLevel=>.

über 30 Beratungsstellen in Deutschland aktiv ist. Durch ihr Akademikerprogramm (AKP), das Stipendien und Ergänzungsstudien im Fall von akademischen Qualifikationen für Spätaussiedler/innen – seit 1996 auch für jüdische Kontingentflüchtlinge und seit 2003 für anerkannte Asylbewerber/innen – anbietet, ist die OBS die einzige bundesweit aktive Institution im Bereich der Nachqualifizierung, die eine Brücke in den deutschen Arbeitsmarkt schafft. Unter anderem berät die OBS schon in der Aufnahmestelle Friedland und kann so Spätaussiedler/innen direkt nach der Ankunft Informationen über eine mögliche Anerkennung ihrer Qualifikationen und über zuständige Anerkennungsstellen anbieten. Lange Leerlaufphasen, die insbesondere Asylbewerber/innen, die mit einem Arbeitsverbot belegt sind, durchmachen müssen, können durch frühzeitige Beratungen vermieden werden.

Das Angebot des AKP ist vielfältig. Neben Orientierungsmaßnahmen, die ein mehrwöchiges Seminar mit anschließendem Praktikum umfassen, werden Aufbausprachkurse in Deutsch und Englisch sowie Fachsprachkurse z.B. für Ärzt/innen, Ingenieur/innen und Lehrer/innen angeboten. Für Wissenschaftler/innen besteht die Möglichkeit, ein einjähriges Praktikum an Hochschulen mit Stipendien zu fördern, um so Kontakte in die deutsche Forschungslandschaft aufzubauen. Auch individuelle Studienpläne können durch Stipendien gefördert werden. In Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium für Justiz wurde eine Maßnahme entwickelt, die Spätaussiedler/innen auf das juristische Referendariat vorbereitet.

Von besonderer Bedeutung sind die Studienergänzungen, die für einige Berufe in Kooperation mit Hochschulen durchgeführt und mit einem Zertifikat abgeschlossen werden. Sie dauern inklusive integriertem Praktikum und Bewerbungstraining 12 bis 15 Monate und können hohe Erfolgsquoten ihrer Absolvent/innen am Arbeitsmarkt aufweisen. Circa 70% arbeiten anschließend an einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz. Da Gruppen von 20 bis 30 Personen für das Studienangebot in Präsenzform gebildet werden müssen, ist das Angebot auf verbreitete Berufe beschränkt, wie Ingenieur/innen, Ökonom/innen und Tierärzt/innen. Das Studienergänzungsziel für Psycholog/innen, Pädagog/innen und Lehrer/innen, eine Kooperation mit der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, besteht in einer Beraterqualifikation, die auf der interkulturellen Kompetenz und der fachlichen Erfahrung der zugewanderten Geistes- und Sozialwissenschaftler/innen aufbaut. Die Arbeit im Lehrerberuf ist in Deutschland oft nur dann möglich, wenn die Anerkennungsaufgaben eines erneuten Studiums in Teilbereichen erfüllt wurden. Die Beraterqualifizierung bietet eine realistische Alternative. Außerdem ist eine Studienergänzung durch ein Fernstudium möglich, z.B. für Informatiker/innen und Ökonom/innen.

Die Studienergänzungen im technischen Bereich – für Maschinenbauer/innen, Ingenieur/innen und Elektrotechniker/innen – bauen gezielt Kenntnisse über moderne Technologien und Werkstoffkunde auf. Der Unterricht findet zudem praktisch in Laboren und EDV-Pools statt. Betriebswirtschaftliche und rechtliche Aspekte werden ebenso vermittelt wie fachsprachliche Aspekte in Deutsch und Englisch.

Die Studienergänzungen passen sich an veränderte Bedingungen an, z.B. an die seit 2002 verbreitete Einführung von Prüfungen für zugewanderte Ärzt/innen, die nicht aus der EU stammen. Diese „Gleichwertigkeitsprüfung“ wird vor Erhalt der Approbation, teilweise auch der Berufserlaubnis verlangt. In Kooperation mit der Kulturakademie Dresden bereitet die OBS auf die Prüfungen vor. Der vierwöchige Intensivkurs schließt an ein Krankenhauspraktikum, z.T. in Verbindung mit einem fachsprachlichen Kurs an. Gezielt unterrichtet werden Fragen des Arzt-

rechts, der notwendigen Versicherungen und der Kommunikation mit Patient/innen und Kolleg/innen.

Migrant/innen, die sich an die OBS wenden, erhalten berufsspezifische Infobroschüren mit Erläuterungen zu Arbeitsmarktmöglichkeiten und Adressen von Anerkennungsbehörden. Im Internet verfügbar sind Broschüren für Ärzt/innen, Lehrer/innen, Naturwissenschaftler/innen, Ökonom/innen, Ingenieur/innen und Geisteswissenschaftler/innen. Im Bezug auf die berufliche Anerkennung von Akademiker/innen, die nicht zum reglementierten Bereich gehören, sind die Anerkennungsinformationen allerdings nicht mehr aktuell bzw. differenzieren nicht zwischen den Zielgruppen. In den meisten Bundesländern werden aufgrund der Automatisierung der Gradführung Anerkennungen bzw. Gleichstellungen von Abschlüssen nur noch für Spätaussiedler/innen durchgeführt. Mathematiker/innen, Informatiker/innen oder Biolog/innen erhalten demnach ebenso wenig eine Anerkennungsbescheinigung wie Ökonom/innen, Sozial- und Geisteswissenschaftler/innen.

Die Otto Benecke Stiftung kann lediglich einen kleinen Teil der ausländischen Akademiker/innen durch Brückenmaßnahmen in den deutschen Arbeitsmarkt fördern und muss zahlreiche Bewerber/innen ablehnen. Laut Statistik des AKP konnten 2006 1417 Stipendien vergeben werden, davon gingen 16 an anerkannte Flüchtlinge, 737 an jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer. Die Zahl der Stipendien für Studienergänzungen betrug 420; Maßnahmen im medizinischen oder pharmazeutischen Bereich waren für 238 Bewerber/innen verfügbar. Finanziert wurden zudem 409 Sprachkursplätze. Stipendien an Student/innen werden nur vergeben, wenn der Antragsteller unter 30 ist, bei Studienergänzungen unter 50.

Der großen Mehrheit der Neuzuwanderinnen und -zuwanderer stehen berufliche Integrationsmaßnahmen nicht zur Verfügung. Dies gilt besonders für die Gruppe von Drittstaatsangehörigen, die als Heiratsmigrant/innen oder Familienangehörige nach Deutschland gelangen. Für sie sind die Angebote der OBS nicht verfügbar. Dies betrifft auch Asylbewerber/innen, denen nur das „Kleine Asyl“ nach § 60 Aufenthaltsgesetz gewährt wurde.

Berater/innen der OBS berichteten, dass sich die Vermittlung von ausländischen Akademiker/innen an die OBS in den vergangenen Jahren verschlechtert habe. Umstrukturierungen der BA bedingten, dass spezielle Ansprechpartner/innen für Migrant/innen bzw. für Akademiker/innen nicht mehr zur Verfügung stehen; größtenteils fehlt Vermittler/innen das notwendige Detailwissen zu Fragen der Anerkennung oder Nachqualifizierung von Migrant/innen. Stipendiat/innen der OBS geben an, von Freund/innen oder durch Mundpropaganda vom Akademikerprogramm erfahren zu haben, die Arbeitsverwaltung spielte dabei keine Rolle. Zum Problem wird dieser mangelnde Informationsfluss, wenn Zuwanderinnen und Zuwanderer zwar über die notwendigen Qualifikationen verfügen, aber erst nach Jahren auf die OBS stoßen, da ihre Angebote innerhalb eines Jahres nach der Ankunft, in Ausnahmefällen drei Jahre, beantragt werden müssen. Für Flüchtlinge gilt das Datum der Ausstellung des Passes.

Im Bereich der beruflichen Bildung existiert kein vergleichbar breites Programm für Brückenmaßnahmen. Nachqualifizierungen für Inhaber/innen ausländischer Qualifikationen werden zwar von einzelnen Bildungsträgern, auf regionaler Ebene oder im Rahmen von ESF-Projekten entwickelt und angeboten, allerdings existiert bislang keine Regelförderung durch die Arbeitsverwaltung bzw. durch Bundes- oder Landesbehörden. Ohne Unterstützung ist eine individuell passgenaue Integration in den deutschen Arbeitsmarkt für einen großen Teil der Zuwanderinnen und Zuwanderer unmöglich.

6 Die Befragung von Expert/innen in Anerkennungsstellen

6.1 Methodik und Durchführung

Das Datenmaterial der vorliegenden empirischen Untersuchung wurde durch Verfahren der qualitativen Befragung im Zeitraum von Januar 2007 bis September 2007 erhoben. Die Entscheidung für ein überwiegend qualitatives Vorgehen gründete darauf, dass nicht Hypothesenprüfung, sondern die Exploration des bislang noch wenig erforschten Untersuchungsgegenstandes – Anerkennung von ausländischen Qualifikationen – das Ziel der empirischen Studie darstellte. Konkret angewandte Methoden waren die schriftliche Befragung anhand eines teilstandardisierten Fragebogens und problemzentrierte Experteninterviews mit verantwortlichen Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen. Relevant für die Expertise der Befragten war die Teilnahme am Handlungsfeld. Die problemzentrierte Vorgehensweise, sowohl bei der schriftlichen als auch bei der mündlichen Befragung, sicherte die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und erleichterte die Generierung von Strukturen. Daher waren die Inhalte des Fragebogens und des Interviewleitfadens deckungsgleich. Die flexible Handhabung des Leitfadens in der Interviewsituation ermöglichte Ad-hoc-Fragen und eine vertiefte Auseinandersetzung mit aufgeworfenen Problembereichen.

Bei der Konstruktion des Fragebogens und des Interviewleitfadens bestand eine spezifische Herausforderung darin, ein Erhebungsinstrument zu schaffen, das für die gesamte Bandbreite der in der Praxis existierenden berufsspezifischen Formen der Anerkennung einsetzbar war. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, gingen der Fragenkonstruktion Recherchen voraus. Diese bezogen sich auf die einschlägige Literatur zum Thema, auf Leitfäden zur Anerkennung, die in einzelnen Bundesländern existieren, sowie Informationen, die Ministerien, Behörden und Organisationen im Internet bereitstellen. Um alle Varianten der Anerkennung zu erfassen, wurden die Fragen möglichst offen formuliert. Zwangsläufig führte dies zu erhöhten Anforderungen an die Befragten. Die hohe Rücklaufquote des Fragebogens bestätigte im Verlauf der Untersuchung dessen Praktikabilität.

Im Zentrum von Fragebogen und Leitfaden standen die Themen Antragstellung, Verfahrensablauf, Bewertungskriterien, Zahlen und Ergebnisse von Anerkennungsverfahren sowie Probleme und Verbesserungspotenziale. Alle Fragen zielten auf die Nutzung und Strukturierung des teils über Jahrzehnte erworbenen Wissens von Mitarbeiter/innen in Anerkennungsstellen. Während der Datenerhebung wurden beide Instrumente simultan angewendet und im Verlauf weiter modifiziert. Ausgehend von den Fragekategorien dienten Leitfaden und Fragebogen auch für die Auswertung als Gerüst. Das Untersuchungsziel bestand darin, auf der Basis der Kombination, des Vergleichs, der qualitativen und teilweise quantitativen Auswertung der Ergebnisse Erkenntnisse zur Anerkennungspraxis in Deutschland zu gewinnen.

Die Auswahl der Befragungsteilnehmer/innen erfolgte anhand von vorausgegangenen Kontakten mit zuständigen Ministerien und Anerkennungsstellen. Diese wurden nach umfassenden Recherarbeiten zu Zuständigkeiten in den verschiedenen Anerkennungsbereichen hergestellt. Trotz großer Anstrengungen gab es Fälle, in denen eine endgültige Klärung nicht erreicht werden konnte. Hilfreich waren in diesem Zusammenhang die zahlreichen Hinweise von anderen Anerkennungsstellen. Wenn keine Zuständigkeit oder kein Ansprechpartner ermittelt werden konnte, war eine Befragung nicht möglich.

Die Informationen zu Zuständigkeiten wurden nach Bundesland, Art der Anerkennung und der Stelle strukturiert und dienten als Ausgangspunkt für die Durchführung der Datenerhebung. Im Vorfeld wurden alle Anerkennungsstellen kontaktiert. Gaben Behörden oder Berufsorganisationen schon bei dieser ersten Kontaktaufnahme an, keine Anerkennungen durchzuführen, so blieben sie bei der Befragung unberücksichtigt. Dies war z.B. der Fall, wenn einzelne Stellen noch nie eine Antragstellung hatten und somit keinerlei Erfahrungen aufwiesen – vor allem in den neuen Bundesländern – oder angaben, Anerkennungsverfahren nicht durchzuführen, da dies prinzipiell zu einem negativen Bescheid führen würde. Darüber hinaus wurden Universitäten, die für die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen zum Zweck eines Weiterstudiums zuständig sind, nicht in die Untersuchung miteinbezogen, da diese Form der akademischen Anerkennung nicht auf den Arbeitsmarktzugang ausgerichtet ist.

Alle Befragten erhielten zunächst ein Anschreiben, das wesentliche Informationen über Aufgaben, Ziele und die Durchführung der geplanten empirischen Studie enthielt. Darin wurde um eine Beteiligung gebeten und über Beteiligungsvarianten aufgeklärt. Um die Teilnahmebereitschaft zu erhöhen, wurden Wahlmöglichkeiten angeboten: Interviews wurden persönlich oder telefonisch durchgeführt; falls der schriftliche Fragebogen bevorzugt wurde, konnte eine Print- oder eine Onlineversion gewählt werden. Dem Anschreiben beigelegt waren ein Projektflyer mit weiterreichenden Informationen und Angaben zur Kontaktaufnahme sowie der Fragebogen. Erste Kontakte hatten gezeigt, dass auf diese Weise Vorbehalte und Unsicherheiten bezüglich der Frageinhalte im Vorfeld ausgeräumt werden konnten. Durch den Fragebogen erhielten die potenziellen Befragungsteilnehmer/innen auch Klarheit bezüglich des Fragenumfangs. Zudem konnte dieser als Basis für die Vorbereitung auf das Interview genutzt werden. Die Befragten hatten so die Möglichkeit, ihr Erfahrungswissen zu einzelnen Fragen bereits vor dem Interview zu mobilisieren. Für Rückfragen standen Projektleitung und Mitarbeiter/innen jederzeit zur Verfügung, wodurch der eigentlichen Befragung oft Kontakte vorausgingen. Die Befragten teilten postalisch oder telefonisch mit, ob und in welcher Form sie sich an der Studie beteiligen wollten. Erklärten die Befragten ihr Einverständnis, wurden die Interviews aufgezeichnet.

Die hohe Gesprächsbereitschaft, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, kann als Indiz für das große Interesse und das Bedürfnis, sich zum Arbeitsfeld zu äußern, gewertet werden. Vielfach wurde nach der Befragung der Wunsch geäußert, über die Untersuchungsergebnisse informiert zu werden. Befragte erklärten sich mehrheitlich bereit, für auftretende Rückfragen zur Verfügung zu stehen.

Das Vorgehen bei der Auswertung der Daten orientierte sich am Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse. Für eine erste Zuordnung der Fragebogen- und Interviewaussagen fungierten die Fragen als Basis der Auswertungsdimensionen. Die Unterkategorien entwickelten sich aus dem Material. Eine Auswertungsdimension erfasste z.B. die Antworten auf die Frage nach Problemen bei der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen. Während der Analyse zeigten sich Schwerpunkte, die durch die Bildung entsprechender Unterkategorien erfasst wurden. Im Verlauf mehrerer Auswertungsschritte erweiterte sich das Set von Kategorien, dem spezifische Inhalte zugeordnet wurden, fortwährend. Auf der Basis des computergestützten Auswertungssystems waren Häufigkeitszählungen und quantitative Darstellungen von Aussagen möglich. Diese spielten eine Rolle im Kontext von Vergleichen der Verfahrenspraxis einzelner Bundesländer bzw. berufsspezifischer Anerkennungsstellen.

Interviewaussagen und Fragebogeninhalte wurden in der Darstellung der Forschungsergebnisse anonymisiert. Da häufig pro Bundesland und Berufsgruppe nur eine Person für die Anerkennung zuständig ist, wurden auch die Bundesländer durch Nummern erfasst. Im Fall der Verwendung wörtlicher Zitate entstammen diese ausschließlich Interviews, bei welchen die Befragten einer Aufzeichnung zustimmten.

6.2 Darstellung der Untersuchungsergebnisse

6.2.1 Beteiligung

Angefragt wurden bundesweit 435 Anerkennungsstellen, die formale Anerkennungsverfahren im Bereich der reglementierten Berufe durchführen, sowie Stellen, die für Spätaussiedler/innen gesetzlich geregelte Verfahren und teilweise für EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige informelle Anerkennungen durchführen. 47 Stellen gaben an, keine Anerkennungen durchzuführen, und wurden daher nicht in die Befragung einbezogen. Die Gesamtzahl der Anerkennungsstellen reduzierte sich damit auf 388.

In einigen Behörden ist die Anerkennung einzelner Berufsgruppen verschiedenen Abteilungen zugewiesen. Wenn die Anerkennung von Ingenieur/innen, von Ärzt/innen sowie von Gesundheitsfachberufen einer Behörde zugeordnet ist, aber von drei verschiedenen Abteilungen bearbeitet wird, wurden diese Abteilungen als drei Anerkennungsstellen in die Untersuchung einbezogen. Daher wurden in einigen Fällen mehrere Mitarbeiter/innen einer Behörde befragt. Insgesamt beteiligten sich 230 Mitarbeiter/innen von 204 Behörden an der Befragung. Die Beteiligungsrate lag damit bei 59,27%.

Abb. 2: Mündliche und schriftliche Beteiligung

	Häufigkeit	Prozent
Fragebögen	164	71,30%
Interviews	66	28,70%
Insgesamt	230	100%

Per Fragebogen beteiligten sich 164 Anerkennungsstellen an der Datenerhebung. Häufig begleitet waren die per Post zurückgesandten Fragebögen von Schreiben mit weiteren Informationen, ausführlichen Erklärungen sowie Zuständigkeitshinweisen. Viele Befragte bevorzugten die Onlineversion, in welcher flexibel mitwachsende Antwortfelder den individuell notwendigen Raum zur Beantwortung gewährleisteten.

Die Gesamtzahl der bundesweit durchgeführten Interviews belief sich auf 66. Davon fanden 48 telefonisch und 18 persönlich statt. Abhängig von der Ausführlichkeit der Antworten lag die Dauer der Interviews zwischen 45 Minuten und zwei Stunden, wobei sich die reine Interviewzeit mehrheitlich zwischen 60 und 90 Minuten bewegte. Die Gruppe der Interviewten setzte sich aus 31 Männern und 35 Frauen zusammen. Häufig war der Grund für die Bevorzugung des Interviews die damit verbundene Möglichkeit, ausführlich Stellung nehmen zu können. Der Großteil der Interviewten verfügt über jahre- bis jahrzehntelange Erfahrung im Bereich der

Anerkennung von ausländischen Abschlüssen. Durch die mit der freiwilligen Wahl dieser Befragungsvariante verbundene Motivation und den zumeist vorausgegangenen Kontakt war die Gesprächsatmosphäre in nahezu allen Fällen offen und angenehm. Hinzu kam, dass die Interviews fast ausschließlich vor Ort in den Büros der Befragten und damit der „natürlichen“ Arbeitsumgebung stattfinden konnten. Bei den telefonischen Interviews war dies ohnehin der Fall.

Abb. 3: Beteiligung von Anerkennungsstellen nach Abschlüssen, bundesweit

Anerkennungsstellen, abschlusspezifisch	Häufigkeit	Prozent
IHKs	37	16,09%
HWKs	33	14,35%
Akademische Heilberufe	25	10,87%
Gesundheitsfachberufe	25	10,87%
Juristische Abschlüsse	16	6,96%
Lehrer	13	5,65%
Medizinische Fachangestellte	12	5,22%
Weiterbildungen akademischer Heilberufe	10	4,35%
Akademische Abschlüsse	9	3,91%
Schulische Abschlüsse	9	3,91%
Landwirtschaftliche und weitere Ausbildungsberufe	8	3,48%
Architekt	6	2,61%
Sozialberufe	6	2,61%
Wirtschaftsprüfer und Steuerberater	5	2,17%
Ingenieur	5	2,17%
Pharmazeutisch-kaufmännische Angestellte	3	1,30%
Dolmetscher/Übersetzer	2	0,87%
Vermessungstechniker	2	0,87%
Schiffahrtsabschlüsse	2	0,87%
Lebensmittelchemiker	1	0,43%
Steuerfachangestellte	1	0,43%
Insgesamt	230	100%

Die Beteiligung nach Abschlusstyp bzw. nach spezifischen Zuständigkeiten war abhängig von der Relevanz der Anerkennung und von der Zahl der zuständigen Stellen (Abb. 3). Für einige Qualifikationen gibt es pro Bundesland nur eine Stelle, z.B. für schulische Abschlüsse, Dolmetscher oder Architekt. Dies gilt auch für die Anerkennung von Lebensmittelchemiker/innen, die nur mit einem Befragten vertreten war. In mehreren Bundesländern teilten Stellen mit, dass seit Jahren kein Antrag erfolgt sei; sie wurden daher nicht in die Befragung einbezogen. Die geringe Beteiligung im Fall der Steuerfachangestellten ist darauf zurückzuführen, dass kein reglementierter Beruf vorliegt und Steuerberaterkammern nur Anerkennungsverfahren für Spätaussiedler/innen durchführen müssen. Dennoch gaben zahlreiche Kammern an, nicht für Anerkennungen zuständig zu sein bzw. keine Verfahren durchzuführen, da diese aufgrund des spezifischen deutschen Steuerrechts grundsätzlich negativ verlaufen würden. Dasselbe gilt für Pharmazeutisch-kaufmännische Angestellte und Medizinische Fachangestellte. Die relativ hohe Zahl von 12 Befragten ist darauf zurückzuführen, dass hier auch zahnmedizinische und tiermedizinische Fachangestellte erfasst wurden. Zahlreiche Ärztekammern, Zahnärztekammern und Tierärztekammern sind für diese Berufe zuständig; die Praxisrelevanz ist insgesamt gering. Dies gilt auch für die Abschlüsse Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Vermessungstechniker. Eine weit größere Rolle spielen Anerkennungsverfahren für Gesundheitsfachberufe und akademische Heilberufe. Im Bereich der Gesundheitsfachberufe wird Anerkennung in einigen großen westdeutschen Bundesländern dezentral durchgeführt; die Mehrheit der Bundesländer hat eine

zentrale Stelle. Dies gilt auch für akademische Heilberufe; hier ist zu berücksichtigen, dass in einigen Bundesländern eigene Stellen für Tierärzt/innen oder Apotheker/innen existieren. Dass die Weiterbildungen akademischer Heilberufe eine eigene Kategorie bilden, liegt an der Zuständigkeit der Ärztekammern für Facharztqualifikationen; zumindest eine Berufserlaubnis wird vorausgesetzt. Für deren Erteilung sind in der Regel Behörden zuständig.

Die Kategorie „Sozialberufe“ erfasste sowohl Erzieher/innen als auch akademisch ausgebildete Sozialpädagog/innen. Für letztere konnte in mehreren Bundesländern keine zuständige Stelle identifiziert werden; nur teilweise werden beide Qualifikationen von derselben Stelle bearbeitet. Für die Anerkennung von Lehrer/innen gibt es in einigen westdeutschen Bundesländern mehrere Stellen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten nach Schulform oder nach Migrantengruppe.

Von großer Bedeutung sind Anerkennungsverfahren im Berufsbildungsbereich. Sie werden in fünfzehn Bundesländern von IHKs und HWKs durchgeführt, teilweise aber nur für gesetzlich privilegierte Gruppen. In einem Bundesland wurde die Anerkennung von Ausbildungsberufen nicht an die Kammern delegiert, sondern bei einer Behörde angesiedelt. Da die Kammern regional aktiv sind, existieren zahlreiche Anerkennungsstellen in diesem Bereich. Einen Sonderfall bilden die landwirtschaftlichen Ausbildungsberufe, die vielfach bei Landwirtschaftskammern angesiedelt sind. Anerkennungen für Schifffahrtsberufe werden von zwei Stellen durchgeführt und sind unterteilt nach See- und Binnenschifffahrt.

Eine Besonderheit im föderalen Anerkennungssystem liegt bei der Anerkennung von EU-Jurist/innen vor. Um den Verwaltungsaufwand gering zu halten, schlossen sich die Bundesländer zu drei „Gemeinsamen Prüfungsämtern“ zusammen. Bei der Auswertung nach Bundesland wurden diese nach ihrem Standort erfasst. Daneben existieren weitere Stellen für juristische Abschlüsse, die insbesondere die Zulassung von Spätaussiedler/innen zum Vorbereitungsdienst bearbeiten.

Abb. 4: Beteiligung nach Bundesländern

Bundesland	Befragte	Rücklauf im Bundesland	Beteiligung, bundesweit
Bundesland 1	34	34,69%	14,78%
Bundesland 2	7	50,00%	3,04%
Bundesland 3	6	60,00%	2,61%
Bundesland 4	35	87,50%	15,22%
Bundesland 5	9	50,00%	3,91%
Bundesland 6	9	81,81%	3,91%
Bundesland 7	10	55,55%	4,35%
Bundesland 8	23	60,52%	10,00%
Bundesland 9	11	73,33%	4,78%
Bundesland 10	20	71,42%	8,70%
Bundesland 11	5	41,66%	2,17%
Bundesland 12	10	62,50%	4,35%
Bundesland 13	20	74,07%	8,70%
Bundesland 14	11	78,57%	4,78%
Bundesland 15	13	72,22%	5,65%
Bundesland 16	7	50,00%	3,04%

Betrachtet man die Beteiligung von Befragten nach Bundesland, bietet sich ein sehr uneinheitliches Bild, das auf die Größe des Bundeslandes bzw. auf die Zahl von Anerkennungsstellen zurückzuführen ist (Abb. 4). Einen Extremfall stellte ein westdeutsches Bundesland dar, in dem

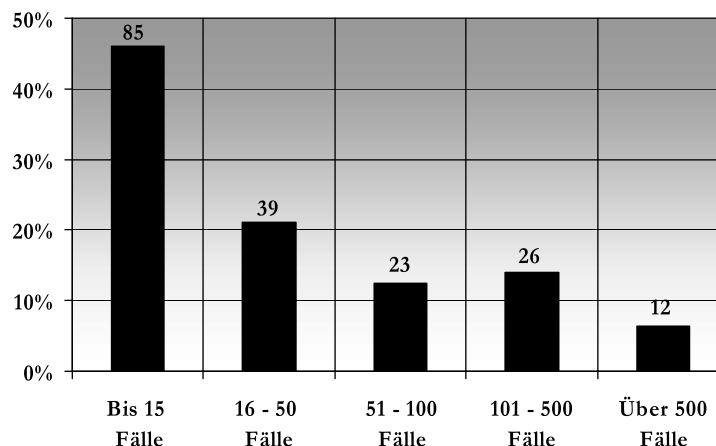
über 100 Anerkennungsstellen aktiv sind; hier betrug die Beteiligung nur 34,69% (34 Stellen). Dies ist der niedrigste Wert für ein Bundesland. Der höchste Wert wurde in einem anderen westdeutschen Bundesland erzielt: 87,50%. Die Zahl der Befragten (35) war fast genauso hoch, doch hier ist die Gesamtzahl der Anerkennungsstellen weit geringer und nur wenige Stellen wollten sich nicht an der Befragung beteiligen. In den kleinen westdeutschen und den ostdeutschen Bundesländern, wo Anerkennung vergleichsweise zentralisiert abläuft, schwankte die Beteiligung zwischen 41,66% (5 Befragte) und 81,81% (9 Befragte).

6.2.2 Antragszahlen

Für die Analyse der Anerkennungspraxis spielen Daten zu Antragszahlen und Anerkennungsentscheidungen eine große Rolle. In Deutschland liegen bislang keine Statistiken zur Anerkennung vor; nur für einzelne Bundesländer und einzelne Berufe sind wenige Zahlen, z.B. aus Anfragen in Landtagen, bekannt. Befragte wurden daher um Zahlen zu Anerkennungsverfahren ihrer Stelle gebeten. In 45 Fällen (19,57%) gaben Befragte an, dass sie keine Statistik führen und dementsprechend keine Zahlen vorlegen können. Doch auch die Stellen, die Daten für das Jahr 2006 vorlegten, konnten mehrheitlich nur die absolute Antragszahl nennen. Detaillierte Angaben zu Anerkennungsentscheidungen, die einerseits zwischen Anerkennung, Teilanerkennung mit Auflage und Ablehnung, andererseits zwischen den Herkunftsländern der Antragsteller/innen bzw. ihrer Zugehörigkeit zu den Gruppen Spätaussiedler/innen, EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige differenzieren, wurden nur in wenigen Einzelfällen vorgelegt. Dies gilt auch für die Unterscheidung zwischen männlichen und weiblichen Antragsteller/innen. Die Auswertung kann daher nur einen kleinen Ausschnitt der Anerkennungsrealität zeigen.

Von 185 Stellen (80,43% der Befragten) wurden Angaben zu Antragszahlen 2006 vorgelegt; im Vergleich wurde deutlich, dass der jährliche Aufwand für Anerkennungsverfahren bzw. die Relevanz in der Praxis oftmals gering ist (Abb. 5). Einige Befragte berichteten, dass Anerkennungsverfahren nur ein kleiner Teilbereich ihres Aufgabengebiets sind.

Abb. 5: Aufwand an Anerkennungsverfahren, 2006



45,95% der Stellen, die Antragszahlen angaben (85), hatten im Jahr 2006 maximal 15 Anträge, davon nannten acht die Zahl 0. Nach Abschlüssen differenziert, waren darunter Stellen für Lebensmittelchemiker/innen, Steuerberater/innen, medizinische Fachangestellte und Jurist/innen. Die große Häufung weist darauf hin, dass fast jeder Abschlusstyp hier mehrfach vertreten war. Eine Ausnahme bildeten schulische Abschlüsse; Angaben dazu waren mindestens dreistellig, mehrheitlich vierstellig. Geringe Antragszahlen für alle beruflichen Abschlüsse fanden sich insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern aufgrund des niedrigen Migrantenanteils in der Bevölkerung.

Bei einer genaueren Betrachtung der Antragszahlen in den anderen Kategorien wurden Tendenzen für spezifische Abschlüsse deutlich, auch wenn die Fallzahl von Stelle zu Stelle variierte. 16 bis 50 Fälle wurden von 21,08% genannt. In dieser Kategorie fanden sich u.a. Sozialberufe, akademische Heilberufe und landwirtschaftliche Berufe. 12,43% gaben 51 bis 100 Fälle an, darunter Anerkennungsstellen für Ingenieur/innen, IHKS und HWKs. Zwischen 101 und 500 Fälle (14,05%) lagen mehrheitlich für Gesundheitsfachberufe, Lehrer/innen und schulische Abschlüsse in kleinen oder ostdeutschen Bundesländern vor. Auch Kammern, insbesondere wenn sie informelle Gutachten anbieten, hatten teils hunderte von Anträgen. Dies galt ebenso für akademische Abschlüsse, wenn informelle Bescheinigungen erstellt wurden. Über 500 Fälle entfielen auf 6,49% der Befragten: fast ausschließlich Zeugnisanerkennungsstellen großer westdeutscher Bundesländer, die für schulische Abschlüsse zuständig sind, aber auch Stellen für Schiffsfahrtsberufe.

Eine bundesweite Darstellung der Antragszahlen 2006 (Abb. 6) zeigt den Anerkennungsumfang der Stellen nach Abschlüssen. Erfasst wurden 177 Stellen, die mindestens einen Antrag im Jahr 2006 angaben.

Abb. 6: Antragszahlen der Anerkennungsstellen nach Abschlüssen, 2006

Anerkennungsstellen, abschlusspezifisch	Antrags- zahlen bundesweit	Anzahl der Stellen
Schulische Abschlüsse	25681	8
IHKs	2294	32
Lehrer	2210	11
Akademische Heilberufe	1912	13
Akademische Abschlüsse	1127	5
Gesundheitsfachberufe	1066	23
HWKs	934	32
Schiffahrtsabschlüsse	809	1
Sozialberufe	301	6
Architekt	258	3
Landwirtschaftliche und weitere Ausbildungsberufe	168	8
Juristische Abschlüsse	135	14
Ingenieur	131	4
Weiterbildungen akademischer Heilberufe	85	2
Medizinische Fachangestellte	40	9
Wirtschaftsprüfer und Steuerberater	6	3
Dolmetscher/Übersetzer	4	1
Pharmazeutisch-kaufmännische Angestellte	2	1
Vermessungstechniker	1	1
Insgesamt	37164	177

Der Anerkennungsaufwand für schulische Abschlüsse übertraf die berufliche Anerkennung bei weitem. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Verfahren für alle Nationalitäten rechtlich geregelt sind und Migrant/innen, auch wenn sie gering qualifiziert sind, zumeist über schulische Qualifikationen verfügen. Hohe Antragszahlen hatten darüber hinaus Stellen im Bereich der Berufsbildung, obwohl zahlreiche Kammern primär Verfahren für Spätaussiedler/innen durchführten. Weit höhere Zahlen fanden sich bei Kammern, die Angaben zu informellen Gutachten machten. Eine IHK eines westdeutschen Bundeslandes gab an, jährlich 1000 Zeugnisbewertungen auszustellen, größtenteils informell.

Wenn Anerkennungsmöglichkeiten in diesem Kontext auch für EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige rechtlich geregelt würden, wäre bundesweit mit viel höheren Zahlen zu rechnen. Dies gilt gleichermaßen für die Mehrheit der Stellen, die Gradanerkennungen durchführen. Heute haben zahlreiche Migrant/innen keine Möglichkeit, ein Anerkennungsverfahren zu beantragen. Dies ist teilweise bei Anerkennungsstellen für Dolmetscher/innen und Sozialberufe sowie bei allen juristischen Stellen der Fall.

Vergleichsweise hohe Zahlen lagen für Gesundheitsfachberufe und akademische Heilberufe, die Anerkennungsverfahren für alle Nationalitäten durchführen, sowie für Lehrer/innen vor. Für letztere schwankte die Zahl. In Bundesländern mit Lehrermangel wird teils um ausländische Lehrer/innen geworben; hier waren z.T. hohe Zahlen vertreten, die auch Drittstaatsangehörige einschlossen. Dass die Facharztanerkennung im Rahmen der Weiterbildungsqualifikationen von Ärzt/innen vergleichsweise niedrige Zahlen aufwies, liegt zum einen an der geringen Beteiligung von nur zwei Stellen, zum anderen gelingt es Migrant/innen, die eine Berufserlaubnis für ihre Grundqualifikation erhalten, teilweise nicht, Kenntnisstandprüfungen zu bestehen bzw. im Rahmen von Assistenzarztstellen die notwendige Praxis neu zu erwerben. Wie viele Drittstaatsangehörige Kenntnisstandprüfungen mit bzw. ohne Erfolg absolvieren, ist nicht bekannt.

„Viele sind wie vor den Kopf gestoßen, wenn sie Oberärztin oder Oberarzt oder Chefarzt waren, was auch immer sich da verbirgt hinter dieser Berufsbezeichnung. Aber das waren ja Leute, die dort angesehene Positionen hatten. Aber die kommen dann her, und dann stellen sie fest, alles was ich in der Vergangenheit gemacht habe, ist hier eigentlich nichts wert. Die erkennen mein Studium nicht an, das ist eine ärztliche Ausbildung, aber nicht gleichwertig – mit welchem Recht macht man das? Oder die Ärztekammern: Die nehmen die russischen Fachärzte nicht eins zu eins. Auch da wird immer nur teilweise angerechnet, wenn überhaupt. Da ist zum Teil sehr viel Unverständnis da. (...)

Das ist eigentlich nicht durchschaubar für die Antragsteller, warum jetzt welches Land was macht. Das hängt auch mit der Problematik zusammen, dass die Bundesländer unterschiedliche Auffassungen haben und die Rechtsgrundlage allein ist nicht durchschaubar, und die Leute können in der Regel nicht verstehen, warum sie eigentlich degradiert werden. Das waren ja erfolgreiche Ärzte in ihren Heimatländern. Ja, und hier werden sie wirklich degradiert, und das kann man nicht nachvollziehen, und dann auch noch mit diesen ganzen Feinheiten, warum läuft das jetzt so oder so oder so. Das kann man einfach nicht vermitteln.“ (Akademische Heilberufe BL-8/02)

Dass Ärzt/innen, die nicht aus EU-Mitgliedstaaten stammen, zunächst nur eine Anerkennung ihrer Grundqualifikation erzielen und im Rahmen einer Berufserlaubnis nicht selbständig tätig werden können, wird auch von zuständigen Anerkennungsstellen kritisch gesehen. Andererseits ist die gesellschaftliche Wertschätzung von Drittlandsdiplomen oft noch geringer:

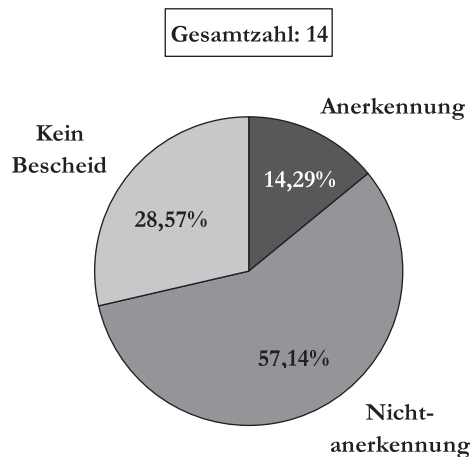
„Da hat zum Beispiel jemand aus einem Jobcenter bei mir angerufen. Ich war entsetzt, da ging es darum, dass ein chinesischer Arzt sich informieren wollte, und dann sagt diese Dame zu mir, ja, chinesische Ärzteausbildungen, das kann doch gar nicht sein, dass wir die hier anerkennen. Ja, da ist man entsetzt.“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08)

Ergebnisse von Anerkennungsverfahren

Zwar nannte die Mehrheit der Befragten Zahlen zu Anträgen; zu Anerkennungsentscheidungen wurden jedoch weit seltener Angaben gemacht. Wenn sie vorlagen, waren sie häufig nicht verwertbar, da die Anerkennungskriterien sich auch im direkten Vergleich nach einzelnen Berufen stark unterscheiden. Aus Daten der Zeugnisanerkennungsstellen ergab sich nicht, welche spezifischen schulischen Abschlüsse beantragt wurden und wie oft nur ein geringerer Abschluss als der beantragte gewährt wurde. Stellen für akademische Heilberufe gaben zum Teil Zahlen für Berufserlaubnisse an; allerdings war oft unklar, ob diese nur Neuanträge beinhalten oder auch Verlängerungen. Zahlen zu Approbationen umfassten in der Regel auch Deutsche.

Im Bereich der Gesundheitsfachberufe erläuterte eine Befragte, dass Anträge von EU-Bürger/innen unmittelbar zu einem positiven Bescheid führen, Krankenpflegepersonal aus Drittstaaten muss sich dagegen grundsätzlich einer Kenntnisstandprüfung unterziehen – eine positive Bewertung der Gleichwertigkeit aufgrund schriftlicher Nachweise ist für Drittstaatsangehörige in diesem Bundesland nicht möglich. Von einigen Anerkennungsstellen wurden die erteilten Erlaubnisse zum Führen der Berufsbezeichnung gezählt, die Zahl der Ablehnungen blieb jedoch unbekannt. Auch nach Herkunftsländern wurde nicht differenziert, so dass nicht klar wurde, wie viele Antragsteller/innen von den Bestimmungen der sektoralen EU-Richtlinien profitierten. Eine Anerkennungsstelle gab an, dass 2006 von 275 Verfahren 65 positiv und 210 negativ beschieden wurden. Erläuternde Angaben lagen nicht vor, so dass die Rolle von Anpassungsmaßnahmen oder Kenntnisstandprüfungen im Anerkennungsverfahren nicht bewertet werden konnte. Eine weitere Anerkennungsstelle machte detaillierte Angaben zum Altenpflegebereich (Abb. 7).

Abb. 7: Ergebnisse von Altenpflegeanerkennungsverfahren in Bundesland 4, 2006



Von 14 Anträgen im Jahr 2006 wurden 14,29% positiv beschieden: Eine italienische Altenpflegerin wurde aufgrund ihrer langjährigen Berufserfahrung positiv bewertet; der zweite Fall betraf eine niederländische Antragstellerin, die eine Eignungsprüfung erfolgreich absolvierte. 57,14% wurden abgelehnt, darunter waren Antragsteller/innen aus GUS-, EU-Staaten und dem ehemaligen Jugoslawien. Häufig wurden Ablehnungen mit der Unterschiedlichkeit des Berufsbildes

begründet. Die spezialisierte Altenpflegeausbildung existiert in anderen Ländern nicht; mehrheitlich verfügten Antragsteller/innen daher über Krankenpflegequalifikationen. 28,57% der Verfahren konnten nicht abgeschlossen werden, da die Unterlagen unvollständig blieben, darunter auch ein Antrag einer Drittstaatsangehörigen aus der Dominikanischen Republik. Obwohl Altenpfleger/innen zu den gesuchten Fachkräften zählen, verlaufen Anerkennungsverfahren häufig negativ, so dass nur die Tätigkeit als ungelernte Arbeitskraft möglich ist. Anpassungsqualifizierungen werden kaum angeboten oder nicht finanziert, wie Befragte kritisch anmerkten:

„Das sind äußerst engagierte Frauen jeder Altersklasse, die sind unglaublich motiviert. Wir bekommen sehr, sehr positive Rückmeldungen von den Altenheimen, wo die anschließend sehr häufig landen; die Krankenhäuser brauchen die nicht wirklich. Und da bekommen wir sehr positive Resonanz, was die Arbeitseinstellung angeht. Fakt ist: Diese examinierten Kräfte werden gesucht, händeringend. Nur hilft denen keiner, examiniert zu werden. Die Fachschule will dafür natürlich Geld sehen, ca. 300 Euro pro Monat. Das ist nicht billig, aber die ist ihren Preis wert. Und Erfolgsaussichten steigen danach enorm.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Der Befragte erläuterte weiter, dass die Arbeitsverwaltung im Kreis die Finanzierung der einjährigen Nachqualifizierung an einer Fachschule weder übernimmt noch bezuschusst, da keine freien Stellen für Krankenschwestern verfügbar seien. Sein Hinweis, dass ihm persönlich 100 freie Stellen in der Altenpflege bekannt seien, wurde zurückgewiesen.

„Das ist eine völlig perverse Handhabung, die haben pflegerische Ausbildungen im Ausland voll absolviert. Wie gesagt, ist ja alles nicht wert, was die gelernt haben – Inkonsequenz hoch 3.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Im nicht reglementierten Bereich der medizinischen Fachangestellten, für den insgesamt wenige Anträge vorlagen, wurden von sieben Stellen Zahlen zu Anerkennungsentscheidungen 2006 genannt. Auffällig war dabei, dass fünf Stellen alle Anträge ablehnten. Zwei Stellen (im zahn- und im tierärztlichen Bereich) entschieden dagegen alle Anträge positiv. Beide Stellen gaben an, dass sie auch Verfahren für Drittstaatsangehörige durchführen. Offensichtlich wird Anerkennung in diesen beiden Stellen generell großzügiger gehandhabt.

