

Eine Publikation von

iaw
Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

A
Arbeitnehmerkammer
Bremen

ARBEIT UND WIRTSCHAFT IN BREMEN Ausgabe 21 / November 2017

René Böhme, Jessica Heibült

Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen

Eine Bestandsaufnahme im Jahr 2017

René Böhme, Jessica Heibült

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen 21 | 2017

Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen

Eine Bestandsaufnahme im Jahr 2017

Vorwort

Die Zuwanderung von Menschen aus dem Ausland nach Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Mehr Menschen kommen auch ins Bundesland Bremen, um hier zu arbeiten. Viele haben bereits einen Berufsabschluss im Ausland erworben und bieten damit ein wertvolles Fachkräftepotenzial für den Bremer Arbeitsmarkt. Eine zügige Arbeitsmarktintegration ist also von großem politischen Interesse. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Anerkennung ausländischer Qualifikationen zunehmend an Bedeutung. In so genannten Anerkennungsverfahren überprüft die für den jeweiligen Beruf zuständige Stelle, ob der ausländische Berufsabschluss mit einem hiesigen Abschluss gleichwertig ist.

Der große und in den letzten Jahren gestiegene Beratungsbedarf zeigt sich auch an der Nachfrage der in der Arbeitnehmerkammer ansässigen und vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen finanzierten Anerkennungsberatung. Doch über die Praxis der Anerkennungsverfahren in den Bundesländern ist bisher wenig bekannt. Aus diesem Grund hat die Arbeitnehmerkammer Bremen das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen damit beauftragt, die Bedarfe von Zugewanderten mit den bestehenden Strukturen in Bremen zu vergleichen. Die Studie gibt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen, aktuelle Daten und Fakten sowie über die Akteure und Verfahrensabläufe in Bremen. Dabei wurde das Anerkennungsverfahren für vier Berufsgruppen, die am häufigsten nachgefragt werden, genauer untersucht: Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, Gesundheitsberufe und Ingenieurinnen und Ingenieure. Mit Ausnahme der Ingenieurberufe fällt damit ein Großteil der Anerkennungsanträge in den Zuständigkeitsbereich der landesrechtlich geregelten Berufe und damit der senatorischen Behörden als zuständige Stellen.

Die Studienergebnisse verdeutlichen, dass die Antragsstellenden auf zahlreiche Herausforderungen treffen. Sehr lange Verfahren sind teils darauf zurückzuführen, dass in den zuständigen Senatsressorts nicht genügend Personalressourcen vorhanden sind, um die gestiegene Anzahl an Anträgen zügig zu bearbeiten und individuell zu begleiten. Fehlende Dokumente erschweren das Verfahren zudem. Hier gibt es allerdings in anderen Bundesländern zum Teil schon eine gute Praxis der Überprüfung von (Teil-)Kompetenzen in so genannten „sonstigen Verfahren“. Insgesamt müssen Teilanerkennungen und ein ausreichendes Angebot an Möglichkeiten zur Nachqualifizierung zu einem festen Bestandteil der Anerkennungspraxis werden.

Die vorliegende Studie wollen wir nutzen, um aktuelle Probleme bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zu benennen und im Anschluss in Veranstaltungen und Fachgesprächen Lösungswege aufzeigen – im Sinne einer schnellen Integration der Zugewanderten in den bremischen Arbeitsmarkt. Wir freuen uns daher auch über Rückmeldungen und weitere Hinweise und wünschen eine ertragreiche Lektüre.



Peter Kruse
Präsident



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
Zusammenfassung	9
1 Deutschland als Einwanderungsland und die Anerkennung ausländischer Qualifikationen	10
1.1 Deutschland als Einwanderungsland	10
1.2 Rechtliche Grundlagen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland.....	14
1.2.1 Anerkennungsgesetz des Bundes	14
1.2.2 Anerkennungsgesetze der Länder.....	18
1.2.3 EU-Anerkennungsrichtlinie.....	19
1.3 Anerkennung in Deutschland – Bilanz und Perspektiven.....	20
1.3.1 Zahlen, Daten und Fakten zum Thema Anerkennung	20
1.3.2 Bilanz zum Anerkennungsgesetz	26
1.3.3 Herausforderungen des Verwaltungsvollzugs	28
1.4 Fragestellungen und Forschungsdesign	30
2 Akteurskonstellationen und Verfahrensabläufe in Bremen	33
2.1 Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung	33
2.2 Zuständige Stellen im Land Bremen	34
2.3 Träger von Qualifizierungsmaßnahmen	35
2.4 Netzwerkkoordination	36
2.5 Berufsübergreifende Problemstellungen.....	36
3 Datenanalyse zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bremen	40
3.1 Statistiken der Beratungsangebote.....	40
3.1.1 Daten der IQ Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“	40
3.1.2 Daten des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“	44
3.2 Zahlen zu Anerkennungen in Bremen	45
3.3 Ergebnisse einer Online-Umfrage bei den zuständigen Stellen.....	47
4 Herausforderungen und Problemstellungen am Beispiel ausgewählter Berufe	50
4.1 Anerkennungsverfahren von Erzieherinnen und Erziehern	50
4.1.1 Ablauf des Verfahrens.....	50
4.1.2 Kursangebot des Paritätischen Bildungswerkes	51
4.1.3 Herausforderungen und Problemanlagen	52
4.2 Anerkennungsverfahren von Lehrerinnen und Lehrern.....	53
4.2.1 Ablauf des Verfahrens.....	53
4.2.2 Herausforderungen und Problemlagen	54
4.3 Anerkennungsverfahren von Gesundheitsfach- und Heilberufen	56
4.3.1 Ablauf des Verfahrens für Gesundheitsfachberufe.....	56
4.3.2 Vorbereitungskurs des Paritätischen Bildungswerkes	57
4.3.3 Ablauf des Verfahrens für Heilberufe	58
4.3.4 Herausforderungen und Problemlagen für Gesundheitsberufe.....	58
4.4 Anerkennungsverfahren von Ingenieurinnen und Ingenieuren	59
4.4.1 Ablauf des Verfahrens.....	59
4.4.2 Herausforderungen und Problemlagen	61
4.4.3 Kursangebot „Deutsch für Ingenieure“ der Akademie für Weiterbildung.....	62

5 Beispiele erfolgreicher beruflicher Integration	63
5.1 Zeljko J. – der Abenteurer mit klarem Ziel	63
5.2 Junella L. – durch private Veränderungen zu neuen beruflichen Herausforderungen	65
6 Handlungsempfehlungen	67
7 Literaturverzeichnis	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zu- und Fortzüge aus dem Ausland	10
Abbildung 2: Ausländeranteil an den SVB am Arbeitsort in Deutschland	11
Abbildung 3: Ausländeranteil an den Zuwächsen der SVB am Arbeitsort	12
Abbildung 4: Qualifikationsstruktur von Neuzugewanderten 2008 bis 2013 (Anteile in Prozent)	13
Abbildung 5: Übersicht Anerkennung ausländischer Qualifikationen.....	15
Abbildung 6: Neuanträge auf Berufsanerkennung 2012-2015	20
Abbildung 7: Antragszahlen 2012-2015 nach Staatsangehörigkeit (Top 10 Europa).....	21
Abbildung 8: Zahl der Beratenen 2012-2016	22
Abbildung 9: Erstkontakte pro Monat in der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung	22
Abbildung 10: Anerkennungsquoten nach Jahren	25
Abbildung 11: Neuanträge nach Berufsgruppen 2016.....	26
Abbildung 12: Praxisfelder/Institutionen.....	31
Abbildung 13: Beratungen pro Beratungsstelle nach Quartalen.....	41
Abbildung 14: Folgekontakte bei der Anerkennungsberatung	41
Abbildung 15: Staatsangehörigkeit der Ratsuchenden in Bremen	42
Abbildung 16: Sprachniveau der zertifizierten Deutschkenntnisse	43
Abbildung 17: Häufigste Referenzberufe in der Anerkennungsberatung	44
Abbildung 18: Wissen über Ausbildungsinhalte in anderen Staaten	48
Abbildung 19: Qualitätsmerkmale des Anerkennungsverfahrens in Bremen	49
Abbildung 20: Antragstellerinnen und Antragsteller nach Herkunftsland bei der Ingenieurkammer 2016.....	60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einreisen nach Deutschland seit 1945	11
Tabelle 2: Die zehn häufigsten Qualifikationen in der Beratung 2012-2016.....	24
Tabelle 3: Ergebnisse des Programms „Weiter mit Bildung und Beratung“	45
Tabelle 4: Anerkennungsverfahren in Bremen nach Jahren	47
Tabelle 5: Ergebnisse der Prüfverfahren der Ingenieurkammer 2016	60

Zusammenfassung

Deutschland ist ein Einwanderungsland und die Einwanderung schlägt sich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. So hat sich der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) am Arbeitsort Deutschland zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2016 von 6,8 auf 10 Prozent erhöht. Die Zahl ausländischer SVB stieg dabei in den vergangenen 16 Jahren um ca. 65 Prozent von etwa 1,9 Mio. auf über 3,1 Mio. Menschen, während die Gesamtzahl der SVB lediglich um 12,7 Prozent wuchs. Die Beschäftigungsdynamik von Ausländern und Ausländerinnen hat insbesondere seit 2011 erheblich zugenommen. So machten Ausländerinnen und Ausländer im Jahr 2016 etwa die Hälfte aller Zuwächse bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland aus. Dabei ist festzustellen, dass sich die Qualifikationsstruktur von Neuzuwanderern und Neuzuwanderinnen in den 2000er-Jahren deutlich verbessert hat. Mit der wachsenden Bedeutung von Ausländern und Ausländerinnen am deutschen Arbeitsmarkt gewinnt auch das Thema Anerkennung von ausländischen Qualifikationen an Bedeutung. Hierzu haben Bund und Länder mit ihren jeweiligen Anerkennungsgesetzen die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um es Fachkräften aus dem Ausland zu erleichtern, ihre berufliche Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt einzusetzen. So haben ausländische Fachkräfte nun einen Anspruch darauf, dass eine berufsspezifische zuständige Stelle die Gleichwertigkeit des Abschlusses prüft und hierbei die vorhandene Berufserfahrung mit einbezieht. Mit dem Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wurde eine passende Infrastruktur zur Unterstützung des Anerkennungsprozesses aufgebaut.

Während es für das Anerkennungsgesetz des Bundes ein umfangreiches und detailliertes Berichtswesen gibt, bleibt zum Entwicklungsstand und der Umsetzung der Landesgesetze vieles offen. Und das, obwohl mit den Gesundheits-, Sozial- sowie den Ingenieurberufen ein Großteil der Anerkennungsanträge in den Zuständigkeitsbereich der landesrechtlich geregelten Berufe fällt. Aus diesem Grund hat die hier vorgelegte Studie das Ziel, die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes im Land Bremen mit Fokus auf vier ausgewählte Berufsgruppen zu untersuchen. Hierzu wurden vor allem Statistiken ausgewertet, eine Online-Umfrage sowie zahlreiche Experteninterviews durchgeführt.

Die Ergebnisse zeigen, dass auch im Land Bremen die Nachfrage nach Anerkennungsanträgen stetig gewachsen ist, die Anfragen sich allerdings auf wenige Berufsgruppen fokussieren (Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, Gesundheitsfachberufe und Ärzte bzw. Ärztinnen sowie Ingenieure und Ingenieurinnen). Gleichzeitig wird in der Online-Umfrage deutlich, dass die zuständigen Stellen bisher sehr unterschiedlich auf die Herausforderungen der Anerkennungsverfahren vorbereitet sind. Das bestätigen auch die berufsgruppenspezifischen Analysen. Insgesamt betrachtet zeigt sich übergreifender Handlungsbedarf in zahlreichen Dimensionen: Das betrifft beispielsweise die Erstellung von Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen, die Vereinheitlichung der Sprachanforderungen und das Vorhalten ausreichender fachsprachlicher Angebote. Die Ergebnisse zeigen ferner, dass in vielen zuständigen Stellen eine Erhöhung der Personalressourcen sowie deren Verstetigung in Anbetracht der wachsenden Anforderungen (z. B. Zunahme der Verfahren, Erfordernis der Vernetzung untereinander und die Implementierung sonstiger Verfahren bei unvollständigen Dokumenten) erforderlich sind. Zudem erscheint es notwendig, durchgehend auch Teilanerkennungen zu ermöglichen und darauf aufbauende Anpassungsqualifizierungen vorzuhalten. Zur Steuerung der Anerkennungspraxis ist dabei eine Landesankennungsstatistik sinnvoll.

1 Deutschland als Einwanderungsland und die Anerkennung ausländischer Qualifikationen

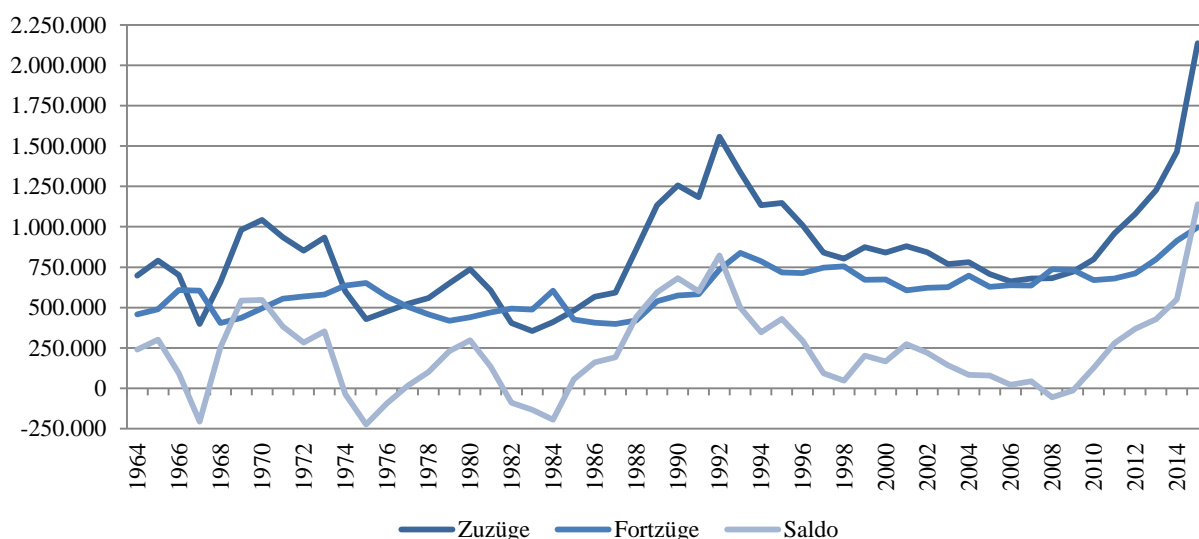
In diesem einführenden Abschnitt sollen die wesentlichen Grundlagen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland skizziert und aktuelle bundesweite Trends und Entwicklungen herausgearbeitet werden. Darauf aufbauend wird der Fokus dieser Publikation sowie das zum Einsatz gekommene Forschungsdesign erläutert.