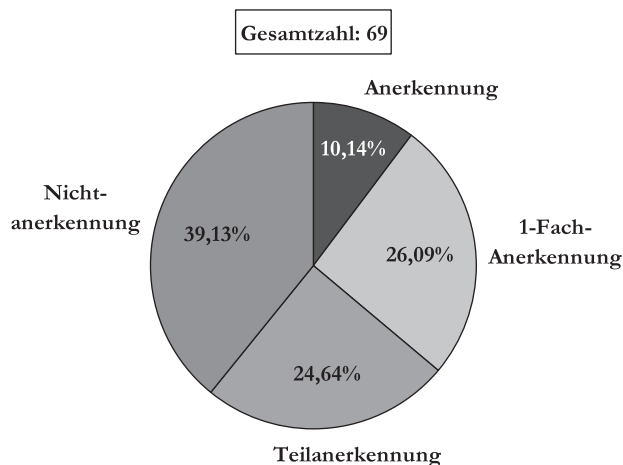
Ähnlich uneinheitlich stellten sich Anerkennungsentscheidungen im Bereich der juristischen Abschlüsse dar: Von zehn Stellen lehnten fünf alle Anträge ab, drei entschieden alle Anträge positiv. Zwei Stellen gaben sowohl positive als auch negative Entscheidungen an. Ein Befragter, der Anträge von Spätaussiedler/innen auf Zulassung zum Vorbereitungsdienst bearbeitet, erläuterte, dass aufgrund der Unterschiede der Rechtssysteme grundsätzlich keine positiven Entscheidungen möglich seien.

Im Bereich der Lehrererkennung sind Anerkennungsverfahren für EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige unterschiedlich geregelt. Angaben zu Ergebnissen, die Herkunftsländer umfassen, lagen nur in Teilbereichen vor. So gab eine Befragte an, dass 2006 für 45 EU-Bürger/innen Zugang zum Referendariat gewährt wurde, während 61 Anträge abgelehnt wurden. Eine Anerkennungsstelle eines ostdeutschen Bundeslandes differenzierte ihre Entscheidungen fächerspezifisch (Abb. 8).

Von 69 Anträgen wurden 10,14% positiv entschieden, da Antragsteller/innen zwei Unterrichtsfächer nachweisen konnten. In 26,09% der Fälle war nur die Anerkennung eines Unterrichtsfachs möglich. Fast genauso hoch (24,64%) ist der Prozentsatz der „Teilanerkennungen“, der jedoch nur eine Anerkennung von Teilstudienleistungen betraf. Der Zugang zu einer Ausgleichsmaß-

nahme, nach deren Absolvieren eine volle Anerkennung bestätigt wird, ist damit nicht möglich. Stattdessen sind Antragsteller/innen gezwungen, ein erneutes Studium in Deutschland zu beginnen, wobei Teile der ausländischen Studienleistungen angerechnet werden können. Ein großer Teil der Anträge wurde negativ beschieden (39,13%).

Abb. 8: Ergebnisse von Lehreranerkenntungsverfahren in Bundesland 11, 2006

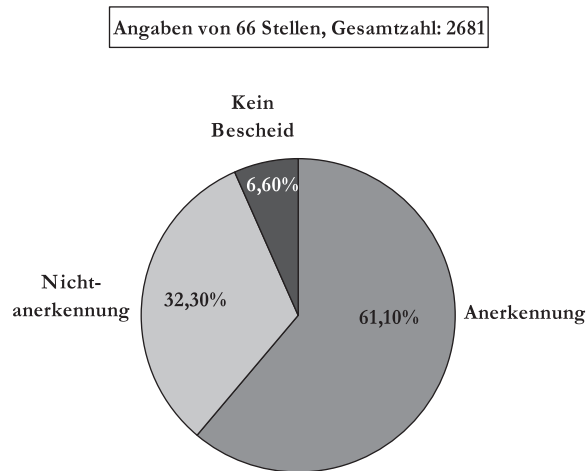


Mehrere Lehreranerkenntungstellen nannten hohe positive Zahlen. Aus Nachfragen ging hervor, dass sogar die potenzielle Anerkennung von Teilstudienleistungen als „Anerkennung“ gewertet wurde. Vier Stellen, die ausländischen Ingenieur/innen die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung erteilen, gaben Zahlen an: 113 positiven Bescheiden stehen nur 32 negative gegenüber. Auch für Anerkennungen im Bereich der beruflichen Bildung, die v.a. durch IHKs, HWKs und Landwirtschaftskammern durchgeführt werden, wurden mehrheitlich Angaben zu Antragsentscheidungen vorgelegt (Abb. 9).

Von 2681 Anträgen in diesem Bereich wurden 61,10% positiv entschieden, nur 32,30% negativ. Ein Befragter einer HWK erläuterte, dass er im Fall einer Ablehnung immer ein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller führt. Relativ hoch ist der Anteil der Fälle, die nicht abgeschlossen wurden und daher ohne Bescheid blieben: 6,60%. Darunter waren Antragsteller/innen mit unvollständigen Unterlagen – z.B. konnte der Nachweis der Spätaussiedlereigenschaft nicht erbracht werden. Als Schwerpunkte der Antragstellungen im Handwerk wurden Metall-, Holz- und Textilberufe genannt, aber auch Friseur und Bäcker, im IHK-Bereich kaufmännische Abschlüsse und Bauzeichner.

Generell liegen auch im Berufsbildungsbereich kaum vergleichbare Anerkennungsverfahren vor. Die Zahlen, die genannt wurden, erfassten unterschiedliche Migrantengruppen, informelle und formelle Anerkennungen. Ein Teil der Kammern führte Anerkennungen nur für Spätaussiedler/innen durch, einige nannten als Bevorrechtigte zudem jüdische Kontingentflüchtlinge. Auffällig ist, dass teilweise alle Anträge positiv entschieden wurden. Besonders hohe positive Zahlen lagen bei Stellen vor, die informelle Gutachten ausstellen: Sogar wenn die ausländische Qualifikation deutschen Standards nicht genügte, wurde in nahezu allen Fällen eine relativierende, vergleichende Bescheinigung ausgehändigt.

Abb. 9: Ergebnisse von Anerkennungsverfahren im Berufsbildungsbereich, 2006



Ein ähnliches Bild bot sich bei der Gradanerkennung von ausländischen Akademiker/innen. Die zuständige Stelle eines westdeutschen Bundeslandes gab für das Jahr 2006 an, dass 561 formale und informelle Anerkennungen durchgeführt wurden, nur sechs Anträge wurden abgelehnt. Mit der EU-Richtlinie 2005/36/EG werden die Mitgliedstaaten erstmals zur Führung umfangreicher Anerkennungsstatistiken verpflichtet. Bislang fehlende Daten werden dann im europäischen Vergleich erfasst.

6.2.3 Herkunftsländer der Antragsteller/innen

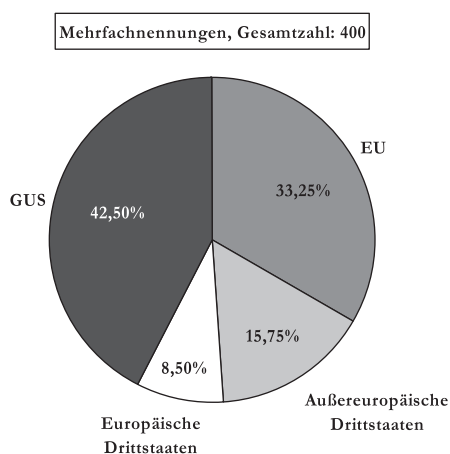
Detaillierte Daten zu Herkunftsländern der Antragsteller/innen bezüglich Anerkennungsentscheidungen liegen nicht vor. Die Befragten gaben jedoch an, für welche Staaten bzw. Regionen der Welt besonders häufig Anerkennungsverfahren ihrer Stelle beantragt werden (Abb. 10). Mehrfachnennungen waren möglich; insgesamt wurden 400 Angaben gemacht.

Nur bei wenigen Stellen werden gleichermaßen Zeugnisse aus allen Ländern der Welt vorgelegt. Große Vielfalt fand sich insbesondere bei Anträgen zu schulischen Abschlüssen: Eine Stelle eines westdeutschen Bundeslandes bearbeitete im Jahr 2006 Anträge zu Zeugnissen aus über 150 Staaten. Repräsentiert waren dabei alle Migrantengruppen, die im Bereich der beruflichen Anerkennung unterschiedliche Anerkennungsmöglichkeiten haben: Spätaussiedler/innen, EU-Bürger/innen, Drittstaatsangehörige.

Drittstaaten spielen für die berufliche Anerkennungspraxis eine weit geringere Rolle als Herkunftsländer von Spätaussiedler/innen oder EU-Staaten. Länder in Asien, Afrika und Amerika waren bei 63 Stellen vertreten, in der Regel als zweite oder dritte Nennung. Nur 34 Befragte nannten europäische Drittstaaten wie die Türkei und Staaten des ehemaligen Jugoslawien, obwohl ihr Anteil an der Bevölkerung vergleichsweise groß ist. Im Bundesländervergleich wurde deutlich, dass Drittstaaten in Ostdeutschland weit seltener auftraten: In einem neuen Bundesland wurden gar keine Drittstaaten, in drei neuen Bundesländern wurden weder die Türkei noch Staaten des ehemaligen Jugoslawien genannt.

Besonders bedeutsam für die Anerkennungspraxis sind Zeugnisse aus Osteuropa und den GUS-Staaten. 170 Befragte sahen GUS-Staaten als wichtige Herkunftsländer, insbesondere Russland, aber auch asiatische Staaten wie Kasachstan, ehemaliges Siedlungsgebiet von Spätaussiedler/innen, waren vertreten. Dass osteuropäische Zeugnisse eine zentrale Rolle im Anerkennungsbe- reich spielen, wurde auch anhand der Nennungen zu EU-Mitgliedstaaten (133 Befragte) deutlich. Zahlreiche Stellen gaben an, besonders viele Anträge zu polnischen Zeugnissen zu bearbeiten: Polen ist nicht nur ein neuer EU-Mitgliedstaat, dessen Bürger/innen von den Bestimmungen der Anerkennungsrichtlinien profitieren, viele Spätaussiedler/innen stammen ebenfalls aus Polen. Sowohl Angaben des reglementierten Bereichs als auch der Berufsbildung waren hier vertreten. Ausschließliche Nennungen von EU-Ländern wurden insbesondere von Stellen vorgelegt, die für reglementierte Abschlüsse zuständig sind, aber Drittstaatsangehörigen keine Antragstellung ermöglichen: Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, juristische Abschlüsse. In einem Bundesland konn- ten Drittstaatsangehörige den Antrag auf Zulassung zur Steuerberaterprüfung stellen; die betref- fende Stelle gab an, Zeugnisse aus allen Ländern zu bewerten. „Österreich“ und/oder „Frankreich“ wurden insbesondere von Anerkennungsstellen genannt, die für Ausbildungsberufe zuständig sind und bilaterale Abkommen umsetzen; bei einem Teil der HWKs fand sich zudem „Schweiz“.

Abb. 10: Wichtige Herkunftsländer



Im Vergleich nach Abschlüssen fiel auf, dass die Angabe von Drittstaaten eng gekoppelt ist mit dem spezifischen Anerkennungsangebot: Anerkennungsstellen für Lehrer/innen, Sozialberufe, Ingenieur/innen, Ausbildungsberufe und akademische Abschlüsse erfassten nur dann Drittstaaten, wenn sie Anerkennungsbescheide oder informelle Bescheinigungen für alle Migrant/innen erstellen. Eine Befragte, die für Sozialberufe zuständig ist, nannte neben Osteuropa die Türkei. Eine Lehreranererkennungsstelle gab an, dass weltweit erworbene Zeugnisse gleichermaßen vertreten sind. Eine weitere führte an, zu 80% EU-Anträge zu bearbeiten, allerdings würden insbesondere Anträge von Bürger/innen neuer EU-Staaten stark zunehmen. Als Schwerpunkt der alten EU nannte sie Spanien. Wenn Stellen der Berufsbildung Angaben zu Drittstaaten machten – im Bereich der landwirtschaftlichen Berufe betraf dies drei Befragte –, waren insbesondere die Tür-

kei und das ehemalige Jugoslawien vertreten, aber auch afrikanische Staaten. Die überwiegende Mehrheit nannte in diesem Kontext nur osteuropäische und GUS-Staaten.

Im reglementierten Gesundheitsbereich lagen neben neuen EU- und GUS-Staaten vielfältige Herkunftsländer vor; für akademische Heilberufe insbesondere arabische Staaten, aber auch Australien sowie Länder Südamerikas, Asiens und Afrikas. Eine Ärztekammer erläuterte, die vermehrten Anerkennungsverfahren für Ärzt/innen aus dem Nahen und Mittleren Osten seien nur teilweise auf Einwanderung zurückzuführen, eine ebenso große Rolle spiele der Erwerb einer Facharztqualifikation in Deutschland, nach deren Abschluss Antragsteller/innen in ihre Heimat zurückkehren. Auch für Gesundheitsfachberufe wurden eine Fülle von wichtigen Herkunftsländern aller Kontinente genannt, u.a. Brasilien, Kenia, Albanien, Indien, Korea, Irak, Iran, Afghanistan.

Von besonderer Relevanz für deutsche Anerkennungsverfahren sind derzeit osteuropäische Staaten, insbesondere Russland und Polen. Es ist bereits abzusehen, dass Anträge von Drittstaatsangehörigen weiter zunehmen werden. Dies betrifft insbesondere gesuchte Fachkräfte im Gesundheits- und Lehrerbereich.

6.2.4 Verfahrenskosten

Anerkennungsverfahren sind mehrheitlich gebührenpflichtig. Die Höhe der Gebühren variiert beträchtlich. Sie ist abhängig von der Art des Abschlusses, für den eine Anerkennung beantragt wird, sowie vom Bundesland, in dem der Antrag gestellt wird.

Fast alle Stellen (219) machten Angaben zu Verfahrenskosten; diese lagen zwischen 20 und 500 €. Abb. 11 zeigt die bundeslandspezifische Kostenverteilung. Bemerkenswert ist, dass insgesamt 74 Befragte (32,17%) ein kostenloses Verfahren anbieten.

Abb. 11: Verfahrenskosten im Bundesländervergleich

Angaben von 219 Stellen, Häufigkeit					
	Keine	Bis 50 €	51 - 100 €	101 - 200 €	Über 200 €
Bundesland 1	6	3	8	15	-
Bundesland 2	2	3	2	-	-
Bundesland 3	3	-	-	1	2
Bundesland 4	20	6	5	3	1
Bundesland 5	3	1	2	2	-
Bundesland 6	4	3	-	1	-
Bundesland 7	1	1	5	-	3
Bundesland 8	5	3	8	3	3
Bundesland 9	5	3	-	1	2
Bundesland 10	4	8	2	1	5
Bundesland 11	2	1	1	1	-
Bundesland 12	5	-	1	2	2
Bundesland 13	7	5	2	3	3
Bundesland 14	2	4	1	-	-
Bundesland 15	5	3	2	3	-
Bundesland 16	-	3	1	1	-
Insgesamt	74	47	40	37	21

Bezüglich der Höhe der Kosten wurde ein relativ ausgewogenes Verhältnis in den vier Kategorien „Bis 50 €“, „Bis 100 €“, „Bis 200 €“ und „Über 200 €“ deutlich. Dabei ist zu berücksichtigen,

dass bundesweit 30 Befragte (13,04%) anmerkten, dass Kosten nur im Fall eines positiven Bescheids erhoben werden. Dazu gehörten in erster Linie Handwerkskammern, aber auch Stellen für Gesundheitsfachberufe, akademische Heilberufe, Dolmetscher/Übersetzer sowie vereinzelt IHKs.

Kostenbefreiungen sind teilweise möglich: In zwei Bundesländern erläuterten Stellen, dass Verfahren für ALG-II-Empfänger/innen kostenlos sind oder die Gebühren von der Arbeitsverwaltung übernommen werden. In mehreren Bundesländern werden Spätaussiedler/innen von Kosten befreit, in Einzelfällen auch jüdische Kontingentflüchtlinge.

Dennoch darf der Kostenaufwand für Migrant/innen nicht unterschätzt werden: Sogar wenn Verfahrenskosten entfallen, ist der finanzielle Aufwand für die Übersetzung der Dokumente, die von amtlich beeidigten Übersetzer/innen erstellt werden müssen, erheblich. Zusätzlich fallen in vielen Berufen Kosten für Prüfungen und/oder Anpassungsmaßnahmen an, die teilweise im vierstelligen Bereich liegen. Auch die Aufnahme in eine Berufsorganisation ist mit zusätzlichen Kosten verbunden.

Im Bundesländervergleich war auffällig, dass 57,14% der Befragten eines großen westdeutschen Bundeslandes angaben, dass keine Kosten entstehen (20 von 35 Befragten); dies traf in Bundesland 1 nur bei 17,65% (6 von 34 Befragten) zu. Dass diese Diskrepanz nicht auf die Unterschiedlichkeit der Anerkennungsbereiche zurückzuführen ist, wird an abschlusspezifischen Kostenvergleichen deutlich.

Für schulische Abschlüsse lagen Kostenangaben von sechs Bundesländern vor. In zwei Bundesländern ist diese Form der Anerkennung kostenlos. Der höchste Wert lag in Bundesland 13 vor, wo 125 € anfallen. Bundesland 7 staffelt die Gebühren: Für die Gleichstellung mit einem Hauptschulabschluss werden 20 €, für einen mittleren Bildungsabschluss 40 € erhoben. Zugang zum Studienkolleg wird für 45 €, zu Fachhochschulen für 50 € und zu Universitäten für 60 € ermöglicht.

Für die Anerkennung von Lehrer/innen lagen fünf Angaben vor. In drei Bundesländern ist das Verfahren kostenlos. Eine Stelle erläuterte in diesem Kontext, dass das Bundesland Interesse an der Gewinnung von Lehrkräften hat und deshalb keine Verwaltungsgebühren erhoben werden. In Bundesland 13 sind Verfahren für EU-Bürger/innen kostenfrei, wohingegen Drittstaatsangehörige bis zu 200 € entrichten müssen. In Bundesland 8 ist die Gebührenhöhe von den Anerkennungsmöglichkeiten abhängig: Wird ein Bescheid mit Auflagen verbunden, fallen 200 € an, im Fall einer vollen Anerkennung 250 €.

Bezüglich der Anerkennung von Architekt/innen wurden drei Angaben erfasst, die Kosten variieren zwischen 160 und 290 €. Im Bereich der Gesundheitsfachberufe gab es Aussagen von 20 Befragten. Die Gebühren eines Anerkennungsverfahrens bewegen sich hier zwischen 30 und 200 €; allerdings fallen hohe Kosten für die Teilnahme an Kenntnisstandprüfungen an, die Drittstaatsangehörige oftmals absolvieren müssen. Diese werden an Fachschulen durchgeführt. Die Zulassung zur Prüfung erfolgt fachspezifisch, Kosten liegen mehrheitlich im dreistelligen Bereich; eine Stelle merkte an, dass die Prüfungsgebühr für Hebammen bis zu 2000 € betragen kann. Auch die Auflage einer Anpassungsmaßnahme, mit der EU-Bürger/innen rechnen müssen, ist kostenintensiv, da Zahlungen an die durchführenden Fachschulen zu entrichten sind. Hohe Kosten für Kenntnisstandsprüfungen werden zudem für akademische Heilberufe erhoben. Die Angaben von drei Befragten variierten zwischen 400 und 920 €.

Sehr uneinheitlich gestalten sich die Kosten für Bescheide zur akademischen Gradführung, die in einigen Bundesländern nur Spätaussiedler/innen beantragen können. Sechs Befragte nannten Kosten, die sich zwischen 60 und 230 € bewegen. Diese sind abhängig von der Genehmigungsform, zum Teil wird nur eine Rechtsauskunft zur Führung des ausländischen Grades ausgestellt: Die Auskunft, dass ein ausländischer Hochschulgrad in der Originalsprache zu führen ist, beläuft sich in Bundesland 10 auf mindestens 106 €. In Bundesland 1 werden dagegen informelle Bescheinigungen zu akademischen Abschlüssen, die einen Vergleich mit einem deutschen Abschluss ziehen, für 100 € erstellt; Staatsangehörige aller Länder können diese beantragen. Bei beruflichen Abschlüssen, für deren Anerkennung meist HWKs und IHKs zuständig sind, unterscheiden sich die Kosten nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch zwischen einzelnen Kammern. Dazu lagen Angaben von 37 IHKs und 33 HWKs vor. Die Kostenspanne für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen liegt zwischen 0 und 240 €, teilweise in Abhängigkeit davon, ob eine Gleichstellung oder eine informelle Anerkennung vorgenommen wird. In einem großen westdeutschen Bundesland arbeiten IHKs überwiegend kostenfrei. Einige Kammern gaben an, dass nur eine volle Anerkennung mit Kosten verbunden sei. 50 € wurden nur selten überschritten, in drei Fällen lag die Gebühr über 100 €. Kostenintensiver ist die Meisteranerkennung im zulassungspflichtigen Handwerk: Zwischen 400 und 500 € fallen für die Eintragung in die Handwerksrolle an. Eine Stelle erläuterte, dass eine Sachkundeprüfung in diesem Rahmen mit zusätzlichen 500 € verbunden ist.

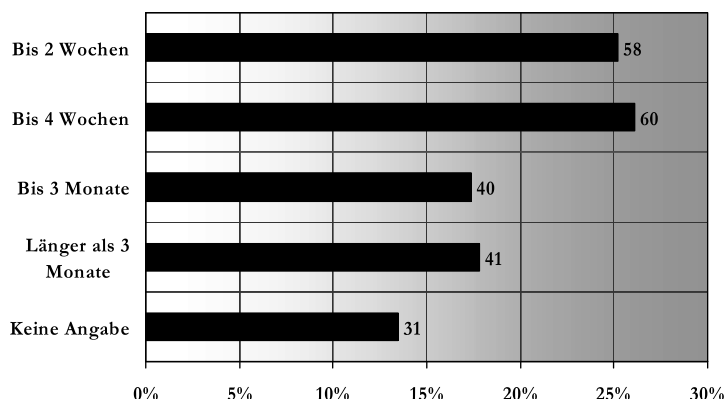
An den Kostenangaben der Befragten wurde deutlich, dass Unterschiede weit verbreitet sind. In vielen Abschlussbereichen sind Arbeit suchende Migrant/innen nicht nur mit den Gebühren, sondern vor allem mit dem finanziellen Aufwand für Prüfungen und Anpassungsmaßnahmen überfordert.

6.2.5 Die Dauer des Anerkennungsverfahrens

Wenn der Berufszugang ohne Anerkennung nicht möglich ist, sind Migrant/innen darauf angewiesen, das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens abzuwarten, bevor sie in Deutschland tätig werden können. Ihr Interesse an einem zügigen Verfahren ist daher groß.

Die Angaben der Stellen zur Verfahrensdauer bezogen sich auf den Zeitpunkt, wenn alle benötigten Nachweise vorliegen. Antragsteller/innen reichen häufig unvollständige Unterlagen ein, dann ruht das Verfahren oft über einen langen Zeitraum. Befragte differenzierten zwischen einfachen und schwierigen Fällen. Einfache Fälle liegen vor, wenn reglementierte Berufe durch sektorale Richtlinien geregelt sind: Durch jahrelange Erfahrungen in diesem Bereich können Verfahren für Bürger/innen der alten EU-Mitgliedstaaten in wenigen Wochen abgeschlossen werden. Schwieriger ist die Bearbeitung von Fällen aus neuen EU-Ländern, insbesondere dann, wenn Konformitätsbescheinigungen des Herkunftslandes beschafft werden müssen. Besonders langwierig gestaltet sich die Bewertung von Drittlandsdiplomen, wenn die Anerkennungsstellen nicht über Informationen zum jeweiligen Bildungssystem und zur betroffenen Qualifikation verfügen. Sollten Prüfungen Bestandteil des Verfahrens sein, kann sich die Bearbeitung des Bescheids um Monate, in Einzelfällen um Jahre verzögern. Die Komplexität dieser Bedingungen erklärt die relativ hohe Zahl von Befragten, die sich nicht in der Lage sahen, konkrete Angaben zur Verfahrensdauer zu machen (13,48%), wie aus Abb. 12 hervorgeht.

Abb. 12: Angaben zur Dauer des Anerkennungsverfahrens



25,22% der Befragten gaben an, einen Antrag innerhalb von zwei Wochen zu bearbeiten, darunter viele IHKs und HWKs sowie Stellen, die für Architekt/innen, juristische Abschlüsse, landwirtschaftliche und Gesundheitsfachberufe zuständig sind. Zwei Anerkennungsstellen aus dem Bereich der Berufsbildung merkten an, dass sie einen Bescheid innerhalb eines Tages ausstellen, falls entsprechender Bedarf besteht. Es wird als Serviceleistung verstanden, Antragsteller/innen die persönlich vorsprechen, umgehend einen Bescheid zu überreichen.

Eine ähnlich hohe Zahl, 26,09%, benötigt für die Bearbeitung bis zu vier Wochen. Auch hier sind zahlreiche HWKs und IHKs sowie Stellen für schulische Abschlüsse, Lehrer/innen, Gesundheitsfach- und akademische Heilberufe vertreten. Befragte erläuterten, dass eigene Recherchen zu kaum bekannten Qualifikationen, die teils im Internet, aber auch durch Anfragen bei ausländischen Institutionen erfolgen, mehrere Wochen in Anspruch nehmen.

Eine Verfahrensdauer von bis zu drei Monaten bildet eine wichtige Schwelle im Bereich der reglementierten Berufe, da diese durch EU-Richtlinien vorgeschrieben ist. Mehrere Befragte, die eine maximale Verfahrensdauer von drei Monaten angaben, wiesen in diesem Kontext auf die gesetzlichen Vorgaben hin. Dennoch äußerten insbesondere Anerkennungsstellen für Gesundheitsfachberufe und Lehrer/innen, dass drei Monate nicht eingehalten werden können, wenn Wartezeiten auf Prüfungstermine zu berücksichtigen sind oder Gutachten der ZAB angefordert werden. Bei 41 Befragten (17,83%) reichte die Verfahrensdauer über drei Monate hinaus.

Während Eignungsprüfungen für EU-Rechtsanwält/innen zumindest einmal jährlich stattfinden, stehen für die Kenntnisstandprüfungen in Gesundheitsfachberufen zu wenige Prüfungsmöglichkeiten zur Verfügung. In Bundesland 1 bieten drei Hebammenschulen insgesamt sechs Prüfungsplätze an – dadurch entstehen für Migrant/innen laut einer Befragten Wartezeiten von drei bis vier Jahren.

Wenn sich Anerkennungsstellen selbst nicht in der Lage sehen, die Gleichwertigkeit einer ausländischen Qualifikation kompetent zu bewerten, helfen Gutachten der ZAB. 12,56% der Befragten, die Angaben zur Verfahrensdauer machten (25 von 199), wiesen darauf hin, dass das Verfahren dadurch oft um Monate verzögert wird.

„Da haben wir auch so unsere Erfahrungen, da dauert es zwischen vier bis sechs Monate. Das halte ich einfach für unvertretbar. Es kann nicht sein, dass man vier bis sechs Monate auf ein Ergebnis wartet in einer punktuellen Angelegenheit. Wie gesagt, bei manchen geht es ganz schnell, bei anderen dauert es lange, viel zu lange.“
(Sozialberufe BL-7/02)

In zwei Bundesländern gaben Lehreranererkennungsstellen an, dass sich durch das Warten auf ZAB-Gutachten Verfahren bis zu zwei Jahre hinziehen können, insbesondere bei Drittstaatsangehörigen und Lehrer/innen neuer EU-Staaten. Auch im Anerkennungsbereich der schulischen und akademischen Abschlüsse sowie der Ingenieur/innen und Architekt/innen wurde eine Verzögerung beklagt. Eine Stelle für akademische Abschlüsse versendet einen Zwischenbescheid, wenn sie bei der ZAB anfragt, um Antragsteller/innen in der folgenden Wartezeit nicht ohne Nachricht zu lassen. Eine Befragte im Bereich der akademischen Heilberufe berichtete, auf Grund der unverhältnismäßigen Wartezeiten mittlerweile weitgehend auf ZAB-Gutachten zu verzichten.

„Ich habe das fast eingestellt, bei denen irgendetwas nachzufragen; das macht keinen Sinn, wenn die das Zeug zwei Jahre liegen lassen. Ich habe irgendwas, da schreibe ich ganz dick und fett alle Vierteljahre drauf: zehnte Anfrage, elfte Anfrage – und es kommt keine Reaktion.“ (Akademische Heilberufe BL-8/02)

Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass ihre Kritik nicht an die „hoch engagierten Kollegen“ der ZAB gerichtet sei. Vielmehr sei die Ursache des Missstands deren defizitäre finanzielle und personelle Ausstattung, wodurch die Gutachten „einfach nicht zu schaffen“ seien (Schulische Abschlüsse BL-13/08).

Nicht nur eine monatelange Verfahrensdauer, auch die erschwerenden Bedingungen im Prüfungsbereich sind für betroffene Antragsteller/innen problematisch. Dass sie ihre Qualifikationen während des Wartens auf eine Anerkennung nicht nutzen können, wirkt sich besonders negativ auf ihre Arbeitsmarktintegration aus, wenn sie dadurch den Anschluss an die Entwicklungen in ihrem Beruf verlieren.

6.2.6 Die Informationslage für Antragsteller/innen

Ein Indikator für das Informationsangebot, das potenziellen Antragsteller/innen angeboten wird, liegt in der Verwendung von Antragsvordrucken und Merkblättern. Diese Printmedien stellen die am weitesten verbreitete und gleichzeitig oft die einzige schriftliche Informationsmöglichkeit zu Anerkennungsverfahren dar. Beide Varianten enthalten in unterschiedlichem Umfang Erläuterungen zu benötigten Unterlagen und Anerkennungsbedingungen, z.T. in Abhängigkeit von der Zugehörigkeit zu einer spezifischen Migrantengruppe. In vielen Fällen bezieht sich das angebotene Informationsmaterial ausschließlich auf Spätaussiedler/innen oder EU-Bürger/innen. In Einzelfällen sind Antragsvordrucke und Merkblätter über die Homepage der Anerkennungsstelle zugänglich; häufig werden sie einem Antragsteller erst dann ausgehändigt, wenn rechtliche Anerkennungsmöglichkeiten bestehen.

Aus Antragsvordrucken geht hervor, welche Nachweise einzureichen sind; genaue Auflistungen finden sich teilweise separat auf Merkblättern. Oft enthalten sie Angaben zu Gebühren. Zeugnisse sind im Original oder als beglaubigte Kopien vorzulegen, Übersetzungen müssen von amtlich beeidigten Übersetzer/innen stammen. Verlangt werden vielfach Kopien des Passes, der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sowie Heiratsurkunden. Im nicht reglementierten Bereich ist die Vorlage der Spätaussiedlerbescheinigung nach § 15 BVFG zwingend erforderlich. Überwiegend muss ein Lebenslauf mit detaillierten Angaben zum Bildungsgang bzw. zu beruflichen Tätigkeiten erstellt werden. Auflistungen zur Dauer der Ausbildungen, zu Fächernhalten und

Benotungen werden insbesondere im Gesundheitsbereich gefordert. Auch Zertifikate zu Deutschkenntnissen werden teilweise genannt.

Antragsteller/innen müssen angeben, für welchen Beruf bzw. welches Zeugnis eine Anerkennung gewünscht wird; teilweise enthalten Antragsvordrucke eine zu unterzeichnende „Erklärung“, dass noch bei keiner anderen Anerkennungsstelle ein Antrag gestellt wurde. Falls dies nicht zutrifft, ist die Antragstellung zu begründen.

Abb. 13: Verwendung von Antragsvordrucken und Merkblättern

	Antragsvordruck		Merkblatt	
	Befragte	Prozent	Befragte	Prozent
Vorhanden	116	50,43%	112	48,70%
Nicht vorhanden	113	49,13%	115	50,00%
Keine Angabe	1	0,43%	3	1,30%

Abb. 13 zeigt, dass 50,43% der Befragten über Antragsvordrucke, 48,70% über Merkblätter verfügen. Dementsprechend bietet ca. die Hälfte der Stellen keine Antragsvordrucke oder Merkblätter an, auf die Antragsteller/innen und Multiplikatoren, die sich über Anerkennungsmöglichkeiten informieren wollen, zurückgreifen können. Im Bundesländervergleich fiel auf, dass zwei ostdeutsche Bundesländer deutlich unter dem Durchschnitt lagen: In Bundesland 2 und Bundesland 16 nannte jeweils nur eine von sieben befragten Personen Merkblätter. Zu berücksichtigen ist, dass einige Stellen angaben, bewusst auf Antragsvordrucke zu verzichten, da sie lieber in persönlichen Gesprächen über individuelle Anerkennungsbedingungen informieren. Viele IHKs verwiesen auf das DIHK-Merkblatt „Anerkennung ausländischer Prüfungszeugnisse“, das regionalen IHKs in Form eines Flyers zur Verfügung gestellt wird. HWKs nutzen häufig Antragsvordrucke, doch vergleichbares bundesweit nutzbares Informationsmaterial existiert bei ihnen nicht.

Die Einschätzungen der Befragten zum Informationsstand der Antragsteller/innen sind ein weiterer Indikator für die Informationslage (Abb. 14). Demnach beurteilten 14,78% der Befragten den Informationsstand von Antragsteller/innen als gut, 8,26% als mittelmäßig und die größte Gruppe (37,83%) als schlecht. Keine Angaben machten 10,00%, teilweise mit der Anmerkung, sie könnten dazu keine Einschätzung abgeben.

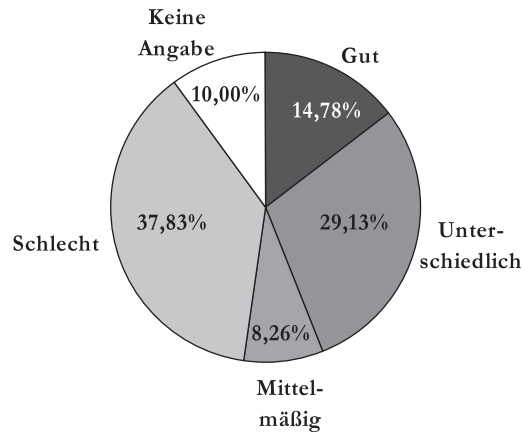
29,13% differenzierten nach Antragsteller/innen und gaben „unterschiedlich“ an. Eine Lehreranererkennungsstelle erläuterte, bei EU-Bürger/innen sei der Informationsstand gut, bei Drittstaatsangehörigen schlecht. Stellen aus den Bereichen Gesundheitsfachberufe und juristische Abschlüsse äußerten, dass Spätaussiedler/innen insbesondere durch die OBS gute Beratungsmöglichkeiten haben und daher besser informiert sind.

„Unterstützende Organisationen helfen; es ist förderlich, wenn der Antrag mit den Bürgern durchgegangen wird, viele verstehen das ja auch gar nicht, was ist eine öffentliche Beglaubigung.“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08)

Vergleichbare Beratungsangebote existieren für Drittstaatsangehörige nicht, weshalb ihr Informationsstand gegenüber anderen Migrantengruppen als schlechter beurteilt wird. „Wenn hier

jemand aus Afghanistan kommt und im Wesentlichen auf sich selbst gestellt ist, ist das etwas Anderes.“ (Akademische Heilberufe BL-9/05)

Abb. 14: Einschätzung des Informationsstands der Antragsteller/innen



Im Bundesländervergleich zeigten sich teilweise andere Schwerpunkte bezüglich der fünf Kategorien. Die Einschätzungen des Informationsstands der Antragsteller/innen variierten in Abhängigkeit vom Bundesland. Dies legte die Vermutung nahe, dass in einigen Bundesländern eine bessere Informationslage vorliegt. In einem Stadtstaat beurteilten vier von sechs Befragten den Informationsstand als „gut“. Als Begründung wurden enge Kontakte zwischen Anerkennungsstellen und Arbeitsverwaltung genannt. Eine Kammer hob hervor, dass die regionalen Arbeitsvermittler/innen optimale Beratungsarbeit leisten und Kund/innen auch auf das Angebot informeller Gutachten hinweisen.

In drei Bundesländern lag die Nennung „gut“ nicht vor; darunter sind zwei ostdeutsche Länder und ein großes westdeutsches Bundesland. Während Informationsdefizite in Ostdeutschland u.a. auf die geringen Antragszahlen zurückzuführen sind, die in einer fehlenden Bereitstellung von Informationsmaterial resultieren, charakterisiert sich das betroffene westdeutsche Bundesland durch eine stark dezentralisierte Anerkennung. Für mehrere Abschlusstypen konnte das Projekt „Global Competences“ hier keine zuständige Stelle ermitteln. Vor diesem Problem stehen auch Migrant/innen und Multiplikatoren.

In drei großen westdeutschen Bundesländern lag der Anteil der Befragten, die „schlecht“ angaben, über 50%. Eine Befragte, die für Gesundheitsfachberufe zuständig ist, erläuterte, dass Antragsteller/innen zwar wüssten, dass sie eine Anerkennung brauchen, aber die gesetzlichen Bestimmungen seien ihnen ebenso unbekannt wie der Ablauf des Verfahrens. Fehlendes Wissen über die gesetzlichen Regelungen konstatierte eine Vielzahl von Befragten. Auch das deutsche Bildungssystem sei den Antragsteller/innen zu wenig bekannt.

Von mehreren Kammern wurde geäußert, dass Arbeitsvermittler/innen „falsche“ Personen schicken, die nicht durch das BVFG bevorrechtigt sind und abgewiesen werden müssen. Auch Befragte, die in Wissenschaftsministerien mit Gradanerkennungen befasst sind, waren hier vertreten.

„[Antragsteller geben an:] Ich war beim Arbeitsamt, und die wollen partout eine Anerkennung. Und ich will denen [den Agenturen] partout dann sagen, es gibt keine mehr. Das ist auch so eine Sache, die mich maßlos ärgert: der Informationsfluss, in der Theorie wunderbar, in der Praxis ärgerlich. Arbeitsämter sagen nach wie vor, es gibt eine Anerkennung, es gibt Zustimmungsverfahren. Dass es aber eine freiwillige Leistung ist und auch nicht unbedingt jedes Mal gemacht werden muss, wird nicht gesagt. Dass es Geld kostet, wird auch nicht gesagt. Die Arbeitsämter sind also hoffnungslos uninformiert. Was mich natürlich auch sehr ärgert. Die sind ja alle informiert worden von uns mit Rundmails und Rundschreiben.“ (Akademische Abschlüsse BL-1/04)

Eine HWK gab an, dass Unternehmen ebenfalls zu wenig darüber informiert seien, dass die Kammern nur für Spätaussiedler/innen tätig werden müssen. Auch ihre Anfragen zur Einstufung einer ausländischen Qualifikation waren in diesem Kontext nicht willkommen.

Viele Arbeitsvermittler/innen versuchen ihrerseits, Inhaber/innen einer ausländischen Qualifikation bei der Arbeitsmarktintegration zu unterstützen. Sie stehen vor einem unlösbaren Problem, wenn die formale Anerkennung aufgrund lückenhafter Bestimmungen unmöglich ist und Anerkennungsstellen eine informelle Alternative verweigern.

Da die Arbeitsverwaltung häufig die erste Anlaufstelle für arbeitslose Migrant/innen bildet, ist der Informationsstand der Arbeitsvermittler/innen bezüglich zuständiger Stellen und Anerkennungsmöglichkeiten von Bedeutung. Deren mangelndes Wissen bezüglich der Zuständigkeiten für unterschiedliche Berufstypen beklagten viele Befragte:

„Das Arbeitsamt, das muss man einfach dazu sagen, die sprechen nun mal von Anerkennung, aber die sind auch fern jedes Kenntnisstandes. Das Wichtigste wäre, wenn die wüssten, wo sich jemand hinwenden müsste, dass sie zumindest einsortieren können, aha, wenn ich jemanden habe, der mit diesem Abschluss aus Land X kommt, dann soll er sich bitte an den und den wenden. Das wäre schon wichtig, wenn das bekannt wäre.“ (Akademische Heilberufe BL-12/03)

Auf die Frage, wie sie den Informationsstand von Arbeitsvermittler/innen einschätzt, antwortete eine Befragte:

„Null. Es sei denn, es sind Ausnahmen, dass jemand schon mal damit zu tun hatte. Das kommt vor, aber sehr selten, da muss man wirklich Glück haben, an so einen Sachbearbeiter zu geraten.“ (Gesundheitsfachberufe BL-12/04)

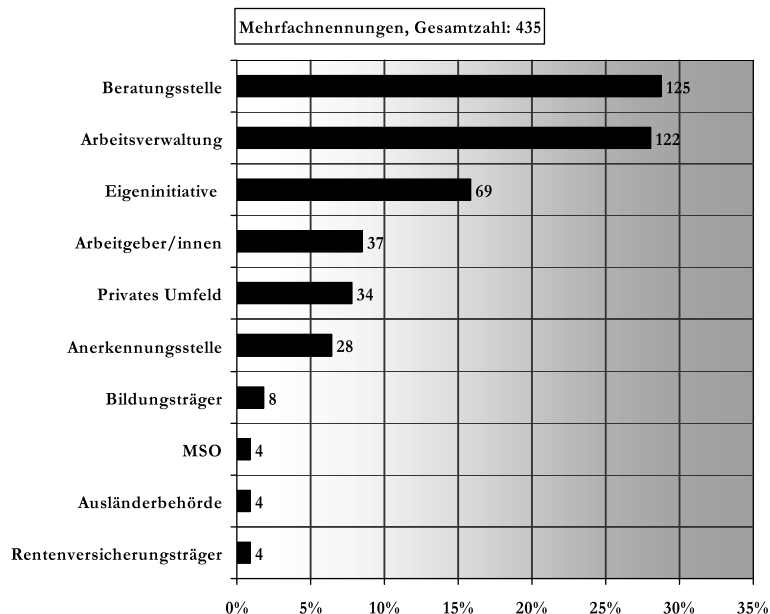
Es ist zu vermuten, dass eine direkte Korrelation zwischen dem Informationsstand in den Arbeitsverwaltungen und dem der Antragsteller/innen besteht. Befragte gaben an, dass Anerkennungsstellen keine individuelle und ausführliche Beratungsarbeit zu beruflichen Chancen leisten können und sehen diese Aufgabe bei der Arbeitsverwaltung.

„Alles Sache der Arbeitsämter, was meine Kollegin hier erzählt. Sie [die Antragsteller/innen] werden nicht beraten, nicht so beraten, wie es wünschenswert wäre. Aber wir sind personell nicht entsprechend ausgestattet, um die Menschen auf alle Möglichkeiten hinweisen zu können, wie sie ihre beruflichen Wege gehen. Es ist auch einfach wichtig, das mal deutlich zu machen.“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08)

Die wichtige Rolle der Arbeitsverwaltung zeigte sich auch anhand von Angaben der Befragten zu Initiatoren der Antragstellung (28,04%). Mehrfachnennungen waren möglich und wurden vielfach wahrgenommen, insgesamt lagen 435 Nennungen vor (Abb. 15). In vielen Fällen ist die Eigeninitiative von Antragsteller/innen (15,86%) nicht die einzige Aktionsmöglichkeit; Hilfestellung erfolgt durch Institutionen und Bekannte, die erste Hinweise auf Anerkennungsmöglichkeiten geben. Mehrere Befragte begründeten die Eigeninitiative von Migrant/innen damit,

dass diese aufgrund von im Internet zugänglichen Informationen der Anerkennungsstelle Anträge stellen.

Abb. 15: Multiplikatoren, die Anerkennungsanträge initiieren



Nach Einschätzung der Befragten erfolgt die Antragstellung am häufigsten auf Initiative von Beratungsträgern (28,74%). Genannt wurden spezifische Beratungsstellen für Migrant/innen bzw. für Spätaussiedler/innen und Wohlfahrtsverbände. Mehr als die Hälfte der Antragstellungen werden demnach von Multiplikatoren in Beratungsstellen und Arbeitsverwaltung motiviert.

8,51% der Befragten legten dar, dass Antragsteller/innen von Arbeitgeber/innen geschickt werden. Auffällig war, dass diese Angabe nur für bestimmte Berufsgruppen erfolgte: Mehrere Anerkennungsstellen für akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe gaben an, dass Krankenhäuser, die Bedarf an Fachkräften haben, die Antragstellung initiieren. Dass Ärztemangel bereits eine Rolle im Anerkennungsbereich spielt, wurde daran deutlich, dass zwei Befragte im Bereich der Ärzteanerkennung „Headhunter“ als Initiatoren nannten. Eine Stelle in einem ostdeutschen Bundesland gab an, dass Bürgermeister Ärzt/innen mit ausländischen Qualifikationen schicken, da die ärztliche Versorgung in manchen Gemeinden nicht mehr gewährleistet werden kann. Auch niedergelassene Ärzt/innen suchen Nachfolger für ihre Praxis. Ein ähnlicher Fall lag bei der Lehreranerkennung vor; in mehreren Bundesländern sind es die Schulen, die qualifizierte ausländische Lehrkräfte an sich binden wollen und deshalb an die Lehreranerkennungsstellen verweisen. Im Bereich der Dolmetscheranerkennung fanden sich Landgerichte als Initiatoren, die für seltene Sprachen amtlich beeidigte Übersetzer/innen benötigen.

Zahlreiche Kammern wiesen in diesem Kontext auf Unternehmen hin, die unterschiedliche Interessen haben: Sie schicken zum einen potenzielle Bewerber/innen, um eine Einstufung ihrer ausländischen Qualifikation zu erhalten, zum anderen langjährige Angestellte, um ihnen zu vermehrten Rechten zu verhelfen, die mit einer formalen Anerkennung verbunden sind. Auch Zeitarbeitsfirmen wurden genannt. Vertreten waren außerdem ausländische Unternehmer/innen,

die eine Meisteranerkennung anstreben, um Ausbildungsplätze in ihren Firmen schaffen zu können.

Auf das private Umfeld der Antragsteller/innen entfielen 7,82% der Nennungen. Erfasst wurden dabei Bekannte, Kolleg/innen und deutsche Partner/innen, die gerade bei Kommunikationsproblemen helfen können. Eine Rolle spielt zudem die eigene Community.

6,44% der Angaben entfielen auf die Kategorie „Anerkennungsstelle“: In diesen Fällen wurden Antragsteller/innen von einer anderen Stelle weiterverwiesen. Weitere Nennungen waren Bildungsträger, insbesondere Veranstalter von Deutschkursen sowie Migrantenselbstorganisationen, Ausländerbehörden und Rentenversicherungsträger.

Anhand der empirisch gewonnenen Ergebnisse konnten wichtige Multiplikatoren identifiziert werden. Ihr Informationsstand ist ausschlaggebend für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse, die Anerkennungsmöglichkeiten suchen. „Viel läuft über Zufall, über Netzwerke. Viele bleiben im Räderwerk hängen und geben dann auf, die verzweifeln.“ (Lehrer BL-8/03)

6.2.7 Die Rolle der Arbeitsmarktsituation

Im Herkunftsland qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer stehen oft vor großen Problemen bei der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt. In Interviews gaben mehrere Befragte an, dass die Chancen auf einen Arbeitsplatz für Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse in ihrem Bereich schlecht sind.

„Also der Arbeitsmarkt für Architekten ist ohnehin nach wie vor sehr angespannt. Für Absolventen von den Hochschulen hier ist es wieder ein bisschen besser, aber die Konditionen zu denen die arbeiten, sind sehr schlecht. Und das trifft die ausländischen Bewerber einfach doppelt und dreifach. Also ich gehe mal davon aus, dass viele von denen überhaupt keine Chance haben, hier einen Job zu bekommen.“ (Architekt BL-10/01)

Der Mitarbeiter einer Architektenkammer erläuterte, dass ohne eine Zeugnisbewertung seiner Anerkennungsstelle die Chancen auf Einstellung weiter sinken. Dass ein Anerkennungsbescheid den Arbeitsmarktzugang erst ermöglicht oder zumindest erleichtert, wurde vielfach geäußert. Eine Befragte aus dem Bereich der Gesundheitsfachberufe gab an, dass Tätigkeiten als ungelernete Kräfte, die Migrant/innen oft einnehmen, durch veränderte Anforderungen der Krankenkassen schwieriger wurden.

„Es ist tatsächlich schwieriger geworden für einen Bewerber, weil die immer weniger nicht-diplomierete Pflegekräfte einstellen. Die haben inzwischen auch alle ihre Vorgaben: Zu so und so viel Prozent müssen wir diplomierete Pflegekräfte einstellen. Früher, vor zehn, fünfzehn Jahren, war es noch anders. Wir haben jetzt durchaus immer mal wieder Antragsteller, die kommen und sagen: Ich arbeite seit zehn Jahren da und mein Arbeitgeber möchte jetzt, dass ich meine Anerkennung mache, sonst verliere ich meinen Job.“ (Gesundheitsfachberufe BL-12/04)

Im Bereich der Berufsbildung und der akademischen Abschlüsse sind die Auffassungen von Befragten zur Bedeutung der Anerkennung für den Arbeitsmarkt unterschiedlich. Mehrere HWKs gaben an, dass eine Anerkennung für den Arbeitsmarkt nicht nötig sei und auch Spätaussiedler/innen vor allem zur Sicherung ihrer Rentenansprüche Anerkennung beantragen. Eine gewisse Widersprüchlichkeit besteht darin, dass ein Befragter keinen Anerkennungsbedarf von Migrant/innen sieht, gleichzeitig aber feststellt, dass ein informelles Angebot für EU-Bürger/

innen und Drittstaatsangehörige die personellen Kapazitäten der Anerkennungsstelle überfordern würde. Andere Kammern, die sich freiwillig im Bereich der De-facto-Anerkennung engagieren und Gutachten für den Arbeitsmarkt ausstellen, vertreten eine andere Position und sind von der Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit überzeugt.

„Keine Kammer, kein Kollege versteht das, dass wir das so machen, weil das sehr arbeitsintensiv ist und weil das nicht unser gesetzlicher Auftrag ist. Normalerweise sind die Kammern nur zuständig, Anerkennung und Bewertung nach dem Bundesvertriebenengesetz auszusprechen und für keinen anderen. So, und wir stellen aber fest, wir tun keinem was Böses, wenn wir uns trotzdem darum kümmern, und wir tun sogar was Gutes für unsere Betriebe, weil die oftmals dadurch auch in der Lage sind, Fachkräfte einzustellen. Z.B. ein Tischlermeister würde sich vielleicht schwer tun, wenn bei ihm jemand mit einem polnischen Zeugnis in der Hand auftauchen würde, den einzustellen. Aber wenn der mit einer Bescheinigung der Kammer kommt, und der ihn dann erstmal nimmt fürs Praktikum, und der stellt fest, Mensch, das ist ja ganz gut... Die Betriebe können das nicht lesen, auch wenn die eine Übersetzung haben. Also das ist für die Betriebe Makulatur. Also für uns ist das auch eine Dienstleistung, um auch Handwerksbetriebe zu stärken. Ob jetzt für angestellte Leute oder für die, die sich selbständig machen wollen. Es gibt keine bundeseinheitliche Regelung, wie da vorgegangen wird, aber wir kommen damit gut klar, also auch mit unseren Partnern [Agentur für Arbeit].“ (HWK BL-12/06)

Das Zitat zeigt, dass Anerkennung nicht nur im Interesse der Migrant/innen oder der Arbeitsverwaltung liegt, sondern dass auch Unternehmen, die Fachkräftebedarf haben, eine Zeugnisbewertung benötigen, um auf dieser Grundlage eine Einstellung vornehmen zu können. Weitergehende Interessen der regionalen Wirtschaftsförderung sind tangiert, wenn Migrant/innen durch Anerkennung bei einer Existenzgründung unterstützt werden und die Möglichkeit erhalten auszubilden:

„Eine einzelne Kammer, wenn sie so gestrickt ist wie unsere, sagt sich: Jeder Antragsteller kann ein potenzieller Kunde sein, der da kommt. Wenn ich dem helfe, dann macht der sich vielleicht irgendwann selbständig. Wir wissen doch gar nicht, was daraus erwachsen kann. Vielleicht macht der sich selbständig, stellt einen wunderbaren Betrieb auf die Beine, schafft Ausbildungsplätze. Tut auch etwas für die Region. Das ist unser Ansatz dabei, aber es ist nicht so, dass den jede Organisation hat.“ (HWK BL-12/06)

Das Informationsgebot für Arbeitgeber/innen, das ein Anerkennungsbescheid beinhaltet, hoben weitere Befragte hervor:

„Wenn ein Arbeitgeber zu uns kommt und sagt: Hier hat sich jemand beworben, wir können aber die Ausbildungsabschlüsse nicht beurteilen, können Sie beurteilen, welcher Ausbildungsabschluss damit verbunden ist, dann prüfen wir die natürlich genauso und sagen, welcher Ausbildungsabschluss vorliegt unserer Ansicht nach. Ist es ein Fachhochschulabschluss, dann werden wir das entsprechend bestätigen demjenigen. Ist es ein Universitätsabschluss, sagen wir, es ist ein Universitätsabschluss unserer Ansicht nach, und dann fragen wir, ob wir es weitergeben können an das Bildungsministerium, damit die prüfen. Ist es eine Erzieher/Erzieherinnenausbildung dann sagen wir, es ist vermutlich eine Erzieher/Erzieherinnenausbildung und fragen, ob wir es an die entsprechende Stelle geben können zur Bewertung.“ (Sozialberufe BL-7/02)

Besonders bemerkenswert ist, dass die betreffende Anerkennungsstelle für Sozialberufe bei Anfragen von Arbeitgeber/innen nicht nur eine Auskunft erteilt, sondern sich bemüht, mit dem Migrant in Kontakt zu treten, und ihm, falls er einer Datenübermittlung zustimmt, zu einem Anerkennungsverfahren bei der richtigen Stelle verhilft.

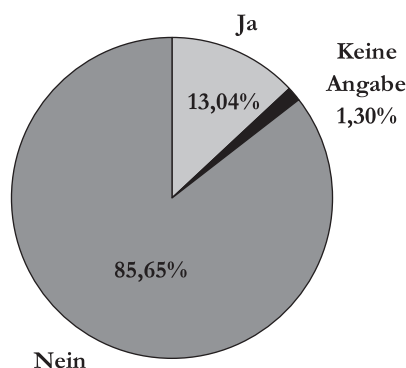
Ein Befragter aus dem Bereich der akademischen Abschlüsse führte aus, dass in seinem Bundesland nach der Automatisierung der Gradführung zunächst nur noch Bescheide für Spätaussiedler/innen ausgestellt wurden. Das Ministerium stellte jedoch fest, dass Migrant/innen hilflos auf

die neue Rechtslage reagierten und am Arbeitsmarkt verstärkt mit Problemen konfrontiert waren. Daher wurden freiwillige Bescheinigungen analog zu formalen Bescheiden über die Führung ausländischer Grade eingeführt:

„Die Vertriebenen, die mir einen solchen Antrag vorlegen, bekommen in Klammern dahinter: Hochschulabschluss im Bereich z.B. Bauwesen. Ich schreib den Leuten dann darunter, gleichzeitig mit der eben genannten Formulierung: Der Oberstudienabschluss ist materiell gleichwertig mit dem Bachelor an einer deutschen Hochschule. Damit weiß der Arbeitsmarkt dann doch wieder ganz gut Bescheid, was das hier wert ist. Das ist nämlich das Wichtige. Die Vertriebenen bekommen hier die Bescheinigung nach wie vor aufgrund der bundesgesetzlichen Vorschriften, und wir haben eben vor zweieinhalb Jahren hier gesehen: Es ist eine irrsinnige Unsicherheit in der Bevölkerung. Deshalb haben wir im April 2006 eine sogenannte Führbarkeitsbescheinigung und Gleichwertigkeitsbescheinigung eingeführt als Serviceleistung unseres Hauses. Das ist jetzt genau das gleiche.“ (Akademische Abschlüsse BL-1/04)

Abgesehen von der grundsätzlichen Frage, ob Anerkennungsbescheide und -gutachten die berufliche Integration fördern, ist auch die Rolle der Arbeitsmarktsituation in berufsspezifischen Anerkennungsverfahren von Interesse. Dies gilt insbesondere für Berufe, in denen Fachkräftemangel herrscht. Daher wurde im Rahmen der Untersuchung gefragt, ob die Arbeitsmarktlage bei der Zeugnisbewertung berücksichtigt wird (Abb. 16).

Abb. 16: Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage in Anerkennungsverfahren



Nur eine Minderheit von 13,04% bejahte dies; 85,65% gaben an, dass die Arbeitsmarktsituation für das Anerkennungsverfahren ohne Bedeutung ist. Für beide Positionen fanden sich spezifische Argumentationsmuster. Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass in einem Anerkennungsverfahren die Qualität einer ausländischen Qualifikation objektiv bewertet wird. Externe Einflüsse oder Bedingungen, wie z.B. Fachkräftebedarf, dürfen demnach keine Rolle spielen. Dem standen Angaben zur Notwendigkeit der positiven Durchführung von Anerkennungsverfahren entgegen, die v.a. den Bereichen der Lehrer/innen, Gesundheitsfachberufe und Humanmediziner/innen entstammten. Eine Befragte aus dem Dolmetscherbereich erläuterte, dass für bestimmte Sprachen zu wenige amtlich beeidigte Übersetzer/innen zur Verfügung stehen; Anerkennungsverfahren werden in diesen Fällen auch von Arbeitsmarktnotwendigkeiten bestimmt. Insbesondere potenzielle Arbeitgeber/innen üben teilweise Druck auf die Anerkennungsstellen aus, um ihren Arbeitskräftebedarf decken zu können. Dies gilt für Schulen und Krankenhäuser sowie für Altenheime; letztere wurden durch die Pflegekassen verpflichtet, ihren Fachkräfteschlüssel zu erhöhen. Die weit verbreitete Beschäftigung ausländischer Fachkräfte als billige Helfer/

innen wurde damit erschwert; Heime haben nun ein Interesse an einer vollen Anerkennung für ihre Mitarbeiter/innen.

Es ist nicht anzunehmen, dass Anerkennungsstellen in entsprechenden Fällen nur positive Entscheidungen vornehmen, doch durch die aktive Förderung bzw. das Werben für Anerkennungsverfahren wird der Pool der Antragsteller/innen erweitert. Somit können mehr Fachkräfte identifiziert werden. Auch die Einrichtung von Nachqualifizierungskursen, die Anerkennung ermöglichen, wenn Defizite der ausländischen Ausbildung vorliegen, wird teilweise auf den Bedarf an Fachkräften zurückgeführt.

15 Anerkennungsstellen für akademische Heilberufe gaben an, dass die Arbeitsmarktsituation eine Rolle im Verfahren spielt. Die Mehrheit bezog sich auf die Erteilung der Berufserlaubnis für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen und begründete dies mit besonderen Einschränkungen, die den Arbeitsmarktzugang erschweren sollen. Dem entsprechend werden Berufserlaubnisse z.T. nur für unterversorgte Gebiete, aber nicht für Ballungsräume erteilt. Stellen mehrerer Bundesländer wiesen darauf hin, dass Berufserlaubnisse für Drittstaatsangehörige einer Ermessensentscheidung bzw. einer Bedarfsprüfung unterliegen. Teilweise müssen Krankenhäuser nachweisen, dass keine vorrangig Arbeitsmarktberechtigten zur Verfügung stehen; die Arbeitsstelle muss drei Monate lang ausgeschrieben werden. Die Erteilung der Berufserlaubnis kann auf ein Jahr beschränkt werden; dann muss eine erneute Bedarfsprüfung erfolgen. Eine weitere Stelle gab an, eine Anweisung aus dem Landesministerium für Gesundheit erhalten zu haben, Berufserlaubnisse für Nicht-EU-Bürger/innen restriktiv zu handhaben und die Auflagen hoch zu halten.

In drei Bundesländern äußerten Befragte, die für Humanmediziner/innen bzw. für Tierärzt/innen zuständig sind, dass eine Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation aufgrund des Ärztemangels erfolgt. Teilweise können auch Drittstaatsangehörige eine Approbation erhalten, damit die Versorgung der Bevölkerung sichergestellt ist.

Dass auch eine schlechte Arbeitsmarktlage Anerkennungsverfahren beeinflussen kann, wurde am Beispiel der Architekt/innen deutlich: Eine Befragte erläuterte, dass Anträge von Drittstaatsangehörigen sehr oft abgelehnt werden, da die betreffende Architektenkammer nur dann eine Eintragung vornimmt, wenn dadurch keine Arbeitsplätze für deutsche Architekt/innen verloren gehen.

Lehreranerkennungsstellen aus vier großen westdeutschen Bundesländern gaben an, dass der Lehrermangel eine großzügigere Handhabung von Anerkennungsverfahren motivieren kann: Teilweise vermitteln die Stellen direkt an die Schulen, die befristete Anstellungsverträge anbieten. Sogar Drittstaatsangehörige profitieren davon; ein Bundesland nimmt sie in Mangelfächern wie Mathematik oder Physik in den Vorbereitungsdienst auf. In einem anderen Bundesland werden zudem Lehrer/innen für Latein und Spanisch gesucht.

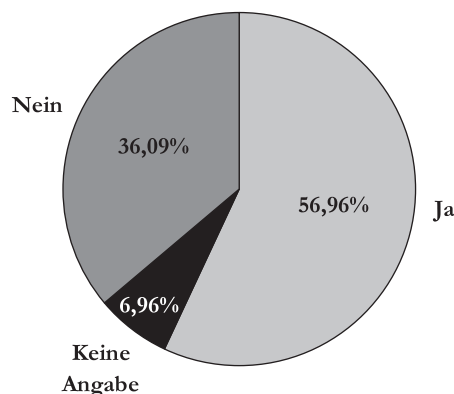
Auffällig war, dass nur wenige Stellen der Berufsbildung angaben, die Arbeitsmarktlage in Anerkennungsverfahren zu berücksichtigen. Zwei Befragte, die im Bereich der Anerkennung von Ausbildungen tätig sind, führten jedoch an, dass die Zahl der Migrant/innen, die eine Anerkennung nachfragen, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit erheblich ansteigt. Der prognostizierte Fachkräftemangel im Handwerk scheint noch keine Auswirkungen auf die Anerkennungspraxis der Kammern zu haben. In anderen beruflichen Bereichen wurde bereits deutlich, dass der Fachkräftebedarf ohne Migrant/innen nicht mehr gedeckt werden kann: bei Lehrer/innen, (Tier-)Ärzt/innen und einzelnen Gesundheitsfachberufen.

6.2.8 Anerkennungsverfahren und -instrumente

Die Anerkennungspraxis in den Bundesländern ist vielfach geprägt von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe. Die ausdifferenzierten Anerkennungsinstrumente, die EU-Richtlinien im Bereich der reglementierten Berufe vorsehen, sind – in Abhängigkeit vom Wohnort des Migranten – nicht gleichermaßen für Drittstaatsangehörige und Spätaussiedler/innen nutzbar. Im sektoralen Bereich können EU-Bürger/innen mit einer automatischen Anerkennung rechnen; im allgemeinen Bereich, der eine Einzelfallprüfung voraussetzt, wird Anerkennung auch im Fall von Defiziten durch das System der Teilanerkennung ermöglicht. Anhand der Befragung wurde untersucht, welche Unterschiede im Verfahren vorherrschen und ob es berufsspezifisch agierende Anerkennungsstellen gibt, die Drittstaatsangehörige von einem Antragsverfahren ausschließen.

Für Drittstaatsangehörige bestehen vielfach keine Anerkennungsmöglichkeiten, wie aus Abb. 17 hervorgeht.

Abb. 17: Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige



Auf die Frage, ob Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige durchgeführt werden, antworteten 56,96% der Befragten mit „Ja“, 36,09% mit „Nein“, 6,96% machten keine Angaben. Dabei sind spezifische Einschränkungen zu berücksichtigen. Einzelne Befragte, bei denen ein „Ja“ vorlag, wiesen gleichzeitig darauf hin, dass Anträge von Drittstaatsangehörigen grundsätzlich abgelehnt werden, da sie nicht zum Kreis der durch das BVFG privilegierten Antragsteller/innen zählen. Darunter sind Befragte, die für Vermessungstechniker/innen und medizinische Fachangestellte zuständig sind. Auch Anerkennungsstellen für Jurist/innen gaben teilweise ein „Ja“ an, verbunden mit der Aussage, dass bei Drittstaatsangehörigen Teilstudienleistungen anerkannt werden können. Bezogen auf die Berufsübung oder den Zugang zum juristischen Vorbereitungsdienst haben sie jedoch keine Antragsmöglichkeiten. Die Angabe „Ja“ ist in diesen Beispielen nicht zutreffend. Andererseits müssen auch einige „Nein“-Nennungen aus dem Bereich der Berufsbildung relativiert betrachtet werden. Beispielsweise gaben fünf HWKs in Bundesland 10 an, keine Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige durchzuführen, aus weiteren Erklärungen geht jedoch hervor, dass zwei davon informelle Bescheinigungen anbieten. Da diese nicht

gesetzlich geregelt sind, sprachen die Kammern nicht von „Anerkennung“, obwohl freiwillige Gutachten das Kerninstrument der De-facto-Anerkennung darstellen.

Die höchste Quote im Kontext der Anerkennungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige verzeichnet ein Stadtstaat. 100% der zehn Befragten führten Verfahren gleichermaßen für alle Migrant/innen durch. Im De-facto-Bereich der Berufsbildung und der akademischen Abschlüsse werden informelle Gutachten erstellt. Unterdurchschnittlich ist das Angebot für Drittstaatsangehörige in mehreren großen westdeutschen Bundesländern: In Bundesland 4 waren nur 42,86% von 35 Befragten mit einem „Ja“ vertreten, in Bundesland 8 nur 39,13% von 23 Befragten.

Im abschlusspezifischen Vergleich der Angaben fiel auf, dass Einheitlichkeit im Verfahrensangebot selten vorliegt. Nur bei der Anerkennung schulischer Abschlüsse und bei Architekt/innen boten alle Befragten gleiche Verfahren für Drittstaatsangehörige an. Bei Gesundheitsfachberufen und akademischen Heilberufen können alle Inhaber/innen entsprechender ausländischer Abschlüsse einen Antrag stellen, das Verfahren ist jedoch nicht identisch.

Im Ärztbereich können EU-Bürger/innen eine Approbation beantragen und mit einer automatischen Anerkennung rechnen. Große Unterschiede bestehen für Drittstaatsangehörige und Spätaussiedler/innen. Während Spätaussiedler/innen in der Mehrzahl der Bundesländer als Deutsche eine Approbation beantragen können, falls sie die Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung nachweisen, fanden sich zwei Bundesländer, in denen Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen nur eine eingeschränkte Berufserlaubnis erteilt wird. In einem dieser beiden Bundesländer wird die Erlaubnis zudem an das Bestehen der Kenntnisstandprüfung gebunden. Drittstaatsangehörige müssen dieselbe Prüfung mehrheitlich absolvieren; doch die Bedingungen variieren. Zunächst wird die Erlaubnis auf der Grundlage einer stellenbezogenen Bedarfsprüfung erteilt. In Bundesland 8 und 2 erhalten Drittstaatsangehörige eine Berufserlaubnis für maximal eineinhalb Jahre, danach muss die Kenntnisstandprüfung absolviert werden. Wird die Prüfung bestanden, erhält der Betreffende in Bundesland 2 eine längerfristige Berufserlaubnis für das gesamte Gebiet des Bundeslandes. In Bundesland 3 ist sogar die Erteilung einer ersten Berufserlaubnis an eine Kenntnisstandprüfung gebunden. Unterschiede existieren auch bezüglich des Umfangs und der Wiederholungsmöglichkeiten. Der Befragte aus Bundesland 8 gab an, dass die Prüfung bisher nur einmal wiederholt werden darf, das Bundesland plant jedoch in Zukunft eine dreifache Wiederholungsmöglichkeit. In Bundesland 4 dagegen wurden Prüfungen nur durchgeführt, wenn eine Approbation beantragt wurde; eine Berufserlaubnis erfolgte auf Grundlage der Aktenprüfung. Dass Drittstaatsangehörige eine Approbation erhalten können, ist eher die Ausnahme als die Regel. Im vorliegenden Fall wird großzügiger gehandelt, wenn Ehegatt/innen von Deutschen betroffen sind. Auch in Bundesland 8 gab die zuständige Stelle an, jährlich zwei bis drei Approbationen an Drittstaatsangehörige zu erteilen, falls diese acht Jahre in Deutschland tätig waren und über einen gleichwertigen Abschluss verfügen. Entsprechende Anträge werden aus dem gesamten Bundesgebiet entgegengenommen. Für mehrere Bundesländer äußerten Befragte, dass Approbationen für Drittstaatsangehörige grundsätzlich nicht erteilt werden. Dem gegenüber stehen zwei Stellen, die für Tierärzt/innen aufgrund des Bedarfs Ausnahmen vorsehen, in denen die Approbation erteilt wird. In einem ostdeutschen Bundesland erhalten Tierärzt/innen aus Drittländern dagegen kein Verfahren, demnach ist nicht einmal eine Berufserlaubnis möglich. Bei den Gesundheitsfachberufen ist ein Antrag zum Führen der entsprechenden Berufsbezeichnung für alle Migrantengruppen möglich. Die Anerkennungsinstrumente, die Antragsteller/

innen nutzen können, variieren jedoch. Im sektoralen Bereich der Krankenpflege und der Hebammen erhalten EU-Bürger/innen automatisch Anerkennung. In weiteren Berufen können sie im Fall von Ausbildungsdefiziten überwiegend das Angebot einer Teilanerkennung nutzen. Nur wenige Befragte gaben an, dass Drittstaatsangehörigen und Spätaussiedler/innen die Gleichwertigkeit im Rahmen einer Aktenprüfung bestätigt werden kann, z.B. bei akademischen Ausbildungen. Oft werden ihre Anträge abgelehnt, da Ausbildungen nur selten als gleichwertig akzeptiert werden. Neun Befragte erläuterten, dass Drittstaatsangehörige grundsätzlich eine Kenntnisstandprüfung absolvieren müssen.

In allen weiteren Berufen gab nur ein Teil der Befragten an, Drittstaatsangehörige zu berücksichtigen, andere nehmen keine Anträge von ihnen an. Von sieben Befragten im Bereich der Sozialberufe gaben vier an, dasselbe Verfahren für alle Antragsteller/innen durchzuführen. Allerdings weist eine Stelle darauf hin, dass für Drittstaatsangehörige keine Anerkennung einer Erzieherqualifikation erfolgen kann, sondern nur die Anerkennung als „Sozialassistentin“. Drei Stellen bieten keine Anerkennung für Drittstaatsangehörige an, eine Stelle führt auch für EU-Bürger/innen keine Anerkennungsverfahren durch.

Im Bereich der Lehrererkennung sind EU-Bürger/innen privilegiert, dennoch verläuft das Verfahren in den Bundesländern nicht einheitlich, da z.T. nur die Zulassung zum Referendariat möglich ist. In Bundesland 15 entfällt der Vorbereitungsdienst für EU-Bürger/innen, falls ein mindestens dreijähriges Studium und zwei Unterrichtsfächer nachgewiesen werden. Zwei Befragte gaben an, dass Drittstaatsangehörige in ihrem Bundesland kein Verfahren erhalten, doch auch für die Bundesländer, die Anträge ermöglichen, weisen Befragte darauf hin, dass in der Regel nur Teilstudienleistungen anerkannt werden können. Dies gilt ebenso für viele EU-Bürger/innen, die den Bescheid erhalten, im Rahmen einer „Ausgleichsmaßnahme“ ein zweites Fach oder erziehungswissenschaftliche Bereiche nachzustudieren. Ein Befragter einer Lehrererkennungsstelle weist Antragsteller/innen auf die Stelle eines westdeutschen Bundeslandes hin, in dem die Lehrererkennung vergleichsweise großzügig gehandhabt werde: „Die Leute müssen alle Möglichkeiten ausschöpfen.“ (Lehrer BL-8/03)

Chancengleichheit für Antragsteller/innen lag auch im Bereich der Ingenieur/innen nicht vor: Eine Stelle gab an, keine Verfahren für Drittstaatsangehörige zu ermöglichen. Ebenfalls eine Ausnahme, aber im positiven Bereich, gab es bei der Steuerberatererkennung. Für Dolmetscherabschlüsse lagen nur zwei Angaben vor: In einem Bundesland gibt es Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige, im anderen nicht.

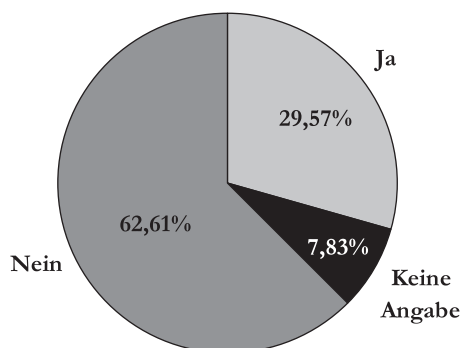
Wenn Stellen aus den Bereichen Berufsbildung und Gradführung angaben, Verfahren für Drittstaatsangehörige und/oder EU-Bürger/innen durchzuführen, basiert dieses auf einer freiwilligen Leistung: Zeugnisbewertungen erfolgen in Form von informellen Bescheinigungen.

Informelle Bescheinigungen

Im Bereich der nicht reglementierten akademischen Abschlüsse und der Berufsbildung sind Anerkennungsverfahren für EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige gesetzlich nicht vorgesehen. Dennoch bieten Stellen teilweise informelle Möglichkeiten, die zwischen einzeiligen Bestätigungen, dass ein spezifischer Abschluss vorliegt, und ausführlichen Gutachten variieren. Dem gegenüber standen Befragte, die ein informelles Agieren der Anerkennungsstellen aufgrund des Verwaltungsaufwands und der fehlenden Rechtssicherheit generell ablehnen. Es stellte sich die

Frage, ob informelle Möglichkeiten der Zeugnisbewertung angeboten werden (Abb. 18), um das Ausmaß der De-facto-Anerkennungspraxis abschätzen zu können. Die überwiegende Mehrheit der Befragten verneinte dies (62,61%) oder machte keine Angabe (7,83%).

Abb. 18: Informelle Zeugnisbewertungen



Die 68 positiven Nennungen (29,57%) stammten aus dem Bereich der Berufsbildung und der Gradführung, in Ausnahmefällen aus anderen Abschlussbereichen. Zwei Lehreranererkennungsstellen waren vertreten, die erläuterten, dass sie Antragsteller/innen, die keine positiven Bescheide erhalten, ein Gutachten über ihre Qualifikationen erstellen, um ihre Arbeitsmarktchancen außerhalb des Lehrerberufs zu verbessern. Einige Befragte gaben an, das informelle Anerkennungsangebot in den vergangenen Jahren eingestellt zu haben. Zum Teil wurde dies mit fehlenden personellen Ressourcen begründet, bei einigen Behörden war der Anlass eine Dienstanweisung des zuständigen Landesministeriums. Informelle Gutachten wurden z.T. im Rahmen der Amtshilfe für die Arbeitsverwaltung erstellt, da Arbeitsvermittler/innen auf der Grundlage einer Einstufung des ausländischen Abschlusses entsprechende Arbeitsstellen oder eine Nachqualifizierung suchen können.

Große bundeslandspezifische Unterschiede lagen im Bereich der nicht reglementierten akademischen Abschlüsse vor. Von besonderem Interesse waren die Erläuterungen zum jeweiligen Verfahren. In diesem Bereich beteiligten sich neun Anerkennungsstellen. In vier Bundesländern besteht die Möglichkeit einer „Rechtsauskunft“ zur Gradführung. Zwei Befragte gaben an, dass sie gerne Gutachten erstellen würden, da Antragsteller/innen ohne ministerielle Bescheinigung chancenlos seien. Dies sei aufgrund fehlender personeller Ressourcen jedoch nicht umsetzbar. In drei Bundesländern werden auf freiwilliger Basis informelle Gutachten für Antragsteller/innen aller Nationen erstellt.

„Ich denke halt, dass jemand, ein Arbeitgeber, der jetzt ein Bewerbungsverfahren laufen hat und zehn Leute in die engere Wahl nimmt und davon acht gute Deutsche und zwei sehr gute Russen – der macht sich doch nicht die Arbeit, in ANABIN nachzugucken und durch die ganzen Einzelfälle durchzusteigen, um die Russen zu bewerten, sondern nimmt gleich einen Deutschen. Also so denke ich mir das, und das ist das Problem. (...)

Wir haben uns da halt auch Bescheide, Schreiben angeschaut bei dieser Tagung, und da gibt es schon massive Unterschiede, wie viel Arbeit sich manche machen. Wir machen das. Und bei manchen Bundesländern steht dann einfach drin: Wir können Ihnen nicht weiterhelfen, gucken Sie bitte in ANABIN. Also das finde ich ein bisschen zu kurz. (...) Und da wurde halt schon so durch die Zeilen klar, dass der Verwaltungsaufwand

jetzt, was die Bescheide betrifft und die Prüfung, schon geringer worden ist, aber, dass man halt Mehrarbeit hat mit den Anfragen, sich die Anfragen auch verlagert haben.“ (Akademische Abschlüsse BL-14/01)

Auch im Bereich der Ausbildungsberufe, bei IHKs, HWKs und Landwirtschaftskammern, werden informelle Bescheinigungen nicht flächendeckend angeboten, aber doch in größerem Ausmaß. 21 von 37 befragten IHKs, 16 von 33 HWKs und sieben von acht Stellen für landwirtschaftliche und weitere Ausbildungsberufe stellten – z.T. mit Einschränkungen – Zeugnisbewertungen für EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige aus. Davon ausgenommen sind Abschlüsse aus Österreich und Frankreich, deren Anerkennung formal erfolgt. Zwei Befragte des landwirtschaftlichen Bereichs boten nur EU-Bürger/innen Bescheinigungen. Mehrere Befragte der HWKs gaben an, ein Gutachten auf Anfrage von Arbeitgeber/innen bzw. Mitgliedsbetrieben oder Behörden zu erstellen. Zum Teil wurde die De-facto-Anerkennung auf Angehörige osteuropäischer Staaten oder auf jüdische Kontingentflüchtlinge beschränkt. Für eine IHK war der berufliche Abschluss entscheidend: Informelle Gutachten wurden für kaufmännische Berufe erstellt, jedoch nicht für technische, da deutsche Standards oft nicht erreicht seien.

Mehrere Kammern erläuterten, dass weitere informelle Möglichkeiten durch praktische Tests bestehen, z.T. werden die Innungen angefragt, damit Antragsteller/innen in den Werkstätten eine Arbeitsprobe vorlegen können. Für einige Kammern war die Informationslage zum jeweiligen Berufsabschluss entscheidend. Eine IHK äußerte, dass z.B. zu den Berufsbildungssystemen Kubas und Syriens keine ausreichenden Unterlagen verfügbar seien, so dass Antragsteller/innen aus diesen Staaten kein Gutachten angeboten werde.

Fehlende Informationen bzw. Nachschlagewerke zu Ausbildungen von Drittstaaten waren ein Hauptargument der Kammern, die angaben, keine informellen Zeugnisbewertungen zu erstellen. Eine weitere Begründung lag im damit verbundenen Zeitaufwand. Um informelle Gutachten für alle Antragsteller/innen zu ermöglichen, müssten personelle und finanzielle Kapazitäten erweitert werden. Aus den lückenhaften gesetzlichen Rahmenbedingungen resultieren auch Unsicherheiten bei zuständigen Sachbearbeiter/innen, ein Indiz dafür war die relativ hohe Zahl von Befragten, die in diesem Kontext keine Angabe machten.

Die fehlende Rechtsgrundlage resultiert in kreativen Umwegen:

„Was ich schon einmal gemacht habe bei Ländern, die normalerweise beim Bundesvertriebenengesetz eine Rolle spielen, speziell bei Polen, dort gibt es ja Leute, die fallen entweder unter diesen persönlichen Geltungsbereich des BVFGs mit Spätaussiedlerbescheinigung, oder Leute, die fallen da nicht drunter. Nun können diese beiden Leute in der gleichen Ausbildungseinrichtung die gleiche Klasse durchlaufen haben, am gleichen Tag die gleiche Prüfung gemacht haben, und die einen werden anerkannt und die anderen werden nicht anerkannt. So, da helfe ich mir teilweise mit einem Trick, dass ich dann schreibe: Der Antrag musste aus formalen Gründen abgelehnt werden, weil der Antragsteller nicht unter den persönlichen Geltungsbereich des BVFGs fällt. Fiele er darunter, bestünden keine Bedenken, dieses Zeugnis mit einem entsprechenden Gesellenprüfungszeugnis gleichzustellen. Das ist ein juristischer Trick; bedeutet im Umkehrschluss, es kann ein geneigter Leser etwa die Wertigkeit der Abschlussprüfung erkennen.“ (HWK BL-9/03)

„Wir haben auch schon IHKs gehabt, die dann schreiben – unsere macht das nicht – wenn es eine Rechtsgrundlage gäbe, dann wäre Ihre Ausbildung z.B. mit einer Schneiderin gleichzusetzen, also das hilft den Leuten, ja, das hilft ihnen schon. Aber das unterschiedliche Agieren der IHKs hier ist unerträglich, es gibt Leute die machen es einfach nicht, es kann doch nicht vom Wohnort des Antragstellers abhängig sein, ob er so eine Leistung bekommt oder eben nicht.“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08)

Kammern, die informelle Gutachten anboten, argumentierten, dass Migrant/innen ohne ihre Unterstützung kaum Chancen auf einen Arbeitsplatz hätten. „Eine solche Bescheinigung hilft den Leuten dann bei den Bewerbungen.“ (HWK BL-7/01) Eine Befragte einer IHK erklärte sogar, ohne eine Zeugnisbewertung der Kammer würde kein Arbeitgeber in ihrem Bundesland einen im Herkunftsland qualifizierten Migranten einstellen. Ein weiterer Befragter einer IHK gab an, Anfragen aus dem gesamten Bundesgebiet zu bearbeiten, darunter zahlreiche Antragsteller/innen, die von anderen Anerkennungsstellen mit Hinweis auf die Rechtslage abgewiesen wurden. Auch das Informationsbedürfnis der Wirtschaft sei zu berücksichtigen: „Für die Betriebe ist die Bescheinigung aussagekräftig.“ (HWK BL-12/06) Auf eine hohe Erfolgsquote wurde ebenfalls hingewiesen: Ein Befragter einer IHK äußerte, dass 90% der Antragsteller/innen nach der Erstellung eines Gutachtens einen Arbeitsplatz finden.

„Wenn wir uns nur die Abschlüsse angucken würden, müssten wir in dem Fall sagen, nein, machen wir nicht. Aber damit ist niemand geholfen. Wir denken a) immer für den Antragsteller und versuchen immer zu helfen. Und Punkt b ist, auch wenn ich jetzt als Steuerzahler denke, wenn derjenige aus diesem Kreis der Arbeitslosen rauskommt und Arbeit findet; er braucht diese Bescheinigung, um sich überhaupt dem Arbeitsmarkt zu stellen. Darum nehmen wir diese Anträge überhaupt an, um dann eine objektive Aussage drüber machen zu können.

In dieser Bescheinigung steht dann: Aufgrund der eingereichten Unterlagen und der Arbeitserfahrung in dem Bereich in Deutschland, oder es steht drin, dass das Ergebnis aufgrund der Arbeitsprobe und des Fachgesprächs zusammengekommen ist. Also das wird schon angegeben. Es wird nicht spezieller darauf eingegangen, das können wir nicht leisten. Denn das ist eigentlich etwas, was ich neben meiner normalen Arbeit nebenher mache und auch nur mit Unterstützung einer jüngeren Kollegin. Denn das ist sehr arbeitsaufwändig.“ (HWK BL-12/06)

Die Inhalte einer informellen Zeugnisbewertung variieren. Ausgangspunkt ist in jedem Fall die Zuordnung des ausländischen Abschlusses zu einer ähnlichen deutschen Ausbildung.

„Sie bekommen eine gutachterliche Aussage, wenn sie das möchten, zur Vorlage beim Arbeitgeber. Ich habe viele Gutachten erstellt für griechische und italienische Antragsteller, in den Bereichen Büro, Gastronomie – es handelt sich um ein breites Spektrum von Anfragen. Auch im technischen Bereich: Dreher, Maschinenschlosser, da schaue ich, welche Ausbildungsinhalte wurden vermittelt und vergleiche das mit einem entsprechenden deutschen Beruf. Wie ist der Umfang der Unterrichtsstunden, liegt schon Berufserfahrung in diesem Bereich vor usw. Und das bekommt dann der Antragsteller auch bescheinigt, so dass er zumindest schon mal nachweisen kann, über welche Fertigkeiten er im Einzelnen verfügt. Oft bekomme ich diese Anfragen auch von Arbeitgebern, die sagen: Wir haben etwas vorliegen, wir möchten es gerne bewertet haben. Vergleichsbasis ist immer ein deutscher Ausbildungsberuf, und dann wird geschaut welche Inhalte zu dem Berufsbild passen, auch was fehlt wird festgestellt. Wir weisen bei jedem Antragsteller auf die Möglichkeit der Externenprüfung hin, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind.“ (IHK BL-13/09)

Teilweise werden berufliche Erfahrungen im Herkunftsland und/oder in Deutschland bewertet. Unterschiede zu deutschen Ausbildungen werden beschrieben. Erfasst werden auch besondere Fähigkeiten, insbesondere dann, wenn ausländische Ausbildungsinhalte über deutsche hinausreichen.

An Grenzen stoßen informelle Zeugnisbewertungen, wenn es um rechtliche Ansprüche geht, die mit einer formalen Anerkennung verbunden sind. Die gesetzlich geregelte Gleichstellung mit einem deutschen Abschluss bedingt tarifliche Eingruppierung sowie Zugang zu Weiterbildungen. Darauf können Drittstaatsangehörige und EU-Bürger/innen im Bereich der beruflichen Bildung nicht hoffen. Oft bleiben Migrant/innen, die im Herkunftsland selbständig tätig waren, aber in Deutschland keine Chance auf eine Meisteranerkennung haben, über Jahre als „Ungelernte“

beschäftigt. Dem steht gegenüber, dass viele Befragte von Anfragen aus dem öffentlichen Dienst oder aus Unternehmen berichteten, deren Ziel eine Aufwertung oder eine tarifliche Verbesserung für geschätzte Mitarbeiter/innen, die über ausländische Abschlüsse verfügen, ist.