1.1 Deutschland als Einwanderungsland

Zuwanderung nach Deutschland

„Deutschland ist ein Einwanderungsland“ – so umschreibt es eine aktuelle Broschüre der Bundesregierung (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016). Ähnlich konstatiert es auch die Bertelsmann Stiftung (2016) in ihrem Monitoring zum Thema Einwanderung und Vielfalt. Diese mittlerweile auch politisch weitgehend anerkannte Einschätzung beschreibt allerdings nicht nur den aktuellen Status quo, sondern lässt sich so auch auf die gesamte bundesrepublikanische Nachkriegsgeschichte anwenden. So erlebte Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche Einwanderungswellen (siehe Tabelle 1), wobei Schwankungen im Zuwanderungssaldo primär aus unterschiedlichen Größenordnungen des Zuzugs resultieren (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Zu- und Fortzüge aus dem Ausland



Eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Allerdings handelt es sich bei Migration um einen dynamischen Prozess und nicht alle Einwanderer bleiben in Deutschland. Insbesondere bei Flüchtlingen: So sind von den rund 345.000 Kriegsflüchtlingen aus Bosnien nur etwa 10.000 in Deutschland geblieben. Aber auch von den insgesamt rund 14 Mio. „Gastarbeitern“, die bis zum Anwerbestopp im Jahre 1973 nach Deutschland kamen, sind letztlich 11 Mio. wieder in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Seit 2011 erlebt Deutschland – wie Abbildung 1 zu entnehmen ist – erneut eine erhebliche Steigerung des Zuzugs aus dem Ausland auf das im Jahr 2015 höchste Niveau der Nachkriegsgeschichte. Dabei war Anfang der 2010er-Jahre die Zuwanderung nach Deutschland v. a. von der EU-Binnenmobilität bestimmt. Seit 2015 prägen zusätzlich Kriegsflüchtlinge aus Syrien, dem Irak und Afghanistan die Migration nach Deutschland.

Tabelle 1: Einreisen nach Deutschland seit 1945

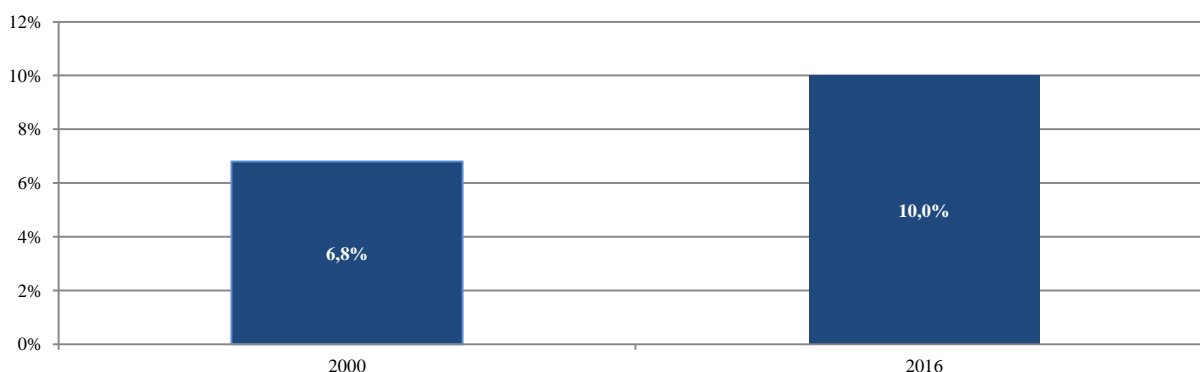
Zeit	Herkunft	Einreisen
1945-1950	Ehemalige deutsche Ostgebiete	BRD 8 Mio./DDR 4 Mio.
1955-1973	„Gastarbeiter“ aus Italien, Spanien, Griechenland, Türkei, Marokko, Südkorea, Portugal, Tunesien, Jugoslawien	14 Mio.
1953-2015	Schutzbedürftige aus den Warschauer Pakt Staaten, Iran, Türkei, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Irak, Afghanistan, Syrien; davon: 1992-1995 Bosnien-Krieg 1999-2004 Kosovo-Krieg	4,6 Mio. 345.000 55.000
1950- 2005	Aussiedler-/Spätaussiedler	4,5 Mio.
1990-2015	Jüdische Kontingentflüchtlinge aus der ehemaligen UdSSR	220.000
2004-2015	Binnenmobilität EU	1,5 Mio.
2015	Syrien, Irak, Afghanistan u. a.	1,1 Mio.

Eigene Darstellung, Quelle: Bertelsmann Stiftung 2016

Einwanderung und Arbeitsmarkt

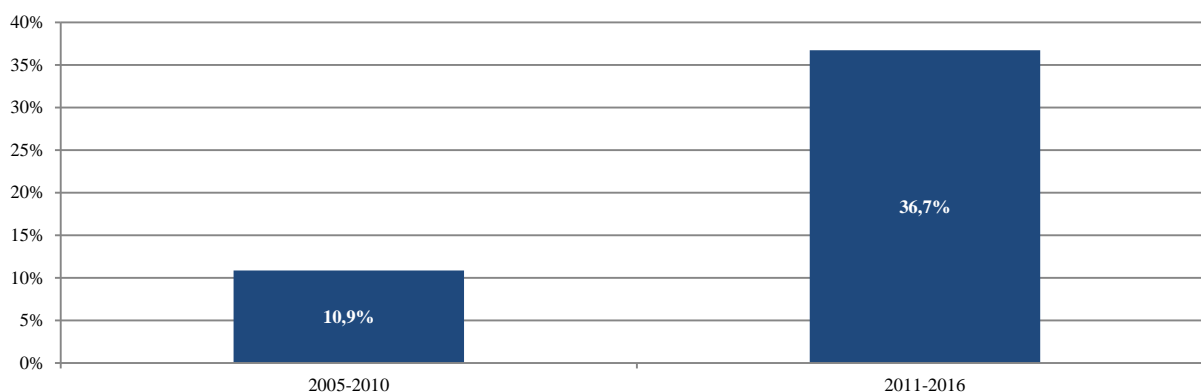
Einwanderung schlägt sich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. So hat sich der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) am Arbeitsort Deutschland zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2016 von 6,8 auf 10 Prozent erhöht (siehe Abbildung 2). Die Zahl ausländischer SVB stieg dabei in den vergangenen 16 Jahren um ca. 65 Prozent von etwa 1,9 Mio. auf über 3,1 Mio. Menschen, während die Gesamtzahl der SVB lediglich um 12,7 Prozent wuchs.

Abbildung 2: Ausländeranteil an den SVB am Arbeitsort in Deutschland



Eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Die Beschäftigungsdynamik von Ausländern und Ausländerinnen hat insbesondere seit 2011 erheblich zugenommen. Das zeigt sich sehr deutlich am Ausländeranteil an den Zuwächsen der SVB am Arbeitsort in Deutschland. Lag dieser Wert zwischen 2005 bis 2010 noch bei etwa 11 Prozent, so beträgt er im Zeitraum von 2011 bis 2016 bereits fast 37 Prozent (siehe Abbildung 3). Im Jahr 2016 machten Ausländerinnen und Ausländer sogar die Hälfte aller Zuwächse bei den SVB in Deutschland aus.

Abbildung 3: Ausländeranteil an den Zuwächsen der SVB am Arbeitsort¹

Eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Qualifikationsstruktur von Neuzugewanderten

Die Datenanalysen des Instituts der Wirtschaft auf Basis des Mikrozensus machen deutlich, dass sich die Qualifikationsstruktur von Neuzuwanderern und Neuzuwanderinnen in den 2000er-Jahren deutlich verbessert hat und mittlerweile in vielen Dimensionen besser ist als der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung insgesamt. Allerdings kann die Auswertung aufgrund der relativ geringen Fallzahlen für Neuzuwanderer und der unterjährigen Erhebung nicht für das jeweilige Zuwanderungsjahr, sondern nur für einen größeren Zeitraum erfolgen (Geis et al. 2016). Den Daten zufolge hat sich der Anteil der Zugewanderten mit einem Abschluss in mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern von 2005 bis 2011 von 8,7 auf 10,2 Prozent erhöht und liegt damit über dem deutschen Durchschnitt von etwa 5,7 Prozent. Generell gilt, dass immer mehr zugewanderte 25- bis 64-Jährige einen Hochschulabschluss vorweisen können. Lag der Akademikeranteil unter den Zuwanderern und Zuwanderinnen in den 1990er-Jahren noch bei 16 Prozent, so hat er sich seither fast verdoppelt und liegt 2012 mit 31 Prozent deutlich über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung von 19 Prozent. Und fast jeder vierte Neuzuwanderer ist mittlerweile in einer Fach- oder Führungsposition beschäftigt, ein Wert, der ähnlich hoch wie der Anteil bei der Gesamtbevölkerung liegt (Siems 2015). Allerdings unterscheidet sich die Qualifikationsstruktur der Zugewanderten je nach Herkunftsregion (Geis et al. 2016).²

Zu ähnlichen Befunden kommen Seibert und Wapler (2015): Ihren Analysen zufolge ist der Anteil der Personen mit Hochschul- oder Universitätsabschluss unter den Neuzuwanderern generell höher als der entsprechende Anteil bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund. Unter den Neuzugewanderten sind anteilig mehr Akademikerinnen und Akademiker als unter den Migranten und Migrantinnen, die schon länger in Deutschland wohnen. Allerdings sind die Hochqualifizierten eine besonders mobile Personengruppe. Es ist deswegen nicht ungewöhnlich, dass ihr Anteil unter den Neuzugewanderten überdurchschnittlich hoch ist. Besonders aus den „alten“ EU-Staaten, die schon vor 2004 Mitglied der EU waren, kommen dabei viele Hochqualifizierte nach Deutschland.³ Aber auch unter den Personen, die von außerhalb Europas einwandern, sind mittlerweile mehr als die Hälfte hoch qualifiziert. Auffällig ist den Daten einer Sonderauswertung nach zudem, dass auch die Zahl der Geringqualifizierten unter den Neuzugewanderten steigt. Zwischen 2008 und 2013 hat sich ihre Zahl von 33.000 auf 62.000 nahezu verdoppelt. Knapp ein Drittel der Neuzugewanderten hatte im Jahr 2013 laut ihren eigenen Angaben keine abgeschlossene Berufsausbildung. 2008 war es ein Viertel. Insgesamt betrachtet liegt das durchschnittliche Bildungsniveau der Neuzugewanderten aber nach wie vor deutlich über dem der schon länger in Deutschland lebenden Migranten und Migrantinnen. Die Bildungsstruktur der Neuzugewanderten insgesamt in den Jahren 2008 bis 2013 stellt Abbildung 4 dar. Hierbei zeigt

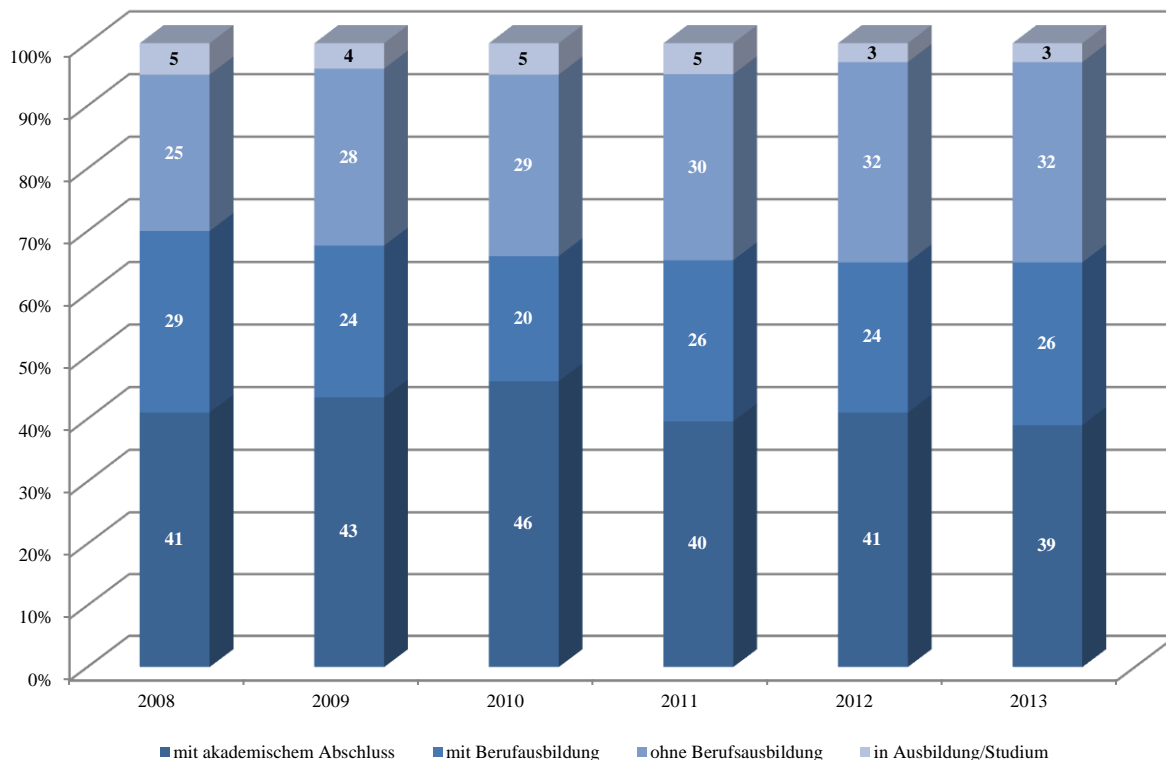
¹ In die Berechnung sind lediglich die Jahre mit Beschäftigungswachstum eingeflossen. Die Jahre 2005 und 2009 blieben demzufolge unberücksichtigt.

² Im Jahr 2009 waren Personen aus den westlichen EU-Ländern besonders häufig hoch qualifiziert. Hingegen verfügten Personen, die aus den sonstigen europäischen Ländern stammten, die weder zur EU noch zur GUS gehören – was vor allem auf Länder des ehemaligen Jugoslawiens und die Türkei zutrifft – besonders häufig über keinen berufsqualifizierenden Bildungsabschluss und hatten nur selten einen Hochschulabschluss. Personen aus weiteren nicht europäischen Herkunftsländern hatten im Vergleich zu den genannten Ländern überdurchschnittlich oft einen Hochschulabschluss, jedoch relativ selten einen beruflichen Abschluss.

³ So lag die Akademikerquote bei Zugewanderten aus den GIPS-Staaten (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) 2007 bis 2012 bei 47 Prozent, bei den übrigen EU-15-Staaten sogar bei 56 Prozent. Bei den Zugewanderten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten dominieren dagegen Personen mit Berufsausbildung (41 Prozent), während der Akademikeranteil hier 25 Prozent beträgt. Neuzugewanderte aus der Türkei haben überwiegend keine Berufsausbildung (60 Prozent).

sich, dass im Zeitverlauf der Akademikeranteil und der Anteil von Personen mit Berufsausbildung zurückgehen, während der Anteil von Personen ohne Berufsausbildung zunimmt.