„Und die Betriebe wünschen das, also in dem Bereich habe ich schon öfters Anfragen von Betrieben bekommen, die gesagt haben, ich habe hier einen Gesellen bzw. einen Mitarbeiter, der ist gut, der macht alles super, der ist in seinem Heimatland Elektroinstallateur gewesen, und der muss das jetzt anerkannt bekommen, damit ich den jetzt auch alleine zum Kunden schicken kann. Und da muss ich dann leider die Leute enttäuschen.“ (HWK BL-7/01)

Da eine Gleichstellung mit deutschen Ausbildungen nur für Spätaussiedler/innen rechtlich vorgesehen ist, können die Kammern nicht tätig werden, sogar wenn der betroffene Migrant über besondere Kompetenzen verfügt. Ihm bleibt nur die Chance einer erneuten Ausbildung oder der Externenprüfung. Darüber hinaus ist der Zugang zu Fort- und Weiterbildungen gesetzlich geregelt. Stellen, die für medizinische Fachangestellte zuständig sind, erläuterten, dass sich häufig Arbeitgeber/innen nach Möglichkeiten einer Anerkennung erkundigen, da ohne formale Anerkennung bestimmte Zertifikate, die selbständiges Arbeiten ermöglichen, nicht erworben werden können.

Dennoch ist der Ermessensspielraum der einzelnen Kammern hoch. Eine HWK gab an, dass eine informelle Anerkennung intern als Gesellenqualifikation behandelt werden kann, wenn eine gleichwertige Ausbildung vorliegt. Sie lässt in diesem Fall auch Drittstaatsangehörige zu Meisterqualifizierungen zu. Außerdem gibt sie bei einer Ausnahmegewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle für besonders qualifizierte Drittstaatsangehörige positive Stellungnahmen bei der übergeordneten Behörde ab.

„Die sind teilweise sehr, sehr dankbar, und melden sich dann auch noch mal. Ich habe erlebt, dass einige sich selbstständig gemacht haben, haben mittlerweile den Meister gemacht. Also das ist ganz schön. Wir haben etliche, die dann die Meisterschule besuchen. Für einen Deutschen ist der Meistertitel vielleicht nicht mehr so mit Prestige verbunden wie für manche Ausländer. Für die ist das fürs Selbstwertgefühl unwahrscheinlich wichtig, das in ihrem Geschäft aufzuhängen. Nach dem Motto, wenn sie das geschafft haben, dann sind sie hier richtig angekommen. Dass sie das mit Erfolg bewältigen. Also für die ist das eine unheimliche Bestätigung, sowohl privat als auch geschäftlich.“ (HWK BL-12/06)

Im Bereich der beruflichen Bildung ist das Instrument informeller Bescheinigungen weit verbreitet. Anerkennungsstellen für landwirtschaftliche Berufe wenden es überwiegend an, auch bei den befragten IHKs wird es mehrheitlich genutzt. Das große IHK-Engagement ist u.a. darauf zurückzuführen, dass der DIHK die Erstellung informeller Gutachten empfiehlt und sich im „Nationalen Integrationsplan“ verpflichtete, weiter dafür zu werben. Für die HWKs ist kein vergleichbares Engagement des Dachverbandes zu verzeichnen; dennoch bietet fast die Hälfte der befragten HWKs informelle Bescheinigungen an.

Teilanerkennung

Das Anerkennungsangebot ist nicht nur von der Möglichkeit, einen Antrag zu stellen abhängig. Große, positive Auswirkungen im Hinblick auf eine weitere Ausübung des erlernten Berufs haben Anpassungsmaßnahmen, die im Fall einer Teilanerkennung zur Anwendung kommen, wenn bestimmte Ausbildungsteile, die das deutsche Berufsbild prägen, nicht vorliegen. Um eine Nichtanerkennung im Fall von Defiziten zu vermeiden, wurde das Instrument der Teilanerkennung

durch die EU-Anerkennungsrichtlinien eingeführt und in deutschen Berufsqualifikationsgesetzen umgesetzt. EU-Bürger/innen haben das Recht, im Fall von fehlenden Ausbildungsteilen zwischen einer Eignungsprüfung und einer Anpassungsmaßnahme zu wählen. Nur für juristische Abschlüsse und Wirtschaftsprüfer/innen wird eine Eignungsprüfung vorgeschrieben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Anpassungsmaßnahmen in Deutschland oft nicht in Form eines institutionalisierten Lehrgangs erfolgen, sondern im Rahmen eines Praktikums.

Im Rahmen der Befragung wurde untersucht, ob und in welcher Form Teilanerkennungen in der Praxis deutscher Anerkennungsstellen zur Anwendung kommen (Abb. 19). Von besonderem Interesse ist, ob dieses Instrument auch nicht privilegierten Gruppen zukommt: in diesem Fall Spätaussiedler/innen und Drittstaatsangehörigen. Auch die Rahmenbedingungen können eine entscheidende Rolle für die zukünftige Berufsausübung spielen, z.B. ist die Übernahme der Finanzierung nicht gesetzlich geregelt. Wenn es Antragsteller/innen unmöglich ist, hohe Summen aufzubringen, um die Anpassungsmaßnahme zu finanzieren, versagt das Instrument der Teilanerkennung.

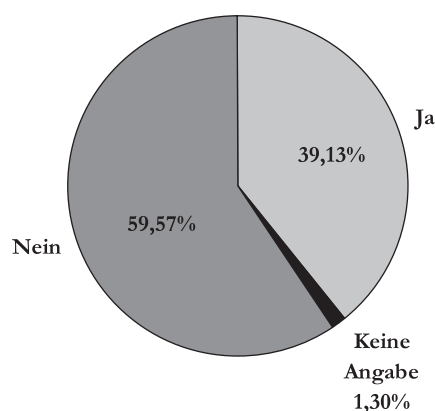
„Bis vor kurzem hat das Arbeitsamt wenigstens die Umschulung in die Altenpflege bezahlt. Aber sorry. Wenn ich hier eine Mittzwanzigerin oder Mittdreißigerin habe, die eigentlich Krankenschwester gelernt hat, also ein ganz anderes Tätigkeitsgebiet, wo sie ganz andere Entwicklungsmöglichkeiten noch hat: eine Fachweiterbildung Intensivpflege oder Anästhesie oder OP-Schwester oder ähnliches. Eine junge Krankenschwester, die hat eine ganz andere Berufswahl getroffen. Und die dann zu zwingen, Altenpflegerin zu werden. Das haben ein paar gemacht, aus lauter Resignation, weil die gesagt haben: Ich will meine Rechnungen endlich selber bezahlen und nicht um jeden Dreck betteln müssen. Was die sich hier für ein Bein ausreißen, um weiterzukommen. Bis zu einer Kandidatin, die hier den Antrag gestellt hat, sich dann lange nicht gemeldet hat, auf Nachfrage kam: Ich kann aus privaten Gründen nicht. Und irgendwann stand sie hier, der Antrag war 3,5 Jahre alt und sagte: Ich habe das Geld für die Fachschule zusammengespart. Die Frau ist über drei Jahre lang morgens Zeitung austragen gegangen, untertags war sie Hilfsarbeiterin in irgendeiner Fabrik und abends hat sie noch irgendeinen Nebenjob gehabt, ist putzen gegangen. Die hat Geld zusammengespart, um das eine Jahr bei der Fachschule überleben zu können. Die hat es geschafft, aus Eigenleistung. Und was wir hier als Staat machen ist: Wir verweigern denen eine Unterstützung, sei es über BAFÖG, sei es über das Arbeitsamt oder sonst was, produzieren damit Langzeitarbeitslose. Wie wird denn den Kindern ein anständiges Leben vorgelebt, wenn die den Eltern verbieten, in den gelernten Berufen zu arbeiten. Und meiner Meinung nach ist das eine ganz hervorragende Integrationsmaßnahme, den Leuten zu helfen, in ihren Berufen Fuß fassen zu können, auf dass den Kindern dann vorgelebt wird: Mutter büffelt wie ein Tier, damit sie endlich arbeiten gehen darf, Mutter hat eine Prüfung bestanden, Mutter geht arbeiten, Mutter wird gebraucht. Man freut sich, man verdient das Geld, was man jeden Monat ausgibt. Da können die stolz darauf sein. Das ist einfach unter dem Aspekt Menschenwürde, unter dem Aspekt Integrationsmaßnahme eine ganz hervorragende Geschichte. Stattdessen verweigert man denen das, die werden darüber immer älter und irgendwann sind die zwei Jahre, fünf Jahre, zehn Jahre raus aus dem Beruf.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Auf die Frage, ob Teilanerkennungen im Antragsverfahren möglich sind, antworteten 39,13% der Befragten „Ja“, 59,57% „Nein“. Nur 1,30% machten keine Angabe.

Daraus wird ersichtlich, dass einem Großteil der Antragsteller/innen keine Teilanerkennungen bzw. Ausgleichsmaßnahmen angeboten werden. Die Zahl der positiven Angaben, die aus den Bereichen schulische, akademische und juristische Abschlüsse, Meisterqualifikationen, Lehrer, Sozial-, Gesundheitsfach- und akademische Heilberufe stammten, relativierte sich zudem durch Einschränkungen der Befragten. Der Begriff „Teilanerkennung“ wurde mit unterschiedlichen Bedeutungsinhalten belegt. Im Fall der schulischen Abschlüsse wurde es als „Teilanerkennung“ gesehen, wenn nur ein niedrigerer Schulabschluss als beantragt gewährt wird. Eine Maßnahme, die das Erreichen einer höheren Stufe ermöglicht, wird aber nur in Einzelfällen für Spätaussiedler/innen angeboten.

Stellen für akademische und juristische Abschlüsse sowie Lehrerqualifikationen gaben an, dass eine „Teilanerkennung“ vorliege, wenn ein erneutes Studium in Deutschland in Teilbereichen neu durchlaufen werden muss. In diesen Fällen liegt keine Teilanerkennung vor, da Abschlüsse neu erworben werden müssen. Mehrere Befragte aus dem Lehrerbereich erläuterten, dass für EU-Bürger/innen Auflagen im Rahmen des Vorbereitungsdienstes erteilt werden, wohingegen bei Drittstaatsangehörigen in der Regel nur ein Teil der Studienleistungen positiv gewertet werden kann. Die EU-Richtlinien legen fest, dass Berufserfahrung einen Ausgleich bilden kann, insbesondere dann, wenn die Ausbildungsdauer im Vergleich zur deutschen kürzer war. Zehn von zwölf Befragten, die für Lehrererkennung zuständig sind, wiesen darauf hin, dass Berufserfahrung nur bei EU-Bürger/innen geprüft wird.

Abb. 19: Das Instrument der Teilanerkennung



Im Bereich der Sozialberufe liegen uneinheitliche Angaben vor. Da Aspekte des deutschen Rechts für ausländische Antragsteller/innen in der Regel nicht nachweisbar sind, wird eine volle Anerkennung überwiegend nur mit Auflagen erteilt. Dass im Antragsverfahren Berufserfahrung eine Rolle spielt und eine Wahlmöglichkeit zwischen Eignungsprüfung und Anpassungsmaßnahme besteht, wurde von einer Minderheit der Befragten bestätigt. Eine Erzieherstelle gab an, dass Teilanerkennungen generell nicht möglich sind. Eine Stelle, die Erzieheranerkennungen nur für Spätaussiedler/innen anbietet, erläuterte, dass grundsätzlich eine Ausgleichsmaßnahme im Umfang von sechs bis zwölf Monaten nötig ist, um eine Anerkennung zu erreichen. In Bundesland 9 beträgt die Dauer des Anpassungslehrgangs neun bis zwölf Monate; zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Antragstellerin die Finanzierung beisteuern muss. In Bundesland 13 wird Berufserfahrung bei EU-Bürger/innen geprüft; eine Eignungsprüfung ist vorgeschrieben, es besteht keine Wahlmöglichkeit. Dass Berufserfahrung auch bei EU-Bürger/innen nicht bewertet wird, äußerte eine Befragte. Zwei Befragte, die für die Anerkennung von Sozialpädagogen/innen zuständig sind, gaben an, dass derzeit noch keine Nachqualifizierung existiere, die Einrichtung eines Lehrgangs sei jedoch geplant.

Eine wichtige Rolle spielen Teilanerkennungen im Bereich der Gesundheitsfachberufe. Dass ein großer Teil der Stellen auf bestehende Nachqualifizierungsangebote hinweist, ist nicht nur auf die Wirkung der EU-Anerkennungsrichtlinien zurückzuführen, sondern auch darauf, dass Fachkräfte in Kranken- und Altenpflege gesucht sind. Aufgrund der zahlreichen Angaben in diesem

Bereich traten unterschiedliche Rahmenbedingungen und Probleme für Antragsteller/innen besonders deutlich hervor. Nur in einem Bundesland bietet die zuständige Stelle gleiche Verfahren für alle Antragsteller/innen an. Anpassungsqualifizierungen werden hier für alle Migrantengruppen durchgeführt und finanziert. Jährlich finden zwei Kurse für 15 bis 20 Teilnehmer/innen statt. In anderen Bundesländern hängt das Angebot einer Nachqualifizierung einerseits davon ab, ob Plätze in Fachschulen verfügbar sind; zudem muss die Maßnahme in der Regel privat finanziert werden.

Mehrheitlich ordnen Stellen für Gesundheitsfachberufe im Fall einer Teilanerkennung für EU-Bürger/innen Anpassungsmaßnahmen zwischen sechs und zwölf Monaten an. Auch die Wahl einer Eignungsprüfung besteht großteils; diese wird aber nur von einer kleinen Minderheit vorgezogen. Befragte aus zwei Bundesländern gaben an, dass Teilanerkennungen grundsätzlich nicht möglich sind. Zwei Befragte wiesen darauf hin, dass im Fall einer Teilanerkennung keine Wahlmöglichkeit bezüglich der Ausgleichsinstrumente besteht. In einem westdeutschen Bundesland wird eine Eignungsprüfung angeordnet. Nur eine Minderheit der Stellen gab an, dass Drittstaatsangehörige die Möglichkeit einer Ausgleichsmaßnahme nutzen können. Berufserfahrung wird bei ihnen nicht als Ausgleich gewertet. Ein Sonderfall lag in Bundesland 4 vor; hier endet die Anpassungsmaßnahme für EU-Bürger/innen mit einer Prüfung an einer Fachschule. Die EU-Eignungsprüfung beschränkt sich laut Angabe einer Befragten nicht auf Defizite, sondern ist mit der Kenntnisstandprüfung für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen identisch. Dieses Vorgehen ist nicht mit den rechtlichen Bestimmungen vereinbar.

Drittstaatsangehörige und Spätaussiedler/innen sind mehrheitlich gezwungen, eine umfangreiche Kenntnisprüfung zu absolvieren. Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass diese ohne Vorbereitungskurse kaum zu bestehen ist. Befragte aus drei Bundesländern gaben an, dass entsprechende Kurse eingerichtet wurden, z.T. an Fachschulen oder in Krankenhäusern. In einem westdeutschen Bundesland, in dem die Anerkennung von Gesundheitsfachberufen dezentral durchgeführt wird, klagten mehrere Befragte über die schlechte Zusammenarbeit mit Fachschulen und Krankenhäusern, die sich teilweise weigerten, Prüfungen oder Maßnahmen anzubieten. Für Antragsteller/innen wirkt sich dies negativ aus: Da nur wenige Plätze verfügbar sind, sind lange Wartezeiten auf Prüfungen üblich; fehlende Vorbereitungskurse resultieren in hohen Versagensquoten. Kritisiert wurde hier auch, dass die Arbeitsverwaltung nicht bereit ist, die Finanzierung, zumindest in Form eines Zuschusses zu übernehmen.

„Ich bin so dreist zu behaupten: Es gibt keine arbeitslose Krankenschwester, außer die will das so. Unter dem Aspekt bin ich sehr wohl der Meinung, dass ein Arbeitsamt anschließend sagen kann: OK, wir haben die Ausbildung bezahlt, du hast jetzt 3 Monate Zeit, dir eine Stelle zu suchen, und dann kommt das Geld wieder zurück. Und was weiß ich, über welche Höhe: Ob wir über 50 oder 100 Euro im Monat reden, das muss man an dem Bedarf der Familie festmachen.

Ich bin der Meinung, dass dringend gefördert werden muss. In dem Moment, wo die eine Arbeitsstelle finden nach bestandem Examen, muss ich denen a) keine Leistungen mehr erbringen oder eine deutlich reduzierte Leistung, weil die ihren Lebensunterhalt selber finanzieren können durch eigene Arbeit. Und sie zahlen an unseren Staat Sozialabgaben, Steuern und das ist eine super Gewinnsituation. Und sie sind in einem Beruf tätig, wo händeringend Leute gesucht werden, wo Bedarf ist.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

In Berufen, in denen Fachkräftemangel herrscht, wurde besonders deutlich, dass Deutschland noch keine ausreichenden Konzepte für die Zuwanderung qualifizierter Migrant/innen entwickelt hat. Das deutsche Integrationsprogramm beinhaltet bislang keine berufsspezifischen Brückenmaßnahmen, die fehlende Finanzierung bestehender Angebote führt dazu, dass die Arbeitsmarkt-

potenziale von Migrant/innen nicht ausreichend nutzbar gemacht werden. Eine Tätigkeit im unqualifizierten Bereich oder Erwerbslosigkeit wäre in vielen Fällen vermeidbar.

Im Bereich der Nachqualifizierung von ausländischen Ärzt/innen sind verschiedene Institute aktiv, auf die Befragte, die für akademische Heilberufe zuständig sind, vielfach verwiesen. Eine „Teilanerkennung“ liegt bezüglich der Erteilung der Berufserlaubnis vor, wenn nur die Grundqualifikation, aber nicht der Facharztabschluss anerkannt wird. Stellen, die für die Ärzte Weiterbildung zuständig sind, wiesen darauf hin, dass sie Berufserfahrung und Praxiszeiten im Ausland auch bei Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen prüfen. EU-Ärzt/innen und EU-Apotheker/innen erhalten im Regelfall automatisch die Approbation, nur für Psychologische Psychotherapeut/innen wird eine Einzelfallprüfung notwendig. Ein Befragter aus diesem Bereich erläuterte, dass Anpassungslehrgänge für EU-Bürger/innen eingerichtet wurden, die u.a. Klinische Psychologie nachschulen. Ein Befragter, der für die Anerkennung von Apotheker/innen zuständig ist, gab an, dass generell Kenntnisprüfungen für EU-Bürger/innen durchgeführt werden, eine Wahlmöglichkeit besteht nicht. Zur Vorbereitung müssen sich Antragsteller/innen ein Praktikum suchen und begleitend Unterrichtsveranstaltungen bei der Apothekerkammer besuchen. Vermutlich wird dieses Verfahren im Fall von EU-Ausbildungen angewendet, die nicht die Mindeststandards erreichen, die im sektoralen Bereich festgelegt sind.

Die Angaben zu Teilanerkennungen und Nachqualifizierungen im Bereich der beruflichen Bildung wurden mehrheitlich von externen Faktoren bestimmt, da Erläuterungen darauf hinwiesen, dass Nachqualifizierungen nicht von den Kammern selbst, sondern von Arbeitsverwaltungen oder Bildungsträgern angeboten werden. Die Angabe einer „Teilanerkennung“ ist – mit Ausnahme der reglementierten Meisteranerkennung – in der Regel nicht darauf ausgerichtet, durch eine Ausgleichsmaßnahme eine volle Anerkennung zu erreichen. Nur in einem Stadtstaat wurden geeignete Anpassungsqualifizierungen für Migrant/innen in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung entwickelt. „Es wäre schade, wenn man das nicht macht, denn da sind hoch qualifizierte Fachkräfte dabei. Da ist das Geld lohnend ausgegeben, denn das sind wertvolle Mitarbeiter.“ (HWK BL-12/06)

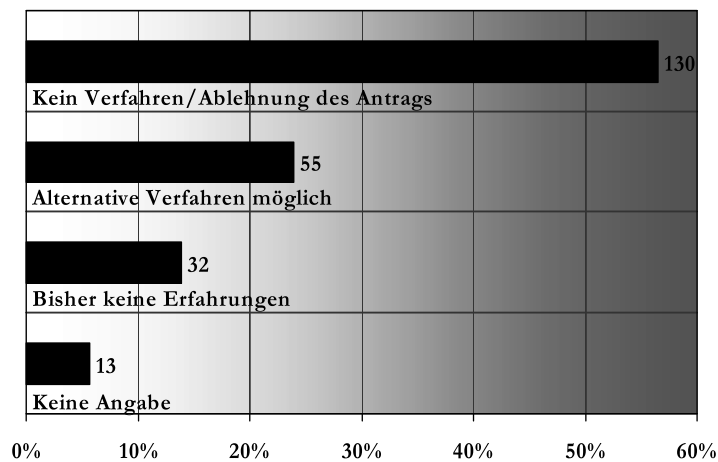
Ein Sonderfall lag bei den Kammern insofern vor, dass ein großer Teil der Befragten die Möglichkeit der Externenprüfung nannte, zu der Inhaber/innen ausländischer Ausbildungen zugelassen werden können. Auf das Angebot von Vorbereitungskursen wiesen nur eine IHK und eine HWK hin; die Kosten müssen in den meisten Bundesländern vom Antragsteller übernommen werden. Angemerkt wurde zudem, dass Migrant/innen in der Prüfung oft an der Fachsprache scheiterten; fachsprachliche Qualifizierungsmaßnahmen wurden aber in keinem Fall erwähnt. Ob das Anerkennungsinstrument der Teilanerkennung im Verfahren verwendet wird, hängt z.T. vom Beruf ab. In diesem Bereich wird besonders deutlich, dass die rechtliche Privilegierung – in diesem Fall von EU-Bürger/innen – in einer inkonsistenten Anerkennungspraxis resultiert.

Anerkennungsmöglichkeiten ohne Zeugnisse

Formale Anerkennung ist primär auf die Bewertung schriftlicher Nachweise ausgerichtet. Insbesondere Flüchtlinge können jedoch häufig keine Zeugnisse vorweisen. Die Lissabonner Anerkennungskonvention sieht daher die Möglichkeit alternativer Verfahren vor. Ob die Anerkennungsstellen derzeit Anerkennungsmöglichkeiten ohne Zeugnisse anbieten, war in diesem Kontext von besonderem Interesse (Abb. 20). Mehr als die Hälfte der Befragten, 56,52%, gab

an, dass Anträge ohne die Vorlage von Zeugnissen abgelehnt werden. Fast ein Viertel, 23,91%, bestätigte alternative Anerkennungsmöglichkeiten. Hier waren zahlreiche Stellen aus dem Bereich der Berufsbildung vertreten, die angaben, dass Spätaussiedler/innen eidesstattliche Erklärungen oder Zeug/innen beibringen können, die das BVFG vorsieht. 13,91% der Befragten waren bisher nicht mit einem derartigen Fall konfrontiert. Zum Teil wurden Rücksprachen mit übergeordneten Stellen als denkbar gesehen, um ein Vorgehen zu bestimmen. In diesen Fällen besteht noch Unsicherheit und Klärungsbedarf; vermutlich trifft dies auch bei Befragten zu, die keine Angabe machten (5,65%).

Abb. 20: Anerkennungsverfahren ohne Zeugnisse



Vom Bundesdurchschnitt gab es im Ländervergleich einige gravierende Abweichungen. In einem großen westdeutschen Bundesland sahen 71,43% der 35 Befragten keine alternative Anerkennungsmöglichkeit, sechs Befragte hatten noch keine Erfahrungen, nur bei vier Kammern existierten Alternativen. In einem ostdeutschen Bundesland und einem Stadtstaat verneinten nur jeweils 27,27% der 11 Befragten alternative Möglichkeiten.

Die Gestaltung von Anerkennungsverfahren für Antragsteller/innen ohne schriftliche Nachweise variierte nach Abschluss. Neben Kammern gaben Stellen für schulische und akademische Abschlüsse, Erzieher/innen, Architekt/innen und Lehrer/innen an, eidesstattliche Erklärungen von Spätaussiedler/innen – teilweise nur in Einzelfällen – zu akzeptieren. Im Fall anderer Migrantengruppen würden Befragte z.T. Kontakt mit dem zuständigen Landesministerium oder der ZAB aufnehmen. Gleichmaßen gaben Stellen aller Abschlusstypen an, dass eidesstattliche Erklärungen in keinem Fall akzeptiert werden.

Neben eidesstattlichen Erklärungen existieren in der Praxis der Anerkennung noch weitere Möglichkeiten für Antragsteller/innen ohne schriftliche Nachweise. Viele Befragte sahen ein Problem darin, Flüchtlinge wegzuschicken, da das Fehlen schriftlicher Nachweise oft nicht die Schuld des Antragstellers sei, sondern Folge von Krieg und Vertreibung. Ein Befragter, der für die Anerkennung von Architekt/innen zuständig ist, berichtete von einem Architekten aus Afghanistan, dessen Unterlagen verbrannt seien:

„Da kann man nichts machen. Und das ist dann natürlich schon eine Härte, so jemanden wieder weg zu schicken, so nach dem Motto, versuche irgendwie in Afghanistan solche Gleichwertigkeitsbescheinigungen

oder so zu bekommen, irgendein Ersatzdiplom – das ist wahrscheinlich völlig unrealistisch, so etwas zu verlangen.“ (Architekt BL-10/01)

Zwei Architektenkammern hielten eine Eintragung in die Architektenliste aufgrund der Auto-didaktenregelung auch ohne Zeugnisse für denkbar. Stellen für Gesundheitsfach- und akademische Heilberufe verwiesen auf Kenntnisstandprüfungen, die angeboten werden können. Eine Lehreranererkennungsstelle, die ausschließlich für Drittstaatsangehörige zuständig ist, führte aus, dass Betroffene aus dem Gedächtnis Details ihrer Ausbildung auflisten und ein Feststellungskolloquium an der Universität absolvieren können.

Im Bereich der Berufsbildung wurden als weitere Möglichkeiten Arbeitsproben genannt, die im Rahmen einer Sachkundeprüfung durch einen Prüfungsausschuss beurteilt werden. Eine HWK eines großen westdeutschen Bundeslands erläuterte, dass sie dokumentenlosen Flüchtlingen auf der Grundlage praktischer Tests informelle Gutachten für den Arbeitsmarkt anbietet. Falls ein Antragsteller eine Existenzgründung anstrebt, kann er ohne Zeugnisse direkt zur Meisterprüfung zugelassen werden. Die HWK eines Stadtstaats befürwortet in derartigen Fällen die Eintragung in die Handwerksrolle; auch auf Gesellenniveau steht die Suche nach unbürokratischen, individuellen Lösungen im Vordergrund.

Derzeit sind Anerkennungsmöglichkeiten für Antragsteller/innen ohne Zeugnisse mehrheitlich nicht vorgesehen. Die Einführung von Kompetenzfeststellungsverfahren könnte in diesem Kontext eine wichtige Alternative zu formalen Anerkennungen bilden, um qualifizierte Migrant/innen zu identifizieren und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu fördern.

6.2.9 Widersprüche

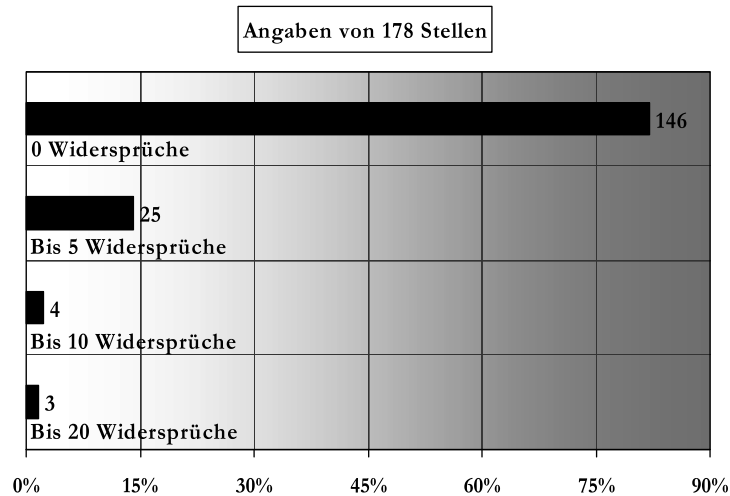
Zahlreiche Befragte berichteten, dass sie viele Anerkennungsanträge ablehnen müssen. In diesem Kontext stellte sich die Frage, ob Antragsteller/innen im Fall einer Nichtanerkennung noch weitere Möglichkeiten bleiben, z.B. durch einen begründeten Widerspruch. Die überwiegende Mehrheit der Befragten, 85,22%, gab an, dass im Rahmen des Verfahrens Widerspruch oder Klage (v.a. bei juristischen Abschlüssen) eingereicht werden kann. 11,74% verneinten diese Möglichkeit, 3,04% machten keine Angabe.

Da in einem formalen Verfahren Rechtsmittel vorgesehen sind, überraschte die relativ hohe Zahl von 27 Anerkennungsstellen, die keine Widersprüche zulassen. Zahlreiche Abschlusstypen waren hier vertreten, darunter IHKs, HWKs und akademische Heilberufe, in Einzelfällen Stellen für Ingenieur/innen, Sozialberufe, akademische Abschlüsse und landwirtschaftliche Berufe.

Da viele Befragte berichteten, dass Antragsteller/innen oft schockiert auf eine Nichtanerkennung reagieren, war die jährliche Zahl der Widersprüche von Interesse. Die Zahlenangaben der Anerkennungsstellen für 2006 waren allerdings überraschend niedrig (Abb. 21). Vertreten sind hier nur Stellen, die angaben, dass Widerspruchsmöglichkeiten bestehen. Insgesamt lieferten 178 Befragte Zahlenangaben zu Widersprüchen. Davon nannten 146 die Zahl 0, nur bei 32 Stellen wurden Widersprüche eingereicht, in auffällig geringem Umfang.

2006 wurden 124 Widersprüche bei 32 Stellen eingereicht. 25 Befragte hatten bis zu fünf Widerspruchsfälle, vier Befragte bis zu 10. Drei Befragte, durchweg aus dem Bereich der schulischen Abschlüsse, die bundesweit jährlich zehntausende von Anträgen bearbeiten, nannten Zahlen zwischen 11 und 20. In den niedrigeren Kategorien sind nahezu alle Abschlussbereiche vertreten.

Abb. 21: Zahl der Widersprüche, 2006



Offensichtlich legen Migrant/innen auch dann keinen Widerspruch ein, wenn sie mit der Bewertung nicht einverstanden sind.

„Wir sagen immer: Die Ausländer sind sehr leidensfähig, die beschweren sich kaum, und es gibt keine Klagen. Also das ist Wahnsinn, weil wir haben ja noch dieses andere Rechtsgebiet, und da ist es schon heftiger.“ (Akademische Abschlüsse BL-14/01)

In diesem Kontext wurde nachvollziehbar, dass mehrere Befragte berichteten, insbesondere Antragsteller/innen aus Osteuropa bzw. den GUS-Staaten sei „Angst“ im Umgang mit Behörden anzumerken, die man ihnen auch im persönlichen Gespräch kaum nehmen könne. Migrant/innen scheuen offenbar jede Form der Konfrontation mit Behörden und anderen Institutionen. Sicherlich spielen auch sprachliche Unsicherheiten eine Rolle; z.T. werden Abläufe in bürokratischen Verfahren oder rechtliche Hinweise in Bescheiden nicht verstanden. Migrant/innen sind daher auf beratende Hilfe bei der Vertretung ihrer Interessen angewiesen.

6.2.10 Austausch und Hilfen für die Zeugnisbewertung

Zeugnisbewertungen setzen Kenntnisse von ausländischen Bildungssystemen voraus. Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen müssen ihr vorhandenes Wissen ständig erweitern, da Berufsbilder in allen Ländern der Welt fortwährenden Entwicklungsprozessen unterworfen sind. Zahlreiche Befragte gaben an, dass insbesondere bei Anträgen aus Drittstaaten keine Informationen zum jeweiligen Berufsabschluss bzw. Bildungssystem greifbar sind.

Netzwerke

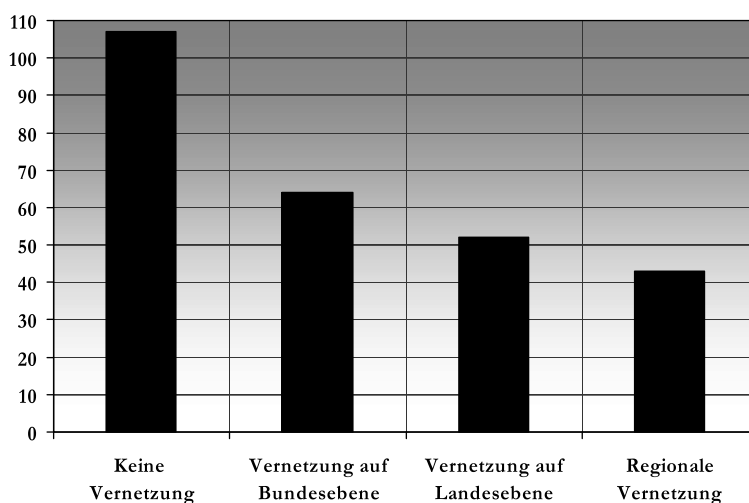
In dieser Situation kann der Austausch mit Kolleg/innen eine wichtige Hilfe sein. Die Vernetzung von Anerkennungsstellen dient dem Informationsaustausch, sowohl im Hinblick auf ausländische

Bildungssysteme als auch, um besonders schwierige Anerkennungsfälle zu diskutieren. Eine wichtige Rolle spielt auch die Umsetzung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen, die oft mit Unsicherheiten und Interpretationsproblemen verbunden ist.

„Z.B. Richtlinie 2005/36/EG: Als wir das Ding hier bekommen haben, war das eine Gesetzesänderung von ca. 20 Gesetzen und 22, 23 Verordnungen als Gesetzesartikel auf 160 Seiten. Völlig unverständlicher Kram im Grunde genommen. Und da hat kaum einer von uns die Zeit, alles zu bearbeiten und das alles gründlich zu lesen. Also tauschen wir uns da aus. Jeder übernimmt den Part, den er bearbeitet oder gelesen hat, und sammelt dann die wichtigen Informationen für uns und wir können dann viel besser und schneller damit arbeiten.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Im Rahmen der Untersuchung wurde daher nach Vernetzungen der Anerkennungsstellen gefragt (Abb. 22).

Abb. 22: Vernetzungen der Anerkennungsstellen



Die Hälfte der Befragten gab an, auf unterschiedlichen Ebenen (regional, landes- und bundesweit) vernetzt zu sein. Damit ist das Verhältnis zu den 46,52%, die keine Vernetzungen pflegen und den 3,48%, die keine Angabe machten, ausgeglichen. Ein Teil der Befragten ohne Vernetzungen wies allerdings darauf hin, dass keine „institutionalisierte“ Vernetzung besteht. Dies ist ein Indiz dafür, dass informelle Netzwerke existieren.

Von 115 Befragten lagen 160 Nennungen zu spezifischen Formen der Vernetzung vor. 64 Befragte sind auf Bundesebene vernetzt, 52 auf Landesebene, 43 auf regionaler Ebene. Einige Stellen sind doppelt oder sogar dreifach vernetzt. In einigen Fällen äußerten Stellen, dass sie sich mit Landes- und/oder Bundesministerien austauschen, jedoch nicht mit anderen Anerkennungsstellen.

Neben IHKs und HWKs gaben Befragte aus den Bereichen Lehreranerkennung und Gesundheitsfachberufe Vernetzungen auf allen drei Ebenen an. Erläuterungen dazu waren vielschichtig. Eine Lehrerstelle ist demnach regional mit dem Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung vernetzt, andere Stellen wiesen auf informelle Verbindungen auf Landesebene hin. Eine Befragte gab an, dass in Zusammenarbeit mit der ZAB ein bundesländerübergreifendes Netzwerk aufgebaut werde, um gemeinsame Seminare zu veranstalten.

Netzwerke bilden offenbar auch Stellen für Gesundheitsfachberufe. Mehrere Befragte erwähnten informelle Kontakte mit Kolleg/innen in ganz Deutschland. In einem großen westdeutschen Bundesland arbeiten Stellen zusammen, um Kenntnisstandprüfungen zu organisieren. Auffällig ist, dass im selben Bundesland andere Stellen für Gesundheitsfachberufe angaben, nicht vernetzt zu sein. Eine Institutionalisierung des Netzwerks liegt demnach nicht vor.

Ein Austausch auf Bundesebene lag bei Stellen für schulische Abschlüsse, landwirtschaftliche Berufe, IHKs, Steuerberater/innen, Architekt/innen und akademische Heilberufe vor. Befragte wiesen auf die im Bund aktiven Dachverbände hin, die Kontakte teilweise organisieren. Bezüglich der Anerkennung wird vielfach ein konsistentes Vorgehen in den Bundesländern angestrebt. Die Vorsitzenden der Eintragungsausschüsse der Architektenkammern treffen sich ein- bis zweimal jährlich. Einheitlichkeit ist auch das Ziel der bundesweiten Vernetzung im juristischen Bereich. Anlässlich des „Morgenbesser-Urteils“, das die Anerkennung von EU-Bürger/innen mit juristischen Abschlüssen auf eine neue rechtliche Basis stellte, wurden bei mehreren bundesweiten Treffen Konsequenzen des EuGH-Urteils diskutiert. Die Landesjustizverwaltungen tauschen – wie auch andere berufsspezifische Anerkennungsstellen – Anerkennungsentscheidungen anonymisiert aus.

Bundesweiter Austausch sowie regelmäßige Treffen finden desweiteren im Bereich der Humanmediziner/innen und Tierarzt/innen statt. Letztere sind in der „Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz“ (LAGV) zusammengeschlossen. Befragte aus diesen Bereichen wiesen darauf hin, dass insbesondere bei Antragsteller/innen, die über eine Berufserlaubnis eines Bundeslands verfügen und in ein anderes Bundesland umziehen, Akten weitergegeben werden, um die erneute Zeugnisbewertung zu erleichtern. Sachbearbeitertagungen von Ärztekammern finden zudem auf Landesebene statt.

Von besonderem Interesse war auch der Austausch der IHKs und HWKs, da aufgrund der regionalen Autonomie sogar innerhalb eines Bundeslandes große Unterschiede bei Anerkennungsverfahren vorherrschen. IHKs waren besser vernetzt als HWKs. 16 der befragten IHKs gaben an, nicht vernetzt zu sein, 18 pflegten Netzwerke. Die Kategorie „Bundesweite Vernetzung“ wies die größte Häufung auf; das DIHK-Anerkennungsnetzwerk, vom Dachverband koordiniert und gefördert, wurde vielfach genannt. Im Handwerk besteht kein vergleichbares Netzwerk. Auch auf Landesebene tauschten sich IHKs aus, in einem Bundesland wird ein jährliches Treffen veranstaltet. Einige IHKs bilden regionale Netzwerke mit der HWK und der Arbeitsverwaltung. Von 33 HWKs gaben 19 an, nicht vernetzt zu sein, 14 HWKs waren vernetzt. Einige HWKs sprachen von einer bundesweiten Vernetzung, eine HWK wies auf den ZDH hin. Einige HWKs gaben einen Austausch auf Landesebene an. In einem großen westdeutschen Bundesland gaben sechs HWKs an, dass es keine Vernetzung gäbe. Weitere Befragte merkten an, dass der Austausch zwischen HWKs bezogen auf Anerkennung verbesserungsfähig sei.

Mangelnde Vernetzung beklagte eine Befragte, die für die Anerkennung von Sozialpädagog/innen zuständig ist. Sie erläuterte, dass es ihr in mehreren Bundesländern nicht gelungen sei, Kontakt mit zuständigen Kolleg/innen aufzunehmen, da in ihrem Bereich, je nach Bundesland, unterschiedlichen Ministerien die Verantwortung für Anerkennungsverfahren obliegt: Bildungs-, Jugend- und Sozialministerien sind beteiligt.

Insgesamt wurde deutlich, dass Synergieeffekte, die durch ein Netzwerk zum Tragen kommen, zu wenig genutzt werden. Nur zum Teil werden Kontakte institutionalisiert; Treffen finden oft nur unregelmäßig statt, obwohl die Ergebnisse positive Auswirkungen auf den Arbeitsalltag

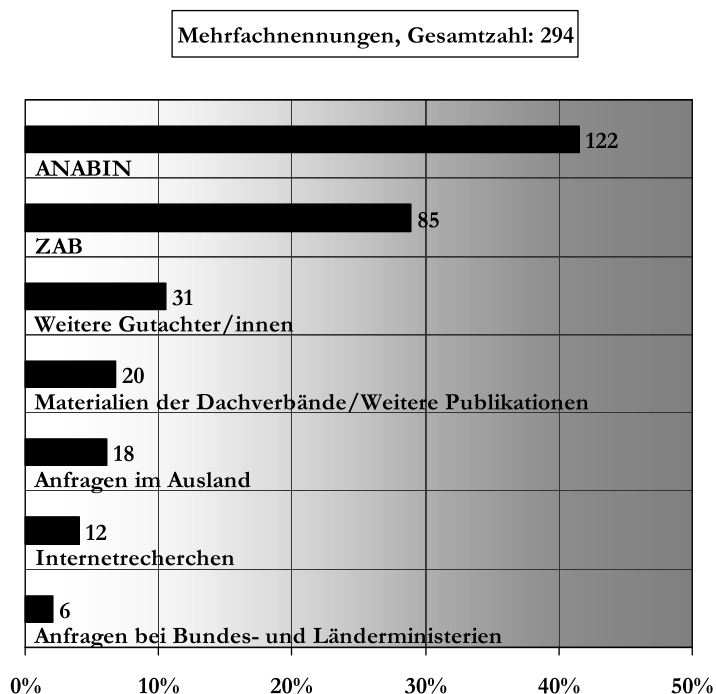
haben. Für einen informellen Informations- und Erfahrungsaustausch sind persönliche Kontakte die Basis. Um diese zu intensivieren oder erst herzustellen, wäre ein koordiniertes Vorgehen der übergeordneten Stellen hilfreich.

Bislang bleibt das große Expertenwissen einzelner Mitarbeiter/innen oft in der eigenen Institution verborgen und anderen Anerkennungsstellen unbekannt. Ein Befragter einer IHK berichtete, er habe in jahrzehntelanger Arbeit für jedes Land der Welt eine Synopse geschaffen, in der das Bildungssystem erläutert wird und spezifische Berufe beschrieben werden, inklusive der fremdsprachigen Berufsbezeichnung, der Ausbildungsdauer in Monaten und vergleichbaren deutschen Berufsbildern. Mit Hilfe dieses Systems können Anträge schnell und effizient bearbeitet werden. Der Schatz an Erfahrungswissen, den dieser Experte durch tausende von formalen und informellen Anerkennungsverfahren verkörpert, könnte für hunderte von Kolleg/innen in ganz Deutschland nutzbringend sein; doch ohne Netzwerke, ohne Austausch bleibt eine gemeinsame Wissensgenerierung unmöglich.

Informationen für die Zeugnisbewertung

Um zu untersuchen, auf welche Informationsbestände Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen zurückgreifen und ob sie externe Gutachter einzuschalten, wurden Befragte gebeten, ihre Hilfen für die Zeugnisbewertung zu nennen (Abb. 23). Mehrfachnennungen waren möglich. Vorgegeben wurde die Kategorie „ANABIN“, da die Datenbank der ZAB für die Bewertung ausländischer Abschlüsse eingerichtet wurde. Insgesamt lagen 294 Nennungen vor.