Abbildung 4: Qualifikationsstruktur von Neuzugewanderten 2008 bis 2013 (Anteile in Prozent)



Eigene Darstellung nach Seibert, Wapler 2015: 5
 Datengrundlage: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes der Mikrozensus 2008 bis 2013

Für die Gruppe der Geflüchteten gelten die zuvor beschriebenen Befunde allerdings nicht. Hier kommt das IAB (2015b: 5) auf Basis der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur Qualifikationsstruktur von Erwerbstätigen und Erwerbslosen aus den wichtigsten Asylherkunftsländern zum Ergebnis, dass die berufliche Qualifikation der Geflüchteten nicht nur deutlich geringer ist als die des Durchschnitts der Deutschen, sondern auch als die anderer Ausländerinnen und Ausländer oder Migrantengruppen. Bei den in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe vertretenen Migranten, die als Asylbewerber und Flüchtlinge nach Deutschland gelangt sind, verfügten im Jahr 2013 13 Prozent über ein abgeschlossenes Hochschulstudium, 24 Prozent über einen mittleren Bildungsabschluss und 58 Prozent über keine abgeschlossene Berufsausbildung (IAB 2015a). Das IAB spricht in diesem Zusammenhang von einer „Polarisierung der Qualifikationsstruktur“. Zu ähnlichen Befunden kommen Brücker et al. (2016). Den Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zufolge haben 19 Prozent der Geflüchteten Universitäten oder andere Hochschulen besucht, 13 Prozent haben einen Hochschulabschluss erworben. Weitere 12 Prozent haben an einer betrieblichen Ausbildung oder an einer anderen beruflichen Ausbildung teilgenommen, 6 Prozent haben einen beruflichen Abschluss erworben. Dieses große Gefälle im Vergleich zur deutschen Bevölkerung bei der beruflichen Bildung liegt nur zum Teil an dem Entwicklungsniveau und den kriegsbedingten Umständen in den Herkunftsländern. Die meisten dieser Länder kennen – wie Brücker et al. (2016: 8) betonen – kein Ausbildungssystem, das mit dem deutschen Berufsbildungssystem vergleichbar wäre. Viele handwerkliche, technische und kaufmännische Berufe werden deshalb in den Herkunftsländern ohne formelle Ausbildung ausgeübt. Insofern können viele Geflüchtete über auch in Deutschland verwertbare berufliche Fähigkeiten verfügen, die durch „On-the-Job“-Training und andere berufliche Erfahrungen gewonnen wurden, sich aber nicht in zertifizierten Ausbildungsabschlüssen niederschlagen (Radetzky, von Stoewe 2016; bq-Portal 2016).

Zwischenfazit und Bedeutung für Bremen

Deutschland befindet sich derzeit wieder in einer Phase verstärkter Einwanderung. Hintergrund sind zum einen die Migrationsbewegungen auf Basis der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU (v. a. Ost-, Südost- und Südeuropa), aber

auch durch eine zunehmende Fluchtmigration infolge internationaler Krisen und Konflikte. Diese verstärkte Einwanderung zeigt sich auch am deutschen Arbeitsmarkt. Hier sind zuletzt die Beschäftigtenzahlen von Ausländern und Ausländerinnen dynamisch gewachsen. Auch das Qualifikationsniveau von Neuzugewanderten hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Bei der Gruppe der Geflüchteten sind berufliche Qualifikationen dagegen unterrepräsentiert. Diese deutschlandweiten Befunde treffen auch auf die Städte Bremen und Bremerhaven zu, die in den vergangenen Jahren insbesondere auf Basis von Auslandszuwanderung gewachsen sind (Andreas et al. 2018).

1.2 Rechtliche Grundlagen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland

In diesem Abschnitt sollen die zentralen rechtlichen Grundlagen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland erläutert werden. Dazu zählen vor allem das Anerkennungsgesetz des Bundes, die Anerkennungsgesetze der Länder sowie die damit in Zusammenhang stehende EU-Anerkennungsrichtlinie (RL 2005/36/EG). Dabei wird jeweils auch auf die Novellierungen der Rechtsgrundlagen im Jahr 2015 eingegangen.

1.2.1 Anerkennungsgesetz des Bundes

„Anerkennungsgesetz“ ist die Kurzform für das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (kurz BQFG), das am 1. April 2012 in Kraft getreten ist. Hintergrund des Gesetzes war die Umsetzung der EU-Anerkennungsrichtlinie in nationales Recht. Deutschland erließ im Dezember 2007 ein Umsetzungsgesetz, das aber nicht zu einer vollständigen Umsetzung der Richtlinie führte. Deswegen reichte die EU-Kommission Klage gegen Deutschland wegen der Verletzung der Umsetzungspflicht ein. Am 17. Dezember 2009 wurde durch Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache C-505/08 die Verletzung der Pflicht durch Deutschland festgestellt. Die Kommission obsiegte, da die Umsetzungsfrist durch Deutschland verletzt wurde. Bis zum Beschluss des Regierungsentwurfs des Anerkennungsgesetzes vom Bundeskabinett am 23. März 2011 dauerte es aufgrund differenzierter Zuständigkeiten für Fragen der beruflichen Anerkennung (Abstimmungen mit 10 Bundesressorts und über 50 Verbänden) allerdings noch fast anderthalb Jahre.

Wie das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2012) in seiner Gesetzesbegründung formuliert, ist es vorrangiges Ziel des BQFG, es Fachkräften aus dem Ausland zu erleichtern, ihre berufliche Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt einzusetzen und damit den Anreiz, nach Deutschland zu kommen, zu erhöhen. Der Berufszugang wird durch das Gesetz in fast allen Berufen von der Staatsangehörigkeit entkoppelt. Bei den Verfahrensansprüchen nach dem Anerkennungsgesetz kommt es ferner grundsätzlich nicht darauf an, ob sich der Antragsteller bereits in Deutschland befindet oder nicht. Deshalb ist es auch nicht Voraussetzung für ein Verfahren, dass ein gesicherter Aufenthaltstitel vorliegt. Auch spielt es keine Rolle, ob die Ausbildung in der Europäischen Union oder im außereuropäischen Ausland absolviert wurde.

Zuständigkeiten des Gesetzes

Das Anerkennungsgesetz enthält in Artikel 1 das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), in den anderen Artikeln werden zahlreiche Berufsgesetze geändert. Wie das BMBF (2017) auf seiner Internetseite zusammenfasst, regelt das Gesetz im Kern die Verfahren und Kriterien für die Prüfung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen mit dem jeweiligen deutschen Referenzberuf. Das BQFG ist insbesondere für alle rund 330 Ausbildungsberufe im dualen System anwendbar. Ansonsten kommt es nur zu Anwendung, wenn die beruflichen Fachgesetze keine Anerkennungsregelungen enthalten. Die speziellen Regelungen in den Berufsgesetzen (z. B. für Ärzte oder Krankenpfleger) haben grundsätzlich Vorrang vor dem BQFG und sind bei Gleichwertigkeitsverfahren in diesen Berufen anzuwenden (Subsidiarität). Das Anerkennungsgesetz kommt jedoch nicht zur Anwendung bei:

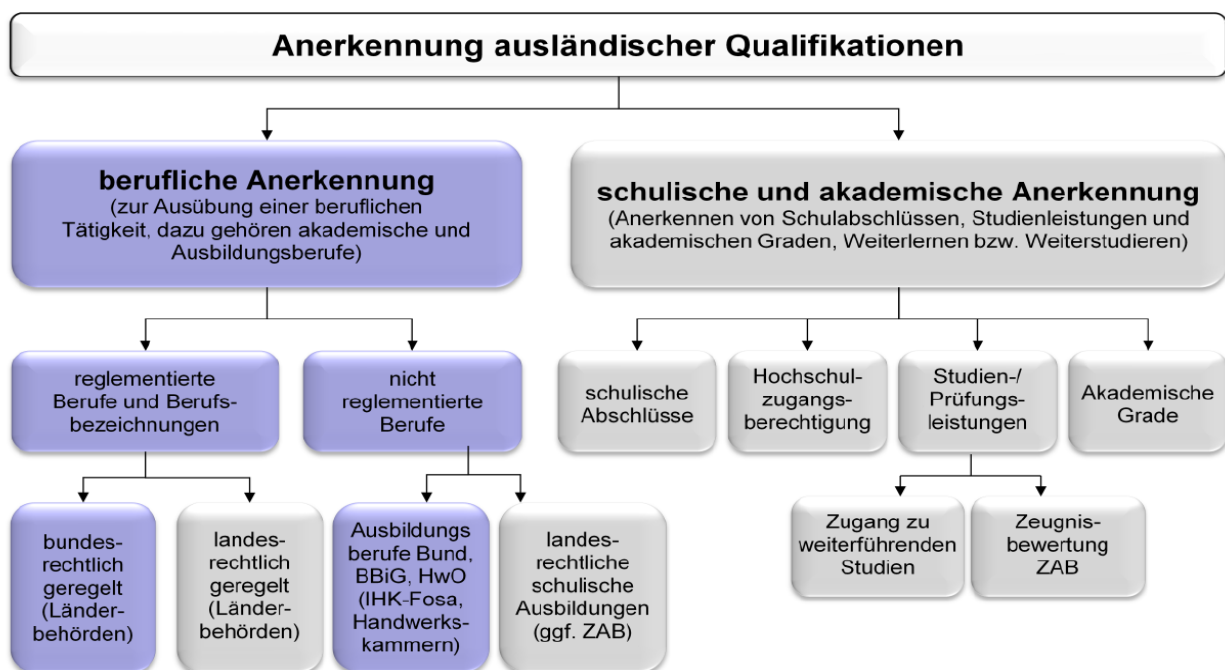
- der Anerkennung landesrechtlich geregelter Berufe,
- der Anerkennung von Hochschulabschlüssen, die nicht zu einem reglementierten Beruf hinführen (z. B. Mathematiker, Chemiker, Ökonom),
- der akademischen Anerkennung von im Ausland erbrachten Studien- und Prüfungsleistungen und im Zusammenhang der Hochschulzulassung,
- der Anerkennung von Schulabschlüssen.

Für diese Bereiche gibt es spezielle Regelungen. Vom Anerkennungsgesetz sind jedoch nur Berufe im Zuständigkeitsbereich des Bundes umfasst. Nicht umfasst sind Berufe, die in Länderzuständigkeit geregelt sind (insbesondere Lehrer, Erzieher, Ingenieure, Architekten, Sozialpädagogen, schulische Berufsausbildungsabschlüsse). Insgesamt sind auf Landesebene 18 Berufe durch rechtliche Vorgaben beschränkt.

Im Detail unterscheidet das Gesetz seine Zuständigkeiten in (BMBF 2012):

- **Nicht reglementierte Berufe⁴:** Für die ca. 350 Ausbildungsberufe im dualen System (z. B. Industriemechaniker, Kfz-Mechatroniker, Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel, medizinische Fachangestellte) schafft das BQFG erstmals einen allgemeinen Anspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit dem vergleichbaren deutschen Abschluss. Dies gab es bisher nur für Spätaussiedler nach dem Bundesvertriebenengesetz.
- **Reglementierte Berufe⁵:** Hier gibt es für Anerkennungen bereits weitgehende Vorgaben des Europarechts (insbesondere EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG). Durch das Anerkennungs-gesetz werden die im Fachrecht bereits bestehenden Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie soweit möglich und erforderlich für Menschen bzw. Qualifikationen aus Ländern außerhalb der EU (Drittstaaten) geöffnet. Hierzu wurden mit dem BQFG Änderungen in den einzelnen Berufsgesetzen vorgenommen.

Abbildung 5: Übersicht Anerkennung ausländischer Qualifikationen



Quelle: BMBF 2012: 6

Die Prüfung der Gleichwertigkeit hat bei den reglementierten und den nicht reglementierten Berufen eine unterschiedliche Funktion und damit auch unterschiedliche Rechtsfolgen (BMBF 2012): **Für den Berufszugang und die Ausübung eines reglementierten Berufes ist die Anerkennung der entsprechenden Berufsqualifikation zwingend erforderlich.** Bei nicht reglementierten Berufen ist es dagegen möglich, sich auch ohne formales Anerkennungsverfahren direkt auf dem Arbeitsmarkt zu bewerben und zu arbeiten. Hier bietet die Anerkennung aber die Chance, die Bewerbungs- und Arbeitsmarktchancen von ausländischen Fachkräften zu verbessern. Ferner kann eine Anerkennung die tarifliche Eingruppierung verbessern, Wertschätzung ausdrücken und Selbstbestätigung geben.

Zentrale Begriffe rund um das Thema Anerkennung

Die Regelungen zum Anerkennungsverfahren sind sehr komplex. Zum besseren Verständnis der Beschreibungen zur Situation in Bremen sollen daher nachfolgend einige zentrale Begriffe erläutert werden:

⁴ Nicht reglementierte Berufe sind insb. die rund 350 Ausbildungsberufe im dualen System. Ein Ausbildungsberuf ist eine berufliche Tätigkeit, die durch Ausbildungsordnung bundeseinheitlich geregelt ist und die im dualen System, an den beiden Lernorten Betrieb und Berufsschule, erlernt wird. Ist der Beruf in Deutschland nicht staatlich reglementiert, kann man sich mit der ausländischen Qualifikation direkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt bewerben oder sich selbstständig machen.

⁵ Reglementierte Berufe sind berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über bestimmte Berufsqualifikationen verfügen (§ 3 Absatz 5 BQFG).

IQ-Programm: Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ arbeitet seit 2005 an der Zielsetzung, die Arbeitsmarktchancen für Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern. In der Förderperiode 2015-2018 liegt ein Fokus des Programms darauf, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse häufiger in eine bildungsadäquate Beschäftigung münden. Die regionale Umsetzung des Programms ist zentrale Aufgabe der 16 Landesnetzwerke. Sie werden jeweils von einer Landeskoordinierung geleitet und umfassen weitere operative Teilprojekte. Sie bieten die Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung an, entwickeln bedarfsorientiert Anpassungsqualifizierungen und setzen diese um. Darüber hinaus übernehmen sie Servicefunktionen für Arbeitsmarktakteure.

Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung: Im Rahmen der Anerkennung ausländischer Qualifizierungen und einer möglichen Weiterqualifizierung sind in Deutschland neben den Beratungsangeboten der jeweiligen zuständigen Stellen, die sich stark nach Beruf und institutioneller Ausgestaltung unterscheiden, vor allem zwei übergreifende und überregional verbreitete Formate von Bedeutung (IQ Niedersachsen 2017): Erstens die **Anerkennungsberatung**⁶, welche umfangreiche Informationen rund um die Anerkennung im Ausland erworbener Berufs- und Studienabschlüsse bietet. Seit 2015 wurde das Portfolio des IQ-Programms um die sog. **Qualifizierungsberatung**⁷ erweitert. Diese richtet sich vor allem an Personen, denen im Anerkennungsverfahren keine oder nur eine teilweise Gleichwertigkeit ihrer Qualifikationen bescheinigt wurde. Sie werden von den Fachkräften dabei unterstützt, eine geeignete Qualifizierungsmaßnahme zu finden, durch die sie fehlende Kompetenzen nachholen können, die sie zur Erlangung der vollen Anerkennung ihres Abschlusses benötigen.

Zuständige Stellen: § 8 BQFG bestimmt die Kammern für die Gleichwertigkeitsprüfung bei Ausbildungsberufen im dualen System (nicht reglementierte Berufe) als sogenannte zuständige Stellen für die ihnen jeweils zugeordneten Berufe (BMBF 2012). Für die reglementierten Berufe richtet sich die Zuständigkeit nach dem jeweiligen Fachrecht und den Ausführungsbestimmungen der Länder.