Abb. 23: Informationsmöglichkeiten für die Zeugnisbewertung



122 Nennungen entfielen auf ANABIN, 85 auf die ZAB. Weitere Gutachter wurden von 31 Stellen angefragt. Auf Materialien der Dachverbände, Nachschlagewerke und weitere Publikationen verwiesen 20 Befragte. Anfragen im Ausland wurden von 18 Stellen getätigt. Zwölf Befragte nannten eigene Internetrecherchen, sechs Anfragen bei Bundes- und Länderministerien.

Die Datenbank ANABIN

ANABIN wurde demnach von 98 Befragten (42,61%) nicht genutzt, weitere 10 Befragte (4,35%) machten dazu keine Angabe. Besonders überraschend bei diesem vergleichsweise hohen Wert der Nichtnutzer ist die verbreitete Nachfrage von Befragten, wer oder was ANABIN sei. Sie gaben an, erst durch die Befragung von der Existenz der Datenbank erfahren zu haben.

„Kenne ich gar nicht. Unsere Verwaltung hat vor einigen Jahren beschlossen, auf Teufel komm raus zu sparen; das hatte zur Folge, dass einem riesigen Teil der Mitarbeiter der Internet-/Emailzugang gekürzt wurde. Ich gehöre dazu. Ich habe keine EDV-technischen Verbindungen zur Außenwelt. Ja, das ist Mittelalter. Es gibt aber ein regelrechtes Netzwerk unter den Medizinalaufsichtlern. Wir tauschen uns dann telefonisch aus. Die, die mich kennen, kennen dieses Elend und prüfen für mich das dann im Internet und faxen mir das dann.“
(Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Falls kein Internetzugang besteht, kann ANABIN in einer CD-ROM-Version genutzt werden. Wenn die Datenbank bekannt war, wurde sie in unterschiedlichen Abschlussbereichen verwendet. Allerdings zeigten sich große Unterschiede bei der Bewertung des Nutzwerts durch abschluss-spezifische Stellen. Anerkennungsstellen können nicht nur die öffentlich zugänglichen Informationen über Schulsysteme und Universitäten einsehen, ihnen steht ein Behördenzugang zur Verfügung, der ihnen tausende von individuellen Gutachten zugänglich macht. Diese sind nach Ländern und Berufsbezeichnungen gelistet, eine weitere Strukturierung fehlt, so dass bei wichtigen Herkunftsländern wie Russland eine große Menge von Titeln überblickt werden muss. Für außereuropäische Länder liegen häufig nur wenige Gutachten vor. Den entsprechenden Abschlusstyp aus einem vergleichbaren Jahrgang zu finden, ist auch in diesem Fall schwer.

Andererseits ist ANABIN die umfassendste Datensammlung zu ausländischen Abschlüssen in Deutschland; wenn Informationen nicht erfasst sind, ist die Wahrscheinlichkeit, auf andere Quellen ausweichen zu können, oft gering. Ein Befragter aus dem Bereich der akademischen Abschlüsse wies auf die große Bedeutung der „bibelähnlichen Grundlageninfos“ in ANABIN hin. Er erläuterte, dass eine Fülle von ausländischen Hochschulen und akademischen Abschlüssen erfasst sei, die im Kontext der automatisierten Gradgenehmigung verwendbar seien: „Und damit bekommt diese Datenbank einen sehr hohen Stellenwert, da sie als Entscheidungshilfe beachtliche Hilfe leistet. Und sie schafft auch Rechtssicherheit.“ (Akademische Abschlüsse BL-1/04)

Die Angaben der Befragten innerhalb anderer Abschlusstypen waren uneinheitlich. In Bundesland 1 sind zahlreiche Stellen für Gesundheitsfachberufe zuständig, 14 beteiligten sich an der Befragung. Jeweils sieben Befragte gaben an, die Datenbank zu nutzen bzw. nicht zu nutzen. Mehrere Stellen für schulische Abschlüsse verwenden ANABIN in jedem Fall. Eine Zeugnisanerkennungsstelle gab an, dass zu wenige Informationen zum Niveau von ausländischen Schulsystemen erfasst sind, eine weitere sah generell eine zu geringe Fokussierung auf schulische Abschlüsse. Mehrere Befragte aus dem Lehrerbereich äußerten, dass eine verbesserte Strukturierung der Datenbank vonnöten sei, die Bewertung der Gleichwertigkeit komme oft zu kurz. Dass ANABIN

schwerpunktmäßig für akademische Zwecke entwickelt wurde, schlägt sich negativ auf den Bereich der Berufsbildung nieder. Zahlreiche IHKs, HWKs und Landwirtschaftskammern gaben an, ANABIN sei für ihre Zwecke nutzlos.

Eine Befragte, die für die Anerkennung von akademischen Heilberufen zuständig ist, gab an, die Datenbank inzwischen zu meiden, da mehr Probleme als Erleichterungen mit ihren Inhalten verbunden seien:

„Weil die Informationen, die ich brauche von ANABIN nicht kommen, ich bräuchte mehr Formalismen, also ich muss einfach wissen, wie heißen die Dokumente die die vorlegen müssen, und diese Informationen hat ANABIN in der Regel nicht hinterlegt.

Es ist mir auch ehrlich gesagt zu blöde, dann 500 Fälle da aufzuklicken, nur um die Info zu kriegen. Also, das ist ein bisschen ungut gemacht, also unpraktisch gemacht, und wenn ich das nach Bonn schicke, dann kriege ich eigentlich nicht die Aussagen, die ich möchte, also in den seltensten Fällen. Ich bin jetzt dazu übergegangen, die Botschaften vor Ort anzufragen.“ (Akademische Heilberufe BL-8/02)

Es wurde ersichtlich, dass bei Anerkennungsstellen mehr für ANABIN geworben werden sollte, um ihren Bekanntheitsgrad zu fördern. Auch ein Ausbau der Datenbank, insbesondere im Hinblick auf Informationen zu beruflichen Abschlüssen erscheint notwendig.

ZAB-Gutachten

Von mehreren Befragten wurde die essenzielle Bedeutung der ZAB für die Arbeit der Anerkennungsstellen hervorgehoben, da ihre Gutachten an schwierigen Punkten ansetzen, z.B. wenn ausländische Zeugnisse wenig über Ausbildungsinhalte aussagen. Eine Befragte aus dem Bereich Gesundheitsfachberufe wies darauf hin, dass im Fall fehlender Informationen Anträge ohne die Hinweise der ZAB abgelehnt werden müssten.

„In der Regel scheitert es im Vorfeld daran, dass das Curriculum nicht beigebracht werden kann oder nur mit übermäßig großem Aufwand beigebracht werden kann. Ich kann dann die Qualität der dortigen Schule so gut wie gar nicht überprüfen, ich bediene mich dann immer noch der ZAB in Bonn, die vielfach Erkenntnisse über die Länder haben, die Schulen kennen und das einsortieren können. Die werden dann um Stellungnahme gebeten, wenn es sich mal um exotischere Länder handelt wie Mali, Ghana.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Auffällig ist, dass ZAB-Gutachten nur in Einzelfällen von Befragten aus dem Bereich der Berufsbildung genannt wurden. Die mangelnde Berücksichtigung der ZAB ist kaum nachvollziehbar, da Kammern vielfach über fehlende Informationen zu Drittstaaten klagen; für die Einzelfallprüfung können individuelle Gutachten der ZAB angefragt werden. Ein Befragter einer HWK bezweifelte die Kompetenz der ZAB im Bereich der Berufsbildung; es erscheint möglich, dass diese Einschätzung auch bei anderen Kammern vorliegt. Die wenigen Stellen für Ausbildungsberufe, die Gutachten der ZAB nutzen, fragen diese auch im informellen Bereich an.

Auch von Befragten anderer Abschlusstypen wurde die Qualität der ZAB-Gutachten bemängelt:

„Dann habe ich eine Aussage bekommen, und die war so etwas von nichtssagend, auch nur auf mein Schreiben geschrieben per Hand. Das fand ich dann schon etwas unbefriedigend.“ (Gesundheitsfachberufe BL-12/04)

Mehrere Befragte, u.a. eine Architektenkammer und Stellen für Gesundheitsfachberufe, gaben an, auf ZAB-Gutachten zu verzichten. Sie verwiesen auf die prekäre personelle Situation der

ZAB, die durch Kürzungen der Länder bedingt ist: „Da werden auch weiterhin noch Stellen abgebaut zu Lasten der Antragsteller.“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08) ZAB-Abstinenz wurde von einer Befragten, die u.a. für die Anerkennung von Fachschulabschlüssen zuständig ist, damit begründet, dass Gutachten der ZAB nicht konsistent seien; unterschiedliche Gutachter/innen kämen bei gleich gelagerten Fällen nicht zum selben Ergebnis:

„Der eine ist großzügig und sagt: ‚Assistenten‘ gebe ich dem, der andere prüft gewissenhaft und sagt nein, da fehlen Stunden etc. In dem einen Fall heißt es: keine direkte Anerkennung, und im anderen heißt es: direkt. Und da haben wir versucht innerhalb unseres Teams, einen Ausgleich zu finden, indem wir diese Kenntnisprüfung machen mit Schulen, weil es einfach zu einer Ungleichbehandlung kam. Uns ist dann eben irgendwann aufgefallen, wenn man dem einen am gleichen Tag eine Auflage erteilt oder eben ablehnt, und dem nächsten gibt man es auflagenfrei – irgendwann kommt man dann zu der Erkenntnis: Das kann nicht gerecht sein.“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08)

Um Chancengleichheit herzustellen, wurde in dieser Stelle die Einführung einer Prüfung beschlossen; auf Gutachten wird verzichtet.

Weitere externe Expert/innen

„Wir haben keine Experten – leider nicht – für bestimmte Ausbildungen in Drittländern. Das wäre im Interesse einer wirklichen Beurteilung einer Gleichwertigkeit sicher sehr wünschenswert, aber das ist ja nicht leistbar. Das ist für ein kleines Bundesland ohnehin nicht leistbar. Denn eines ist doch klar: Nicht die Stundenzahl alleine ist entscheidend für das Niveau einer Ausbildung, sondern das Ausbildungsniveau im Drittland generell. Der reine Vergleich von Stunden stößt ja an Grenzen. Eine wirklich objektive Beurteilung ist ja schwer möglich, weil Sie die Verhältnisse dort nicht kennen.“ (Akademische Heilberufe BL-15/03)

Um Unterstützung bei der Bewertung ausländischer Abschlüsse zu erlangen, wenden sich Anerkennungsstellen an externe Gutachter bzw. an im Berufsfeld kompetente Expert/innen. Im Bereich der juristischen Abschlüsse wurde ein bestimmter Gutachter genannt, der von mehreren Stellen regelmäßig angefragt wird. Angaben aus anderen Abschlussbereichen waren ungenauer. Befragte aus den Bereichen akademische Heilberufe und Ingenieur unterhalten Kontakte zu Universitäten. Als Gutachter fungieren Professor/innen, die teilweise im Ausland tätig waren und in ihrem Gebiet Urteile über entsprechende Ausbildungen abgeben können. Eine Ärztekammer erwähnte Mitarbeiter/innen des Pädagogischen Zentrums in Berlin als Bewertungshilfe, auch die Bundesärztekammer wird in schwierigen Fällen herangezogen. Befragte, die für die Anerkennung von tiermedizinischen Fachangestellten zuständig sind, wenden sich an Tierärzt/innen, die als Ausbilder/innen oder Prüfer/innen aktiv sind. Stellen für Gesundheitsfachberufe kontaktieren Fachschulen. IHKs berichteten, dass Ausbildungsberater/innen in die fachliche Bewertung einbezogen werden.

Anfragen im Ausland

Anfragen im Ausland haben verschiedene Adressaten; insbesondere deutsche Botschaften und Konsulate wurden von Befragten aus den Bereichen akademische Heilberufe, schulische und akademische Abschlüsse genannt. IHKs verwiesen auf Außenhandelskammern. Ärztekammern nutzen den Auslandsdienst der Bundesärztekammer, Architektenkammern kontaktieren das Verbindungsbüro in Brüssel. Befragte, die für Ingenieur/innen zuständig sind, richten Anfragen an ausländische Universitäten, um Details über Inhalte spezifischer Ingenieurausbildungen zu erlan-

gen. Zuständige ausländische Stellen wurden von Befragten aus den Bereichen Wirtschaftsprüfer und Gesundheitsfachberufe angegeben; letztere wenden sich v.a. an Gesundheitsbehörden neuer EU-Mitgliedstaaten, um eine Konformitätsbescheinigung für Qualifikationen von Antragsteller/innen zu erlangen.

Materialien der Dachverbände und weitere Publikationen

Weitere Informationsquellen für die Zeugnisbewertung sind Nachschlagewerke und Publikationen zu ausländischen Bildungssystemen sowie Materialien der Dachverbände. Eine Architektenkammer erläuterte, dass von der Bundesarchitektenkammer „Checklisten“ erstellt wurden, die Modulgruppen aufführen, z.B. Baugeschichte oder Architekturtheorie, und als Hilfestellung bei der Zuordnung von Fächern fungieren. Sie seien die Grundlage für die Bewertung. IHKS verwiesen auf das DIHK-Kompendium zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse; Spezialist/innen des DIHK fungieren auch als Ansprechpartner/innen in Problemfällen. Von HWKs wurden Empfehlungen des ZDH zur Anerkennung und Materialien des DHKT zu Berufsausbildungen genannt. Die Kammern gaben zudem BIBB-Publikationen zu deutschen Berufsbildern und zur Bewertung osteuropäischer Ausbildungen an. Befragte von HWKs nutzen auch Broschüren zu ausländischen Abschlüssen, die in den 80er Jahren für die Anerkennung von Spätaussiedler/innen erstellt wurden. In Bezug auf EU-Anerkennungen wird auf CEDEFOP-Publikationen zu europäischen Bildungssystemen zurückgegriffen. Als länderspezifisches Nachschlagewerk wurde das regelmäßig aktualisierte Internationale Handbuch zur Berufsbildung erwähnt, das zu den wenigen Publikationen gehört, die ausländische Ausbildungen in Drittländern beschreiben. Auch berufsspezifische Literatur wurde angegeben, beispielsweise verwies ein Befragter aus dem Bereich akademische Heilberufe auf das „Handbook of Medical Schools“.

Internet

Wenn Informationen zu ausländischen Abschlüssen nicht verfügbar sind, verlegen sich vergleichsweise wenige Befragte auf Internetrecherchen. Dies ist z.T. darauf zurückzuführen, dass die Nutzung fremdsprachiger Internetseiten entsprechende sprachliche Kompetenzen voraussetzt. Obwohl ausländische Universitäten auf ihrer Homepage häufig detaillierte Informationen zu den Inhalten und Fächern akademischer Ausbildungen bereitstellen, wird dieses Angebot nur von einzelnen Befragten, z.B. aus dem Bereich der Lehreranererkennung, erwähnt. Internetseiten und -Datenbanken, die explizit genannt wurden, sind mehrheitlich deutschsprachig, z.B. Internetseiten der EU-Kommission, des BIBB und des ISOPLAN-Instituts, in dessen Datenbank „Mobilität und Integration“ u.a. das Bildungssystem der Türkei beschrieben wird. Auch die BA-Datenbank „Berufenet“ wird genutzt.

Bundes- und Länderministerien

Vergleichsweise selten waren Anfragen bei Bundes- und Länderministerien im Kontext einer Hilfestellung bei der Zeugnisbewertung vertreten. Mehrere Befragte verwiesen auf das BMWi, das insbesondere bei der Umsetzung von EU-Anerkennungsrichtlinien aktiv ist. Von Befragten, die im Gesundheitsbereich tätig sind, wurde das Bundesministerium für Gesundheit als Ansprech-

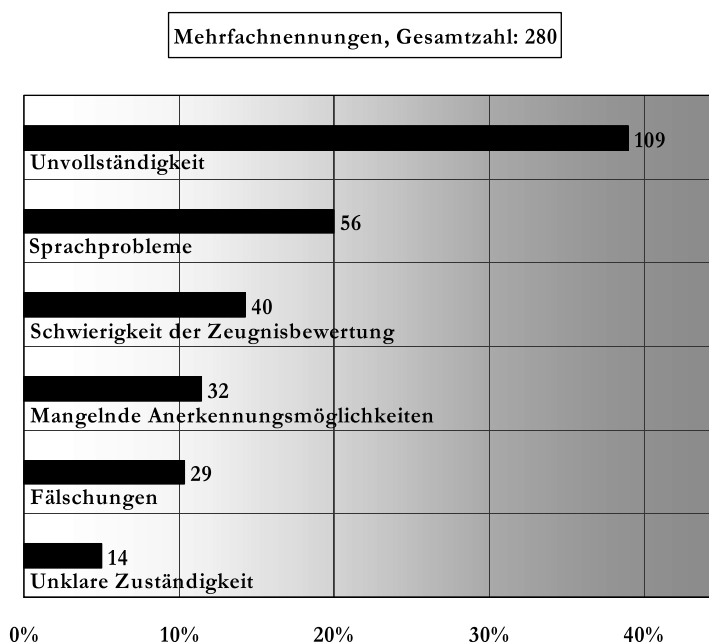
partner angegeben. Bei grundlegenden Problemen im Feld der Anerkennung wenden sich Befragte in erster Linie an das Kultusministerium des jeweiligen Bundeslandes. In fachspezifischen Fragen wurde das Länderministerium genannt, dem die Aufsicht über das abschlusspezifische Anerkennungsverfahren obliegt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Anerkennungsstellen Unterstützung brauchen, um Zeugnisse im individuellen Fall bewerten zu können. Die Qualität derartiger Hilfen wirkt sich auf die Qualität des Anerkennungsverfahrens aus. Derzeit findet eine Qualitätskontrolle der Anerkennungspraxis in Form eines umfassenden Monitorings nicht statt.

6.2.11 Problembereiche

Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen verfügen oft über großes Erfahrungswissen. Um Hindernisse im Handlungsfeld der Anerkennung zu identifizieren, wurde nach subjektiven Einschätzungen zu Problembereichen der Anerkennungspraxis gefragt. Die Kategorien der Abb. 24 entstanden durch spezifische Häufungen bei Angaben der Befragten. Mehrfachnennungen waren möglich; insgesamt lagen 280 Nennungen vor. 32 Befragte machten keine Angabe oder wiesen darauf hin, dass sie keine Probleme sehen. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn die Zahl der jährlichen Anerkennungsverfahren gering ist.

Abb. 24: Probleme



Fast die Hälfte aller Befragten (47,39%) sah in der Unvollständigkeit der Unterlagen ein Problem. An zweiter Stelle standen fehlende Sprachkenntnisse der Antragsteller/innen mit 24,35%. Schwierigkeiten bei der Zeugnisbewertung nannten 17,39%. Mangelnde Anerkennungsmöglichkeiten stellten für 13,91% der Befragten ein Problem dar; fast gleichauf lagen die Nennungen zu Fä-

schungen: 12,61%. Dass Zuständigkeiten der Anerkennungsstellen oft unklar seien, gaben hier 6,09% der Befragten an.

Unvollständigkeit

Probleme im Ablauf des Anerkennungsverfahrens ergeben sich, wenn die erforderlichen Nachweise fehlen. Mehrere Befragte monierten, dass die notwendige Beglaubigung der Zeugnisse oft nicht erfolgt sei, Übersetzungen stammen teilweise nicht von amtlich beeidigten Übersetzer/innen. Befragte von IHKs und HWKs, die nur formale Anerkennungsverfahren durchführen, gaben an, dass die Spätaussiedlerbescheinigung häufig nicht beigebracht wird, auch wenn die Antragsteller/innen angeben, zur durch das BVFG privilegierten Gruppe zu gehören. Anerkennungsstellen für akademische Heilberufe, Facharztqualifikationen und Gesundheitsfachberufe wiesen im Kontext neuer EU-Mitgliedstaaten auf fehlende Konformitätsbescheinigungen hin. Ein Befragter einer Ärztekammer erläuterte, dass diese vom Antragsteller oft schwer zu beschaffen sind. Ohne Bescheinigung kann jedoch die Approbation nicht erteilt werden. Wenn Bescheinigungen vorgelegt werden, seien sie z.T. nicht verwertbar, da Inhalte nicht ausreichend sind. Auch wenn die Anerkennungsstelle selbst tätig wird, reagieren ausländische Behörden teilweise nicht auf Briefe. Im Fall Bulgariens sei zudem nicht klar, welche Behörde für die Ausstellung zuständig ist.

Mehrere Befragte äußerten, dass unvollständige Unterlagen häufig nicht auf die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft der Antragsteller/innen zurückzuführen sind. Insbesondere Flüchtlinge haben z.T. aus politischen Gründen keine Möglichkeit, Nachweise zu beschaffen, z.B. durch die Anforderung einer zweiten Zeugnisausstellung. Dies wird dennoch von Antragsteller/innen verlangt, teilweise ist das Rote Kreuz behilflich. Eine Befragte des Bereichs schulische Abschlüsse wies darauf hin, dass derzeit v.a. Antragsteller/innen aus Afghanistan mit diesem Problem konfrontiert sind, aber auch Kosovaren. Ein Mitarbeiter einer Landeszahnärztekammer erläuterte, dass Zahnärzt/innen aus Krisengebieten bei ihrer Flucht verständlicherweise nicht bedenken, dass sie ohne Bescheinigungen ihres Herkunftslandes, die z.B. die Zugehörigkeit zu ihrer Berufsorganisation bestätigen, keine Anerkennungschancen haben.

Eine besondere Härte wurde deutlich, wenn Anerkennungsstellen detaillierte Nachweise wie Fächerkataloge und Einzelbenotungen verlangen, über die Antragsteller/innen nicht verfügen, weil sie nur ihr Abschlusszeugnis aufbewahrt haben. Fehlende Unterlagen in diesem Bereich wurden von Stellen für Gesundheitsfachberufe und Ingenieur/innen, aber auch von IHKs und HWKs genannt. Zeugnisse seien demnach nicht aussagekräftig genug, um eine Zeugnisbewertung durchzuführen. Ob das Fehlen derartiger Ausbildungsdetails zu einer Ablehnung des Antrags führt oder nur das Verfahren erschwert, ging aus den Erläuterungen nicht hervor.

Ein Sonderfall lag bei einem Befragten aus dem Bereich der akademischen Abschlüsse vor; nicht Unvollständigkeit, sondern die Zusendung überflüssiger Dokumente durch Antragsteller/innen wurde von ihm als Problem genannt.

Kommunikationsprobleme

Einen wichtigen Problembereich im Rahmen des Anerkennungsverfahrens sahen Befragte in schlechten Deutschkenntnissen der Antragsteller/innen. Mangelnde Sprachkompetenzen wirken

sich vielfach negativ aus. Stellen für Lehrer/innen, juristische Abschlüsse, akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe gaben an, dass das geforderte Sprachniveau bzw. fachsprachliche Kenntnisse vielfach nicht ausreichend sind. In diesem Kontext wurden die Brückenmaßnahmen im Ärztebereich, die verschiedene Institute anbieten, positiv hervorgehoben, da sie auch Sprachförderung beinhalten. Allerdings seien nicht genug Plätze verfügbar, die auf deutschsprachige Kenntnisstandprüfungen vorbereiten. Anerkennungsverfahren für Lehrer/innen würden sich teils um Jahre verzögern, in denen die Antragsteller/innen versuchen, die notwendigen Zertifikate zu erwerben.

Fehlende Sprachkenntnisse wurden darüber hinaus als Problem bei Kontakten mit Antragsteller/innen gesehen. Kommunikationsprobleme treten vielfach auf; besonders der telefonische Kontakt sei oft kaum möglich. Ein persönliches Erstgespräch wird durch Verständigungsprobleme behindert, auch der Hinweis auf schriftliche Unterlagen hilft nicht weiter. „Die können weder Beratungsblätter noch Merkblätter lesen und der Kontakt ist dadurch natürlich sehr schwierig.“ (Akademische Heilberufe BL-15/03) Mehrere Befragte gaben an, dass es problematisch sei, Antragsteller/innen die komplizierte Rechtslage im Anerkennungsbereich zu erklären. Dadurch treten Missverständnisse auf. Eine Befragte aus dem Bereich Gesundheitsfachberufe erläuterte, dass Antragsteller/innen Wege suchen, um ihren erworbenen Beruf weiter auszuüben. Wenn keine Anerkennung des Abschlusses gewährt wird, sind die Betroffenen dennoch von ihren beruflichen Fähigkeiten überzeugt und können nicht nachvollziehen, dass formale Gründe eine Berufsausübung in Deutschland verhindern.

Das Unverständnis der Antragsteller/innen, die nicht verstehen wollen, dass sie über einen Bundesvertriebenenausweis oder eine EU-Staatsangehörigkeit verfügen müssen, wenn sie ihren Beruf weiter ausüben wollen, wird für Mitarbeiter/innen in Anerkennungsstellen v.a. dann zum Problem, wenn sich eine direkte Konfrontation entwickelt. Sie müssen die Gesetze, für die sie nicht verantwortlich sind, und Ablehnungen von Anträgen vermitteln. Die damit verbundene psychische Belastung ist nicht zu unterschätzen.

Um die Kommunikation zwischen Anerkennungsstellen und Antragsteller/innen zu verbessern, wäre eine verstärkte Hilfestellung durch Multiplikatoren sinnvoll. Um die Anerkennungsbestimmungen und -möglichkeiten verständlich zu machen, könnten Übersetzungen von Merkblättern, zumindest in Sprachen wichtiger Herkunftsländer, angeboten werden.

Die Schwierigkeit der Zeugnisbewertung

„Wir sollten das pauschal so abprüfen, und das kann ich nicht. Wenn jemand kommt, und der hat einen Technikerabschluss aus Tschechien, dann kann ich dem grundsätzlich nicht sagen, dass das einer Gesellenprüfung entspricht. Weil ich keine Unterlagen habe, wo ich das abprüfen kann. Man muss uns schon die Möglichkeit geben das abzuprüfen, denn es ist nicht irrelevant, wenn einem Handwerksbetrieb eine Bescheinigung vorgelegt wird, wo draufsteht: Die Handwerkskammer bescheinigt diesem Menschen, dass er das kann, und dann kann er dies aber gar nicht. Da möchte ich mich davor bewahren, dass mir das passiert. Ich hatte einen Kollegen, der persönlich – und die Kammer auch – verklagt worden ist, von einer Parkettlegerfirma, wo er jemand bescheinigt hat, dass der Parkettleger ist. Der hat nicht gesagt, dass er das nicht ist, der war froh, dass er eine Arbeit bekam. Der Mann war aber Estrichleger und hat einen großen finanziellen Schaden verursacht.“ (HWK BL-12/06)

Ein Anerkennungsbescheid bestätigt den Wert und die Qualität eines ausländischen Abschlusses. Häufig sind Zeugnisse von Antragsteller/innen nicht detailliert genug bezüglich der Ausbildungsinhalte, um einzuschätzen, ob deutsche Standards erreicht sind. Mitarbeiter/innen von Anerken-

nungsstellen müssen überprüfen, ob behauptete Kompetenzen tatsächlich vorliegen, da Arbeitgeber/innen, die sich auf einen Bescheid verlassen, für Schäden haftbar gemacht werden können. Sie benötigen daher umfangreiches Fachwissen, um auf der Basis deutscher Berufsbilder Defizite identifizieren zu können.

Schon die Zuordnung eines ausländischen Abschlusses zu einem deutschen Berufsbild kann problematisch sein, da Ausbildungsinhalte selten deckungsgleich sind. Zum Teil erfolgt die Zuordnung zu mehreren Berufen; dann fehlen jedoch oft Ausbildungsteile. Zwei Befragte, die für schulische Abschlüsse zuständig sind, äußerten, dass ausländische Schullaufbahnen z.T. nicht durchschaubar sind und Antragsteller/innen nicht angeben, mit welchem deutschen Abschluss eine Gleichstellung gewünscht wird. Auch für Befragte von IHKs und HWKs sowie eine Stelle für Sozialberufe war es ein Problem, dass Antragsteller/innen nicht formulieren, mit welchem deutschen Abschluss ihr Beruf verglichen werden soll. Diese Argumentation ist eher überraschend: Dass Antragsteller/innen eine korrekte Zuordnung selbst vornehmen und entsprechend präzise beantragen sollen, stellt eine Überforderung dar. Dies ist die genuine Aufgabe der Anerkennungsstellen.

Ist die Zuordnung erfolgt, werden die betroffenen Ausbildungen unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen verglichen und bewertet. Obwohl die EU-Richtlinien im sektoralen Bereich eine standardisierte Anerkennung ermöglichen, gaben Befragte aus dem Gesundheitsbereich an, das Verständnis bzw. die Umsetzung der komplizierten EU-Regelungen sei ein Problem. Weit öfter, in nahezu allen Abschlussbereichen wurde die Bewertung der Ausbildungen aus Drittstaaten als Problembereich genannt. Bei ihnen sei die Zeugnisbewertung besonders schwierig, weil vergleichsweise wenige Informationen über Ausbildungen, insbesondere in Asien, Afrika und Südamerika, vorliegen.

„Ich habe manchmal das Problem, dass ich keine Info habe über die Ausbildungsgänge. Wie sieht das aus, wie studiert man in Uganda Medizin – da gibt es einfach keine Infoquelle.“ (Akademische Heilberufe BL-8/02)

Ein Befragter, der für Jurist/innen zuständig ist, gab an, v.a. Anträge aus GUS-Staaten zu bearbeiten. Da dort in den letzten Jahren neue Studienordnungen eingeführt wurden, müssten Bewertungen komplett umgestellt werden. Ein Befragter einer IHK erläuterte, dass Ausbildungen aus GUS-Staaten durch rasante Entwicklungen inzwischen große Qualitätsunterschiede aufwiesen, die nicht nur einzelne Staaten betreffen, sondern auch Regionen.

Die fehlende Aktualität von Nachschlagewerken wurde von vielen Befragten der IHKs und HWKs als Problem gesehen; auch die Beschreibungen deutscher Berufsbilder seien teilweise veraltet. Ein Befragter einer HWK erläuterte, dass auch Aktualisierungen kein Heilmittel seien, da Antragsteller/innen mit jahrzehntelanger Berufserfahrung z.T. über Abschlüsse aus den 70er Jahren verfügen. Eine Stelle für schulische Abschlüsse gab zwar an, sich über Jahre eine umfangreiche Datensammlung erarbeitet zu haben, die notwendige ständige Aktualisierung sei jedoch aufgrund von finanziellen und personellen Kürzungen nicht mehr zu leisten. In diesem Kontext kritisierten mehrere Befragte, dass die Bedeutung der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen im zuständigen Ministerium nicht ausreichend berücksichtigt werde; geforderte Personalaufstockungen würden zurückgewiesen, so dass eine persönliche Beratung von Antragsteller/innen kaum mehr möglich sei. Auch ein koordinierter Erfahrungsaustausch in Form von Arbeitskreisen wurde vermisst. „Man fühlt sich allein gelassen, es gibt keinen Austausch, keine Infoplattform.“ (IHK BL-2/02) Ein Befragter einer IHK schilderte, dass viele Mitarbeiter/innen von

Anerkennungsstellen nicht ausreichend geschult werden. Dies resultiere einerseits in Unsicherheit, andererseits in vermehrten Ablehnungen von Anträgen, da eine Ablehnung leichter zu begründen sei als eine Anerkennung.

Dass die Beurteilung der Gleichwertigkeit ausländischer Ausbildungen generell ein Problem darstellt, äußerten Befragte aus verschiedenen Abschlussbereichen. Im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung werden Ausbildungsdauer und Fächerinhalte verglichen. Ein Befragter einer HWK äußerte, dass er Aufbau und Ablauf ausländischer Ausbildungen oft nicht nachvollziehen könne. Stellen für Gesundheitsfachberufe und akademische Heilberufe gaben an, dass die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes von Ausländer/innen nur durch Nachqualifizierungen herzustellen sei. Andere Befragte bezogen die problematische Bewertung v.a. auf das Niveau des jeweiligen ausländischen Bildungssystems, das schwer einzuschätzen sei.

Dass eine objektive Zeugnisbewertung bei der Spätaussiedleranerkennung eine zu geringe Rolle spiele, sahen Befragte einer HWK und einer Stelle für Jurist/innen als Problem. Sie wiesen darauf hin, dass der Gesetzeszweck des BVFG in der Integration in die deutsche Gesellschaft bestünde. Anerkennungen würden daher auch bestätigt, wenn die Ausbildung nicht gleichwertig sei.

Mangelnde Anerkennungsmöglichkeiten

Stellen, die Anerkennungsverfahren nicht gleichermaßen für alle Migrantengruppen durchführen, gaben vielfach an, dass ein Großteil der Anfragen schon im Vorfeld zurückgewiesen wird, wenn Personen eine Anerkennung wünschen, die nicht gesetzlich bevorrechtigt sind. Ein Befragter einer HWK schätzte, dass 95% der telefonischen Voranfragen sich sofort erledigen, da es sich nicht um Spätaussiedler/innen handle. Andere HWKs nannten vergleichbar hohe Zahlen. Eine Erzieheranerkennungsstelle in Bundesland 4 äußerte, dass 70% der Voranfragen betroffen seien, eine weitere in Bundesland 6 nannte 90%; darunter seien vor allem ausländische Lehrer/innen, die weder eine Anerkennung in ihrem Beruf noch im Erzieherbereich erlangen können. Eine Stelle für akademische Abschlüsse, die nur kostenpflichtige Rechtsauskünfte zur Gradführung erstellt, gab an, dass fast 100% der Anfragenden wegfallen, da sie ein Gutachten zu ihrem Abschluss wünschen, das im Bundesland nicht angeboten wird.

Es überrascht daher nicht, dass bei der Frage nach Problembereichen vielfach ungenügende oder schlechte Anerkennungsmöglichkeiten genannt wurden. Mehrfach stammte diese Angabe aus dem Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse, in dem durch Änderungen in den Hochschulgesetzen überwiegend keine Anerkennungsverfahren mehr vorgesehen sind. Obwohl gleichzeitig auf die erfolgte Entlastung der eigenen Stelle hingewiesen wurde, überwog das Problembewusstsein. Ausländische Akademiker/innen sind die Leidtragenden dieser Entwicklung.

„Früher war die ganze Sache relativ einfach. Bedauerlicherweise hat man dieses Gesetz ja abgeschafft. Und deswegen haben wir jetzt in der Bevölkerung, in den Arbeitsämtern usw. mehr Probleme als vorher. Weil wir ja früher durch die Zustimmungsurkunde durchaus eine gewisse Rechtssicherheit herstellen konnten.“ (Akademische Abschlüsse BL-1/04)

„Deshalb würde ich schon dafür votieren, dass man sagt, wir machen wieder solche Anerkennungsbescheinigungen. Aber da sind wir ja wieder bei dem Zustand, den wir schon mal hatten und der sehr viel Arbeit gemacht hat.“ (Akademische Abschlüsse BL-14/01)

Ein vergleichbarer Zwiespalt der Sachbearbeiter/innen, die Arbeitsüberlastungen aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen fürchten, fand sich auch in anderen Abschlussbereichen. Vor allem Befragte aus IHKs und HWKs waren vertreten, die darauf hinwiesen, dass ein großer Teil der qualifizierten Ausländer/innen nicht zur Gruppe der Spätaussiedler/innen gehöre. Aufgrund der lückenhaften gesetzlichen Anerkennungsbestimmungen können sie für andere Antragsteller/innen nicht oder nur begrenzt tätig werden. Informelle Gutachten böten keine Lösung, wenn Antragsteller/innen Zugang zu einer Weiterbildungsqualifizierung benötigen. Mehrere Befragte von HWKs sahen es als besonders problematisch an, dass die Arbeitsverwaltung auf das Anerkennungsangebot der Kammern verweist und nicht bevorrechtigte Personen zu ihnen schickt; die Verantwortung für deren enttäuschte Hoffnungen werde somit auf sie übertragen.

Die mangelnde Chancengleichheit und uneinheitliche Verfahren im Anerkennungsbereich wurden vielfach kritisiert, insbesondere von Befragten, die selbst informelle Bescheinigungen ausstellen. Die Praxis anderer Anerkennungsstellen wurde teilweise negativ dargestellt, sowohl bezüglich fehlender Anerkennungsangebote als auch im Kontext von nicht transparenten Bewertungskriterien und ungenügenden Bescheiden. Ein Befragter einer IHK gab an, dass ein Bescheid nur dann von Wert sei, wenn er einem Arbeitgeber vorgelegt werden könne; fehlende Erläuterungen zum jeweiligen Abschluss oder mangelhafte Begründungen für Bewertungen seien daher hinderlich.

Dass die gesetzlichen Regelungen ungerecht seien, wurde daneben von Befragten aus den Bereichen akademische Heilberufe, Sozialberufe und Gesundheitsfachberufe geäußert. Eine Anerkennung zu ermöglichen, sei oft nicht das Ziel in den Gesetzen. Unterschiede der Ausbildungsinhalte verhindern positive Entscheidungen; weitere Möglichkeiten für Antragsteller/innen, z.B. durch Nachqualifizierungen, seien entweder nicht vorgesehen oder können nicht finanziert werden. Ein Befragter, der für juristische Abschlüsse zuständig ist, gab an, dass er vielfach mit ausländischen Jurist/innen konfrontiert sei, die mit ihren juristischen Abschlüssen keinerlei Berufschancen hätten.

Dass Anerkennungen nicht unbedingt positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, merkte ein Befragter an, der für landwirtschaftliche Berufe zuständig ist. Da für Spätaussiedler/innen Umschulungen finanziert werden, sei diesen oft mit einer Ablehnung des Antrags besser geholfen. Der Erwerb eines deutschen Zertifikats sei von besonderer Bedeutung, da die Wertschätzung ausländischer Abschlüsse bei Unternehmen nicht vorausgesetzt werden könne.

Fälschungen

Die Kategorie „Fälschungen“ beinhaltet das Problem gefälschter Zeugnisse; letztere sind z.T. schwer nachweisbar. Auch falsche Angaben, die Antragsteller/innen z.B. zur Dauer ihrer Ausbildungen machen, wurden hier erfasst, zwei Befragte wiesen auf diesen Aspekt hin.

Dass gefälschte Zeugnisse ein Problem in ihrer Stelle sind, gaben Befragte an, die für akademische Abschlüsse und reglementierte Berufe zuständig sind. Auch mit gekauften Graden seien sie konfrontiert. Die fehlende Akkreditierung ausländischer Universitäten spielte ebenfalls eine Rolle.

„Die Ministerien unterrichten sich ab und zu mal, wenn wir einen ganz schlimmen Fall von Titelhandel haben. Dass sich also einige dubiose Einrichtungen versuchen zu etablieren, Niederlassungen zu bilden usw. Da sind wir natürlich miteinander verbunden. Wir haben unsere Rundmails, unsere Verteiler. Achtung, Achtung, die

Uni sowieso, die will sich etablieren, die taugt aber nichts. Das ist klar, das geht via Mail relativ kurzfristig und durchaus, glaube ich, ganz ordentlich.“ (Akademische Abschlüsse BL-1/04)

Eine IHK gab an, dass Arbeitsbücher von Spätaussiedler/innen z.T. gefälscht seien; zudem würden teilweise falsche Spätaussiedlerbescheinigungen vorgelegt. Wenn der Verdacht einer Fälschung besteht, werden Antragsteller/innen zu praktischen Tests geladen, um ihre Fähigkeiten nachzuweisen. Befragte anderer Abschlussbereiche relativierten den Begriff der Fälschung, indem sie darauf hinwiesen, dass es problematisch sei, die Echtheit von Dokumenten zu beurteilen. „Fälschungen“ wurde zwar von mehreren Befragten, die u.a. für Erzieher/innen und Jurist/innen zuständig sind, genannt; sie vermerkten jedoch gleichzeitig, dass diese selten seien. Eine Befragte aus dem Lehrerbereich formulierte, es gäbe teilweise Zweifel über die Echtheit der Dokumente.

Wenn der Verdacht einer Fälschung besteht, kann eine Anfrage an die ZAB hilfreich sein; sie prüft die Echtheit von Zeugnissen anhand von Vergleichen und Auskünften aus Herkunftsländern, die von deutschen Botschaften oder Universitäten stammen.

Unklare Zuständigkeit

Fehlende Informationen über die Zuständigkeiten von Anerkennungsstellen werden häufig von Migrant/innen oder Multiplikatoren beklagt. Doch auch Befragte der Anerkennungsstellen sahen darin ein Problem. Auffällig ist, dass mehrere Befragte darauf hinwiesen, dass die Informationslage sich in den vergangenen Jahren noch verschlechtert habe; sogar behördeninterne Zuständigkeitslisten wären teilweise nicht verfügbar.

Ein Sonderfall liegt vor, wenn Anerkennungsstellen Migrant/innen wegschicken, weil sie keine Anerkennungen durchführen oder nur für eine bestimmte Gruppe. Diese Migrant/innen tauchen dann bei anderen Anerkennungsstellen wieder auf. Eine Befragte einer IHK kritisierte, dass in ihrem Bundesland die Landwirtschaftskammer keine Anerkennung für Gärtner/innen, die Steuerberaterkammer keine Anerkennung für Steuerfachangestellte sowie die Rechtsanwaltskammer keine Anerkennung für Rechtsanwaltsfachangestellte durchführt, so dass schließlich die IHK angefragt werde. Gleichzeitig wies die Befragte darauf hin, dass die genannten Kammern unter Personalmangel litten und daher keine Anerkennungsverfahren durchführen könnten. Zu leiden haben darunter v.a. Migrant/innen, die nicht gesetzlich privilegiert sind.

„Ich habe heute einen jungen Mann da gehabt, der kam aus Ungarn mit einer einjährigen Kellnerausbildung zu mir. Dann habe ich gesagt: Sie müssen zur HWK oder zur IHK – für Kellner bzw. Restaurantfachmann wäre das eindeutig die IHK, und da sagte er mir: Ja, da war ich, aber doch gerade die haben mich zu Ihnen geschickt.