Gleichwertigkeit: Die Gleichwertigkeit der mitgebrachten Qualifikationen wird nach weitgehend bundeseinheitlichen Kriterien und in einem möglichst einheitlichen Verfahren beurteilt. Eine einmal festgestellte Gleichwertigkeit gilt für ganz Deutschland. Entscheidend für die Gleichwertigkeitsprüfung sind „wesentliche Unterschiede“. Eine vollständige Übereinstimmung der ausländischen Qualifikation mit dem deutschen Referenzberuf ist nicht erforderlich. Gleichwertigkeit bedeutet nicht Gleichheit. Geringfügige Unterschiede können eine Ablehnung des Anerkennungsantrages nicht begründen. In den Fällen, in denen Unterschiede zwischen der Auslands- und der Inlandsqualifikation festgestellt werden, ist einschlägige Berufserfahrung entsprechend zu berücksichtigen. Das ist gerade für die deutschen Ausbildungsberufe mit erheblichen praktischen Ausbildungsteilen von grundlegender Bedeutung. Aber auch bei den reglementierten Berufen können Defizite in der Ausbildung durch einschlägige Berufserfahrung, gleich ob in In- oder Ausland erworben, ausgeglichen werden.

Sonstige Verfahren: § 14 BQFG bzw. § 50 b Absatz 4 HwO sehen vor, dass im Falle fehlender oder unzureichender Unterlagen oder wenn die vorgelegten Unterlagen für die Prüfung nicht ausreichen oder Zweifel an Inhalt oder Richtigkeit bestehen, die beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse des Antragstellers in sonstiger Weise festgestellt werden können. Hierzu sind geeignete Feststellungsverfahren (sog. „sonstige geeignete Verfahren“, z. B. Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen) vorgesehen. Dass die erforderlichen Unterlagen nicht vorgelegt werden können, darf dabei aber vom Antragsteller nicht selbst verschuldet sein.

Bearbeitungsfrist: Die zuständige Stelle muss die Entscheidung über den Antrag grundsätzlich innerhalb von drei Monaten treffen, wobei in einzelnen Berufsgesetzen, in Umsetzung der EU-Richtlinie, nach wie vor eine 4-Monatsfrist gilt.

Anerkennung vs. Berufszulassung: Bei den reglementierten Berufen läuft die Gleichwertigkeitsprüfung im Rahmen der Entscheidung über die Berufszulassung ab. Die Gleichwertigkeit der Ausbildung allein reicht den Antragstellern nicht zur Berufszulassung – es müssen alle, zum Teil im Fachrecht gesondert geregelten Voraussetzungen zur Berufszulassung vorliegen. Ein Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung wird also in der Regel im Rahmen des

⁶ Die individuelle Beratung und Begleitung der Ratsuchenden während des gesamten Anerkennungsverfahrens umfasst folgende Leistungen: Sichtung der vorhandenen Zeugnisse und Unterlagen zu Studien- und Berufsabschlüssen, Vorbereitung der Unterlagen für die Antragstellung (Prüfung auf Vollständigkeit, Hilfe bei der Beschaffung fehlender Unterlagen etc.), Unterstützung bei der Antragstellung, die Kontaktaufnahme zu anerkennenden Stellen und Behörden.

⁷ Die Beratung umfasst folgende Bausteine: Ermittlung fehlender (formaler) Kompetenzen und Überprüfung der Möglichkeit zu Nachqualifizierungen, Unterstützung bei der Suche nach entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen oder betrieblichen Ausgleichsmaßnahmen, Beratung bezüglich der Finanzierung der Maßnahmen.

Antrags auf Berufszulassung gestellt. Auch die Bescheidung über die Gleichwertigkeit erfolgt regelmäßig mit der Entscheidung über die Berufszulassung. Wenn alle Voraussetzungen für die Berufszulassung vorliegen, wird die Berufszulassung ausgesprochen. Zum Teil ist ein gesondert anfechtbarer Bescheid über die Feststellung der wesentlichen Unterschiede vorgesehen (z. B. bei den akademischen Heilberufen). Ergibt die Gleichwertigkeitsprüfung, dass wesentliche Unterschiede vorliegen, die nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden können, muss die zuständige Stelle zudem verbindlich feststellen, durch welche Ausgleichsmaßnahmen diese wesentlichen Unterschiede ausgeglichen werden können. Dabei wird i. d. R. unterschieden zwischen Eignungsprüfung, Kenntnisprüfung, Anpassungslehrgang (BMBF 2012).

Verhältnis Fachrecht – BQFG: Das Verfahren zur Gleichwertigkeitsprüfung für die reglementierten Berufe richtet sich nach dem jeweiligen Fachrecht (z. B. für Ärzte nach der Bundesärzterordnung, für Krankenpflegerinnen und Krankenpfleger nach dem Krankenpflegegesetz). Nur wenn dort keine Regelungen vorhanden sind oder wenn auf das BQFG verwiesen wird, gilt das BQFG. Die Regelungen in den Fachrechten orientieren sich am sogenannten allgemeinen Verfahren der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG).

Verfahrensergebnisse: Das Verfahren wird mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid abgeschlossen. Es sind folgende Ergebnisse möglich (BMBF 2012): Wenn keine wesentlichen Unterschiede zwischen der Auslands- und der Inlandsqualifikation festgestellt werden, wird die vollständige Gleichwertigkeit bescheinigt (Gleichwertigkeitsbescheinigung). Gibt es wesentliche Unterschiede, aber auch vergleichbare Qualifikationsinhalte, stellt die zuständige Stelle bei Ausbildungsberufen im dualen System die vorhandenen Qualifikationen dar und beschreibt die Unterschiede zum deutschen Abschluss. Dazu gehört auch die Übersetzung der wesentlichen Unterschiede in konkrete Lernziele mit Bezug auf die jeweilige Ausbildungsordnung des deutschen Referenzberufs. Mit dieser differenzierten Beschreibung ihres Qualifikationsstandes können sich die Fachkräfte direkt an potenzielle Arbeitgeber wenden. Sie ermöglicht zudem eine gezielte Weiterqualifizierung. Bestehen keinerlei Gleichwertigkeiten zwischen der Auslands- und einer Inlandsqualifikation, wird der Antrag abgelehnt und es erfolgt keine Darstellung der positiven Qualifikationen. Wenn der Sachverhalt nicht aufgeklärt werden konnte (z. B. bei fehlender Mitwirkung des Antragstellers oder wenn er kein sonstiges geeignetes Verfahren durchführen will), wird der Antrag ebenfalls abgelehnt.

Anpassungsqualifizierungen: Wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf werden im Bescheid zur Gleichwertigkeitsfeststellung aufgeführt. Die zuständige Stelle muss – sofern die deutsche Referenzqualifikation in den Bereich der reglementierten Berufe fällt – eine Ausgleichsmaßnahme nennen, mit welcher diese Unterschiede ausgeglichen werden können. Manche zuständigen Stellen beschreiben diese Maßnahmen auch bei nicht reglementierten Berufen. Ausgleichsmaßnahmen können Anpassungsqualifizierungen oder Eignungsprüfungen für bestimmte Tätigkeiten sein. Beispiele für Anpassungsqualifizierungen können Weiterbildungskurse oder Betriebspraktika sein. Brückenkurse sind dagegen freiwillige Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Berufseinstieg.

Gebührenpflicht: Die Verfahren nach dem Anerkennungsgesetz sind grundsätzlich gebührenpflichtig. Die Gebühren richten sich nach dem Gebührenrecht der zuständigen Stelle und sind abhängig vom individuellen Aufwand für das Verfahren. Die Kosten der Anerkennung sind in der Regel vom Antragsteller bzw. von der Antragstellerin zu tragen, soweit diese nicht durch andere Stellen übernommen werden.

Finanzierungsmöglichkeit Vermittlungsbudget: Im Grundsatz können die im Rahmen der Gleichwertigkeitsfeststellungen anfallenden Kosten, neben Gebühren z. B. auch Kosten für Übersetzungen oder Beglaubigungen, im Rahmen des Vermittlungsbudgets nach § 44 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 SGB II) von den Agenturen und Jobcentern übernommen werden. Voraussetzung ist eine vorherige Beratung und Antragstellung, da die Kosten nur nach Genehmigung durch die Arbeitsagenturen oder Jobcenter übernommen werden können.

Weitere bundesweite und länderspezifische Finanzierungsinstrumente (BMBF 2017: 52 ff.): Es gibt für Qualifizierungsmaßnahmen in bestimmten Fällen die Möglichkeit, Angebote der Bildungsfinanzierung in Anspruch zu nehmen: BAföG, Bildungsprämie sowie das Aufstiegs-BAföG. Daneben kann Arbeitgebern im Rahmen von berufsabschlussbezogenen Maßnahmen zur Erlangung der vollen Gleichwertigkeit mit dem Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) für die Ausfallzeiten der Beschäftigten ein Arbeitsentgeltzuschuss gewährt werden.

Anerkennungszuschuss: Um finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten außerhalb des Leistungsempfangs nach dem SGB II/III und der individuellen Bildungsfinanzierung zu bieten, wurden die seit 2012 bestehenden Instrumente durch neue Angebote des Bundes sowie der Länder erweitert: Ein zentrales Element ist dabei der Anerkennungszu-

schuss, ein dreijähriges Pilotprojekt des Bundes. Neben Kosten für Übersetzungen, Beglaubigungen und Gutachten sowie andere benötigte Nachweise können auch Gebühren des Anerkennungsverfahrens gefördert werden. Des Weiteren können Qualifikationsanalysen sowie Kosten für Fahrten innerhalb Deutschlands im Rahmen der Antragstellung finanziert werden. Der maximale Zuschuss beträgt 600 Euro pro Person. Die Förderung erfolgt nachrangig zu den Regelinstrumenten des Bundes sowie zu Programmen der Länder. Zu den neueren Finanzierungsinstrumenten zählt auch die in § 131 SGB III bis 2018 befristet eingeführte frühzeitigere Möglichkeit für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive, Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ergreifen. Seit 2015 werden auch im ESF-geförderten Programm „Netzwerk IQ“ Qualifizierungsmaßnahmen zum Erreichen der vollen beruflichen Anerkennung und damit zum Einstieg in den Arbeitsmarkt gefördert. Auch die Übernahme von weiteren notwendigen Kosten, zum Beispiel Fahrt- oder Kinderbetreuungskosten, ist möglich. Mit dem 2015 eingerichteten „Sonderfonds Qualifikationsanalysen“ im Rahmen des Projekts „Prototyping Transfer“ wird die Durchführung von Qualifikationsanalysen unterstützt.

Finanzierungsansätze der Bundesländer: Dazu zählen das bereits im Jahr 2010 eingeführte „Stipendienprogramm Hamburg“ sowie die 2016 neu geschaffenen Finanzierungsmöglichkeiten des Stipendienprogramms „Berufliche Anerkennung in Baden-Württemberg“ sowie der „Härtefallfonds Berufsanerkennung Berlin“ (ausführlich dazu BMBF 2017: 51).

Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, ZAB: Die ZAB ist die zentrale Stelle für die Bewertung ausländischer Qualifikationen in Deutschland. Hierzu gehören schulische und berufliche sowie Hochschulqualifikationen. Die ZAB erbringt Dienstleistungen für Bildungseinrichtungen, Behörden und Privatpersonen.

1.2.2 Anerkennungsgesetze der Länder

In Deutschland sind die Bundesländer für viele Berufe selbst zuständig und haben dafür eigene Regelungen erlassen. Somit sind die Bundesländer auch für die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen mit den entsprechenden Referenzqualifikationen der Bundesländer zuständig. Geregelt wird dies durch die jeweiligen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG) der Bundesländer. Zu diesen Berufen gehören beispielsweise Lehrer, Erzieher, Sozialpädagogen, Ingenieure, Architekten und Fachärzte. Die Bundesländer haben zum Teil auch einzelne Fachgesetze für einzelne Berufe erlassen. Diese Regelungen können dann von den BQFG abweichen.

Hamburg war dabei das erste Bundesland, das mit dem Hamburgischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz vom 19. Juni 2012 rechtliche Rahmenbedingungen auf Landesebene erließ. Das Saarland, Niedersachsen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern verabschiedeten ihre Ländergesetze ebenfalls noch 2012, während entsprechende Regelungen in Berlin, Bremen, Thüringen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erst im Laufe des Jahres 2014 erlassen wurden.

Über die Anerkennungsgesetze der Länder ist in der Literatur nur wenig bekannt. Während es für das Anerkennungsgesetz des Bundes ein eigenes Monitoring zur Umsetzung des Bundesinstituts für Berufsbildung gibt, ein aktueller Evaluationsbericht zur Anwendung und zu Auswirkungen des Anerkennungsgesetzes vier Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes vorliegt (Ekert et al. 2017) und jährliche Berichte sowohl des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF 2016; BMBF 2017) als auch der IQ-Fachstelle (Benzer et al. 2016; Deuschle et al. 2017; Billand et al. 2017) erscheinen, bleibt zum Entwicklungsstand und der Umsetzung der Landesgesetze vieles offen. Häufig wird in Studien lediglich die Unterschiedlichkeit in der Umsetzung in den Bundesländern bei landesrechtlich geregelten Berufen angemahnt (z. B. Hoffmann, Tatarlieva 2014: 46; Brenning et al. 2014) und als zentraler Bereich für Verbesserungen identifiziert. Eine zentrale Kritik zielt darauf ab, dass die **Fachkräfteengpässe vor allem bei landesrechtlich geregelten Berufen** bestünden (Lehrerinnen und Lehrer, Erzieherinnen und Ingenieure), gleichzeitig aber die Landesregierungen nur in sehr geringem Maße Anerkennungsrechte anpassten (Englmann 2013). So sei eine Flexibilisierung der Anerkennungsrechte für Lehrerinnen und Lehrer wie in Hamburg zur Unterrichtung nur eines Schulfaches die große Ausnahme. Die Erziehverordnungen und Ingenieurgesetze wurden laut Englmann (2013) ebenfalls mehrheitlich nicht an das BQFG angepasst. Kritik am bayrischen Anerkennungsgesetz wird auch in einer Studie des IQ Netzwerks Bayern formuliert (Englmann, Müller-Wacker 2014: 62 f.). Der Ausschluss der Gültigkeit des BQFG für Berufe wie Ingenieure und Lehrerinnen und Lehrer bedeutet, dass das jeweilige berufsspezifische, alte Anerkennungsverfahren gültig bleibt und weiterhin angewendet wird. Das hat zur Folge, dass Drittstaatsangehörige mit Drittlandsdiplomen bei der Anerkennung deutlich schlechter gestellt werden als Personen aus der Europäischen Union. Oftmals zeige sich in den Regelungen noch ein veraltetes Verständnis von Anerkennungsverfahren, das auf die Alles-oder-nichts-Bewertungen abhebt, die vor den 1990er-Jahren üblich waren. Argumente des Freistaats wie ein Bewerberüberhang bei Lehrern und Lehrerinnen oder

ein fehlendes konsensfähiges Bildungsverständnis außerhalb der EU ziehen die Autorinnen in Zweifel und stellen Hamburg als positives Beispiel heraus.

1.2.3 EU-Anerkennungsrichtlinie

Die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG) regelt (in Verbindung mit der Richtlinie 2006/100/EG) die berufliche Anerkennung im Bereich der sogenannten reglementierten Berufe. Sie gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EU, des sonstigen Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz, die ihre Qualifikation in einem Mitgliedstaat erworben haben, und gewährleistet ihnen den Zugang zu demselben Beruf unter denselben Voraussetzungen wie Inländern. Die Berufsanerkennungsrichtlinie trat am 20. Oktober 2005 in Kraft und musste innerhalb von zwei Jahren von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Sie dient dem Ziel, einen Beitrag zur Flexibilität der Arbeitsmärkte zu leisten, eine weitergehende Liberalisierung von Dienstleistungen herbeizuführen, einen stärkeren Automatismus bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen zu fördern und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.⁸

Die Richtlinie legt für EU-Bürgerinnen und -Bürger Kriterien und Verfahrensgrundsätze fest, die sich auf die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen beziehen, die in einem EU-Mitgliedstaat erworben wurden. Die Gleichwertigkeit von beruflichen Qualifikationen wird in der Richtlinie anhand des Kriteriums der „wesentlichen Unterschiede“ beurteilt. Gemäß der Richtlinie müssen die zuständigen Stellen dabei einschlägige Berufserfahrung berücksichtigen. Dadurch können wesentliche Unterschiede in den Ausbildungen ausgeglichen werden. Für den Fall, dass wesentliche Unterschiede in den Ausbildungsnachweisen bestehen, schreibt die Richtlinie Ausgleichsmaßnahmen vor. Im Zuge der Reformierung der Richtlinie sind zum 18. Januar 2016 Neuerungen in Kraft getreten (z. B. Einführung von Berufsausweisen).

Wesentliche Eckpunkte der Richtlinie sind (BMBF 2017):

- Die Überprüfung der Sprachkenntnisse muss unabhängig von der Überprüfung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen in einem gesonderten Prüfungsvorgang erfolgen. Die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation selbst darf wegen unzureichender Sprachkenntnisse grundsätzlich nicht verweigert werden (Ausnahmen betreffen z. B. die Ärzteapprobation).
- Die EU sieht im Rahmen der Niederlassungsfreiheit bei sieben sogenannten „sektoralen“ Berufen (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Krankenpfleger, Hebammen, Architekten) eine automatische Anerkennung der Berufsqualifikationen vor, da für diese Berufe in der gesamten Europäischen Union einheitliche Ausbildungsstandards gelten. Für alle anderen reglementierten Berufe ist eine individuelle Prüfung der Gleichwertigkeit der beruflichen Qualifikation durch die zuständigen Anerkennungsstellen vorgesehen, wobei Fachkräfte im Bereich Handwerk, Handel und Industrie die automatische Anerkennung ihrer Qualifikationen aufgrund ihrer Berufserfahrung beantragen können. In allen übrigen Verfahren erfolgt bei einer weitgehenden Übereinstimmung von Inhalten und Dauer der Ausbildung eine volle Anerkennung. Wenn sich die Ausbildungsinhalte teilweise unterscheiden, kann man eine Teilanerkennung erreichen. Fehlende Kenntnisse können Antragstellerinnen und Antragsteller durch eine Eignungsprüfung oder einen Anpassungslehrgang ausgleichen. Mit dem erfolgreichen Abschluss der Prüfung oder des Anpassungslehrgangs kann eine volle Anerkennung erreicht werden.
- Alle Länder der EU, des EWR, die Schweiz sowie die Staaten des Europarats und der UNESCO (Region Europa) haben eine Informationsstelle, die im Sinne der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie Auskunft über Bildungsabschlüsse und berufliche Berechtigungen im eigenen Staat geben. In Deutschland hat die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) diese Rolle übernommen.
- Für Apothekerinnen und Apotheker, Krankenschwestern und Krankenpfleger, Physiotherapeutinnen und -therapeuten, Bergführerinnen/Bergführer und Immobilienmaklerinnen/Immobilienmakler aus Mitgliedstaaten der EU und des EWR, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten wollen, gibt es seit 2016 einen Europäischen Berufsausweis. Der Berufsausweis ist ein elektronisches Zertifikat, das Anerkennungsverfahren vereinfacht, jedoch nicht automatisch zur Berufsausübung berechtigt. Damit wird allerdings nachgewiesen, dass alle Verwaltungskontrollen der jeweiligen beruflichen Qualifikationen durchgeführt und die Berufsqualifikationen im Aufnahmeland erfüllt werden. Die zuständige Stelle im Aufnahmeland kann auf die eingestellten Dokumente zugreifen und überprüft dann nicht mehr die Echtheit der Dokumente, sondern nur noch die Gleichwertigkeit der Qualifikationen (bei den Berufen Gesundheits- und Krankenpflegerin/Krankenpfleger, Apothekerin/Apotheker erfolgt die Anerkennung automatisch). Wenn die Qualifikationen gleichwertig sind, kann der Berufsausweis ausgestellt werden. Liegen auch die sonstigen Vo-

⁸ Siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/summary/DE/URISERV:c11065>, letzter Zugriff: 07.11.2017.

raussetzungen vor (Sprachkenntnisse etc.), kann auch die Berufsausübung durch die zuständige Stelle im Aufnahmeland erlaubt werden.

1.3 Anerkennung in Deutschland – Bilanz und Perspektiven

In diesem Abschnitt werden auf Basis der Bundesanerkenntnisberichte zentrale Entwicklungen im Themenkontext der Anerkennung ausländischer Qualifikationen *bundesweit* beschrieben. Hierzu wird vor allem auf die Berichterstattung des Bundes (Brenning et al. 2014; BMBF 2016; BMBF 2017) als auch der IQ Fachstelle (Benzer et al. 2016; Deuschle et al. 2017; Billand et al. 2017) zurückgegriffen. Auch die 2017 erschienene Evaluation des Anerkennungsgesetzes (Ekert et al. 2017) wird berücksichtigt. Allerdings sollen hier nur skizzenhaft Trends und Diskussionslinien dargestellt werden, für ausführlichere Informationen zum Stand des Anerkennungsgesetzes bundesweit sei auf die eingangs genannten Berichte und Studien verwiesen.

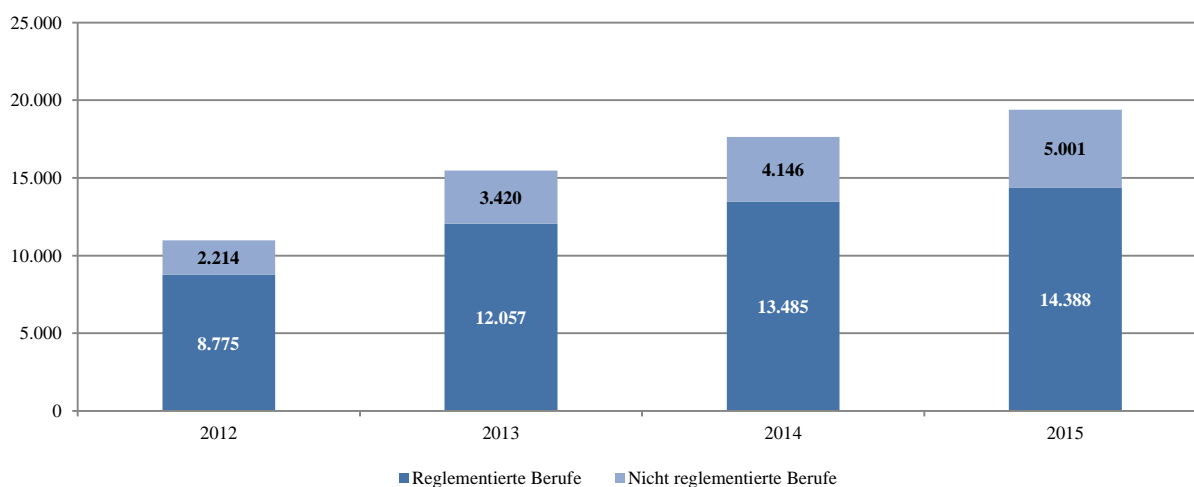
1.3.1 Zahlen, Daten und Fakten zum Thema Anerkennung

Wichtige Erkenntnisse zur quantitativen Einordnung des Anerkennungsgesetzes liefert das Anerkennungsmonitoring des BMBF (BMBF 2017): Hierbei soll in der Darstellung zwischen Verfahrenskennziffern, Angaben zu den Antragstellenden, Zielberufen sowie ausgestellten Bescheiden unterschieden werden:

Zahl der Verfahren und Staatsangehörigkeit der Antragsteller/-innen

Von 2012 bis 2015 wurden allein zu bundesrechtlich geregelten Berufen insgesamt über 63.400 Anträge auf Anerkennung gestellt. Die Anzahl der Neuankträge auf Berufsanerkennung ist dabei zwischen 2012 und 2015 sukzessive gestiegen (siehe Abbildung 6).

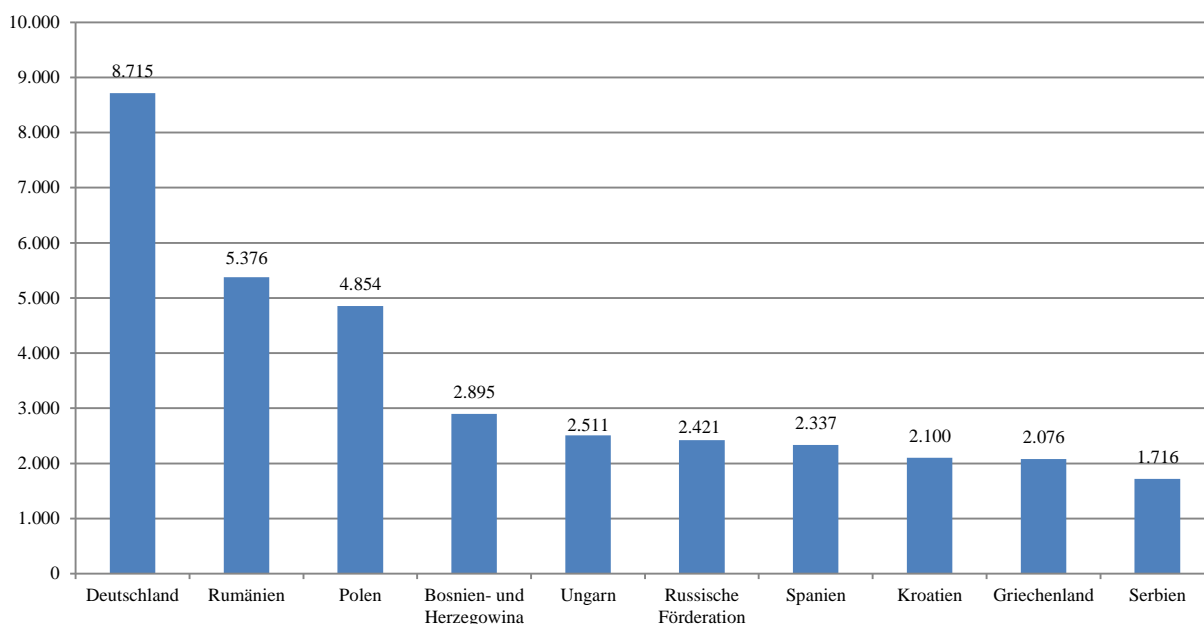
Abbildung 6: Neuankträge auf Berufsanerkennung 2012-2015



Eigene Darstellung auf Datengrundlage von BMBF 2017: 2

Die Antragszahlen 2012 bis 2015 lassen sich ferner nach Weltregionen und der Staatsangehörigkeit der Antragstellerinnen und Antragsteller differenzieren. Dabei zeigt sich, dass der mit Abstand größte Anteil von Anträgen aus Europa kommt (ca. 80 Prozent), gefolgt von Asien (ca. 13 Prozent) und Afrika (ca. 4 Prozent). Innerhalb Europas haben die meisten Antragstellerinnen und Antragsteller die deutsche Staatsbürgerschaft (ca. 17 Prozent). Rumänische (ca. 11 Prozent) und polnische (ca. 10 Prozent) Staatsbürgerinnen und Staatsbürger beantragen unter den Europäern am zweit- bzw. dritthäufigsten eine Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation in Deutschland (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Antragszahlen 2012-2015 nach Staatsangehörigkeit (Top 10 Europa)



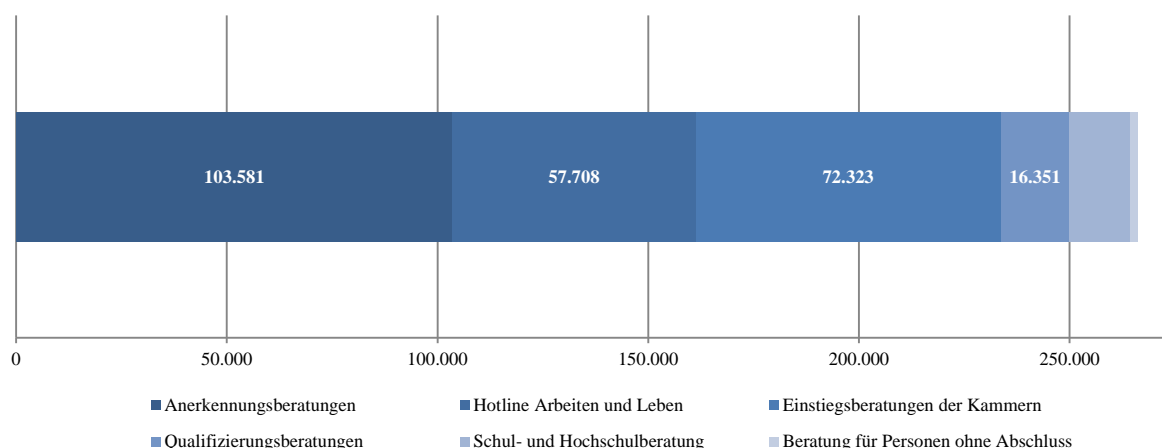
Eigene Darstellung auf Datengrundlage von BMBF 2017: 3

Qualifikation und Arbeitsmarktstatus

Rund 70 Prozent der von 2012 bis 2016 bei den IQ-Erstanlaufstellen und bei der ALiD-Hotline Beratenen hatten als höchste berufliche Qualifikation einen oder mehrere Abschlüsse einer Hochschule, mehr als 30 Prozent verfügten über einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse. Zudem weist das BMBF (2017: 2) darauf hin, dass gut 71 Prozent der von 2012 bis 2016 bei den IQ-Erstanlaufstellen Beratenen ohne Erwerbstätigkeit waren. Von ihnen bezogen fast 76 Prozent (ergänzend) Leistungen nach SGB II und/oder III oder dem Asylbewerberleistungsgesetz.