Die Menschen werden oft rumgereicht, und wir versuchen sie aufzufangen. (...) Ich sagte ihm: Eigentlich kann ich Ihnen nicht weiterhelfen. Aber ich habe den Antrag entgegengenommen, damit ich ihm ein Schreiben schicken kann, dass die IHK zuständig ist für ihn.“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08)

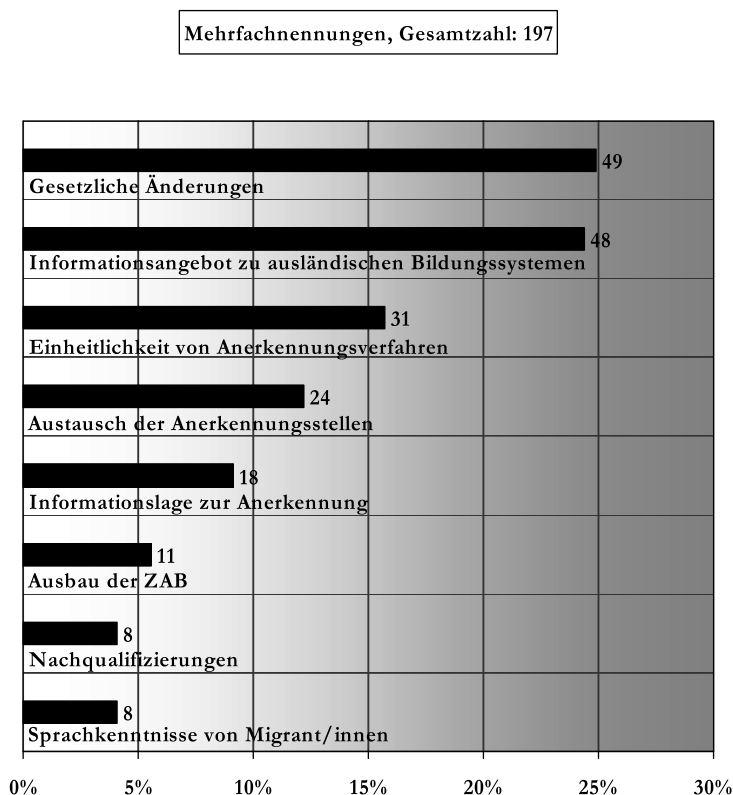
Auch für Mitarbeiter/innen in Anerkennungsstellen können Zuständigkeitsverweise anderer Behörden zum Problem werden, da sie mit Mehrarbeit verbunden sind. Die ständige Notwendigkeit, Migrant/innen, die einen Antrag stellen wollen, zurückzuweisen, weil sie bei der falschen Anerkennungsstelle sind, spielte in diesem Kontext ebenfalls eine Rolle. Insbesondere Befragte aus dem Bereich der Berufsbildung waren hier vertreten, z.B. wurde berichtet, dass auch Personen mit handwerklichen Ausbildungen zur IHK geschickt würden. Eine mangelhafte

Beratung von Migrant/innen durch die Arbeitsverwaltung wurde in diesem Kontext mehrfach konstatiert.

6.2.12 Verbesserungspotenziale

Parallel zur Thematisierung von Problemen des Anerkennungsverfahrens gaben die Befragten Einschätzungen zu Verbesserungspotenzialen ab. In der Befragung wurden keine Beispiele vorgegeben; die Kategorien der Abb. 25 entwickelten sich in der Auswertung durch spezifische Häufungen. Mehrfachnennungen waren möglich; insgesamt lagen 197 Nennungen vor. Inhaltlich spiegeln die Angaben und Erläuterungen die im vorausgegangenen Kapitel beschriebenen Problembereiche. Fast die Hälfte der Befragten (103) machte keine Angabe oder erklärte, keine Verbesserungsvorschläge zu haben.

Abb. 25: Verbesserungsvorschläge



Nahezu gleichauf lagen die beiden häufigsten Nennungen: 21,30% aller Befragten schlugen gesetzliche Änderungen vor, um die Anerkennungspraxis zu verbessern, 20,87% wünschten eine Verbesserung des Informationsangebots zu ausländischen Bildungssystemen und spezifischen Abschlüssen. Einheitlichkeit in der Verfahrenspraxis herzustellen, war für 13,48% ein wichtiger Vorschlag. Den Austausch von Anerkennungsstellen zu optimieren, empfahlen 10,43% der Befragten. 7,83% befürworteten eine Verbesserung der Informationsslage zu Anerkennungsmög-

lichkeiten und -zuständigkeiten. Einen Ausbau der ZAB forderten 4,78%. Verbesserungspotenziale bei den deutschen Sprachkenntnissen von Migrant/innen sahen 3,48%; für ebenso viele war die Einrichtung von Nachqualifizierungsmaßnahmen eine Lösung.

Gesetzliche Änderungen

Der Vorschlag, gesetzliche Änderungen vorzunehmen, war durch verschiedene Argumentationsmuster geprägt; er basiert auf der Unzufriedenheit mit der bestehenden Rechtslage, die durch das BVFG, EU-Richtlinien, Umsetzungsgesetze in Bund und Ländern sowie Ausführungsverordnungen eine hohe Komplexität erreicht. Auf allen gesetzlichen Ebenen wurden spezifische Behinderungen für das Anerkennungsverfahren gesehen, da die Auslegung aufgrund dehnbarer „Gummi-Paragraphen“ (Schulische Abschlüsse BL-13/08) oft unklar bleibe. Sogar von einem „rechtsleeren Raum“ (Schulische Abschlüsse BL-7/03) war die Rede. „Die Erlasslage ist zum Teil verwirrend, zum Teil widersprüchlich, zum Teil illegal.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03) Gewünscht wurde daher eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Anerkennungsgesetzgebung.

In verschiedenen reglementierten Abschlussbereichen (Sozialberufe, Lehrer, akademische Heilberufe, Gesundheitsfachberufe) wiesen Befragte darauf hin, dass die Bestimmungen der EU-Richtlinien zwar das Anerkennungsverfahren für EU-Bürger/innen bestimmten, das Verfahren für Drittstaatsangehörige sei jedoch nicht ausreichend geregelt. Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen müssen bei der Bearbeitung eines Antrags unterschiedliche Instrumente anwenden, da die Bestimmungen der EU-Richtlinien in Deutschland überwiegend nicht für Drittstaatsangehörige umgesetzt wurden. Dies erschwert ihre Arbeit; ein einheitliches Verfahren wäre entlastend. Eine entsprechende Regelung wurde von einer Befragten im Bereich der Sozialberufe erhofft:

„Von den anderen Ländern habe ich keine Information, aber ich gehe davon aus, dass die alle die Richtlinie implementieren in ihr Gesetz. Und ich gehe auch mal davon aus, dass die übrigen, also die Bürgerinnen und Bürger aus Drittländern, Drittstaaten, dass da jetzt keine gravierenden Unterschiede gefahren werden weil das wäre ja ein Riesenverwaltungsaufwand, die einen so und die anderen so zu behandeln.“ (Sozialberufe BL-7/02)

Mehrere IHKs und HWKs gaben an, dass die Bestimmungen der EU-Richtlinien für sie unklar seien, und dass sie nur für Bevorrechtigte durch das BVFG rechtssicher handeln könnten. Wie sie mit anderen verfahren sollten, sei dagegen immer wieder eine Gratwanderung, insbesondere dann, wenn Verständnis für die Rechtslage bei Antragsteller/innen nicht vorhanden ist.

„Und die größten Probleme habe ich mit Leuten, die genau aus den Ländern kommen, Polen und Russland in der Regel, die hier stehen und mir fast die Einrichtung zertrümmern, weil der Nachbar eine Anerkennung bekommt und er nicht, und nur weil der Nachbar die Berechtigung nach dem Bundesvertriebenengesetz hat, und er hat sie nicht, und das findet er ungerecht, und das finde ich auch ungerecht, aber das kann ich ja so nicht sagen, ich habe ja die Gesetze nicht gemacht. (...) Die haben dasselbe Zeugnis, und da stehe ich furchtbar in Erklärungsnot, ich kann es aber nicht ändern, es ist so. (...) Ich würde mir sehr wünschen, dass sich da etwas ändert.“ (HWK BL-7/01)

„Ich würde mir wünschen, dass es vermehrt zu einer Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen käme und dass solche Privilegierungen wie sie nach dem BVFG möglich sind, flach fallen, also entweder für alle, aber nicht nur für eine kleine Gruppe.“ (HWK BL-9/03)

Rechtssicherheit, verbunden mit der Schaffung einer rechtlichen Anerkennungsgrundlage für alle Migrant/innen, ist ein verbreiteter Wunsch. Ihn äußerte auch eine Befragte aus dem Bereich der akademischen Abschlüsse, in deren Bundesland keine Gutachten ausgestellt werden. Sie schlug vor, Genehmigungsverfahren für alle ausländischen Akademiker/innen wieder einzuführen. Die derzeitige Situation ginge nicht nur zu Lasten der Migrant/innen; da eine fehlerhafte Gradführung eine Ordnungswidrigkeit oder sogar einen Straftatbestand darstellt, würde durch die Verfolgung zusätzlicher Verwaltungsaufwand notwendig.

Eine Erweiterung der rechtlichen Anerkennungsmöglichkeiten wurde für weitere Abschlusstypen gefordert. Ein Befragter einer IHK gab an, dass mehr Gleichstellungsregelungen nach dem Vorbild der bilateralen Abkommen mit Österreich und Frankreich geschaffen werden sollten, da diese den Aufwand einer Einzelfallprüfung vermeidbar und Anerkennung dadurch praktikabel machen. Die Externenprüfung auf alle Berufe auszuweiten, schlug ein Mitarbeiter einer Dolmetscheranerkennungsstelle vor: Migrant/innen sollten generell die Möglichkeit bekommen, ihre Kompetenzen nachzuweisen.

Dem Vorschlag großzügigerer Anerkennungsregelungen steht eine Reihe von Angaben gegenüber, die für verschiedene Abschlüsse eine strengere Auslegung bzw. eine Verschärfung der Berufsqualifikationsgesetze fordern. Dies schloss auch den Wunsch ein, die automatische Anerkennung, die EU-Richtlinien teilweise vorsehen, nicht anwenden zu müssen. Speziell bei Chirurg/innen aus Polen sah ein Befragter einer Ärztekammer große Unterschiede bei der Ausbildung, da der Schwerpunkt der deutschen Qualifikation, Unfallchirurgie, in Polen weit weniger umfangreich sei. Nach dem Beitritt Polens kann die Anerkennung dieser Facharztqualifikationen jedoch nicht mehr verweigert werden. Eine weitere Stelle für akademische Heilberufe forderte eine Änderung der BÄO, um Kenntnisstandprüfungen für alle ausländischen Ärzt/innen verpflichtend einzuführen. Dies ist im Fall von EU-Bürger/innen nicht möglich. Auch ein Befragter aus dem Bereich der Gesundheitsfachberufe schlug eine Verschärfung der gesetzlichen Regelungen vor, um eine Tätigkeit von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse ohne Anerkennung zu verhindern; derzeit ist in den meisten Gesundheitsfachberufen nur das Führen der Berufsbezeichnung geschützt. Ein Befragter, der für juristische Abschlüsse zuständig ist, kritisierte Anerkennungsverfahren auf der Grundlage der Aktenprüfung, da Entscheidungen über die Gleichwertigkeit generell zu schwierig und anfechtbar seien und schlug vor, Prüfungen für alle verpflichtend einzuführen. Im Kontext einer Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen forderten Befragte aus allen Abschlussbereichen eine bundeseinheitliche Regelung der Anerkennung, um unterschiedliche Anerkennungsverfahren in den Bundesländern zu vereinheitlichen.

„[Verbesserungspotenziale:] Die Koordination zwischen den Bundesländern. Dass wir eine bundeseinheitliche Regelung finden.

Das finde ich ganz, ganz traurig, ganz, ganz schlimm, dass wir in der heutigen Zeit noch Kleinstaaterei betreiben wie im 18. Jahrhundert. Ich finde das ganz, ganz schlimm. Wenn ich könnte wie ich wollte, ich würde das ganze föderalistische System abschaffen. Wir haben einen Wust an Arbeitsbesprechungen, um allen Kultusministerien den gleichen Wissensstand zu vermitteln. Es gibt Konferenzen, Absprachen und AGs und Unterausschüsse. Es ist schauderhaft. Da haben wir jede Menge Verluste zu beklagen: Reibungsverluste, Informationsverluste, es sind Defizite zu beklagen. Es kann nicht jeder von allem alles wissen. Deswegen wäre da eine bundeseinheitliche Sache wünschenswert.

Ich kann das nicht einsehen. Ich sehe das als Beamter nicht ein. Eine Zentralisierung ist schon mehrmals angedacht worden, gerade auch was die Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise für Deutschland angeht. Da gab es ein groteskes Ergebnis, dass die Leute mich jetzt fragen: Was ist mein Abschluss in Deutschland wert? Das kann ich denen nicht sagen. Was es in Bundesland 1 wert ist, weiß ich. Jetzt zieht einer 5 km

weiter weg, da sag ich, fragen Sie in Bundesland 13 noch mal neu nach.“ (Akademische Abschlüsse BL-1/04)

Mehrere Befragte sahen in der Einrichtung einer zentralen Anerkennungsstelle für das Bundesgebiet eine Lösung, die sicherstellt, dass Antragsmöglichkeiten einheitlich und Bewertungen konsistent sind. Als weiterer Vorteil wurde Kundenfreundlichkeit genannt, da die derzeit schwierige Identifikation der zuständigen Stelle damit obsolet werde.

Der verbreitete Vorschlag einer Zentralisierung der Anerkennung auf Bundesebene ist auch ein Indiz dafür, dass sich Mitarbeiter/innen von Anerkennungsstellen vielfach mit ihrer Verantwortung überfordert fühlen. Anerkennung auf Landesebene zu zentralisieren, schlugen insbesondere Mitarbeiter/innen von IHKs und HWKs vor. In ihrem Bereich unterscheiden sich Anerkennungsmöglichkeiten oft von Stadt zu Stadt; von einem „Flickenteppich“ war die Rede (HWK BL-9/03).

Ein Befragter aus dem Bereich der Gesundheitsfachberufe sah in Zentralisierungen dagegen keine Lösung. Eine Entlastung der Verwaltungen bedinge Nachteile für Antragsteller/innen: „Da geht die individuelle Betreuung flöten.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Informationsangebote zu ausländischen Bildungssystemen

Im Bereich der Informationsmöglichkeiten für die Zeugnisbewertung wurden vielfach Verbesserungspotenziale gesehen, da Befragte in ihrem Arbeitsalltag ständig damit konfrontiert sind. Im Gesundheitsbereich wurde gesetzlich festgeschrieben, dass fehlende Informationen zu einer Ablehnung des Anerkennungsantrags führen können, wenn diese nicht oder nur schwer zu erlangen sind. Dabei stellt sich die Frage, ob ein Aufnahmeland nicht verpflichtet ist, derartige Informationen bereit zu stellen.

„Ich kann diese Arbeit nur machen, weil ich die langjährige Berufserfahrung habe, kann auf mein eigenes Wissen und Fertigkeiten in diesem Bereich zurückgreifen. Das musste ich mir aber wie ein Autodidakt zusammentragen. Und das ist an und für sich nicht richtig. Es kommt immer darauf an bei den Kammern, auf welche Person stoße ich da. Also ist überhaupt jemand dafür zuständig, ist das geregelt, wer zuständig ist, welches Wissen hat dieser Mensch, welche Unterlagen hat der zur Verfügung. Das, was an sich geregelt werden sollte, wie man mit diesem Klientel umgeht, ob man sich der Aufgabe stellt – ja oder nein – und dass man Rüstzeug in die Hand bekommen muss, mit dem man arbeiten kann. Und das ist eben nicht so.“ (HWK BL-12/06)

Mitarbeiter/innen von IHKs und HWKs schlugen vor, dass ihre Dachverbände die Anerkennungsstellen mehr unterstützen sollten. Insbesondere eine Informationspflicht zu ausländischen Bildungssystemen wurde ihnen zugewiesen, doch auch das Bundesinstitut für Berufsbildung, das zu Beginn der 90er Jahre noch detaillierte Informationen zu osteuropäischen Abschlüssen anbot, wurde in diesem Kontext genannt. Obwohl der DIHK ein Kompendium zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse zur Verfügung stellt, wurde eine umfassende Erweiterung und Aktualisierung der Daten verlangt. Weitere Verbesserungsvorschläge waren sehr konkret: Um ausländische Ausbildungen einem deutschen Berufsbild zuordnen zu können, wurden Listen ausländischer Berufsbezeichnungen mit deutscher Übersetzung gefordert. Ein umfassendes Nachschlagewerk über ausländische Bildungssysteme soll zur Verfügung gestellt werden. Befragte wünschten zudem Vergleichslisten von deutschen und ausländischen beruflichen Abschlüssen für alle Länder, teilweise wurden Gleichwertigkeitsaufstellungen genannt, die festlegen, welche

Abschlüsse positiv und welche negativ zu bewerten sind. Ähnliche Vorschläge wurden auch für den Lehrer- und Dolmetscherbereich gemacht.

Die Einzelfallprüfung wurde als viel zu aufwändig kritisiert. Der Wunsch nach einer Standardisierung des Anerkennungsverfahrens spiegelt sich auch darin, dass mehrere Befragte vereinfachte oder onlinegestützte Antragsverfahren als Verbesserungsvorschläge nannten. Auch eine standardisierte Bewertung für bestimmte Länder oder Berufsgruppen wurde von Befragten aus den Bereichen Landwirtschaft und Gesundheitsfachberufe gewünscht. Befragte von IHKs und HWKs schlugen in diesem Kontext einheitliche Antragsformulare für alle Migrantengruppen vor; derzeit gibt es verschiedene Formulare für formale Anerkennung, EU-Entsprechung oder freiwillige Stellungnahme. Ein Befragter einer HWK wünschte zudem Tabellen für die tarifliche Eingruppierung von Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse.

Der Wunsch nach Hilfe bei der Zeugnisbewertung wurde im reglementierten Bereich an einen verbesserten Austausch mit der ZAB gebunden. Verbesserungspotenziale bei der ZAB sahen Stellen für Lehrer/innen, schulische und akademische Abschlüsse und Gesundheitsfachberufe im Hinblick auf eine Aufstockung ihrer Ressourcen. Eine Aufwertung zur nationalen Anerkennungsstelle, die auch selbst Verfahren durchführt, gab eine Befragte aus dem Bereich schulische Abschlüsse an. Eine Stelle für Gesundheitsfachberufe sah in der alternativen Einrichtung von berufsspezifischen Zentralstellen eine Lösung. Eine verstärkte Förderung der ZAB wurde auch mit der Forderung struktureller Änderungen in ANABIN verbunden. Eine Befragte, die für schulische Abschlüsse zuständig ist, schlug klare, abrufbare Vorgaben vor, um Unsicherheiten der Anerkennungsstellen auszuräumen. Den Wunsch nach verbindlichen Einstufungen durch die ZAB äußerte auch ein Befragter aus dem Bereich juristische Abschlüsse.

Bislang erfordert die Einzelfallprüfung im Anerkennungsalltag der Befragten ständige individuelle Entscheidungen. Deren Angreifbarkeit wird insbesondere gefürchtet, wenn das eigene Wissen als defizitär angesehen wird. Befragte aus dem Gesundheitsbereich gaben an, nicht über genügend Expertenwissen zu verfügen. Einige forderten daher spezifische Schulungen für Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen. Diese sollten eine generelle Grundausbildung umfassen und erklären, wie Bewertungen vorzunehmen sind und was die gesetzlichen Rahmenbedingungen bedeuten.

Mehrfach wurde die Aufstockung des Personals in Anerkennungsstellen als Verbesserungsvorschlag genannt. Ein Befragter aus dem Bereich der akademischen Abschlüsse erläuterte, dass die Bundesländer in den vergangenen Jahren Anerkennungsangebote reduzierten, um Personalkosten einzusparen. Um das Anerkennungsangebot zu erhalten oder auszubauen, verwies er auf eine mögliche Einführung oder Erhöhung der Gebühren.

Einheitlichkeit von Anerkennungsverfahren

Das Ziel, einheitliche Anerkennungsverfahren durchzuführen, banden viele Befragte nicht nur an gesetzliche Änderungen, sondern auch an das individuelle Anerkennungsverfahren in den einzelnen abschlusspezifisch agierenden Anerkennungsstellen. Um Antragsteller/innen ein faires Verfahren anbieten zu können, sollen einheitliche, transparente Kriterien angewendet werden. Derzeit werde Konsistenz nicht erreicht.

„Manche haben an alle vier Stellen Anträge gestellt und haben dann vier verschiedene Ergebnisse bekommen.“ (Lehrer BL-8/03) Befragte nahezu aller Abschlussbereiche äußerten, dass ihnen

Unterschiede bei der Bewertung durch andere Stellen bekannt sind. Wie einheitliche Verfahren durchgesetzt werden können, wurde durch vielfältige Erläuterungen deutlich. Ein Befragter im Bereich der Facharztanerkennung gab an, dass die Ärztekammern außerhalb des geregelten EU-Bereichs unterschiedlich agieren; er schlug daher ein bundesweit verbindliches Anerkennungsverfahren vor. Ähnliche Vorschläge zu akademischen Heilberufen wurden aus mehreren Bundesländern laut, da die Verfahren stark differieren. Ein Ausweg, der die Verwaltung entlastet, wurde in einer einheitlichen Prüfung gesehen:

„Es wäre am besten, wenn es ähnlich wäre wie in USA oder anderen Ländern, die sagen: Alle Drittlandsausbildungen führen grundsätzlich zu einer Kenntnisprüfung vor Berufsausübung, vor Aufnahme einer Tätigkeit. Grundsätzlich keine Aufnahme einer Tätigkeit ohne Kenntnisprüfung. Das wäre das Klarste und wäre das Einfachste. Und das hat mit Diskriminierung nichts zu tun, Sie wollen ja nicht sagen, dass die USA deutsche Mediziner oder andere Angehörige von Gesundheitsberufen diskriminieren, aber dort wird das verlangt. Und ein ähnliches Verfahren muss auch bei uns greifen. Dann haben wir den ganzen Verwaltungsaufwand nicht mehr. Die müssen sich einer qualifizierten Prüfung stellen, und dann haben Sie ein objektives Verfahren.“ (Akademische Heilberufe BL-15/03)

Die Abschaffung der Einzelfallprüfung wurde daneben von Anerkennungsstellen für Jurist/innen gefordert. Auch auf EU-Ebene sei mehr Standardisierung notwendig, um den Aufwand für einzelne Sachbearbeiter/innen zu reduzieren; Synergieeffekte könnten durch die Übertragung an wenige bundesweit aktive Stellen zum Tragen kommen. Eine Stelle für Gesundheitsfachberufe wünschte ebenfalls eine Standardisierung des Verfahrens. Eine Befragte, die für die Anerkennung von Erzieher/innen zuständig ist, kritisierte die ausschließliche Bindung der Anerkennung an Zeugnisse. Um individuelle Stärken und Berufserfahrungen zu erfassen, schlug sie ein bundesweit einheitliches Kompetenzfeststellungsverfahren vor.

Im Bereich der IHKs und HWKs wurde der Wunsch nach Einheitlichkeit daran geknüpft, dass alle HWKs oder IHKs dieselben Anerkennungsmöglichkeiten anbieten sollten. Die regionale Autonomie der Kammern wurde in diesem Kontext negativ bewertet; gefordert wurde dagegen der Beschluss einer einheitlichen Regelung, u.a. im Hinblick auf die Ausweitung informeller Anerkennungsmöglichkeiten. Zudem wurde der Wunsch nach einer Evaluation und Überprüfung der Anerkennungspraxis geäußert.

„Es wird nicht mehr untersucht, es wird nicht mehr evaluiert. Das finde ich sehr schade. Wir sind hier so ziemlich alleine hier in unserem Raum. Ich habe versucht im Umland mit den anderen Kammern eine einheitliche Regelung zu finden. Weil wir eben nur Antragsteller annehmen dürfen, die hier arbeiten oder wohnen. Wenn jemand 5 km außerhalb wohnt und da arbeitet, dann darf ich, weil ich nicht zuständig bin, für den nicht arbeiten. Das ist natürlich schwierig. Das finde ich sehr traurig, dass nicht einheitlich gearbeitet wird.“ (HWK BL-12/06)

Um Chancengleichheit für die Antragsteller/innen herzustellen, wurde auch von Befragten aus dem Bereich der akademischen Abschlüsse vorgeschlagen, bundeslandspezifische Unterschiede im Anerkennungsangebot zu beseitigen.

Austausch der Anerkennungsstellen

Die Angaben zu einem verstärkten Austausch der Anerkennungsstellen bezogen sich auf Bewertungsmaßstäbe, die Diskussion von schwierigen Anerkennungsfällen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Durchführung von Prüfungen. Nur gemeinsam sei Konsistenz erreichbar.

Nicht vertreten waren in dieser Kategorie Anerkennungsstellen für juristische Abschlüsse und akademische Heilberufe, die seit Jahren regelmäßige bundesweite Treffen abhalten. Gewünscht wurde die Einrichtung eines koordinierten bzw. institutionalisierten Netzwerks von Befragten aus den Bereichen schulische Abschlüsse, Sozialberufe, Gesundheitsfachberufe, Lehrer und Dolmetscher.

Eine Rolle spielten auch über die Stellen hinausreichende Vernetzungswünsche, insbesondere bezüglich des Austauschs mit Ministerien. Diesen obliegt nicht nur die Aufsichtspflicht, sie werden auch als Ansprechpartner bei auftretenden Problemen gesehen. In der Qualität dieser Kontakte wurde Verbesserungspotenzial gesehen:

„Dass es einen regelmäßigen Austausch – vielleicht auch mit der Umsetzung der EU-Richtlinie jetzt – einen regelmäßigen Austausch zwischen den zuständigen Länderministerien geben sollte, über das Verfahren, über Fragen, die auftauchen, über Probleme. Dass da einfach mal ein regelmäßiger Austausch vielleicht einmal im Jahr stattfinden sollte, damit man auch sieht, wie gehen andere Länder damit um, welche Fragen tun sich dort auf, sind die vergleichbar mit den hiesigen. Kann man vielleicht sogar eine einheitliche Strategie entwickeln irgendwann.“ (Sozialberufe BL-7/02)

Während die Befragte, die für die Anerkennung von Sozialpädagog/innen zuständig ist, die gemeinsame Entwicklung einer einheitlichen Anerkennungsstrategie imaginierte, forderten andere Stellen entsprechende Aktivitäten von Landes-, in Einzelfällen von Bundesministerien. Beispielsweise sah eine Anerkennungsstelle für Tierärzt/innen das Bundesgesundheitsministerium in der Pflicht.

Die Vernetzung mit anderen Bundesländern wurde vor allem von Stellen gewünscht, die in ihrem Bundesland allein für die Anerkennung zuständig sind, z.B. Zeugnisanerkennungsstellen für schulische Abschlüsse. Eine Befragte erläuterte, dass die unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe bei der schulischen Anerkennung nur aufgehoben werden können, wenn eine enge Koordination aller Akteure erreicht werde. Um den Austausch zwischen Anerkennungsstellen zu fördern, wünschte eine Lehreranerkenngungsstelle entsprechende Koordinierungsaktivitäten der ZAB.

Informationslage für Migrant/innen und Behörden

Die Kategorie „Informationslage zur Anerkennung“ erfasste primär Außenstehende; Verbesserungspotenzial besteht demnach bezüglich der Bekanntmachung von Anerkennungszuständigkeiten und -möglichkeiten für potenzielle Antragsteller/innen und Behörden. Die Notwendigkeit, Informationen zum Verfahren z.B. auf der Homepage bereit zu stellen und regelmäßig zu aktualisieren, wurde zwar beschrieben, aber kaum als Teil des eigenen Aufgabengebiets betrachtet.

„Und das müsste natürlich ständig aktualisiert sein. Das ist dann besonders peinlich, wenn im Jahr 2007 jemand zu mir kommt und eine Frau verlangt, die im Jahr 2000 in Rente gegangen ist, und er die Information von irgendeiner Institution bekommen hat, dass dies die Ansprechpartnerin ist. Das ist dann schon ein bisschen peinlich, finde ich, passiert aber öfter.“ (Gesundheitsfachberufe BL-12/04)

Vorgeschlagen wurde u.a. ein bundesweiter Anerkennungsleitfaden, den alle Beteiligten als Informationsquelle nutzen können. Mehrere Befragte aus den Bereichen Sozialberufe, akademische Heilberufe, Gesundheitsfachberufe und Berufsbildung äußerten, dass Migrant/innen weit umfangreicher informiert werden sollten. Diese Aufgabe wurde den Beratungsstellen und Arbeitsvermittler/innen zugedacht. Eine Befragte forderte Schulungen für Berater/innen, damit die

Aufklärung über Anerkennungsmöglichkeiten nicht ausschließlich den Stellen überlassen bleibt. Dass auch Unternehmen besser informiert werden sollten, wünschte ein Befragter einer HWK. Ein weiterer Befragter einer HWK gab an, dass viele Antragsteller/innen erst nach Jahren zu ihm kommen, weil Neuzuwanderinnen und -zuwanderer nicht ausreichend beraten werden.

Eine Stelle für akademische Heilberufe wies darauf hin, dass ausländische Ärzt/innen gar nicht wissen können, wie Anerkennung in Deutschland gehandhabt werde. Schon vor der Einreise müssten Informationen verfügbar sein, die eine realistische Einschätzung der Berufsaussichten in Deutschland ermöglichen und die Grundlage einer Zuwanderungsentscheidung bilden können. Einen Grund für mangelhafte bzw. unverständliche Informationen sahen mehrere Befragte in Rechtstexten, die Antragsteller/innen ausgehändigt werden. Ein Befragter, der für die Anerkennung von Apotheker/innen zuständig ist, erläuterte, dass die Bundesapothekerordnung für Migrant/innen unlesbar, da hochkompliziert sei. Eine vereinfachte Darstellung von Gesetzen wünschte er ebenso wie eine Befragte einer HWK. Verständlich formulierte Darstellungen von EU-Richtlinien und deutschen Berufsqualifikationsgesetzen wären für viele Akteure hilfreich. „Ein unbedingter Verbesserungsvorschlag ist, das mal so zu formulieren und zu schreiben, dass Lieschen Müller das versteht.“ (Akademische Heilberufe BL-8/02)

Dass mehrsprachige Informationsblätter der Anerkennungsstellen eine weitere Lösungsmöglichkeit darstellen, äußerte ein Befragter: „Meiner Meinung nach gehört das da mehrsprachig drauf: englisch, französisch, spanisch, russisch...“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Sprachkenntnisse von Migrant/innen

Verbesserungspotenzial sahen einige Befragte, die in den Bereichen juristische Abschlüsse, Sozial- und Gesundheitsfachberufe tätig sind, bei den Sprachkenntnissen von Migrant/innen, da sogar nach einem Deutschkurs nicht sichergestellt sei, dass in der für den Beruf notwendigen Fachsprache aktiv kommuniziert werden könne. Lösungsvorschläge gingen in zwei Richtungen. Während einerseits die Förderung und Ausweitung von Sprachkursen für Migrant/innen vorgeschlagen wurde, wünschten andere Befragte eine verstärkte Prüfung von sprachlichen Fähigkeiten im Rahmen des Anerkennungsverfahrens. Mehrere Stellen gaben an, dass eine Anerkennungsablehnung aufgrund fehlender Sprachkompetenz nicht klar geregelt sei. Eine Befragte, die für Gesundheitsfachberufe zuständig ist, wünschte die Einführung eines bundeseinheitlichen Sprachkurses, damit die Vergleichbarkeit gesichert sei. Andere hoben hervor, dass fachspezifische Deutschkurse finanziert werden sollten, bevor Migrant/innen z.B. im Rahmen einer Anpassungsmaßnahme in die Kliniken gehen. Die sprachliche Qualifizierung im Krankenhaus behindere den Arbeitsablauf und binde Pflegekräfte, die mit Übersetzungen beschäftigt seien. Fachsprachliche Qualifizierungsmaßnahmen forderten daneben Befragte aus den Bereichen Sozialberufe und juristische Abschlüsse.

Nachqualifizierungen

Um die Anerkennungspraxis in Deutschland zu verbessern, schlugen einige Befragte die Einführung von berufsspezifischen Nachqualifizierungsmaßnahmen vor. Nachqualifizierung ist für Antragsteller/innen von Bedeutung, die keine volle Anerkennung erzielen können, weil deutsche Standards nicht erreicht werden. Für EU-Bürger/innen sind Nachqualifizierungen im Rahmen

einer Teilanerkennung gesetzlich vorgeschrieben. Den Vorschlag, allen Migrant/innen Nachqualifizierungen anzubieten, wenn eine gleichwertige Ausbildung nicht bestätigt werden kann, äußerten Befragte aus den Bereichen Sozial- und Gesundheitsfachberufe sowie Berufsbildung. Eine Befragte, die für landwirtschaftliche Berufe zuständig ist, kritisierte, dass Nachqualifizierungen in den letzten Jahren nicht ausgebaut, sondern reduziert worden seien. Von Stellen für Gesundheitsfachberufe lagen verschiedene Aussagen vor: Teilweise wurde die Einrichtung von Anpassungsmaßnahmen in den Kliniken gefordert, andere Befragte sahen dagegen die Einrichtung von Vorbereitungskursen für die Kenntnistandprüfung als dringlicher an.

Bei der fehlenden Finanzierung wurde ebenfalls Verbesserungspotenzial gesehen. Derzeit müssten teilweise Kredite aufgenommen werden, um die Kosten tragen zu können; viele Migrant/innen erhalten jedoch keine Kredite bei Banken. Nicht einmal die Gebühr für Kenntnistandprüfungen werde übernommen. Die besondere Brisanz der fehlenden Finanzierung sei von Politik und BA noch nicht erkannt worden. Ein Befragter forderte eine gesetzliche Regelung zur Finanzierung von Nachqualifizierungen.

Anerkennungsstellen können Anpassungsqualifizierungen zwar empfehlen, sind jedoch auf die Kooperation von Fachschulen oder Bildungsträgern angewiesen. Wenn Plätze nicht verfügbar sind, bleiben Migrant/innen oft über Jahre ohne Arbeitsmöglichkeiten.

„Meine Traumvorstellung wäre: Pro Bezirksregierung gibt es eine Stelle, die die Vorbereitung auf die Prüfung durchführt. Aber den Leuten eine realistische Chance geben, sich auf die Prüfung vorzubereiten. Egal welchen Beruf sie gelernt haben. Ich denke, das ist einfach ein Stück weit Fairness, eine Vorbereitung anzubieten, optional, nicht verpflichtend. Vorbereitung kostet so und so viel, Finanzierung bekommt man durch das Programm des Arbeitsamts.“ (Gesundheitsfachberufe BL-1/03)

Derzeit ist die „Traumvorstellung“ des Befragten unerfüllt. Eine weitere Stelle für Gesundheitsfachberufe sah eine Lösung für andere in der Übernahme ihres Nachqualifizierungsmodells, das durch ESF-Mittel für alle Migrantengruppen verfügbar ist.

7 Die Befragung von Migrant/innen

7.1 Methodik und Durchführung

Um ein ganzheitliches Bild zur Anerkennungspraxis in Deutschland zu erhalten, ist die Darstellung der Positionen von Mitarbeiter/innen der Anerkennungsstellen nicht ausreichend. Antragsteller/innen nehmen eigene Perspektiven im Feld der Anerkennung ein. Parallel zur Befragung von Expert/innen in Anerkennungsstellen wurden daher Migrant/innen zu ihren Anerkennungserfahrungen befragt. Die Darstellung der Ergebnisse beider Befragungen bezog die verschiedenen Ebenen der Akteure in die Untersuchung ein.

Vor dem Hintergrund eines rudimentären Forschungsstandes zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen trug die Befragung von Migrant/innen dazu bei, strukturelle Probleme, mit denen sich Einzelne konfrontiert sehen, zu identifizieren und zu analysieren. Dafür war es notwendig, eine Vielzahl von Fällen aus allen beruflichen Bereichen zu erfassen. Mittels eines schriftlichen, standardisierten Fragebogens wurde ein überwiegend quantitatives Vorgehen gewählt. Um die erhobenen Daten angemessen interpretieren zu können, wurden ergänzend Einzelfallgespräche geführt. Subjektive Wahrnehmungen der Befragten zeigten Probleme, aber auch Missverständnisse bezüglich des Anerkennungsverfahrens.

Viele Befragte sandten nicht nur den ausgefüllten Fragebogen zurück, sondern legten Kopien von relevanten Dokumenten bei, wie Zeugnisse, Bescheide und Mitteilungen von Anerkennungsstellen; letztere werden u.a. versandt, wenn die Anerkennungsstelle nicht zuständig ist und daher kein Verfahren durchführt. Bescheide gaben nicht nur Aufschluss über die Bewertung ausländischer Bildungsnachweise, sondern zeigten auch spezifische Begründungsmuster. Auffällig war, dass Bescheide sehr unterschiedlich gefasst werden; manche Schreiben bestanden aus wenigen Sätzen, teilweise wurde keine Begründung für die Entscheidung genannt. Für den informellen Bereich lagen entsprechend Bescheinigungen vor. Die Dokumente wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Durch die Methodenkombination wurde die Rekonstruktion von besonders aussagekräftigen Fallbeispielen möglich.

Die übergeordnete Forschungsfrage für die Konstruktion des Fragebogens lautete: Welche Erfahrungen machen Migrant/innen beim Versuch der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Abschlüsse in Deutschland? Indikatoren waren die im Ausland erworbenen Qualifikationen und, abhängig vom Bundesland, die Stelle, bei der eine Anerkennung beantragt wurde sowie das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens. Gefragt wurde auch, woher Informationen zur Anerkennung bezogen wurden und ob der ursprünglich erworbene Beruf heute in Deutschland ausgeübt wird. Für statistische Zwecke wurde nach Alter und Geschlecht gefragt. Um die Mitwirkungsbereitschaft zu erhöhen, wurde der Fragebogen auf wenige Fragen beschränkt. Er wurde in einer Print- und Onlineversion in Umlauf gebracht. Neben Migrantenselbstorganisationen unterstützten Projekte des IQ-Netzwerks in ganz Deutschland die Befragung, indem sie Teilnehmer/innen ihrer Kurse und Bekannte auf den Fragebogen hinwiesen. Um potenzielle sprachliche Barrieren niedrig zu halten, wurden Versionen in russischer und türkischer Sprache erstellt. Rücklauf wurde in jeder Form akzeptiert: postalisch, elektronisch und persönlich. Regionale Schwerpunkte der Beteiligung waren Bremen und das Saarland. In Bremen engagierten sich Mitarbeiter/innen von „Q.net“ für die Befragung. Das Projekt, das an der Optimierung von Qualifizierungsansätzen für Migrant/innen arbeitet, wird von der AWO Bremen durchgeführt und ist Bestand-

teil der Entwicklungspartnerschaft „NOBI“. Die Vielzahl von Fällen aus dem Saarland ist auf eine Initiative des Projekts „SIMA“ zurückzuführen, das im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft „InBez“ eng mit der ARGE Saarbrücken zusammenarbeitet. Diese versandte den Fragebogen von „Global Competences“ an Kund/innen mit ausländischen Abschlüssen.

Bei der Erhebung handelt es sich somit um eine kleine Stichprobe, die nicht systematisch erhoben wurde und keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt. Vielmehr ging es um die Gewinnung eines Ausschnitts der Anerkennungsrealität, anhand dessen Strukturen und Muster erkennbar wurden. Die einzelnen Fragen bildeten zugleich die Kategorien für die Datenauswertung. Anhand der quantitativen Daten wurden analytische Aussagen zu Anerkennungsmöglichkeiten und -ergebnissen sowie zum Informationsstand auf der Basis von Häufigkeiten möglich.

Die Datenerhebung erfolgte zwischen November 2006 und Oktober 2007. In diesem Zeitraum konnten 152 Fragebögen erfasst werden. Die Erhebungseinheit setzte sich aus Migrant/innen im Erwachsenenalter unterschiedlicher sozialer, kultureller und nationaler Herkunft zusammen. Bezüglich des Anerkennungsortes waren zwölf Bundesländer vertreten. Bei der Darstellung der Untersuchungsergebnisse wurden personenbezogene Angaben aus Datenschutzgründen anonymisiert.

Die Ergebnisse der Migrantenbefragung bildeten eine weitere wichtige Basis für die Entwicklung von Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Anerkennungspraxis in Deutschland.

7.2 Darstellung der Untersuchungsergebnisse

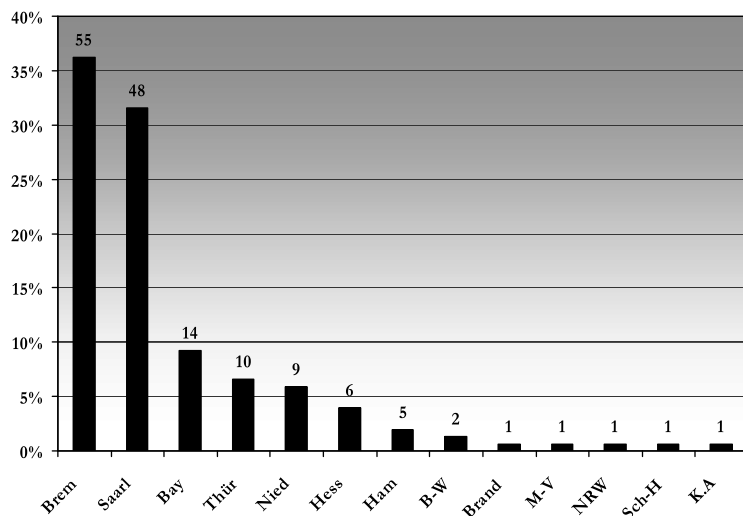
7.2.1 Beteiligung

An der Befragung von Migrant/innen beteiligten sich 152 Personen. Bezüglich soziologischer Kategorien wie Alter, Herkunftsland und Qualifikation lag große Vielfalt vor. Die überwiegende Mehrheit der Befragten verfügte über einen unbefristeten Aufenthaltsstatus, nur 5,92% gaben einen befristeten Aufenthalt an, Einzelne waren anerkannte Asylbewerber/innen. Es ist zu vermuten, dass berufliche Anerkennung erst dann ein wichtiges Thema wird, wenn der Aufenthalt gesichert erscheint. Denkbar ist, dass auch Informationsdefizite bei Neuzuwanderinnen und -zuwanderern, insbesondere wenn noch keine deutschen Sprachkenntnisse vorliegen, eine Rolle spielen.

Der Fragebogen wurde bundesweit versendet, um Angaben aus möglichst vielen Bundesländern zu erlangen. Da sich Anerkennungsmöglichkeiten bundeslandspezifisch unterscheiden, konnten durch Angaben zu Anerkennungsstelle und Antragsergebnis Aussagen zur Praxis der einzelnen Bundesländer gemacht werden. Aufgrund von Kopien von Bescheinigungen wurde in diesem Kontext sichtbar, dass für bestimmte berufliche Bereiche auch informelle Zeugnisbewertungen ausgestellt werden.

Die Beteiligung nach Bundesland wies große Unterschiede auf. Während 36,18% der Befragten Bremen und 31,58% dem Saarland zugeordnet werden konnten, lagen für große westdeutsche Bundesländer mit hohem Migrantenanteil wie Baden-Württemberg nur zwei Fragebögen vor, für Nordrhein-Westfalen nur einer (Abb. 26). In Rheinland-Pfalz, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt gab es keine Beteiligung.

Abb. 26: Beteiligung von Migrant/innen nach Bundesländern



Die Interpretation der Ergebnisse muss angesichts der überdurchschnittlich repräsentierten Länder Saarland und Bremen relativiert werden. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Vielzahl der Fragebögen, die Anerkennungen von nicht reglementierten akademischen Abschlüssen betreffen, nur deshalb aus Bremen vorgelegt werden konnte, weil viele andere Bundesländer aufgrund der Automatisierung der Gradgenehmigung keine Bescheinigungen für Migrant/innen ausstellen.