IQ-Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungen

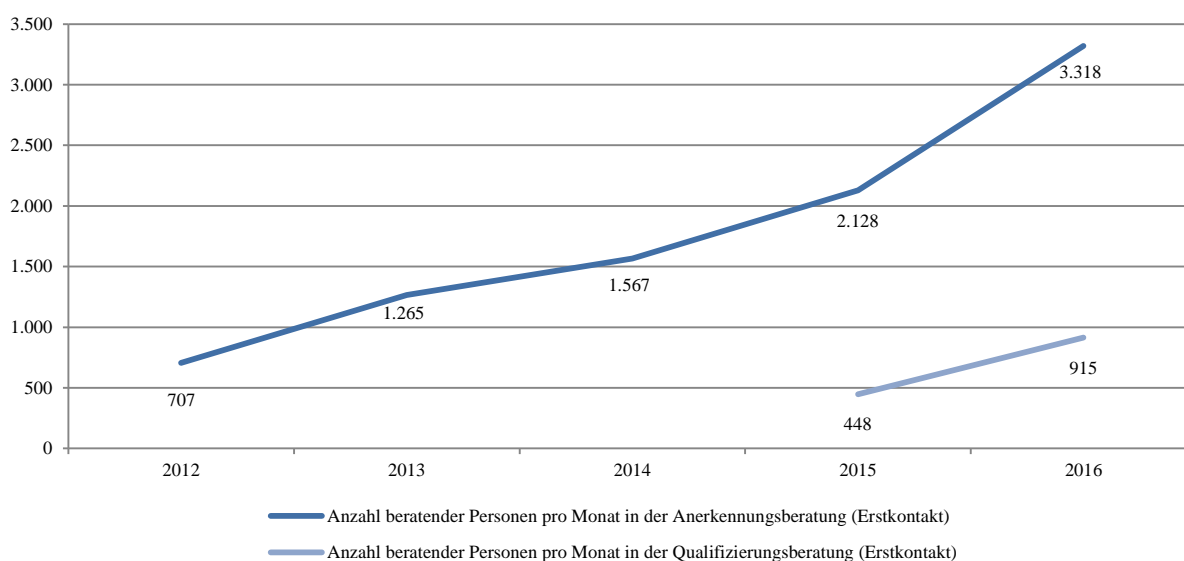
Im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung“ fanden – wie Billand et al. (2017) in ihrer eher quantitativ ausgerichteten Dokumentation aller bundesweiten Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungen bilanzieren – über 233.000 Beratungsfälle zwischen 2012 und 2016 statt, in denen über die Voraussetzungen eines Anerkennungsverfahrens informiert oder bei der Beschaffung der Dokumente unterstützt wurde (BMBF 2017: 30 ff.). In Ergänzung mit anderen Beratungsangeboten im IQ-Kontext ergibt sich eine Gesamtsumme von über 266.000 Erstberatungen. Zudem gibt es das Angebot des Portals „Anerkennung in Deutschland“, welches im Zeitraum von über 5,1 Mio. Besucherinnen und Besucher mit über 25,9 Mio. Seitenaufrufen genutzt wurde (2012-2016).

Abbildung 8: Zahl der Beratenen 2012-2016⁹

Eigene Darstellung auf Datengrundlage von BMBF 2017

Seit Beginn der Dokumentation der IQ-Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung sind die Beratungszahlen in der Gesamtsumme aller IQ-Länderberatungsstellen kontinuierlich angestiegen. Wie Abbildung 9 darstellt, hat sich die Zahl der durchschnittlichen monatlichen Erstkontakte in der Anerkennungsberatung von 2012 bis 2016 fast um den Faktor 5 erhöht. Auch die 2015 eingeführte Qualifizierungsberatung wird zunehmend nachgefragt.

Abbildung 9: Erstkontakte pro Monat in der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung



Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Billand et al. 2017

Der Anteil Geflüchteter und Asylsuchender ist in der Beratung bei den IQ-Erstanlaufstellen von 20 Prozent im Zeitraum Juni bis Dezember 2015 auf gut 41 Prozent in 2016 gestiegen (BMBF 2017). Der gestiegene Anteil an Geflüchteten in den angebotenen Beratungen hat dabei, wie Billand et al. (2017) sowie Deuschle et al. (2017) aufzeigen, in den vergangenen Jahren zu einer Veränderung der soziodemografischen Struktur der Zielgruppe geführt (z. B. Geschlecht, Erwerbsstatus, Leistungsbezug oder Erwerbsland). Das wird u. a. daran deutlich, dass Syrerinnen und Syrer 2016 die größte Gruppe sowohl in der Anerkennungs- (ca. 19 %) als auch bei der Qualifizierungsberatung

⁹ Die Zeiträume variieren je nach Beratungsangebot: Anerkennungsberatung (1.8.2012 bis 31.12.2016); Qualifizierungsberatung (1.1.2015 bis 31.12.2016); Schul- und Hochschulberatung (1.1.2014 bis 31.12.2016); Beratung für Personen ohne Abschluss (1.1.2016 bis 31.12.2016); Hotline Arbeit und Leben (2.4.2012 bis 31.12.2016).

(ca. 27 %) darstellten. Ferner waren die Beratenden in der Tendenz zunehmend häufiger männlich, unter 35 Jahren alt und zum Beratungszeitpunkt nicht erwerbstätig sowie im Sozialleistungsbezug. Auf eine Wiedergabe von Details zu statistischen Merkmalen der Beratenden wird an dieser Stelle verzichtet. Diese sind bei Billand et al. (2017) differenziert nach Beratungsformen sowie bei Deuschle et al. (2017) differenziert nach Personen mit und ohne Fluchthintergrund dargestellt.

Qualifizierungen im Kontext des Anerkennungsgesetzes

Nicht alle Anerkennungsverfahren enden bereits im ersten Schritt mit einer vollen Anerkennung. Qualifizierungsangebote im Anerkennungskontext bieten einige zuständige Stellen über ihre Bildungseinrichtungen selbst an, vor allem im IHK- und HWK-Bereich, ebenso wie das Förderprogramm IQ und weitere Akteure. Das BMBF zieht deshalb in seinem Anerkennungsbericht 2017 auch zum Thema Qualifizierung Bilanz (BMBF 2017: 45 ff.). So hat sich die Anzahl der Bescheide mit teilweiser Gleichwertigkeit in nicht reglementierten Berufen seit dem Start des Anerkennungsgesetzes jährlich erhöht, von 72 in 2012 auf 1.461 in 2015. Qualifizierungen sind grundsätzlich im Rahmen von IQ sowie durch die zuständigen Stellen oder sonstige Träger möglich. Im Zuge des IQ-Handlungsschwerpunkts „ESF-Qualifizierung im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ wurden 2015 und 2016 über 16.300 Personen beraten. Mehr als 8.000 nahmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil.

Des Weiteren haben 2016 die 16 IQ-Landesnetzwerke sowie die IQ-Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ 331 Qualifizierungsmaßnahmen angeboten, die von 5.367 Personen besucht wurden. Knapp zwei Drittel der Personen nahmen an einer kursförmigen Qualifizierung teil, ein Drittel an einer individuellen. Von den Personen, die an einer kursförmigen Qualifizierung teilnahmen, besuchte etwa die Hälfte eine Qualifizierung für reglementierte Berufe, jeder Fünfte nahm an einer Brückenmaßnahme für Akademikerinnen und Akademiker teil. Von den Teilnehmenden an individuellen Qualifizierungen nahm ein Drittel an einer Qualifizierung für reglementierte Berufe teil, knapp jeder Fünfte hatte eine Qualifizierung für duale Berufe oder Brückenmaßnahmen für Akademikerinnen und Akademiker besucht. Die Teilnehmenden strebten insgesamt 233 verschiedene Referenzberufe an, wobei Ärztin und Arzt sowie Gesundheits- und Krankenpflegerin und -pfleger die häufigsten Berufe waren. Die Vermittlung von (berufsbezogenen) Sprachkenntnissen spielte im Rahmen von Qualifizierungen eine wichtige Rolle. Etwa ein Drittel der Teilnehmenden besuchte Qualifizierungen, in denen auch berufsbezogenes Sprachlernen vermittelt wurde.

Auch die zuständigen Stellen selbst bieten über ihre Bildungseinrichtungen Qualifizierungen an. Eine in 2014 vom BIBB-Anerkennungsmonitoring durchgeführte Befragung der Handwerkskammern sowie Industrie- und Handelskammern ergab, dass ein Großteil selbst Angebote unterbreiten und/oder Anbieter in der Region benennen kann. Für diese Angebote nutzen die Kammern bereits bestehende Strukturen und kooperieren mit lokalen Akteuren. Anpassungsqualifizierungen können beispielsweise durch den Besuch der Berufsschule, betriebliche Praktika oder die Teilnahme an einer überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung umgesetzt werden. Darüber hinaus bieten u. a. auch Bildungsdienstleister, Unternehmen, Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Hoch-, Fach- und Berufsschulen Qualifizierungen an.

Zwischen Januar 2015 und Dezember 2016 nahmen 1.982 Personen mit Fluchthintergrund an IQ-Qualifizierungen teil (BMBF 2017: 51 f.): Ihr Anteil hat sich von 16 Prozent in 2015 auf 29 Prozent in 2016 fast verdoppelt. Etwas mehr als die Hälfte der Geflüchteten waren Syrerinnen und Syrer. 80 Prozent waren männlich. Einen Hochschulabschluss hatten 84 Prozent der Flüchtlinge erworben. Gut jeder Fünfte strebte eine Anerkennung als Ärztin oder Arzt an, jeder Zehnte als Ingenieurin oder Ingenieur. Über ein Sprachzertifikat verfügten 918 der Flüchtlinge in IQ-Qualifizierungen, vorwiegend auf den Niveaus B1 (55 Prozent) sowie B2 (24 Prozent).

Zielberufe

Am häufigsten wurde zu den Zielberufen Lehrerin und Lehrer, Ingenieurin und Ingenieur, Gesundheits- und Krankenpflegerin/Krankenpfleger sowie Ärztin/Arzt beraten (siehe Tabelle 2). Dabei gibt es auch zwischen den einzelnen Jahren und durch die Zunahme von Geflüchteten in der Beratung nur wenig Veränderungen (Deuschle et al. 2017: 5).

Tabelle 2: Die zehn häufigsten Qualifikationen in der Beratung 2012-2016

ALiD-Hotline	absolut	%	IQ-Erstanlaufstelle	absolut	%
Ingenieur/-in	5.215	9,5	Lehrer/-in	10.426	10,2
Lehrer/-in	4.204	7,7	Ingenieur/-in	9.876	9,6
Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	4.198	7,7	Ärztin/Arzt	4.070	4,0
Ärztin/Arzt	3.493	6,4	Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	3.702	3,6
Betriebswirt/-in	1.786	3,3	Wirtschaftswissenschaftler/-in	3.106	3,0
Erzieher/-in	1.780	3,2	Betriebswirt/-in	3.055	3,0
Zahnärztin/Zahnarzt	1.254	2,3	Erzieher/-in	2.518	2,5
Informatiker/-in	1.167	2,1	Ökonom/-in	2.209	2,2
Rechtsanwältin/Rechtsanwalt	1.053	1,9	Sozialarbeiter/-in; Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	1.577	1,5
Sozialarbeiter/-in; Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	1.010	1,8	Rechtsanwältin/Rechtsanwalt	1.576	1,5
Top 10 gesamt	25.160	45,9	Top 10 gesamt	42.115	41,0
Weitere Referenzberufe	29.700	54,1	Weitere Referenzberufe	50.485	59,0

Eigene Darstellung auf Datengrundlage von BMBF 2017: 33

Ausgestellte Bescheide

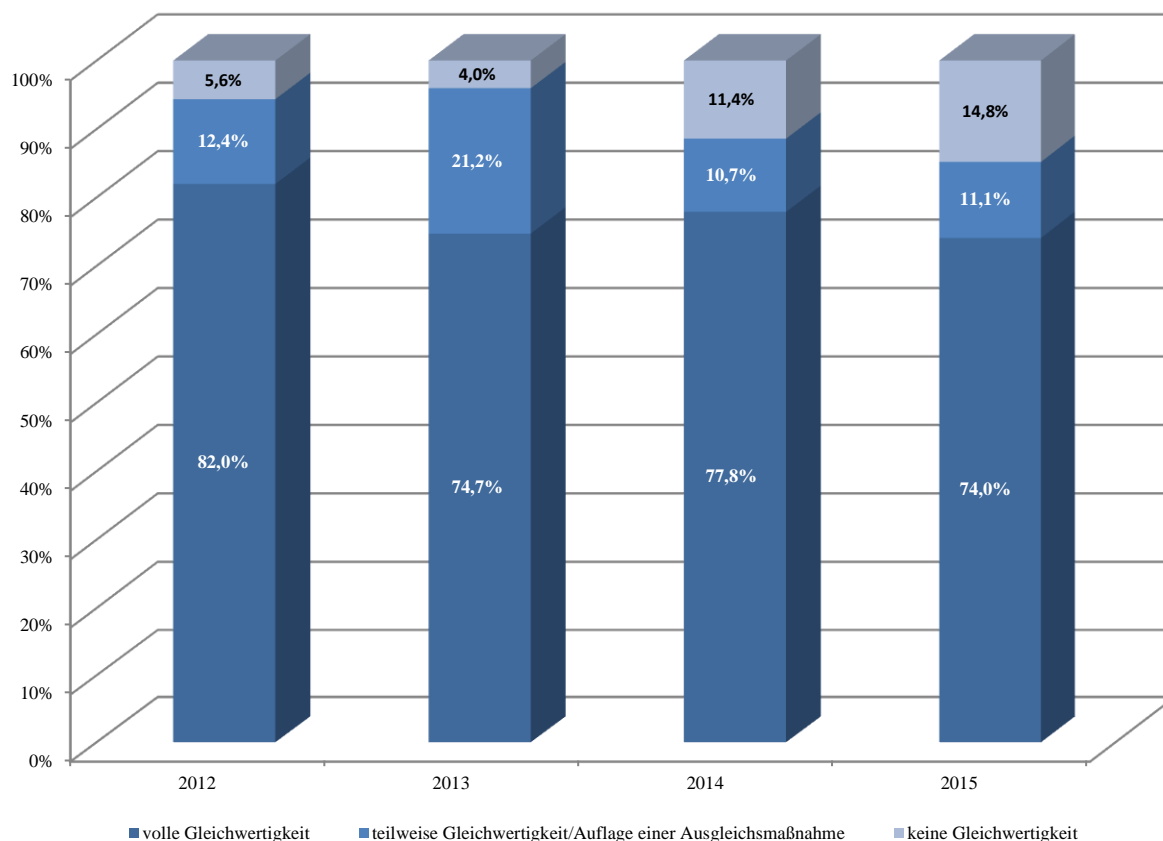
Von 2012 bis 2015 wurden 40.731 im Ausland erworbene Qualifikationen als voll gleichwertig mit dem deutschen Referenzberuf anerkannt (BMBF 2017: 42 f.). Die Feststellung einer vollen Gleichwertigkeit bei reglementierten Referenzberufen erfolgte auf unterschiedlichen Grundlagen: Bei mehr als 45 Prozent der 33.465 positiven Bescheide für reglementierte Berufe wurde eine automatische Anerkennung¹⁰ gemeldet.

Bei weiteren 38 Prozent erfolgte die Anerkennung nach der Dokumentenprüfung ohne Ausgleichsmaßnahme und bei mehr als 15 Prozent nach einer erfolgreich absolvierten Ausgleichsmaßnahme. Bei 3.531 Qualifikationen wurde eine teilweise Gleichwertigkeit mit einem nicht reglementierten Referenzberuf bescheinigt. In diesen Fällen können Antragstellende den Bescheid direkt auf dem Arbeitsmarkt verwerten oder eine Anpassungsqualifizierung durchführen, um die wesentlichen Unterschiede auszugleichen und eine volle Gleichwertigkeit zu erlangen. Bei 1.971 Verfahren wurde abschließend in einem rechtsmittelfähigen Bescheid weder eine volle noch eine teilweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation festgestellt bzw. der Sachverhalt als unaufklärbar beendet. Auffällig ist dagegen, dass die Quote der Ablehnungen auf niedrigem Gesamtniveau aber insgesamt leicht zunehmend ist (siehe Abbildung 10). Ferner wird deutlich, dass die Quote der vollständigen Anerkennung bei den nicht reglementierten Berufen deutlich unter den Werten der reglementierten Berufe liegt.

Eine wichtige Neuerung des Anerkennungsgesetzes ist, dass – wenn bei der Prüfung der formalen Qualifikation wesentliche Unterschiede festgestellt werden – sowohl Berufserfahrung als auch Befähigungsnachweise non-formalen Lernens (zum Beispiel Weiterbildungszertifikate) zum Ausgleich herangezogen werden müssen. Bei den dualen Ausbildungsberufen lassen sich so zum Beispiel die häufig fehlenden praktischen Ausbildungsanteile mit der Berufspraxis ausgleichen. Im Zeitraum von 2012 bis 2015 wurde bei 6.723 Verfahren die vorhandene Berufserfahrung zur Entscheidungsfindung einbezogen. Dabei konnte in mehr als 89 Prozent dieser Fälle eine volle Gleichwertigkeit (ohne Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme) und in weiteren 4 Prozent eine volle Gleichwertigkeit nach Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme bescheinigt werden.

¹⁰ Die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation wird nach den Vorgaben der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie und der jeweiligen Umsetzung im Fachgesetz derzeit automatisch bei sechs Berufen des Bundes (Arzt, Zahnarzt, Tierarzt, Apotheker, Gesundheits- und Krankenpfleger sowie Hebamme/Entbindungspfleger) und bei einem Landesberuf (Architekt) anerkannt.

Abbildung 10: Anerkennungsquoten nach Jahren

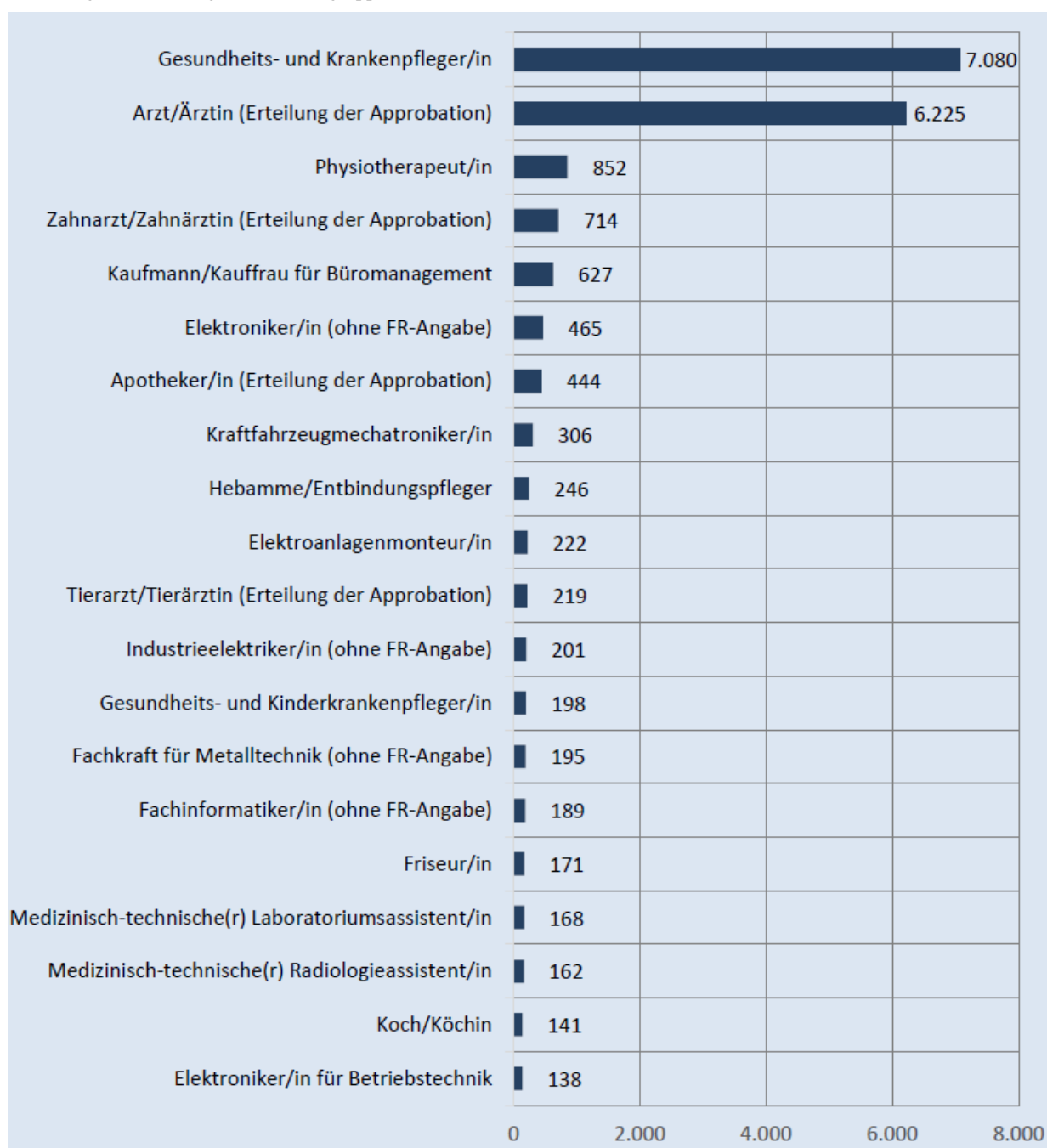


Eigene Darstellung und Berechnungen auf Datengrundlage von BMBF 2014, 2015, 2016 und 2017

Zudem zeigt die Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2016 (Schmitz 2017), dass es durchaus erhebliche Unterschiede in der Häufigkeit der Zielberufe zwischen den Angaben der Anerkennungsberatungsstellen und der Zahl der Anträge insgesamt gibt. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass nicht alle Berufsgruppen gleichermaßen die Angebote der Anerkennungsberatungsstellen nutzen, sondern teilweise auch direkt den Kontakt zu den zuständigen Stellen suchen. So entfiel 2016 ein Großteil der Neuanträge, wie in den Jahren zuvor, auf Referenzberufe im Gesundheitsbereich: Medizinische und nicht medizinische Gesundheitsberufe umfassten gut drei Viertel der gestellten Anträge, darunter besonders häufig Gesundheits- und Krankenpflegerin beziehungsweise -pfleger sowie Ärztin und Arzt. Zu diesen beiden Berufen wurden auch insgesamt die meisten Neuanträge gestellt.

Abbildung 11 zeigt die Antragszahlen der 20 häufigsten Referenzberufe für das Jahr 2016. Diese umfassen 82,4 Prozent der Neuanträge. Am häufigsten hatten die Antragstellenden ihre berufliche Qualifikation dabei in Rumänien, Polen oder Bosnien und Herzegowina erworben. An vierter und fünfter Stelle folgte Syrien sowie Serbien.

Abbildung 11: Neuanträge nach Berufsgruppen 2016



Ohne FR-Angabe = Ohne Angabe der Fachrichtung, Quelle: Schmitz 2017

1.3.2 Bilanz zum Anerkennungsgesetz

In diesem Kapitel sollen Forschungsergebnisse genutzt werden, um eine Bilanz zum Anerkennungsgesetz zu ziehen. Zentral ist hierbei die Evaluationsstudie von Ekert et al. (2017). Diese geht darauf zurück, dass nach Ablauf von vier Jahren nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes Anwendung und Auswirkungen des Gesetzes überprüft werden sollten (§ 18 BQFG). Zu überprüfende Zielerreichungsgrade betrafen der Gesetzesbegründung nach die Leistung eines Beitrags zur Fachkräftesicherung und zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Zuwanderung sowie die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten. Methodische Elemente der Evaluation waren eine rechtliche Bewertung, eine Analyse der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und Zuwanderinnen auf Basis des Mikrozensus und der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und eine umfangreiche standardisierte Befragung von Personen, die ein Anerkennungsverfahren erfolgreich durchlaufen haben (n=812).

Das BMBF (2017: 57 ff.) fasst wesentliche Aspekte der Evaluation zusammen: Kernbefund der rechtlichen Analyse ist, dass schätzungsweise rund 46 Prozent der Anträge seit 2012 von Personen gestellt wurden, die vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes keinen Rechtsanspruch auf ein Verfahren hatten. Alle diese Fälle sind somit unmittelbar auf das Anerkennungsgesetz zurückzuführen. Zudem profitierten rund 31 Prozent aller Neuanträge seit 2012 von weitreichenderen Anerkennungsmöglichkeiten. Auch sei davon auszugehen, dass durch die verbesserten Anerkennungschancen sowie durch die Berichterstattung, die Öffentlichkeitsarbeit zum Anerkennungsgesetz sowie die ausgebauten Informations- und Beratungsstrukturen zur Antragstellung zusätzlich Personen motiviert wurden, die auch schon vor 2012 ein Antragsrecht hatten. Ferner wurden 10 Prozent aller Neuanträge seit 2012 aus dem Ausland gestellt und sind in dieser Form ebenfalls auf das Anerkennungsgesetz zurückzuführen.

Mithilfe der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013, vgl. Ekert et al. 2017) wurde geprüft, in welchem Maße sich Anerkennungen vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes auf die Arbeitsmarktintegration auswirkten. Hierfür wurde die Arbeitsmarktintegration von Personen mit anerkannten ausländischen Abschlüssen untersucht und mit der von Personen ohne Anerkennung (Referenzgruppe) verglichen. Im Kontrollgruppenvergleich zeigt sich, dass Anerkennungen vor 2012 positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration hatten: Bereits vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes vergrößerte eine Anerkennung die Chance, dass eine Person mit ausländischem Abschluss in ihrem erlernten Beruf arbeitete etwa um das Vierfache. Auch erhöhte sich durch eine in der Vergangenheit erfolgte Anerkennung das Gehalt bei Personen, die in reglementierten Berufen arbeiteten, signifikant um über 20 Prozent.

Diese Ergebnisse stehen in Einklang mit den Daten von Brücker et al. (2014). Deren Schätzergebnisse zeigen, dass die gleichwertige Anerkennung beruflicher Abschlüsse das Lohnniveau gegenüber den Vergleichspersonen signifikant erhöht und die Wahrscheinlichkeit, unterhalb der Qualifikation beschäftigt zu sein, signifikant senkt. Das Risiko, unterwertig beschäftigt zu werden, sinkt um knapp 32 Prozentpunkte, wenn die Abschlüsse vollständig anerkannt sind, im Vergleich zu Personen, die keinen Anerkennungsantrag gestellt haben. Ferner steigen den Daten zufolge die Löhne bei einer vollständigen Anerkennung um 28 Prozent im Vergleich zu der Gruppe, die keine Anerkennung beantragt hat. Schwächer ausgeprägt sind hingegen die Auswirkungen der Anerkennung beruflicher Abschlüsse auf die Erwerbstätigkeit. Die teilweise Anerkennung beruflicher Abschlüsse hat zudem deutlich geringere Auswirkungen als die vollständige Anerkennung. Und auch Müller und Ayan (2015c) zeigen mit ihrer Stichprobe im Gesundheits- und Sozialsektor, dass sich eine volle Gleichwertigkeit positiv auf die Beschäftigung im erlernten Beruf auswirkt.

Die Befragungsergebnisse von Ekert et al. (2017) bestätigen diese Befunde. So waren von den Befragten mit erfolgreicher Berufsanerkennung über 88 Prozent erwerbstätig, gut 30 Prozentpunkte mehr als bei Antragstellung. Dabei ist der Anteil der in Vollzeit Erwerbstätigen stark gestiegen. Unter den Befragten, die ihren Antrag aus dem Ausland gestellt haben, stimmten zudem über 80 Prozent der Aussage zu, dass Anerkennung wichtig für ihre Migrationsentscheidung nach Deutschland war. 72 Prozent der Befragten schätzten die persönliche berufliche Position besser als zum Zeitpunkt der Antragstellung ein und führten dies auch auf die Anerkennung zurück. Aus Sicht der Befragten war die Anerkennung besonders relevant für den beruflichen Einstieg oder Aufstieg (85 Prozent Zustimmung) und für Einkommenszuwächse (81 Prozent Zustimmung). 73 Prozent fühlten sich zudem durch die Anerkennung ihrer Qualifikation von Arbeitgebern besser akzeptiert und wertgeschätzt. In ihrer persönlichen Bilanz bewerteten insgesamt rund 54 Prozent der Befragten das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ihrer Anerkennung positiv. Auf der anderen Seite schätzten 13 Prozent von ihnen den Aufwand größer als den Nutzen ein. Für weitere 30 Prozent hielten sich Aufwand und Nutzen die Waage. Ferner wird auch die Lohnsteigerungsthese bestätigt: So war das Bruttoeinkommen pro Monat der Befragten rund 1.000 Euro höher als zum Zeitpunkt der Antragstellung und stieg somit um rund 40 Prozent. Der Anstieg setzt sich aus den Komponenten (a) allgemeine Lohnentwicklung (5 Prozentpunkte), (b) Erhöhung der Wochenarbeitszeit (9 Prozentpunkte) und (c) beruflicher Aufstieg sowie höherwertige und höher entlohnte Arbeitsverhältnisse (26 Prozentpunkte) zusammen.

In der Debatte zum Anerkennungsgesetz lassen sich auch zahlreiche Kritikpunkte, Umsetzungsschwierigkeiten und Verbesserungspotenziale identifizieren (Brenning et al. 2014; Müller, Ayan 2015a). Dazu gehören unter anderem:

- Informationsdefizite der das Verfahren umsetzenden Akteure (Arbeitsagenturen, Ausländerbehörden etc.),
- unterschiedliche Verfahrensweisen bei landesrechtlich geregelten Berufen in den einzelnen Bundesländern (Fokus auf soziale und Gesundheitsberufe),
- Zentralisierung und Vereinheitlichung der Vorgehensweise nach Beispiel der IHK Fosa bzw. dem Leitkammersystem der Handwerkskammern,
- zu geringe Personalressourcen in der Anerkennungsberatung,
- Fehlen geeigneter Anpassungslehrgänge sowie abschreckende Wirkung der Kosten,

- fehlende Berücksichtigung des Qualifikationsstands der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen,
- fehlende Erfahrungen in der Nutzung sonstiger Verfahren bei unvollständigen Dokumenten.

Weitere Kritikpunkte aus der Literatur betreffen oftmals die Bescheide. So gebe es hinsichtlich der durch die Anerkennungsgesetze formulierten Ziele noch Optimierungspotenzial, was Inhalte und Struktur von Anerkennungsbescheiden betrifft (Mihali et al. 2015). Den Autoren zufolge sei zusammenfassend festzustellen, dass die Anerkennungsbescheide sich in der inhaltlichen und strukturellen Zusammensetzung auch nach Inkrafttreten des BQFG unterscheiden. Dabei sind Unterschiede nicht nur zwischen Berufsgruppen, sondern auch zwischen verschiedenen Anerkennungsstellen erkennbar. Dies stelle die gewünschte Einheitlichkeit bei der Gleichwertigkeitsprüfung infrage. Die sprachliche Verständlichkeit von Anerkennungsbescheiden kritisieren Müller und Ayan (2015b). Deren Analyse von 93 Anerkennungsbescheiden für zwei Berufsgruppen und zwei Bundesländer habe gezeigt, dass zwar die sprachliche Einfachheit überwiegend positiv bewertet wird, allerdings existierten weder innerhalb einer Berufsgruppe noch innerhalb eines Bundeslands einheitliche Kriterien hinsichtlich Sprache, Gliederung und Inhalt. Vielmehr scheine es an der prüfenden Behörde oder gar am jeweiligen Prüfer selbst zu liegen, inwieweit Texte sprachlich verständlich gestaltet werden. Insgesamt eher negativ sei die Kategorie Gliederung und Ordnung zu beurteilen. Und Mihali und Ayan (2015) stellen fest, dass Inhalte und Umfang der Informationen in den Anerkennungsbescheiden zum Teil stark variierten. Außerdem fehlten oft Inhalte bzw. Informationen, die für die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen und der ggf. angeordneten Anpassungsmaßnahmen unverzichtbar sind. Insbesondere die Kategorien Qualifikation und Feststellung von Unterschieden seien hier auffällig.