Abb. 27: Die Befragten nach Geschlecht

	Häufigkeit	Prozent
Frauen	99	65,13%
Männer	52	34,21%
Keine Angabe	1	0,66%
Insgesamt	152	100%

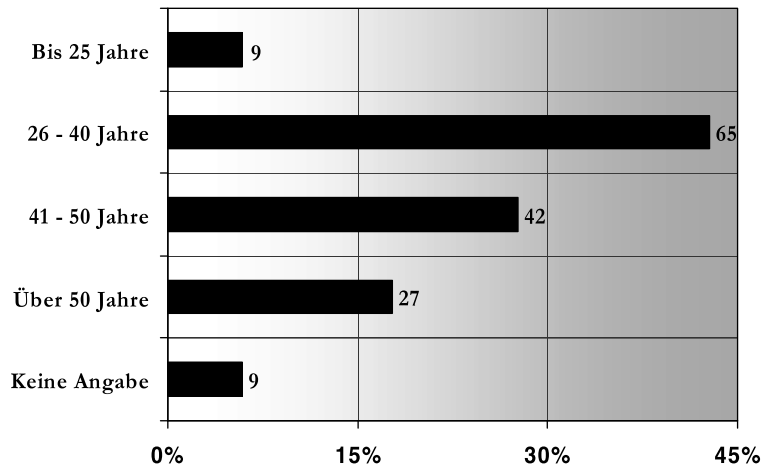
An der Befragung beteiligten sich 52 Männer und 99 Frauen, in einem Fall fehlten Angaben zum Geschlecht. Auffällig ist somit der hohe Prozentsatz der Teilnehmerinnen von 65,13% gegenüber 34,21% männliche Teilnehmer (Abb. 27).

Im Vergleich der weiblichen und männlichen Befragten nach Berufsgruppen zeigte sich nur zum Teil ein ausgewogenes Bild. In manchen Berufen waren Frauen deutlich überrepräsentiert, z.B. in Sozialberufen und Gesundheitsfachberufen. Von 30 befragten Ingenieur/innen waren 13 weiblich, 17 männlich. Lehrerqualifikationen lagen bei 34 Befragten vor: Davon waren 10 Männer und 24 Frauen.

Drei Grundschullehrerinnen gaben an, eine Anerkennung als Erzieherin beantragt zu haben, nachdem die Lehrererkennung erfolglos war. In einem Fall wurde dieser Antrag abgelehnt, da nicht der gleiche Beruf vorlag. Ein ähnlicher Antrag einer Spätaussiedlerin aus Russland wurde jedoch als Teilanerkennung beschieden, die nach einer sechsmonatigen Anpassungsmaßnahme

in einem Kindergarten zu einer Anerkennung führte. Eine weitere Antragstellerin absolvierte nach einem einjährigen Praktikum eine Prüfung. Männliche Lehrkräfte aus dem Grundschulbereich erwähnten die vage Möglichkeit einer Erzieheranerkennung nicht.

Abb. 28: Altersstruktur der Befragten



Bezüglich der Altersstruktur der Befragten zeigte sich ein relativ ausgewogenes Bild. Am kleinsten ist die Gruppe unter 25 Jahren, einige Befragte waren unter 20 Jahre alt. Sie beantragten die Anerkennung ihrer Schulabschlüsse. Zwei Befragte gaben an, derzeit in Deutschland eine weiterführende Schule zu besuchen, um ihre anerkannte Qualifikation zu verbessern. Die überwiegende Mehrheit der Befragten ist im Erwachsenenalter und hatte im Herkunftsland nicht nur schulische, sondern auch berufliche Abschlüsse erworben. 42,76% der Befragten waren zwischen 26 und 40 Jahre alt. Die über 40-Jährigen, die ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko nicht nur aufgrund ausländischer Zeugnisse haben, bildeten 45,39% der Befragten (Abb. 28).

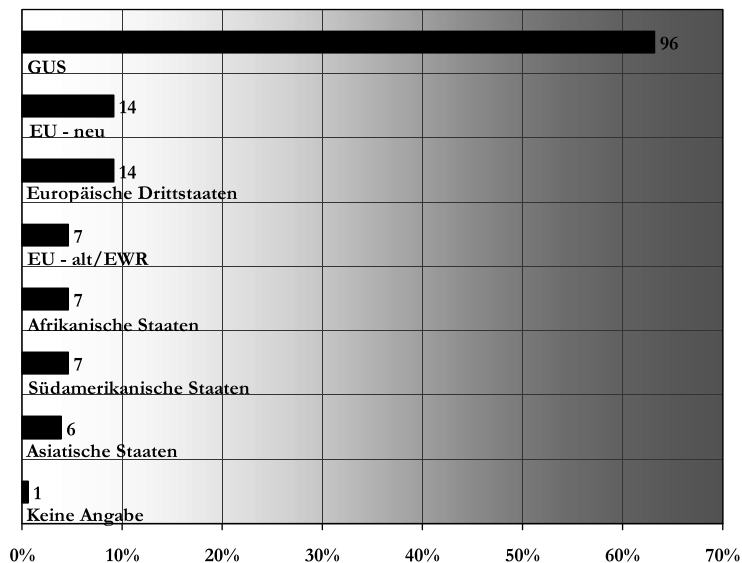
7.2.2 Herkunftsländer der Befragten

Bezüglich des Herkunftslandes, in dem schulische und berufliche Abschlüsse erworben wurden, lag eine große Bandbreite von Angaben vor. Insgesamt stammten die Befragten aus 38 verschiedenen Staaten. Deutlich in der Mehrheit waren Befragte aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), aus Russland (38,82%), der Ukraine (13,16%) und Kasachstan (7,90%). Diese Gruppe bestand überwiegend aus Spätaussiedler/innen oder jüdischen Kontingentflüchtlingen. Einen Schwerpunkt der neuen EU-Mitgliedstaaten bildete Polen (5,26%).

Da Drittstaatsangehörige vor schlechteren Ausgangsbedingungen bezüglich einer Anerkennung stehen, war ihre Beteiligung von besonderem Interesse. Europäische Drittstaaten wurden durch die Türkei (4,61%) und Staaten des ehemaligen Jugoslawien (ebenfalls 4,61%) repräsentiert. Südamerika (Chile, Brasilien, Kolumbien und Kuba) war ebenso wie Afrika durch 4,61% der Befragten vertreten, 2,63% stammten aus nordafrikanischen Staaten. Für asiatische Staaten

(3,95%), z.B. China und Afghanistan, lagen einzelne Fragebögen vor (Abb. 29). Somit lag der Anteil der Befragten aus Drittstaaten bei 22,37%.

Abb. 29: Herkunftsländer der Befragten



Bezüglich ihrer Abschlüsse wurde deutlich, dass sie öfter als EU-Bürger/innen und Befragte aus den GUS-Staaten nur die Anerkennung von Schulabschlüssen und Teilstudienleistungen beantragten: Sie repräsentierten in diesem Bereich 47,62% von 21 Anträgen.

7.2.3 Schulische und berufliche Abschlüsse der Befragten

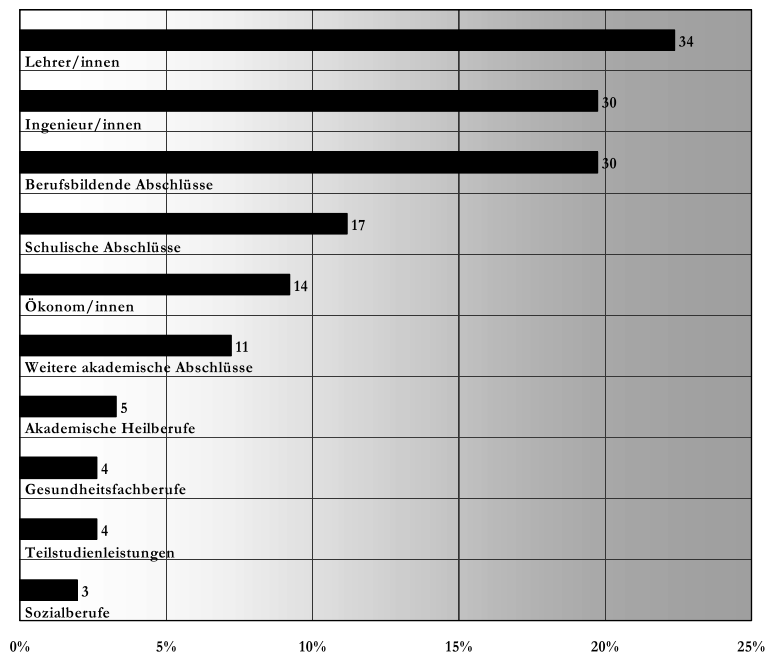
Die Qualifikationen der Befragten bildeten den Ausgangspunkt für die Anerkennung bzw. für die Wahl der zuständigen Stelle. Nur zu einem geringen Anteil gaben Befragte das Ziel einer schulischen Anerkennung (11,18%) oder der Anerkennung von Teilstudienleistungen zum Zweck des Weiterstudiums (2,63%) an. Bei Befragten, die in der Kategorie „Schulische Anerkennung“ vertreten sind, lagen z.T. zusätzliche berufliche Abschlüsse vor. Wenn in diesen Fällen nur eine schulische Anerkennung genannt wurde, ist zu vermuten, dass berufliche Anerkennung aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage nicht möglich war.

Die überwiegende Mehrheit der Befragten (86,18%) verfügt über eine große Bandbreite an beruflichen Abschlüssen, die im Herkunftsland erworben wurden. Sie sind vielfach hoch qualifiziert. Die Kategorien in Abb. 30 ergaben sich aus spezifischen Häufungen.

Dass der nicht reglementierte Bereich der akademisch gebildeten Ökonom/innen gesondert aufgeführt wird, liegt an der vergleichsweise großen Häufung. Die Anerkennungsmöglichkeiten betreffend sind dieselben Voraussetzungen gegeben wie für „Weitere akademische Abschlüsse“, so dass in diesem Bereich 16,45% der Befragten vertreten waren, u.a. ein Mathematiker, ein Informatiker und eine Geografin. Als reglementierte Berufe wurden Sozialberufe (1,97%), Gesundheitsfachberufe (2,63%) und akademische Heilberufe (3,29%) getrennt aufgeführt. Die

Kategorie Lehrer/innen (22,27%) beinhaltet unterschiedliche Schularten und Fächer: Grundschullehrer/innen wurden hier ebenso erfasst wie Fachlehrer/innen für weiterführende Schulen, in Einzelfällen beteiligten sich auch Berufsschullehrer. Die vergleichsweise große Gruppe der Ingenieur/innen (19,74%) absolvierte verschiedene Studiengänge des Ingenieurbereichs, mehrheitlich genannt wurden Bauingenieurwesen, Maschinenbau und Elektrotechnik.

Abb. 30: Abschlüsse der Befragten



Dem Bereich der beruflichen Bildung wurden ebenfalls 19,74% der Befragten zugeordnet. Dieser Anteil setzte sich zusammen aus kaufmännischen und Verwaltungsberufen (8,55%), handwerklichen und landwirtschaftlichen Qualifikationen (9,21%) sowie Technikerabschlüssen auf Fachschulniveau (1,97%).

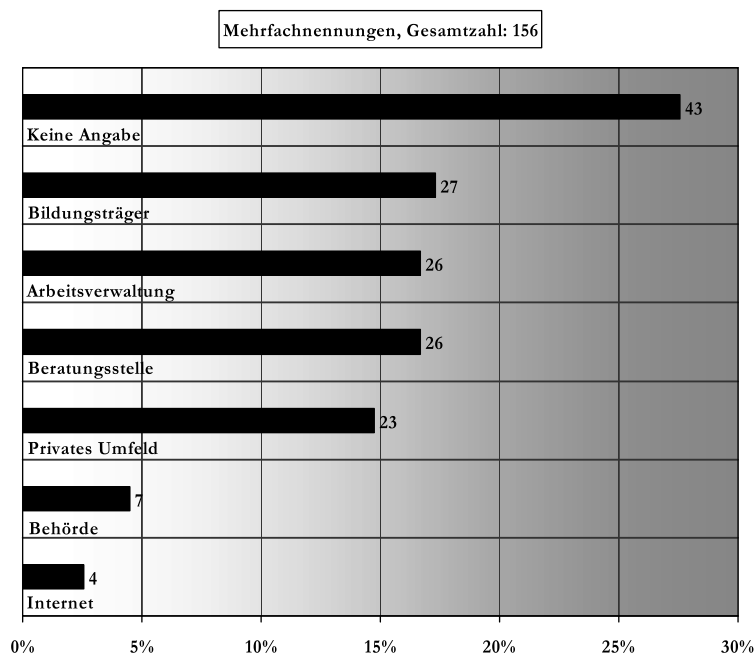
7.2.4 Informationen zur Anerkennung

Während des gesamten Zeitraums der Datenerhebung wandten sich Inhaber/innen ausländischer Abschlüsse an das Projekt „Global Competences“. Sie gaben an, den Fragebogen gelesen zu haben und dadurch erstmals von der Möglichkeit einer beruflichen Anerkennung in Deutschland gehört zu haben. Da sie wieder in ihrem erlernten Beruf tätig werden wollten, fragten sie nach Beratungsmöglichkeiten und zuständigen Anerkennungsstellen. Diese meist telefonischen Anfragen führten nicht zu einer Teilnahme an der Befragung; sie zeigten jedoch, dass die Informationslage zu Anerkennungsmöglichkeiten für Migrant/innen unzureichend ist. So wurde neben der empirischen Untersuchung gänzlich unerwartet offensichtlich, dass Migrant/innen, denen Informationen nicht zugänglich gemacht werden, behindert sind, ihre Interessen an der Anerkennung

als Akteure wahrzunehmen. Auch Mitarbeiter/innen von Migrantenselbstorganisationen, die sich oft mit Arbeitsmarktproblemen ihrer Mitglieder konfrontiert sehen, fragten telefonisch nach Anerkennungsmöglichkeiten.

Der individuelle Informationsstand wurde im Fragebogen thematisiert; allerdings bezog sich die Frage auf spezifische Multiplikatoren, die Befragte auf die Möglichkeit einer Anerkennung bzw. die zuständige Stelle hinwiesen (Abb. 31). Mehrfachnennungen zu diesen Initiatoren der Antragstellung waren möglich und lagen in vier Fällen vor, die Gesamtzahl der Nennungen betrug 156.

Abb. 31: Multiplikatoren, die Hinweise zur Anerkennung gaben



Ausgeglichen erscheinen die Angaben zu Hinweisen von Arbeitsverwaltung und Beratungsstellen (je 16,67%), Bildungsträgern (17,31%) und aus dem privaten Umfeld (14,74%). Im Bereich „Beratungsstelle“ wurde insbesondere von Spätaussiedler/innen auf die OBS hingewiesen, die schon im Aufnahmелager Friedland berät, sowie auf Migrationsberatung kirchlicher Träger. Die Angaben zu „Bildungsträgern“ erfassten auch Lehrpersonal von Deutschkursen, das vielfach genannt wurde. Da Sprachkurse für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer inzwischen Teil des deutschen Integrationsprogramms sind, haben Lehrer/innen eine wichtige Multiplikatorenfunktion, da ihre Kursteilnehmer/innen erste Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt suchen, sobald sie Deutschkenntnisse erworben haben. In den Angaben zum privaten Umfeld sind Verwandte, deutsche Partner/innen und Bekannte enthalten. 4,49% der Nennungen bezogen sich auf Behörden, insbesondere Anerkennungsstellen, die auf eine andere zuständige Stelle hinwiesen, aber auch Ministerien und Universitäten. Relativ selten waren Angaben zu Internetinformationen (2,56%), die als Eigeninitiative der Befragten zu werten sind. Da Anerkennungsstellen oft keine Informationen im Internet anbieten, relativiert sich diese geringe Häufung.

Auffällig ist die hohe Zahl von Befragten, die zu dieser Frage entweder keine Angabe machte oder explizit vermerkte, keine Hinweise erhalten zu haben (27,56%). Die strukturellen Probleme, vor denen Einzelne stehen, wurden so deutlich: Migrant/innen erfahren oft nicht von der Möglichkeit einer Anerkennung, vielfach gelingt es ihnen nicht, eine zuständige Stelle zu ermitteln. Insbesondere in den Bereichen der Berufsbildung und der nicht reglementierten akademischen Abschlüsse gaben Migrant/innen an, von Anerkennungsstellen abgewiesen worden zu sein, da diese nur für Spätaussiedler/innen zuständig seien. Aufgrund der rechtlichen und institutionellen Hürden wurden in diesen Fällen die eigenen Interessen aufgegeben. Dass nicht ihre Qualifikation, sondern die fehlende Zugehörigkeit zur Gruppe der Spätaussiedler/innen als Abweisungsgrund fungierte, blieb unverständlich und wurde vielfach als ungerecht empfunden. Resignation über die schlechten beruflichen Aussichten ist verbreitet.

Migrant/innen haben oft Probleme, die rechtlichen Anerkennungsbestimmungen, auf die z.T. in Mitteilungen der Anerkennungsstellen hingewiesen wird, zu verstehen. Eine geringe deutsche Sprachkompetenz ist dabei nur ein Aspekt. Das Kommunikationsproblem mit Anerkennungsstellen potenziert sich, wenn Erläuterungen von Migrant/innen falsch interpretiert werden.

Fallbeispiel 1:

Herr K. wurde im Herbst 2006 als Asylbewerber anerkannt. Er verfügt über einen B.A. in Politischer Wissenschaft, den er in Eritrea erwarb. Als Flüchtling erhielt er eine Arbeitserlaubnis. Da er gerne für ein politisches Institut tätig werden wollte, bemühte er sich um eine Anerkennung seines Abschlusses. Auf der Suche nach einer zuständigen Stelle fragte er auch bei einer Universität an. Ihm wurde mitgeteilt, dass Universitäten nicht für die berufliche Anerkennung zuständig seien und er sich an die Zeugnisanerkennungsstelle wenden solle. Herr K. durchlief ein mehr als sechs Monate dauerndes Anerkennungsverfahren, das mit erheblichen Kosten für die Übersetzung der notwendigen Nachweise verbunden war. Es endete damit, dass ihm ein Hochschulzugang für Politikwissenschaft gewährt wurde. In der Annahme, dass sein Abschluss nicht anerkannt worden sei, nahm Herr K. eine gering bezahlte Verwaltungsstelle an.

In diesem Fallbeispiel werden mehrere Probleme deutlich, von denen Befragte berichteten. Herr K. wünschte eine Anerkennung seines akademischen Abschlusses. Politikwissenschaft gehört nicht zum reglementierten Bereich, in einigen Bundesländern hätte er jedoch die Chance auf eine informelle Bescheinigung, die einen akademischen Abschluss formal mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleicht. Der Hinweis der Universität auf die Zeugnisanerkennungsstelle, die nicht für die berufliche Anerkennung zuständig ist, war falsch. Auch die Zeugnisanerkennungsstelle informierte ihn nicht darüber, dass sie nur für die Anerkennung von schulischen Abschlüssen bzw. den Hochschulzugang zuständig ist.

Daraus geht hervor, dass Migrant/innen auf Hinweise und Hilfestellungen angewiesen sind, um sich im Labyrinth der Anerkennungsregelungen und -zuständigkeiten zurechtzufinden. Obwohl Befragte vielfach berichteten, dass sie bei der Arbeitsverwaltung und Beratungsstellen nach Möglichkeiten fragten, in ihrem erlernten Beruf tätig zu werden, wurden sie teilweise fehlgeleitet. Dies ist primär auf das defizitäre Wissen zu Anerkennungsmöglichkeiten im Beratungsbereich zurückzuführen, Gleichgültigkeit bezüglich der Folgen von Fehlinformationen kann bei manchen Behördenmitarbeiter/innen jedoch nicht völlig ausgeschlossen werden.

7.2.5 Anerkennungsentscheidungen

Die Ergebnisse der individuellen Anerkennungsverfahren wurden durch verschiedene Kategorien erfasst. Ein positiver Bescheid, der die Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses bestätigt, wurde als „Anerkennung“ gewertet, ein negativer Bescheid als „Nichtanerkennung“. Zwischen diesen beiden Extremen liegen verschiedene Zwischenstufen, die durch spezifische Anerkennungsmöglichkeiten für den jeweiligen Abschluss geprägt sind. Angaben zu Anerkennungsentscheidungen wurden den Abschlusstypen „Schulische Abschlüsse und Teilstudienleistungen“, „Reglementierte Berufe“, „Weitere akademische Abschlüsse“ und „Berufsbildende Abschlüsse“ zugeordnet und getrennt ausgewertet. Keine verwertbare Angabe (4,61%) lag u.a. vor, wenn Befragte angaben, dass das Verfahren noch nicht abgeschlossen sei.

Abb. 32: Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Schulische Abschlüsse und Teilstudienleistungen

	Teilstudienleistungen		Schulische Abschlüsse	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Anerkennung	0	0%	9	56,25%
Kein Verfahren	0	0%	3	18,75%
Teilanerkennung	4	100%	4	25,00%
Insgesamt	4	100%	16	100%

Die Anerkennung von schulischen Abschlüssen und Teilstudienleistungen ist nicht unmittelbar auf den Berufszugang ausgerichtet. 16 Befragte machten Angaben zu einer schulischen Anerkennungsentscheidung (Abb. 32). Mehr als die Hälfte (56,25%) gab an, dass eine Anerkennung gewährt wurde. In zwei Fällen wurde die Gleichstellung mit einem Abitur beantragt und bestätigt: Die Antragstellerinnen stammten aus der Schweiz und Rumänien. In sieben Fällen wurde eine Gleichstellung mit einem Hauptschulabschluss bzw. einem mittleren Schulabschluss vorgenommen. Allerdings gab eine Befragte aus Kasachstan an, 11 Jahre lang eine Schule besucht zu haben und die Gleichstellung mit einem Abitur beantragt zu haben. Ein Hochschulzugang wie im Herkunftsland war für sie in Deutschland unerreichbar, die erfolgte Anerkennung eines mittleren Bildungsabschlusses war die maximale Möglichkeit. Insgesamt gaben vier Befragte aus Drittstaaten an, nur eine Teilanerkennung ihrer schulischen Qualifikation erreicht zu haben. Beantragt hatten sie die Gleichstellung mit einem Abitur, gewährt wurde ein mittlerer Bildungsabschluss. Der Plan, in Deutschland zu studieren, war damit nicht zu verwirklichen. Zwar konnte eine Kolumbianerin eine Hochschulzulassung ihres Herkunftslandes vorweisen, doch war dies nicht ausreichend, um ein Studium in Deutschland beginnen zu dürfen.

In diesem Kontext sind auch die Angaben zu „Teilanerkennung“ im Bereich der Studienleistungen zu verorten: Vier Befragte aus Drittstaaten konnten nachweisen, mehrere Semester im Herkunftsland studiert zu haben. Sieben Semester Ökonomie in Kasachstan führten ebenso zu einem fachgebundenen Hochschulzugang wie zwei Semester Betriebswirtschaft in der Türkei, allerdings musste das Studium in Deutschland neu begonnen werden. In einem weiteren Fall gab ein Befragter aus der Türkei an, die Anerkennung von zwei Semestern Betriebswirtschaft beantragt zu haben, um in Deutschland weiterzustudieren. Die Teilanerkennung, die ihm gewährt wurde, umfasste nur einen Hauptschulabschluss. Begründet wurde dies mit fehlenden naturwissenschaftlichen Fächern – der junge Mann hatte ein Wirtschaftsgymnasium besucht.

18,75% gaben an, keinen Antrag gestellt zu haben. In zwei Fällen hatten Befragte zwar eine Schule besucht, sie konnten jedoch die geforderten neun Jahre für einen Hauptschulabschluss nicht nachweisen. Eine schulische Anerkennung war für sie ebenso unmöglich wie für einen dokumentenlosen Befragten, der angab, fluchtbedingt nicht über schriftliche Nachweise zu verfügen und diese aus dem Herkunftsland nicht beschaffen zu können. Dieses Problem spielt in allen Anerkennungsbereichen eine Rolle, nur für Spätaussiedler/innen ist eine alternative Anerkennungsmöglichkeit durch eidesstattliche Erklärungen rechtlich geregelt.

Abb. 33: Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Reglementierte Berufe

	Lehrer/innen		Ärzt/innen		Gesundheitsfachberufe		Sozialberufe	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Anerkennung – formal	6	18,18%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Berufliche Teilanerkennung	12	36,36%	4	100,00%	2	66,67%	1	33,33%
Teilanerkennung von Studienleistungen	6	18,18%	0	0,00%	0	0,00%	1	33,33%
Nichtanerkennung	9	27,27%	0	0,00%	1	33,33%	1	33,33%
Insgesamt	33	100%	4	100%	3	100%	3	100%

In reglementierten Berufen sind Anerkennungsmöglichkeiten durch die Zugehörigkeit zu einer spezifischen Migrantengruppe determiniert. Mehrheitlich gaben die Befragten in dieser Kategorie an, eine „Teilanerkennung“ ihrer Qualifikation erzielt zu haben (Abb. 33). Damit waren unterschiedliche Möglichkeiten verbunden; nur z.T. führte die Teilanerkennung zur Auflage einer Ausgleichsmaßnahme, deren erfolgreicher Abschluss mit einer vollen Anerkennung verbunden ist.

Im Bereich der Sozialberufe, der Gesundheitsfachberufe, der akademischen Heilberufe und der Lehrer/innen gaben 19 Befragte eine berufliche Teilanerkennung an. Dies entsprach 44,19% der Befragten, die in diesen Berufsfeldern Angaben zu den Ergebnissen ihrer Verfahren machten. Eine Spätaussiedlerin aus Russland beantragte die Anerkennung als Sozialpädagogin, die ihr nach dem Absolvieren eines praktischen Jahrs gewährt wurde. Die Anerkennung von ausländischen akademischen Sozialberufen wurde oft nur eingeschränkt ermöglicht, da Praktikumsphasen in anderen Staaten nicht Teil der Ausbildung sind. Eine weitere Befragte aus Russland, die über einen akademischen Abschluss im Bereich der Vorschulpädagogik verfügt, aber als jüdischer Kontingentflüchtling nach Deutschland kam, gab an, ihr sei nur ein Hochschulzugang beschieden worden. In einem dritten Fall hatte eine polnische Sozialpädagogin einen Antrag gestellt. Sie gab an, einen Bescheid mit einer Ablehnung ihres Antrags ohne Angabe von Gründen erhalten zu haben.

Im Bereich der Gesundheitsfachberufe lagen zwei berufliche Teilanerkennungen vor: Eine Krankenschwester aus China absolvierte nach zwölf Monaten Anpassungsmaßnahme erfolgreich eine Prüfung. In einem zweiten Fall gab eine Krankenschwester aus Afghanistan zwar eine Teilanerkennung an, allerdings liegt eher ein Fall von Dequalifizierung vor, da ihr nur eine Anerkennung als Krankenschwesterhelferin gewährt wurde. Eine Krankenschwester aus Kasachstan gab „Nichtanerkennung“ an; auch sie ist nun im Helferbereich beschäftigt. Ihr Bescheid begründete die

Ablehnung des Antrags damit, dass eine Einzelauflistung der Fächerinhalte sowie Benotungen nicht vorgelegt werden konnten.

Dequalifizierung zeigten auch die vier Fälle von Ärzt/innen aus Russland und der Ukraine, denen zwar eine Berufserlaubnis erteilt wurde, die aber nur eine Teilanerkennung angaben, da ihre jeweilige Facharztqualifikation nicht anerkannt ist. Eine selbständige Tätigkeit ist ihnen nicht möglich. In einem Fall war die Berufserlaubnis, die in Aussicht gestellt wurde, nicht nutzbar:

Fallbeispiel 2:

Herr K. war über Jahrzehnte als Gesichtschirurg tätig. Er leitete eine Klinik in Odessa, bevor er als jüdischer Kontingentflüchtling mit seiner Familie nach Deutschland kam. Als hoch qualifizierter Spezialist ging er davon aus, in Deutschland ohne Probleme weiter in seinem Beruf arbeiten zu können. Noch während eines Sprachkurses bemühte er sich um die Anerkennung seiner Facharztqualifikation. Er musste erfahren, dass seine spezialisierte Ausbildung keiner deutschen Facharztausbildung eindeutig zugeordnet werden konnte. Zudem wurde ihm mitgeteilt, dass eine Berufserlaubnis nur für die ärztliche Grundqualifikation erteilt werden könne, da ausländische Ärzte die über Drittlandsdiplome verfügen, Facharztqualifikationen neu erwerben müssen.

Herrn K. wurde eine Berufserlaubnis als Zahnarzt in Aussicht gestellt, falls er einen Arbeitgeber finden würde. Herr K. war über diese Mitteilung sehr verwundert, da er nie als Zahnarzt gearbeitet hat. Trotzdem stellte er den Bescheid der Anerkennungsbehörde nicht in Frage. Die zuständige ARGE legte ihm nahe, in Anbetracht seines Alters (51 Jahre) berufliche Ambitionen aufzugeben. Ein Antrag auf eine Brückenmaßnahme der OBS war nicht möglich, da die Altersgrenze für Antragsteller/innen überschritten war.

Widerspruch gegen den Behördenbescheid einzulegen, um doch wieder Zugang zu seinem Gebiet zu erhalten, war für diesen Arzt unvorstellbar. Dabei spielt sicherlich auch eine Rolle, dass die Bearbeitung eines erfolglosen Widerspruchs kostenpflichtig sein kann. Ärzt/innen, die keine Anerkennung ihrer Qualifikation erhalten oder die eine Kenntnisstandprüfung für Inhaber/innen von Drittlandsdiplomen mehrfach nicht bestehen, können kaum auf andere Berufsfelder ausweichen. Sie haben keine Möglichkeit auf eine Anerkennung im Krankenpflegebereich.

Die berufliche Teilanerkennung im Lehrerbereich erwies sich ebenfalls als problematisch. Sie bezog sich in allen Fällen (36,36% der Lehrer/innen, die Angaben zu Anerkennungsentscheidungen machten) auf die Anerkennung eines Fachs, die Auflage bestand in einem erneuten Studium eines zweiten Fachs. Sechs Lehrer/innen gaben zwar an, zwei Fächer im Herkunftsland unterrichtet zu haben, doch eine Anerkennung für beide Fächer erreichte niemand, da Kombinationen mit Deutsch, wenn Deutsch als Fremdsprache studiert wurde, oder Geschichte, wegen „systembedingter Unterschiede“, nicht anerkannt wurden. In einem Fall unterrichtete ein Lehrer aus Russland Chemie und Biologie, beides zählt in Deutschland inzwischen zu den Mangelfächern. Im Bescheid wurde auf seine fehlenden deutschen Staatsexamina verwiesen, die russische Prüfung wurde nicht akzeptiert. Ihm und fünf weiteren Befragten wurde nur eine Anerkennung von Teilstudienleistungen gewährt. Eine Tätigkeit als Lehrer wurde demnach für alle Befragten mit einem erneuten Studium verknüpft. Dies gilt auch für die sechs Befragten, die angaben, eine „Anerkennung“ ihrer Lehrerqualifikation erzielt zu haben. In allen Fällen lag lediglich eine formale Gradeinstufung vor, d.h. dass Wissenschaftsministerien bestätigten, dass ein Hochschulabschluss erworben wurde. 27,27% der Lehrer/innen gaben „Nichtanerkennung“ an. Als materiell

nicht gleichwertig wurden insbesondere die Fächer Deutsch, Geschichte und Sozialkunde eingestuft. Die befragten Lehrer/innen stammten überwiegend aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Nur eine Lehrerin kam aus einem EU-Mitgliedstaat, aus Lettland. Sie gab ebenfalls „Nichtanerkennung“ an. Einen Sonderfall im Bereich der Nichtanerkennung stellte eine Sportlehrerin aus der Ukraine dar:

Fallbeispiel 3:

Frau S. stammt aus der Ukraine. Sie ist mit einem Deutschen verheiratet und inzwischen selbst deutsche Staatsbürgerin. Sie hat in Russland ein Diplom als Fachsportlehrerin erworben und mehrere Jahre in ihrem Beruf gearbeitet. Lange versuchte sie, eine Anerkennung zu erhalten, um wieder in einer Schule arbeiten zu können. Die Arbeitsverwaltung schickte sie zu einer Regierungsbehörde, die an das Ministerium für Wissenschaft verwies. Mehrere Monate vergingen, bis Frau S. die Auskunft erhielt, dass sie keine Anerkennungsmöglichkeiten habe, da sie keine Spätaussiedlerin sei. Frau S. gab an, durch die ungeklärte Situation über ein Jahr verloren zu haben, in dem sie nicht erwerbstätig war. Heute arbeitet sie als Gymnastiklehrerin in einem Sportverein.

Abb. 34: Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Weitere akademische Abschlüsse

	Ingenieur/innen		Ökonom/innen		Weitere akademische Abschlüsse	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Anerkennung – formal	23	79,31%	6	42,86%	4	36,36%
Teilanerkennung von Studienleistungen	1	3,45%	1	7,14%	2	18,18%
Nichtanerkennung	3	10,34%	4	28,57%	1	9,09%
Kein Antrag	2	6,90%	3	21,43%	4	36,36%
Insgesamt	29	100%	14	100%	11	100%

Die Anerkennung von nicht reglementierten akademischen Abschlüssen wird oftmals nur noch für Spätaussiedler/innen durchgeführt. Angehörige anderer Statusgruppen erhalten Formschriften, die ihnen erläutern, dass sie nicht zur Gruppe der Spätaussiedler/innen gehören, wenn sie bei zuständigen Wissenschaftsministerien einen Antrag auf eine Zeugnisbewertung stellen.

Fallbeispiel 4:

Herr M. aus Kenia verfügt über einen B.A. im Fach Sozialwissenschaften. Er beantragte bei einem Ministerium für Wissenschaft eine Anerkennung seines akademischen Grades. Er erhielt ein Schreiben, das ihn darüber aufklärte, dass er als Kenianer nicht zu einem Personenkreis gehöre, der durch das BVFG eine Anerkennung in Anspruch nehmen könne. Ihm wurde erläutert, dass er sich direkt an die zuständigen Stellen wenden solle, falls er plane, einen reglementierten Beruf auszuüben. Im nicht reglementierten Bereich könne er sich direkt an einen Arbeitgeber wenden, der dann entscheide, ob ihm eine kenianische Qualifikation genüge.

Herr M. verstand diese Mitteilung nicht. Sowohl der Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen als auch die Differenzierungen reglementiert/nicht reglementiert schienen nichts mit seiner persönlichen Situation zu tun zu haben. Er hatte auf eine Bewertung seines kenianischen Zeugnisses gehofft, um damit

deutschen Arbeitgeber/innen die notwendige Information zu seiner Qualifikation anbieten zu können. Herr M. weiß nicht, an wen er sich noch wenden soll.

Die Kategorie „Kein Antrag“ bedeutet im Fall der akademischen Abschlüsse, dass ausländische Akademiker/innen keine Stelle finden konnten, die bereit gewesen wäre, ihnen eine Zeugnisbewertung auszustellen (Abb. 34). Zum Teil gaben Formbriefe nur an, dass eine Bewertung „nicht mehr“ vorgenommen werde, einige verwiesen die Antragsteller/innen auf ANABIN, um sich über eine Bewertung ihres Abschlusses zu informieren – auch wenn der jeweilige Abschluss nicht in der Datenbank erfasst war.

Die Automatisierung der Gradgenehmigung gestaltet sich nicht nur intransparent und ungerecht; individuell kann sie äußerst negative Auswirkungen haben. Im Bereich der Hochschulabschlüsse in Psychologie hängt ein Anerkennungsverfahren davon ab, ob der Beruf eines Psychologischen Psychotherapeuten bzw. eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten erworben wurde oder ob andere – nicht reglementierte – Berufe vorliegen.

Fallbeispiel 5:

Herr R. kam im Jahr 2005 mit seiner Frau aus Chile nach Deutschland. Als Ehemann einer deutschen Staatsangehörigen verfügt er über eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis und über direkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Mit seinem Studienabschluss in Psychologie arbeitete er in Chile als Arbeitspsychologe; auch in Deutschland will er in diesem Bereich tätig werden. Vor der Auswanderung hatte ihm die deutsche Botschaft versichert, dass seine Ausbildung in Deutschland als gleichwertig angesehen werde. Nach einem Sprachkurs suchte Herr R. Arbeit. Er wurde für ein Beratungsinstitut auf Stundenbasis tätig. Sein Arbeitgeber fordert ihn auf, seine Berufsqualifikation anerkennen zu lassen – bei einer vollen Anerkennung würde er ihm einen Stundensatz in doppelter Höhe anbieten. Herr R. fand keine Stelle, die ihm eine Zeugnisbewertung ausstellen wollte. Das Wissenschaftsministerium, das Zeugnisbewertungen nur für Spätaussiedler/innen anbietet, wies ihn ab. Die Gesundheitsbehörde, die nur für Anerkennungen von Psychologischen Psychotherapeut/innen zuständig ist, teilt ihm mit, dass ein Abschluss in Psychologie nicht reglementiert sei und ihm der Zugang zum Arbeitsmarkt daher frei stünde. Weitere Hilfen könne sie ihm nicht anbieten.

Wie Herr R., so befinden sich zahlreiche hoch qualifizierte Migrant/innen in einer scheinbar unlösbaren Situation. Ihr Problem ist nicht, dass Zweifel an der Qualität ihrer Abschlüsse zu Nichtanerkennungen führen – weit schwieriger nachzuvollziehen ist der Umstand, dass Anerkennungsverfahren von staatlicher Seite verweigert werden. Angaben zu „Nichtanerkennung“ in diesem Bereich waren z.T. ebenfalls darauf zurückzuführen, dass kein Verfahren ermöglicht wurde.

Fallbeispiel 6:

Herr T. aus Kasachstan hat einen Abschluss als Holzingenieur an der Technologischen Hochschule Moskau erworben. Als Ehemann einer jüdischen Zuwanderin kam er nach Deutschland. Er wandte sich an ein Ministerium für Wissenschaft, um eine Anerkennung seines Diploms zu erreichen. Ihm wurde ein Schreiben ausgehändigt, in dem stand, dass keine Bewertung für ihn möglich sei, da er nicht zur Gruppe der Spätaussiedler/innen gehöre. Herr T. nahm schließlich eine Tätigkeit in einer Kantine auf, um überhaupt arbeiten zu können.

Ingenieur/innen haben aufgrund der Ingenieurgesetze der Länder die Möglichkeit, das Führen der Berufsbezeichnung Ingenieur zu beantragen, wenn die Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung nachgewiesen werden kann. Da sich eine vergleichsweise große Anzahl von Ingenieur/innen an der Befragung beteiligte, fiel auf, dass einige „Anerkennungen“ im Rahmen der Einstufung eines akademischen Grades von Wissenschaftsministerien bescheinigt wurden. In diesen Fällen lag nur eine abstrakte Anerkennung eines ausländischen Hochschulabschlusses vor, zur materiellen Gleichwertigkeit der Studieninhalte wurde jedoch keine Aussage gemacht. Herr T. hätte die Möglichkeit gehabt, sich an die Ingenieurkammer zu wenden, die in seinem Bundesland für die Ingenieurankennung zuständig ist. Darauf wies ihn jedoch niemand hin.

Die relativ hohe Häufigkeit in der Kategorie „Anerkennung“ im Ingenieurbereich (79,31%) relativiert sich in diesem Kontext, da teilweise Gradanerkennungen von Wissenschaftsministerien vorlagen, auch wenn im Bundesland eine Anerkennungsstelle für Ingenieur/innen besteht. Dennoch sind in diesem Berufsfeld Anerkennungschancen für Inhaber/innen von ausländischen Abschlüssen am größten. Befragte Ingenieur/innen aus Russland, Kasachstan, der Ukraine, Usbekistan, der Türkei, Kroatien, Armenien und Estland konnten eine Anerkennung ihres Abschlusses, zum Teil auf dem Niveau eines deutschen Fachhochschuldiploms, erreichen.

Angaben zu Teilanerkennungen im vorliegenden akademischen Bereich bezogen sich auf Studienleistungen. Da die Befragten bereits Abschlüsse erworben hatten, bedeutet dies eine Nichtanerkennung des Berufs. U.a. wurde einer Antragstellerin, die in der Türkei ein volkswirtschaftliches Studium abgeschlossen hatte, nur die Anerkennung eines Vordiploms gewährt. Bei Befragten, die „Teilanerkennung“ mit dem Hinweis angaben, dass nur ein Hochschulzugang beschieden wurde, ist anzunehmen, dass aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen kein berufliches Anerkennungsverfahren durchgeführt wurde, sondern nur ein schulisches, das maximal mit einem Hochschulzugang abgeschlossen werden kann.

Abb. 35: Ergebnisse von Anerkennungsverfahren: Berufsbildende Abschlüsse

	Handwerkliche und landwirtschaftliche Berufe		Kaufmännische und Verwaltungsberufe		Technische Berufsausbildungen	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Anerkennung	1	7,14%	2	16,67%	1	50,00%
Teilanerkennung – schulisch	0	0,00%	4	33,33%	0	0,00%
Nichtanerkennung	0	0,00%	0	0,00%	1	50,00%
Kein Antrag	13	92,86%	6	50,00%	0	0,00%
Insgesamt	14	100%	12	100%	2	100%

Im Bereich der Berufsausbildungen war zu berücksichtigen, dass formale Anerkennungsverfahren nur für Spätaussiedler/innen durchgeführt werden. Techniker/innen, die an osteuropäischen Fachschulen ausgebildet wurden, erhalten in einigen Bundesländern, in denen die Anerkennung von Fachschulabschlüssen von einer zuständigen Behörde durchgeführt wird, auch dann ein Anerkennungsverfahren, wenn sie nicht zur Gruppe der privilegierten Spätaussiedler/innen gehören. Dass von 28 Befragten, die Angaben zu Anerkennungsergebnissen machten, 67,85% keinen Antrag stellten bzw. kein Anerkennungsverfahren durchliefen (Abb. 35), ist primär auf die lückenhaften gesetzlichen Bestimmungen im Anerkennungsbereich der Berufsbildung zurückzuführen. Ein Friseur aus dem Libanon berichtete, die Auskunft von der HWK seines Wohnorts erhalten

zu haben, dass Abschlüsse aus dem Libanon grundsätzlich nicht anerkannt werden können. Dabei bleibt offen, ob sich diese HWK auf die mangelnde Qualität der libanesischen Abschlüsse oder auf die fehlende gesetzliche Regelung bezog.

Die einzelne Angabe einer Nichtanerkennung betraf die Qualifikation eines Bautechnikers aus Montenegro. Auch in diesem Fall blieb unklar, ob das ablehnende Schreiben sich auf den Wert der Qualifikation oder auf die fehlende rechtliche Grundlage bezog.

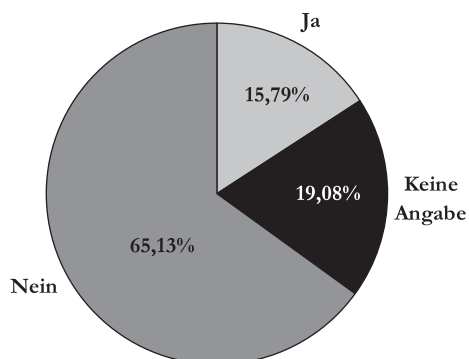
Vier Befragte gaben an, eine Anerkennung ihrer Qualifikation erreicht zu haben, u.a. eine österreichische Köchin und eine Einzelhandelskauffrau aus Russland. In einem Fall konnte ein Bautechniker, der in Algerien eine Berufsfachschule besucht hatte, ein informelles Gutachten einer IHK erlangen, das seine Ausbildung formal mit einer deutschen verglich, materiell aufgrund des unterschiedlichen Bildungssystems aber Abstriche machte.

Eine „Teilanerkennung“ bei Berufsausbildungen bietet im Gegensatz zum reglementierten Bereich keine Aussicht auf eine volle Anerkennung des Berufs nach Erfüllen einer Auflage. Die vier Befragten, die angaben, eine Teilanerkennung erreicht zu haben, bezogen sich auf den mittleren Schulabschluss, der ihnen gewährt wurde. Auch dies kann individuell ein wichtiger Erfolg sein – ohne Berufsausbildung wird in vielen Fällen nur ein Hauptschulabschluss gewährt.

7.2.6 Derzeitige berufliche Tätigkeit

Abschließend wurde gefragt, ob der im Herkunftsland erworbene Beruf derzeit in Deutschland ausgeübt werde (Abb. 36). Nur eine kleine Minderheit (15,79%) bejahte dies, 65,13% antworteten „Nein“ und eine beträchtliche Zahl (19,08%) machte keine Angabe.

Abb. 36: Tätigkeit im erlernten Beruf



Zum Teil nannten Befragte ihre aktuellen Beschäftigungen: Ein kubanischer Mathematiklehrer arbeitet als Tanzlehrer, eine Ökonomin mit russischem Hochschulabschluss ist in einer Kantine tätig, eine Verwaltungsfachfrau aus Bosnien arbeitet als Gebäudereinigerin, ehemalige Lehrerinnen geben Sprachkurse oder Hausaufgabenhilfe. Einige Befragte gaben an, ein neues Studium begonnen zu haben, um einen deutschen Abschluss zu erwerben. Auch die Tätigkeit als Hausfrau wurde von mehreren Frauen genannt. Nur eine Befragte wies darauf hin, dass sie eine Nachqualifizierung als Buchhalterin absolviere, um Anschluss an deutsche Standards zu erhalten. Die

Mehrheit ist nicht erwerbstätig, einige arbeiten in Mini- oder Ein-Euro-Jobs. Es ist zu berücksichtigen, dass die 48 Fälle aus dem Saarland durch eine Initiative der ARGE erfasst wurden; hohe Angaben zu Arbeitslosigkeit relativieren sich dadurch.

Von besonderem Interesse waren die 24 positiven Beispiele, denen die Arbeitsmarktintegration in Deutschland in unterschiedlichem Ausmaß gelungen ist.

Fallbeispiel 7:

Herr B. kam als Spätaussiedler nach Deutschland. In Russland hatte er als Bauingenieur gearbeitet, nachdem er an der Universität studiert hatte. Sein Antrag auf Anerkennung wurde positiv beschieden, die Gleichwertigkeit mit einem deutschen Fachhochschulabschluss wurde ihm bestätigt. Herr B. fand eine Arbeitsstelle und arbeitet heute wieder als Ingenieur.

Herr B. ist als Idealfall zu betrachten. Nur eine Minderheit der Befragten, die angaben, wieder in ihrem erlernten Beruf zu arbeiten, konnte eine volle sozialversicherungspflichtige Stelle vorweisen. Darunter waren zwei weitere Ingenieur/innen, eine Ingenieurin für Lebensmitteltechnik gab an, als Laborantin zu arbeiten. Mehrere Lehrer/innen verfügen über einen Arbeitsplatz. Zwei Lehrerinnen, die eine Teilanerkennung eines Fachs erzielt hatten, gaben ein, ein zweites Fach in Deutschland nachstudiert zu haben. Auch eine Volkswirtin aus der Türkei absolvierte ein erneutes Hauptstudium in Deutschland. Ein Lehrer für Chemie und Biologie wiederholte sein Examen und ist heute ebenso an einer Schule tätig wie ein Chemielehrer. Bei letzterem lag kein Hinweis auf ein zweites Fach vor, möglicherweise fand er im Mangelfach Chemie auch mit einer 1-Fach-Anerkennung eine Anstellung. Eine Grundschullehrerin, die eine Erzieheranerkennung erreichen konnte, arbeitet heute in einem Kindergarten. Eine Musiklehrerin gibt Kurse an einer Volkshochschule. Zwei Ärzt/innen arbeiten im Rahmen einer Berufserlaubnis. Eine Ökonomin aus Russland, die als Spätaussiedlerin eine Anerkennung erzielte, fand eine Arbeitsstelle, eine weitere machte sich als Buchhalterin selbständig. Ein Bautechniker aus Montenegro arbeitet als Bauzeichner, ohne formale Anerkennung.

Die Bezahlung entspricht nicht immer der Qualifikation, ein Arbeitspsychologe aus Chile arbeitet zum halben Stundensatz, da er kein Anerkennungsverfahren erreichen konnte. Eine Krankenschwester aus China, der nach einer Anpassungsmaßnahme eine Anerkennung beschieden wurde, ist in ihrem Beruf tätig, eine weitere aus Kasachstan, die nur als Krankenschwesterhelferin eingestuft wurde, arbeitet auf 400-Euro-Basis.

Schließlich sind vier Schüler/innen zu nennen, die mit „Ja“ auf die Frage nach einer Tätigkeit im erlernten Beruf antworteten. Sie verfügen über eine schulische Anerkennung und besuchen derzeit weiterführende Schulen in Deutschland, um einen höheren Abschluss zu erreichen.

Aus den Angaben zur derzeitigen Tätigkeit geht hervor, dass Migrant/innen überwiegend mit Dequalifizierung konfrontiert sind. Die Arbeitsmarktintegration auf dem Niveau der im Herkunftsland erworbenen Qualifikation ist nur für Wenige erreichbar. Nichtanerkennung bildet ebenso ein Integrationshindernis wie das fehlende Angebot von Anerkennungsverfahren für Migrant/innen, die nicht zur Gruppe der Spätaussiedler/innen zählen.

8 Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Anerkennung

Die vorliegende Studie zeigt anhand von Analysen und empirischen Untersuchungen die Anerkennungspraxis in Deutschland und damit Chancen und Probleme der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen. Um Migrant/innen bei der Arbeitsmarktintegration auf der Grundlage ihres erlernten Berufs effektiv zu unterstützen, sind Änderungen des Status quo notwendig. In zehn Handlungsempfehlungen werden auf der Basis der Untersuchungsergebnisse Vorschläge für eine bessere Anerkennung formuliert.

1 Berufliche Anerkennung sollte ein verbindlicher Bestandteil der deutschen Integrationspolitik werden

Politischer Wille in Bund und Ländern ist notwendig, um Anerkennungsverfahren, die bislang nur für einige Berufe und, je nach Aufenthaltsstatus, mit unterschiedlichen Instrumenten durchgeführt werden, flächendeckend zu einem individuellen Integrationsangebot zu machen. Die Kriterien Transparenz, Chancengleichheit und Qualitätssicherung sollten Grundlage jedes Anerkennungsverfahrens sein. Nach dem Vorbild des dänischen Anerkennungsgesetzes sollte eine gesetzliche Grundlage für Anerkennungsverfahren in allen beruflichen Bereichen geschaffen werden. Anerkennung sollte als Koordinationsaufgabe von vielen Akteuren aktiv gestaltet werden: Zu beteiligen sind die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, BMAS, BMBF und weitere Bundesministerien, die mit Berufsbildungsaspekten oder mit Fragen der Integration befasst sind, BA, BIBB, BAMF, auf Länderebene insbesondere die KMK sowie die betroffenen Länderministerien.

2 Die Anerkennungsinstrumente sollten um informelle Gutachten erweitert und jeder qualifizierten Zuwanderin und jedem qualifizierten Zuwanderer angeboten werden

Derzeit werden Anerkennungsverfahren nur für einen kleinen Teil der beruflichen und akademischen Abschlüsse angeboten. Neben den formalen Anerkennungsverfahren für reglementierte Berufe sollten informelle Instrumente der Zeugnisbewertung breit eingeführt werden, um jeder qualifizierten Zuwanderin und jedem qualifizierten Zuwanderer eine deutschsprachige Stellungnahme zu Wert und Bedeutung ihrer bzw. seiner Qualifikation anzubieten. Als Instrument des Empowerment ermöglicht Anerkennung und damit die Erfahrung der Wertschätzung Migrant/innen selbstbewusstes Auftreten am Arbeitsmarkt. Nach dem Vorbild europäischer Nachbarländer sollten Kompetenzfeststellungsverfahren für Zuwanderinnen und Zuwanderer eingeführt werden, insbesondere wenn keine schriftlichen Nachweise vorliegen. Die Anerkennung und Feststellung von Kompetenzen und Qualifikationen sollte Teil einer lückenlosen Förderkette im Rahmen eines Integrationsprogramms für Migrant/innen sein.

3 EU-Anerkennungsstandards sollten auch für Drittstaatsangehörige und Drittlandsdiplome angewendet werden

Seit den 80er Jahren bemüht sich die EU-Kommission in immer umfassenderen Anerkennungsrichtlinien um die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen in den Mitgliedstaaten. Ein Anerkennungsverfahren für EU-Bürger/innen beinhaltet nicht nur eine Prüfung der Qualifikationsnachweise, es sieht zudem die Würdigung der Berufserfahrung sowie Ausgleichsmaßnahmen im Falle einer Teilanerkennung vor. Während Drittstaatsangehörige, die über Drittlandsdiplome verfügen, keinen Anspruch auf Prüfung der Berufserfahrung sowie auf Ausgleichsmaßnahmen in Form von Praktika oder einer individuellen Prüfung haben, haben EU-Bürger/innen im Fall einer Teilanerkennung die Wahl zwischen Anpassungsmaßnahme oder Eignungsprüfung. Um Chancengleichheit herzustellen, sollten die für EU-Bürger/innen genutzten Instrumente der Anerkennung für alle Migrant/innen Standard werden.

4 Der Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention sollte eine umfassende Umsetzung folgen

Deutschland ratifizierte im Mai 2007 die Lissabonner Anerkennungskonvention, die in den 90er Jahren von Europarat und UNESCO initiiert worden war. Sie gilt für Abschlüsse im Hochschulbereich und wertet das Kriterium der Akzeptanz als Grundlage eines flexiblen Anerkennungsverfahrens. Um die neuen rechtlichen Regelungen, die sich Inhaber/innen von akademischen Abschlüssen bieten, voll auszuschöpfen, wie das Angebot von Gutachten für den Arbeitsmarkt, sollte die Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention gesteuert werden. Nach dem Vorbild Schwedens sollte sie Chancengleichheit gewährleisten und auch für Angehörige von Ländern angewendet werden, die sie (noch) nicht ratifiziert haben. Die Möglichkeit der Anerkennung für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, die keine Dokumente vorweisen können, zum Beispiel durch Fachgespräche oder eidesstattliche Erklärungen, sollte ebenfalls, wie in Norwegen und Kanada, umgesetzt werden. Gutachten für den Arbeitsmarkt sollten, nach dem Vorbild Dänemarks, auch Inhaber/innen von Berufsausbildungen angeboten werden.

5 Die nationale Gutachterstelle sollte personell und finanziell in die Lage versetzt werden, ihrem Auftrag zu genügen

Als nationale Gutachterstelle spielt die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) im Sekretariat der KMK in Bonn eine wichtige Rolle in vielen Anerkennungsverfahren. Behörden und Anerkennungsstellen aller Bundesländer können Gutachten zu ausländischen Abschlüssen aus der ganzen Welt anfordern. Um Transparenz über Anerkennungsentscheidungen herzustellen, sollte die Führung einer umfassenden Statistik durch die ZAB, die auch eine Rückmeldung der Behörde beinhaltet, ob dem Gutachten gefolgt wurde, initiiert werden. Damit die Zentralstelle ihrem Auftrag, der 2007 durch die Ratifizierung der Lissabonner Anerkennungskonvention erweitert wurde, genügen kann, sollte ihre personelle und finanzielle Ausstattung angepasst werden. Nur dann können die Vorgaben bezüglich Dauer, Informationsangebot und der bundes-

weiten Qualitätssicherung des Anerkennungsverfahrens – sowohl im akademischen als auch im Berufsbildungsbereich – eingehalten werden.

6 Die bestehenden Informationssysteme zur Anerkennung sollten erweitert werden

Migrant/innen sollten in die Lage versetzt werden, ihre individuellen Interessen an der Anerkennung als Akteure vertreten zu können. Einfache, klare und verständlich formulierte Informationen zu Möglichkeiten und Verfahren der Anerkennung sind dafür die Basis. Es wäre wünschenswert, Zuwanderinnen und Zuwanderer schon im Herkunftsland die Möglichkeit zu geben, sich über ihre Chancen auf Anerkennung zu informieren. Das Auswärtige Amt sollte Botschaften und Konsulate mit schriftlichen Anerkennungsinformationen ausstatten, die sowohl einen Überblick als auch berufsspezifische Details beinhalten. In Deutschland sollte jede Anerkennungsstelle einen Leitfaden bereithalten, der berufsspezifisch über die Anerkennung und Weiterbildungsmöglichkeiten informiert. Nach dem Modell Australiens sollte eine Anerkennungswebsite eingerichtet werden, über die sowohl Migrant/innen als auch deutsche Unternehmen Informationen zu ausländischen Abschlüssen und ihrer Anerkennung in Deutschland erhalten können.

7 Beratungsangebote zur Anerkennung sollten für Migrant/innen und für Unternehmen geschaffen werden

Nur wenige Zuwanderinnen und Zuwanderer erfahren derzeit in Beratungssituationen von Möglichkeiten der beruflichen Anerkennung – oft eher zufällig oder nach Jahren des Aufenthalts. Es gibt zu wenig Anerkennungsberatung in Deutschland, obwohl das komplizierte Labyrinth der Anerkennungsregeln diese dringend erfordert. Schriftliche Informationen zu Anerkennungsmöglichkeiten und -zuständigkeiten, die bislang nur in Teilbereichen vorliegen, reichen nicht aus, wenn gesetzliche Änderungen insbesondere durch neue EU-Richtlinien oder Verwaltungsreformen regelmäßig stattfinden. Da Anerkennung in der Regel als Einzelfallprüfung erfolgt, sollte individuell und persönlich beraten werden. Beratung sollte zudem als niederschwelliges Angebot auch außerhalb von Behörden angesiedelt werden. Nach dem Vorbild Dänemarks, wo ein gesetzlich geregeltes Informationsangebot zur Anerkennung für Arbeitgeber/innen besteht, sollte sich das Beratungsangebot gleichermaßen an die Wirtschaft richten. Die Rolle von Migrantenselbstorganisationen, die als Multiplikatoren in ihren Communities wirken, sollte durch Beratungsangebote gestärkt werden.

8 Berater/innen in Arbeitsvermittlung und Migrationserstberatung sollten anerkennungsspezifisch geschult werden

Eine wichtige Rolle für den individuellen Integrationsprozess können Migrationserstberatung und Arbeitsverwaltung spielen, da sich beide Institutionen früh bzw. vielfach mit Zuwanderinnen und Zuwanderern konfrontiert sehen. Umso wichtiger ist es, dass die Migrationserstberatung

auf Möglichkeiten der Anerkennung und zuständige Stellen hinweist. Migrationserstberater/-innen sollten im Hinblick auf berufliche Anerkennung geschult werden, da das Wissen dazu kaum verbreitet ist. Auch ihnen sollte eine ständig ansprechbare Beratungsstelle zur Verfügung stehen. Dies gilt ebenfalls für die Vermittler/-innen in Arbeitsagenturen und ARGE n. Die Arbeitsverwaltung sollte im Rahmen eines Integrationsprogramms individuelle, passgenaue Angebote für arbeitsuchende Migrant/-innen entwickeln, die von der ausländischen Qualifikation ausgehen und auf dem jeweiligen Niveau in entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen vermitteln.

9 Die Bundesagentur für Arbeit (BA) sollte ihre Profilinginstrumente für ausländische Qualifikationen öffnen

Inhaber/-innen ausländischer Abschlüsse werden durch die Profiling-Software VerBIS, die 2005 von der BA eingeführt wurde, benachteiligt. Migrant/-innen, die sich arbeitsuchend melden, können ihre Qualifikation nur dann geltend machen, wenn sie bereits über eine Anerkennung ihres Abschlusses verfügen, die dessen Wert bestätigt. Wer noch keine Anerkennung beantragt hat, abgelehnt wurde oder keine Diplome vorweisen kann – wie es bei Flüchtlingen häufig der Fall ist – wird als „Ungelernter“ kategorisiert und damit dequalifiziert. Sogar wenn eine Nachqualifizierungsmaßnahme zur Verfügung steht, die Kund/-innen eine Brücke im erlernten Beruf in den deutschen Arbeitsmarkt schaffen würde, kann dieser erlernte Beruf nicht über VerBIS abgerufen werden. Dies hat zur Folge, dass Maßnahmen nur im niedrig qualifizierten Bereich – eben für „Ungelernte“ – angeboten werden können. Daher sollte in VerBIS eine eigene und abrufbare Kategorie für ausländische Abschlüsse geschaffen werden.

10 Anpassungsqualifizierungen sollten durch Investitionen in die Arbeitsmarktintegration Standard werden

Neuzuwanderinnen und -zuwanderer sind gegenüber anderen Arbeitnehmer/-innen benachteiligt, wenn sie Zugang zum Arbeitsmarkt suchen, da ihnen Berufserfahrung, die notwendigen Netzwerke und persönliche Kontakte in Deutschland fehlen. Auch wer kein Anerkennungsverfahren oder keine volle Anerkennung erhält, benötigt spezifische Maßnahmen als Brücke in den deutschen Arbeitsmarkt. Arbeitsverwaltung, Bildungsträger und Kammern sind aufgefordert, Standards für deutsche Berufsbilder zu formulieren, die eine Grundlage für migrantenspezifische Anpassungsqualifizierungen im Rahmen des ausdifferenzierten deutschen Weiterbildungssystems bilden können. Diese sollten mit deutschen Zertifikaten abschließen und ebenso wie berufsbezogene Deutschkurse ein Standardangebot werden. Selbst wenn eine ausländische Ausbildung deutschen Standards nicht genügt, verfügt der Inhaber doch über mehr Erfahrungen und Kenntnisse als ein Ungelernter. Kurze Nachqualifizierungsmodule für den erlernten Beruf sind zudem kostengünstiger, effizienter und individuell ermutigender als Neuqualifizierungen.

Literaturangaben

- Bendel, Petra: Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 3. aktual. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 123-134.
- Berggren, Katarina/Omarsson, Abukar: „Rätt man på fel plats“ (The right man in the wrong place), Gnesta 2001.
- Bewertung von Berufsabschlüssen sowjetischer Juden in der Bundesrepublik Deutschland. Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Berufliche Bildung“, ibv, Nr. 22, 02.06.1992.
- Bundesagentur für Arbeit: Analytikreport der Statistik. Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Mai 2007.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migration, Asyl und Integration in Zahlen, 14. Aufl., Nürnberg 2005a.
- dass.: The Impact of Immigration on Germany's Society. The German Contribution to the Pilot Research Study „The Impact of Immigration on Europe's Societies“ within the Framework of the European Migration Network, Nürnberg 2005b.
- dass.: Minas. Atlas über Migration, Integration und Asyl, Nürnberg 2007.
- Bundesministerium des Innern: Willkommen in Deutschland. Informationen für Zuwanderer, Berlin 2005.
- dass.: Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Berlin 2006a.
- dass.: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2005, Berlin 2006b.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berichtssystem Weiterbildung IX. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Berlin 2005.
- Code of Good Practice in the Provision of Information on Recognition, adopted by the ENIC and NARIC Networks, Strasbourg 2004.
- Conrad, Holger: Probleme der Anerkennung deutscher Bildungsabschlüsse im Ausland, in: Sekretariat der Kultusministerkonferenz – Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (Hg.): 100 Jahre Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen. Festschrift zum 100. Geburtstag des Bestehens der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen und ihrer Vorgängereinrichtungen (1905-2005), Bonn 2005, S. 107-117.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Vielfältig und praxisnah. Angebote der IHKs zur Integration von Migrantinnen und Migranten. Ergebnisse einer DIHK-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern (IHKs), Berlin 2007.
- Diakonisches Werk Hamburg/Projekt Integrationslotse (Hg.): Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse in Hamburg, Hamburg 2006.
- Diehl, Claudia: Materialband und Endbericht zur Neuzuwandererbefragung-Pilotstudie. Erste und zweite Welle, hg. von Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung – Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, H. 122, 2007.

- Düvell, Frank: Die Entwicklung der Migration nach der EU-Erweiterung, in: Bommers, Michael/Schiffauer, Werner: Migrationsreport 2006: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/Main 2006, S. 63-112.
- Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V./Projekt access – Agentur für Bildungs- und Berufszugänge für Flüchtlinge und Migrant/innen (Hg.): Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse in Schleswig-Holstein, Kiel 2007.
- Frick, Joachim R.: Gutachten zur „Integration von Migranten in Deutschland“ auf Basis nationaler und international vergleichbarer Mikrodaten. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Berlin 2004.
- Gewande, Wolf-Dieter: Anerkennung, Gleichstellung und Entsprechung von Bildungsabschlüssen, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv), Doku 19/96, 18.09.1996, S. 61 309-61 338.
- Gillen, Julia: Die Rolle beruflicher Zertifizierung im lebenslangen Lernen, in: Clement, Ute/Le Mouillour, Isabelle/Walter, Matthias (Hg.): Standardisierung und Zertifizierung beruflicher Qualifikationen in Europa, Bonn 2006, S. 79-91.
- Godry, Rainer: Qualitätssicherung durch Berufszulassung, Zur Problematik der Gleichwertigkeit ärztlicher und zahnärztlicher Ausbildungen im Ausland, in: MedR/Medizinrecht, H. 7, 2001, S. 348-353.
- Goldberg, Andreas/Mourinho, Dora/Kulke, Ursula: Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland (International Migration Papers 7), Geneva 1995.
- Granato, Mona/Gutschow, Katrin: Eine zweite Chance: Abschlussbezogene Nachqualifizierung für junge Erwachsene mit Migrationshintergrund, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesagentur für Arbeit (ibv), H. 15, 2004, S. 15-24.
- dies. u.a.: Integration und berufliche Ausbildung, Expertise, hg. von Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2007.
- Hadeed, Anwar: Sehr gut ausgebildet und doch arbeitslos. Zur Lage höher qualifizierter Flüchtlinge in Niedersachsen. Eine empirische Studie, Oldenburg 2004a.
- ders./Simon, Anthea: Berufliche Integration. Ein Wegweiser für höher qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer in Niedersachsen, Oldenburg 2004b.
- Haug, Sonja/Wolf, Michael: Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer, hg. von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Working Paper 8/2007), Nürnberg 2007.
- Heß, Barbara/Sauer, Leonore: Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland, hg. von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Working Paper 9/2007), Nürnberg 2007.
- InPact (Hg.): Leben und Arbeiten in Rheinland-Pfalz. Wegweiser für Zuwanderer, 2. aktual. Aufl., 2005.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit: Verkehrte Welt. Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos, IAB-Kurzbericht Nr. 8, 02.04.2007.
- International Centre for Migration Policy Development: Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or Voluntary Nature – Comparison of Compulsory Integration

- Courses, Programmes and Agreements and Voluntary Integration Programmes and Measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland, 2005.
- Joint ENIC-NARIC Charter of Activities and Services, adopted by the Committee of the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Strasbourg 2004.
- Kiehl, Melanie/Werner, Heinz: Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten, IAB-Kurzbericht Nr. 18, 07.12.1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EU-Kommission): Bericht an das Europäische Parlament und an den Rat über den Stand der Anwendung der Allgemeinen Regelung der Anerkennung der Hochschuldiplome gemäß Artikel 13 der Richtlinie 89/48/EWG, Brüssel 15.02.1996.
- dies.: Bericht über die Anwendung der Richtlinie 92/51/EWG in Übereinstimmung mit Artikel 18 der Richtlinie 92/51/EWG, Brüssel 03.02.2000.
- dies.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Brüssel 07.03.2002.
- dies.: Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, Brüssel 03.06.2003.
- dies.: Erster Jahresbericht über Migration und Integration, Brüssel 16.07.2004.
- dies.: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, Brüssel 21.12.2005a.
- dies.: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, Brüssel 01.09.2005b.
- dies.: Second Annual Report on Migration and Integration, Brussels 30.06.2006.
- dies.: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Zweite Ausgabe, Luxemburg 2007.
- dies.: Arbeitspapier zur Festlegung eines Verhaltenskodex, o.J.
- Konietzka, Dirk/Kreyenfeld, Michaela: Verwertbarkeit ausländischer Ausbildungsabschlüsse. Das Beispiel der Aussiedler auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Zeitschrift für Soziologie 30/4, 2001, S. 267-282.
- Kühne, Peter: Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt. Dauernde staatliche Integrationsverweigerung, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 3. aktual. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 245-258.
- Lauterbach, Uwe u.a.: Internationales Handbuch der Berufsbildung (IHBB), Fortsetzungswerk in Loseblatt-Ausgabe, Schriftenreihe der Carl Duisberg Gesellschaft, Baden-Baden 1995ff.
- Lemaître, Georges: The Integration of Immigrants into the Labour Market: The Case of Sweden (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 48), Paris 2007.
- Liebig, Thomas: The Labour Market Integration of Immigrants in Australia (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 49), Paris 2007a.
- dies.: The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 50), Paris 2007b.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von: Beschäftigung von Ausländern – Chance zur Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 35, H. 4, 2002, S. 628-644.
- Müller-Schubert, Antje: Ausländische Ärzte in Berlin, in: Berliner Ärzte, H. 3, 2004, S. 14-19.

- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris 2005.
- dies. (Hg.): International Migration Outlook. Annual Report 2006, Paris 2006a.
- dies.: Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen. Politikoptionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie, 2006b.
- dies. (Hg.): International Migration Outlook. Annual Report 2007, Paris 2007.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ International Organization for Migration (IOM)/International Labour Office (ILO) (Hg.): Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, 2006.
- Otto Benecke Stiftung e.V.: Engagiert zum Ziel. Stipendiaten des Akademikerprogramms der Otto Benecke Stiftung e.V. berichten von ihrem beruflichen Neuanfang in Deutschland, Bonn 2003.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin 2007.
- Preuß, Roland: Eingliederung per Bußgeldkatalog, in: Süddeutsche Zeitung, 14.06.2007, S. 4.
- Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, adopted by the Lisbon Recognition Convention Committee at its second meeting, Strasbourg 2002.
- Reuhl, Günter: Internationale Konventionen für den Bildungsbereich, in: Sekretariat der Kultusministerkonferenz – Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (Hg.): 100 Jahre Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen. Festschrift zum 100. Geburtstag des Bestehens der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen und ihrer Vorgängereinrichtungen (1905-2005), Bonn 2005, S. 81-86.
- Roesler, Karsten: Berufliche Integration: Potenziale erkennen – Potenziale integrieren!, in: Blickpunkt Integration, hg. von Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ausgabe 01/2006, S. 6-7.
- Sauer, Leonore/Ette, Andreas: Auswanderung aus Deutschland. Stand der Forschung und erste Ergebnisse zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, hg. von Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, H. 122, 2007.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Hg.): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, 2004.
- Skar, Mariann: Mobility in the European Health Sector: The Role of Transparency and Recognition of Vocational Qualifications (CEDEFOP Panorama Series; 5), Luxemburg 2001.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden 2007.
- Steinhardt, Max u.a.: Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, hg. von Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), November 2005.
- Strasbourg Statement on Recognition Issues in the European Higher Education Area. Contributions by the ENIC and NARIC Networks to the Bologna Process, Strasbourg 2004.
- Süssmuth, Rita: Migration und Integration: Testfall für unsere Gesellschaft, München 2006.
- Thematisches Netzwerk „Berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten“ (Hg.): „Potenziale – Profile – Perspektiven“. Dokumentation der Fachtagung: „Neue Wege zur

beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten“ am 03.12.2004, Düsseldorf/Duisburg 2005.

Weiß, Anja: Die (Nicht-)Anerkennung von kulturellem Kapital bei Migrantinnen und Migranten, in: „Zukunft braucht Herkunft“. Biografie und Kompetenzen als Grundlage für Integration und aktive Gestaltung der eigenen Zukunft. Dokumentation der Tagung vom 28. und 29. September 2006, hg. von Landeshauptstadt München, Sozialreferat, München 2007, S. 52-69.

Westdeutscher Handwerkskammertag: Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise. Leitfaden für Beratungs- und Anerkennungsstellen, Düsseldorf 2006.

Internetdokumente

CIRIUS Denmark/The Danish Ministry of Education: The Danish National Action Plan for Recognition, 2006, URL: http://www.ciriusonline.dk/Files/Filer/Anerkendelse/Internationalt/National_Action_Plan_for_Recognition_Denmark_Dec_2006.pdf

Divis, Jindra: The International Labour Market: Professional Recognition of Qualifications, November 2004, S. 2, URL: http://www.bologna-bergen2005.no/EN/Bol_sem/Seminars/041203-04Riga/01203-04_Haaksman.pdf

Eurobarometer 66. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Herbst 2006, S. 44, URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_highlights_de.pdf

Europa – Das Portal der Europäischen Union: Anerkennung von Qualifikationen, URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11022c.htm>

Handwerkskammer Bremen: Anerkennung, Bewertung von ausländischen Berufspapieren, URL: <http://www.hwk-bremen.de/HWK/Berufsbildung/Anerkennung.php?navid=25>.

Hertzfeldt, Eva: Philologenverband zur Lehrerversorgung an deutschen Schulen: „Situation so schwierig wie seit 35 Jahren nicht mehr!“ Pressemitteilung des Deutschen Philologenverbandes vom 17.09.2007, URL: [http://www.dphv.de/index.php?id=20&tx_ttnews\[tt_news\]=99&tx_ttnews\[backPid\]=16&cHash=7249b1bc86](http://www.dphv.de/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=99&tx_ttnews[backPid]=16&cHash=7249b1bc86)

Hochschulrektorenkonferenz: Lehrerbildung: HRK fordert Strukturreform und Rückzug des Staates, Pressemitteilung vom 16.02.2005, Nr. 7/05, URL: http://www.hrk.de/de/presse/95_2435.php

dies.: Staatliche Äquivalenzabkommen: Regelungen und Anwendungshinweise, URL: http://www.hrk.de/de/download/dateien/AequivAbk_Info.pdf

Käpplinger, Bernd: Anerkennung von Kompetenzen: Definitionen, Kontexte und Praxiserfahrungen in Europa, hg. von Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, 2002, URL: http://www.die-bonn.de/espid/dokumente/doc-2002/kaepplinger02_01.pdf

Kessler, Judith: Jüdische Migration aus der ehemaligen Sowjetunion, 1996, URL: <http://www.berlin-judentum.de/gemeinde/migration.htm>.

Kultusministerium Sachsen-Anhalt: Ingenieurkammer und Kultusministerium bei Umsetzung von EU-Richtlinie zur Berufsanerkennung in vorderster Reihe in Deutschland, Pressemitteilung vom 26.04.2007, Nr. 095/07, URL: http://www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/mk/2007/095_2007.htm

- Malfroy, Erwin: Guidelines for the Recognition of Refugee's Qualifications, 1999, URL: http://www.buwiwm.edu.pl/eu/public/eng/leg_en/int_ac_en/doc/ref_guid.pdf
- Marburger Bund: Arbeitgeber begehen Tarifbruch: Klinikärzte leiden weiterhin unter massiver Arbeitsüberlastung, Pressemitteilung vom 18.09.2007, Nr. 41/07, URL: http://www.marburger-bund.de/marburgerbund/bundesverband/presse/pressemitteilungen/pm2007/pm41_07.php
- Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen: Wegweiser NRW für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Befähigungsnachweisen und Qualifikationen für Zuwanderer und Zuwanderinnen, 2006, URL: <http://www.callnrw.de/broschuerenservice/download/1636/wegweiser-nrw.pdf>
- National Action Plan for Recognition – Germany, 2006, URL: http://www.bmbf.de/pub/nationaler_aktionsplan_bologna_06.pdf
- National Action Plan for Recognition – Norway, 2006, URL: <http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/uploads/documents/BFUGNationalActionplan-Norway.doc>

Gesetze, Verordnungen, Referenztexte und Drucksachen

- Abgeordnetenhaus Berlin: Kleine Anfrage des Abgeordneten Giyasettin Sayan (Die Linke) und Antwort, Drs. 16/10540, 20.03.2007.
- [Baden-Württemberg] Verordnung des Kultusministeriums über die Ausbildung und Prüfung an den Fachschulen für Sozialpädagogik (Erziehverordnung, ErzieherVO) vom 13. März 1985 (GBl. S. 57), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. August 2007 (GBl. S. 397).
- [Baden-Württemberg] Verordnung des Kultusministeriums zur Umsetzung allgemeiner Regelungen zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise für Lehrerberufe (EU-EWR-Lehrerverordnung) vom 15. August 1996 (GBl. S. 564), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Juli 2005 (GBl. S. 603).
- Bayerischer Landtag: Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Baukammergesetz – BauKaG), Drs. 15/7162, 15.01.2007.
- [Berlin] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien 89/48/EWG, 92/51/EWG und 2001/19/EG für Lehrerberufe (EG-Richtliniengesetz für Lehrerberufe – EG-RL-LehrerG) vom 9. Juni 1993 (GVBl. S. 699), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. November 2004 (GVBl. S. 462).
- Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 25. März 2005 (BGBl. I S. 931), zuletzt geändert durch Artikel 9b des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246).
- Brandenburger Verordnung zur Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, für die Lehrämter (EG-Lehramtsanerkennungsverordnung – EGLeV) vom 1. Februar 1998 (GVBl. II S. 128), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. November 2004 (GVBl. II S. 894).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Nebahat Güclü (GAL) vom 15.05.07, Drs. 18/6255, 22.05.2007.

Bundesärzteordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1987 (BGBl. I S. 1218), zuletzt geändert durch Artikel 39 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

Bundesvertriebenengesetz (BVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993 (BGBl. I S. 829), zuletzt geändert 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122).

[Dänemark] Translation of Consolidation Act no. 371 of 13 April 2007, Assessment of Foreign Qualifications etc. (Consolidation) Act.

Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen der Heilberufe, Drs. 16/5385, 21.05.2007.

Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3416).

Dolmetschergesetz des Landes Sachsen-Anhalt (DolmG LSA) vom 25. März 2002 (GVBl. LSA 2002, S. 197).

Entscheidung 85/368/EWG des Rates vom 16. Juli 1985 über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 199 vom 31.07.1985.

Gemeinsame Erklärung der Bundesministerin für Bildung und Forschung sowie des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit sowie der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur der Republik Österreich auf dem Gebiet der beruflichen Bildung über die grundsätzliche Vergleichbarkeit von Ausbildungsabschlüssen im beruflichen Bereich. Wien, 31. August 2005.

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 26. Januar 2007 (BGBl. 2007 II S. 127).

Gesetz über die Ausbildung und Prüfung der Lehrämter und die Fort- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern im Land Brandenburg (Brandenburgisches Lehrerbildungsgesetz – BbgLeBiG) vom 25. Juni 1999 (GVBl. I S. 242), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Mai 2007 (GVBl. I S. 86).

Gesetz über die öffentliche Bestellung und allgemeine Vereidigung von Dolmetscherinnen und Übersetzerinnen sowie Dolmetschern und Übersetzern (Hamburgisches Dolmetschergesetz – HmbDolmG) vom 1. September 2005 (HmbGVBl. S. 377).

Gesetz über die staatliche Anerkennung in sozialpädagogischen und sozialpflegerischen Berufen im Land Berlin (Sozialberufe-Anerkennungsgesetz – SozBAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 2004 (GVBl. S. 443), zuletzt geändert 7. September 2006 (GVBl. S. 894).

Gesetz über die staatliche Anerkennung und die Weiterbildung in sozialen Berufen sowie die Altenpflegeausbildung an Fachseminaren im Land Brandenburg (Brandenburgisches Sozialberufsgesetz- BbgSoz-BerG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 1996 (GVBl. I S. 308).

- Gesetz über die staatliche Anerkennung von Diplom-Sozialarbeitern, Diplom-Sozialpädagogen und Diplom-Heilpädagogen im Freistaat Sachsen (SächsSozAnerkG) vom 13. Dezember 1996 (SächsGVBl. S. 501), Fassung gültig ab 03.05.2003 (SächsGVBl. S. 94).
- Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 701-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 130 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).
- [Hamburg] Verordnung zur Ausführung des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, für die Lehrämter (EG-RL-VO-Lehrer) vom 5. November 1991 (HmbGVBl. S. 340), geändert durch Verordnung vom 20. Januar 2004 (HmbGVBl. S. 18, 29).
- Handwerksordnung (HwO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I, S. 3074; 2006 I S. 2095), zuletzt geändert durch Artikel 146 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).
- Hessischer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Architekten- und Stadtplanergesetzes, Drs. 16/7486, 26.06.2007.
- Hessisches Lehrerbildungsgesetz vom 29. November 2004 (GVBl. I, S. 330).
- Kultusministerkonferenz: Eingliederung von Berechtigten nach dem Bundesvertriebenengesetz in Schule und Berufsausbildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.12.1971 in der Fassung vom 12.09.1997).
- dies.: Grundsätze für die Regelung der Führung ausländischer Hochschulgrade im Sinne einer gesetzlichen Allgemeinregelung durch einheitliche gesetzliche Bestimmungen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 14.04.2000).
- dies.: Richtlinie zur Durchführung und Anerkennung von Prüfungen für Übersetzerinnen/Übersetzer und Dolmetscherinnen/Dolmetscher (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 05.11.1954 in der Fassung vom 14.12.2000).
- dies.: Rahmenordnung für den Hochschulzugang mit ausländischen Bildungsnachweisen, für die Ausbildung an den Studienkollegs und für die Feststellungsprüfung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.04.1994 in der Fassung vom 21.09.2006).
- dies.: Zur Bewertung und Anerkennung von Fachmittelschulabschlüssen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.09.1993).
- Landtag des Saarlandes: Antwort zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (B90/Grüne), Drs. 13/502, 06.07.2005.
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Regelung der Berufsanerkennung EU- und Drittstaatenangehöriger für den Bereich der nichtakademischen Heilberufe und zur Änderung anderer Gesetze und Verordnungen, Drs. 14/4324, 11.05.2007.
- Landtag Rheinland-Pfalz: Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Schmidt, Angela Schneider-Forst und Erhard Lelle (CDU) vom 31.03.2000, Drs. 13/5715, 27.04.2000.
- [Mecklenburg-Vorpommern] Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome im Lehrerbereich, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (EG-Lehreranerkennungsverordnung) vom 2. März 1995 (GVBl.

- M-V S. 202), geändert durch Verordnung vom 17. November 2004 (GVOBl. M-V S. 525).
- Niedersächsischer Landtag: Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Architektengesetzes und zur Neufassung des Niedersächsischen Ingenieurgesetzes, Drs. 15/3550, 13.02.2007.
- Psychotherapeutengesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I S. 1311), zuletzt geändert durch Artikel 40 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).
- Rat der Europäischen Union: Entwurf einer Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa, 18.05.2004.
- ders.: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. C 035 vom 03.03.2005, Brüssel 2005.
- [Rheinland-Pfalz] Landesverordnung über die Anerkennung von beruflichen Befähigungsnachweisen für die Berufe Erzieherin oder Erzieher sowie Heilpädagogin oder Heilpädagoge vom 15. März 2006 (GVBl. S. 130).
- [Rheinland-Pfalz] Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. 2004 S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.03.2007 (GVBl. S.59).
- Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, ABl. L 19 vom 24.01.1989.
- Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG, ABl. L 209 vom 24.07.1992.
- Richtlinie 1999/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juni 1999 über ein Verfahren zur Anerkennung der Befähigungsnachweise für die unter die Liberalisierungs- und Übergangsrichtlinien fallenden Berufstätigkeiten in Ergänzung der allgemeinen Regelung zur Anerkennung der Befähigungsnachweise, ABl. L 201 vom 31.07.1999.
- Richtlinie 2001/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2001 zur Änderung der Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG des Rates über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise und der Richtlinien 77/452/EWG, 77/453/EWG, 78/686/EWG, 78/687/EWG, 78/1026/EWG, 78/1027/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG, 85/384/EWG, 85/432/EWG, 85/433/EWG und 93/16/EWG des Rates über die Tätigkeiten der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, des Zahnarztes, des Tierarztes, der Hebamme, des Architekten, des Apothekers und des Arztes (Text von Bedeutung für den EWR.) – Erklärung, ABl. L 206 vom 31.07.2001.
- Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16 vom 23.01.2004.
- Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 vom 30.09.2004.
- Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der

- Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 158 vom 30.04.2004.
- Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. L 255 vom 30.09.2005.
- Richtlinie 2006/100/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Freizügigkeit anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens, ABl. L 363 vom 20.12.2006.
- Saarländisches Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz (SAG GVG) vom 4. Oktober 1972 (Amtsbl. S. 472), zuletzt geändert am 15. Februar 2006 (Amtsbl. S. 474).
- Schleswig-Holsteinischer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Führung der Berufsbezeichnungen Architektin oder Architekt, Stadtplanerin oder Stadtplaner und Beratende Ingenieurin oder Beratender Ingenieur sowie über die Errichtung einer Architekten- und Ingenieurkammer (Architekten- und Ingenieurkammergesetz – ArchIngKG), Drs. 16/1405, 22.05.2007.
- Steuerberatungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. November 1975 (BGBl. I S. 2735), zuletzt geändert durch Artikel 25 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3416).
- Thüringer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz über die staatliche Anerkennung sozialpädagogischer Berufe, Drs. 4/3162, 04.07.2007.
- Thüringer Verordnung zum Vollzug der Richtlinie 89/48/EWG für Lehrer vom 1. November 1995 (GVBl. S. 265), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. September 2002 (GVBl. S. 326).
- Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, Lissabon 11.04.1997 (ETS No. 165).
- Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region: Erläuternder Bericht.
- Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region: Zusammenfassung.
- Verfahrensgrundsätze zur Durchführung von Kenntnisstandprüfungen im Rahmen von Approbationsverfahren gemäß § 3 der Bundesärzteordnung im Land Berlin.
- Verordnung über die Zulassung, Ausbildung und Prüfung an den Fachschulen für Sozialwesen im Land Mecklenburg-Vorpommern – Fachschulverordnung Sozialwesen – (FSVOS) vom 24. April 2006 (Mittl.bl. KM M-V S. 275).
- Verordnung zum Vollzug des Art. 7 Abs. 4 des Bayerischen Lehrerbildungsgesetzes (EG-Richtlinienverordnung für Lehrer – EGRiLV-Lehrer) vom 23. Juli 1992 (GVBl. S. 245), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Dezember 2005 (GVBl. 2006, S. 51).
- Verordnung zur Gleichstellung französischer Prüfungszeugnisse mit Zeugnissen über das Bestehen der Abschlußprüfung oder Gesellenprüfung in anerkannten Ausbildungsberufen vom 16. Juni 1977 (BGBl. I S. 857), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 25. September 1991 (BGBl. I S. 1956).
- Verordnung zur Gleichstellung französischer Meisterprüfungszeugnisse mit Meisterprüfungszeugnissen im Handwerk vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3324).

Verordnung zur Gleichstellung österreichischer Prüfungszeugnisse mit Zeugnissen über das Bestehen der Abschlußprüfung oder Gesellenprüfung in anerkannten Ausbildungsberufen vom 12. April 1990 (BGBl. I S. 771), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 17. November 2005 (BGBl. I S. 3188).

Verordnung zur Gleichstellung österreichischer Meisterprüfungszeugnisse mit Meisterprüfungszeugnissen im Handwerk vom 31. Januar 1997 (BGBl. I S. 142).

Impressum

Herausgeber:

Tür an Tür - Integrationsprojekte gGmbH

Verfasserinnen:

Dr. Bettina Englmann

Dr. Martina Müller

Grafik:

cynar - visuelle communication

Druck:

Pröll Druck

Bezugsquelle:

Tür an Tür Integrationsprojekte - gGmbH

TP Global Competences

Werderstraße 2

86159 Augsburg

www.tuerantuer.de

global.competences@tuerantuer.de

Augsburg 2007