Eine sehr kritische Bilanz zum Anerkennungsgesetz nimmt die Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag vor. In ihrer Kleinen Anfrage (Deutscher Bundestag 2015: Drucksache 18/3899) bemängeln die Abgeordneten, dass die überwiegende Mehrheit der Verfahren auf reglementierte Berufe (aus dem Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe) entfalle, die größtenteils schnell und ohne eine Gleichwertigkeitsprüfung anerkannt würden. Die nicht reglementierten Berufe des dualen Systems hingegen seien deutlich unterrepräsentiert. Sie machten noch nicht einmal 20 Prozent der beschiedenen Anträge aus. Des Weiteren wird die Umsetzung in den Bundesländern bei den landesrechtlich geregelten Berufen kritisiert: Diese laufe höchst unterschiedlich, die Kosten für das Anerkennungsverfahren variierten zwischen den Bundesländern und den unterschiedlichen Berufsarten teilweise erheblich. Zudem stehe zu befürchten, dass die Kosten für eine individuelle Gleichwertigkeitsfeststellungsprüfung sowie eine Qualifikationsanalyse ebenfalls stark streuen und insgesamt weitaus höher liegen. Eine einheitliche Anerkennungspraxis in Deutschland sei nur bedingt zu erkennen und erfordere eine stärkere bundespolitische Koordination.

1.3.3 Herausforderungen des Verwaltungsvollzugs

In diesem Abschnitt sollen verschiedene „Baustellen“ der Umsetzung des BQFG näher betrachtet werden, die sich teilweise bereits aus den genannten Kritikpunkten im vorherigen Kapitel ergeben.

Ländervollzug in den Gesundheitsberufen

In der Berichterstattung des Bundes zum Anerkennungsgesetz wird von Beginn an eine Uneinheitlichkeit im Ländervollzug bei den Gesundheitsberufen angemahnt (z. B. BMBF 2014: 11). Dies betrifft insbesondere die Standards, Maßstäbe und Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit, die Anforderungen an Sprachkenntnisse, die Bewertung der Berufserfahrung und das Vorgehen bei der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen. Durch die unterschiedliche Anwendung der gesetzlichen Regelungen und die Differenzen im Vollzug der Länderbehörden sind regionale Disparitäten im Antragsaufkommen nicht auszuschließen. Ein wesentliches Vollzugsproblem liegt dabei auch in der Personalknappheit in vielen Behörden. Diese Einschätzungen werden auch vom Bundesinstitut für Berufsbildung geteilt (Böse, Wünsche 2016): Ein zentrales Problem stellt dabei die örtliche Zuständigkeit dar. So verlangen einige zuständige Stellen Meldebescheinigungen oder eine Stellenzusage, bevor sie den Antrag überhaupt annehmen. Anderen reicht eine Absichtserklärung der Antragstellenden aus, dass sie in dem Bundesland nach der Anerkennung auch arbeiten möchten. Die Anerkennungsregelungen sehen solche über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden Kriterien aber nicht als Voraussetzung für eine Antragstellung vor. Viele zuständige Stellen greifen nach eigenen Aussagen aufgrund fehlender fachlicher Ressourcen auf externe Gutachter zurück. Im Bereich der akademischen Heilberufe sind dies oft Universitätsprofessorinnen oder -professoren und bei den Gesundheitsfachberufen sind es die Lehrkräfte von Berufsfachschulen.

Aus diesem Grund wurden vonseiten des Bundes verschiedene Maßnahmen initiiert, die zu einer Vereinheitlichung führen sollen (ausführlich dazu: BMBF 2016; BMBF 2017). Dazu gehört u. a. die Einrichtung einer Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) sowie die Entwicklung fachlich-inhaltlicher Instrumentarien, die eine einheitliche Bewertungsgrundlage für die im Ausland erworbenen Qualifikationen im Gesundheitsbereich darstellen sollen. Ferner hat die Gesundheitsministerkonferenz sich in ver-

schiedenen Eckpunktepapieren auf einheitliche Anforderungen grundsätzlich verständigt. Inwieweit diese Ansätze Wirkungen in der tatsächlichen Anerkennungspraxis zeigen, ist bisher nicht evaluiert.

Sonstige Verfahren zur Anerkennung

Ein weiteres Problem stellt nach wie vor der Bereich der sonstigen Verfahren dar (BMBF 2017: 39): Wenn Antragstellende unverschuldet Nachweisdokumente nicht erbringen können beziehungsweise diese unvollständig sind, bieten § 14 BQFG sowie § 50 b Absatz 4 HwO für alle dualen Ausbildungs-, Fortbildungs- und Meisterberufe die Möglichkeit einer Qualifikationsanalyse zur Feststellung und Bewertung der beruflichen Kompetenzen am Maßstab der deutschen Referenzqualifikation. Diese kann zum Beispiel in Form eines Fachgesprächs oder einer Arbeitsprobe durchgeführt werden. Insbesondere für die Gruppe der Geflüchteten, die oftmals ohne Dokumente reisen und diese auch nicht mehr aus ihren Heimatländern organisieren können, sind sonstige Verfahren eine gute Möglichkeit, eine Anerkennung zu erreichen. Die Nutzung dieser Form stellt allerdings weiterhin eher eine Ausnahme dar, wengleich die Zahlen auf niedrigem Niveau etwas ansteigen.¹¹

Ein Grund für die bisherige Zurückhaltung ist laut Böse et al. (2016: 21), dass Qualifikationsanalysen bei zuständigen Stellen und bei Beratungseinrichtungen noch nicht ausreichend bekannt sind. Auch schrecken einige Stellen vor dem als hoch eingeschätzten Aufwand für die Organisation einer Qualifikationsanalyse zurück, da Expertinnen und Experten gewonnen und Instrumente und Aufgabenstellungen jeweils auf den Einzelfall zugeschnitten werden müssen. Die zuständigen Stellen, die bereits Erfahrung gesammelt haben, berichten aber von abnehmendem Aufwand, da vor allem die erste Entwicklungsarbeit umfangreich sei.

Das vom BMBF geförderte **Projekt „Prototyping Transfer“** (2015-2018) hat das Ziel, diese Möglichkeit der beruflichen Kompetenzfeststellung bei Betrieben und zuständigen Stellen noch bekannter zu machen, zum Beispiel durch dezentrale Schulungen und Arbeitshilfen in einem Expertise- und Wissenspool (Böse et al. 2016): Dazu werden Materialien und Schulungen für die Mitarbeitenden in den zuständigen Stellen, aber auch individuelle Beratung angeboten. Im weiteren Projektverlauf sollen außerdem die durchgeführten Qualifikationsanalysen und die Aufgabenstellungen aufbereitet und bei Bedarf anderen zuständigen Stellen zur Verfügung gestellt werden. Diese Maßnahme soll den Aufwand bei weiteren Qualifikationsanalysen in denselben Berufen deutlich mindern. Das Programm wird von sechs Projektpartnern umgesetzt. Im Einzelnen sind das der Westdeutsche Handwerkskammertag, die IHK FOSA (Foreign Skills Approval, ein öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von 77 Industrie- und Handelskammern zur Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen), die Handwerkskammern Mannheim und Hamburg sowie die Industrie- und Handelskammern Köln und München.

Eine weitere Debatte betrifft die Anerkennung non-formal und informell erworbener Kompetenzen jenseits der Anerkennung der beruflichen Qualifikation. Damit soll auch für Personen ohne dokumentarische Nachweise ihrer Zeugnisse und Abschlüsse die Möglichkeit des Berufseinstiegs verbessert werden, allerdings dann lediglich auf Helferniveau. Ein entsprechendes Modellvorhaben dazu läuft aktuell (Projekt VALIKOM; Gutschow et al. 2016).

Bei anderen reglementierten Referenzberufen ist die Vorgehensweise bei fehlenden Unterlagen in den jeweiligen Fachgesetzen festgelegt. So sehen die geltenden Anerkennungsregelungen in den akademischen Heilberufen die Durchführung einer Kenntnisprüfung, in den nicht akademischen Heilberufen die Durchführung einer Kenntnisprüfung oder eines Anpassungslehrganges vor (vgl. § 3 Absatz 3 Satz 4 Bundesärzteordnung, § 2 Absatz 3 Satz 5 Krankenpflegegesetz).

Dauer der Verfahren

Auch die Dauer der Verfahren stellt hin und wieder eine Herausforderung dar (BMBF 2017): So läuft die Frist für das Anerkennungsverfahren erst, wenn die Antragsunterlagen vollständig vorliegen. Der Fristlauf kann in bestimmten Fällen ausgesetzt werden, etwa bei der Nachforderung von Dokumenten. In der amtlichen Statistik ist daher als Datum der Antragstellung der Tag zu melden, an dem die vollständigen Unterlagen vorliegen. Damit bildet die Statistik zwar das Verwaltungshandeln ab, aber nicht die tatsächliche Dauer des Verfahrens, vor allem nicht die subjektive Wahrnehmung der Antragstellenden, die meist bereits vor dem Zeitpunkt der Antragstellung eine längere Phase der Information, Beratung und Dokumentenbeschaffung absolviert haben. Bisherige Auswertungen zur Verfahrensdauer zeigen dem BMBF zufolge zwar, dass die gesetzlich vorgesehene Bearbeitungsfrist insgesamt im Schnitt eingehalten wird, je nach Beruf, Ausbildungsstaat und Staatsangehörigkeit unterschiedlich ausfällt (BMBF 2015: 79 ff.; BMBF 2016: 32).

¹¹ In den Jahren 2012 bis 2015 wurden in der amtlichen Statistik 357 Qualifikationsanalysen gemeldet. Anhand dieser konnte in 189 Fällen eine volle und in 120 Fällen eine teilweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation festgestellt werden. In 15 Fällen bekamen die Antragstellenden eine Ausgleichsmaßnahme auferlegt. In 33 Fällen wurde aufgrund der Qualifikationsanalyse festgestellt, dass weder eine volle noch eine teilweise Gleichwertigkeit mit der deutschen Referenzqualifikation vorliegt. Das Instrument der Qualifikationsanalyse wird zunehmend genutzt: Wurden 2012 noch 60 Qualifikationsanalysen gemeldet, so waren es 2015 bereits 129.

Kosten als Hemmnis?

Wie Erbe (2016) betont, scheitert die Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs trotz guter Beratung bei einem Teil der Zielgruppe an der Finanzierung und dem Aufwand bestehender Förderinstrumente. Zwar ermöglichen insbesondere die Regelinstrumente aus dem SGB II und SGB III in vielen Fällen die Anerkennung, doch komme es aufgrund von Ermessensentscheidungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen teils auch zu keiner Kostenübernahme. Zudem erzielten Personen ohne Leistungsbezug auch keine Förderung. Einzelfall-Förderungen wie in Hamburg, Baden-Württemberg und Berlin sowie der Anerkennungszuschuss seien daher definitiv erforderlich, um Hürden weiter zu senken.

Anerkennungspraktika und Mindestlohn

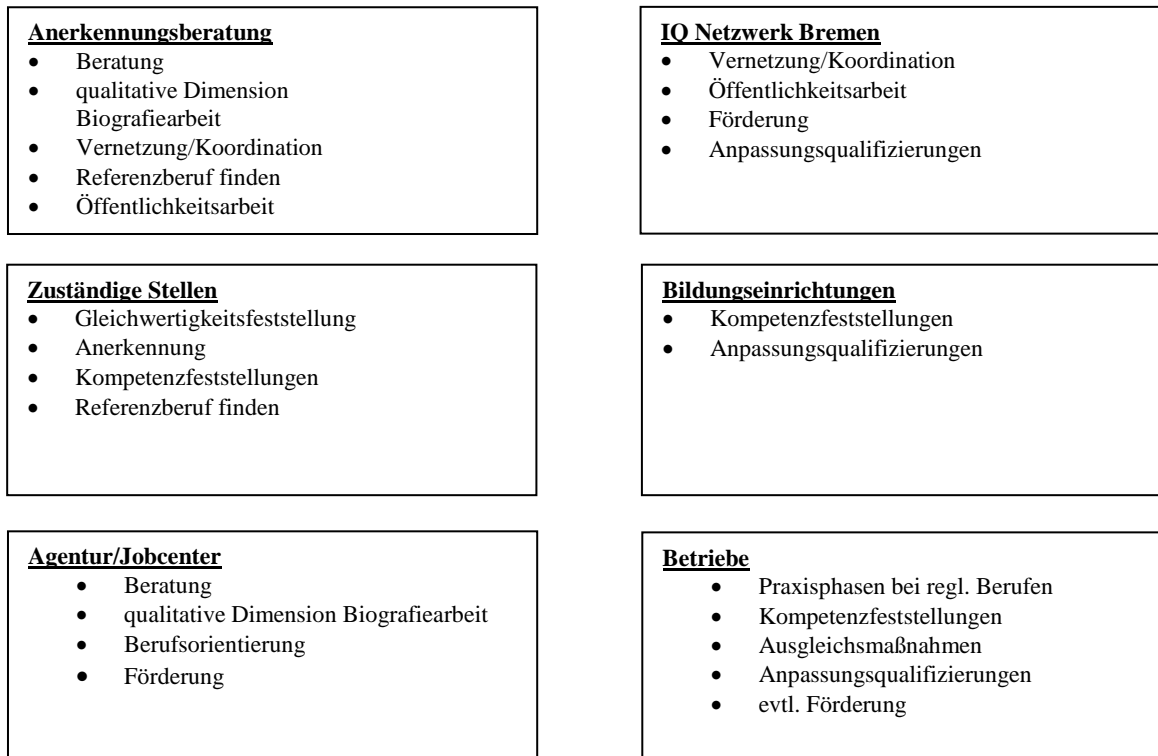
Nach gemeinsamer Auslegung von BMBF, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) werden betriebliche Praxisphasen in Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes als Pflichtpraktika gewertet und sind damit grundsätzlich von der Mindestlohnpflicht ausgenommen (Deutscher Bundestag 2017). Voraussetzung dafür ist, dass die Qualifizierungsmaßnahmen aufgrund eines Bescheids der zuständigen Stelle erforderlich sind, um die volle Anerkennung eines ausländischen Abschlusses zu erreichen. Dies gilt sowohl für Anpassungsqualifizierungen auf der Grundlage des BQFG in den Berufen des dualen Systems als auch für Anpassungslehrgänge in reglementierten Berufen aufgrund der einschlägigen Fachgesetze. Auch Praktika, die im Kontext von Vorbereitungskursen von Bildungsträgern auf eine Kenntnisprüfung zur Erlangung der vollen Anerkennung abgeleistet werden, sind mindestlohnfrei, allerdings nur bis zu einer Dauer von drei Monaten.

1.4 Fragestellungen und Forschungsdesign

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Auslandszuwanderung und des wachsenden Anteils von Ausländern und Ausländerinnen an den SVB gewinnt die Anerkennung ausländischer Qualifikationen an Bedeutung. Auch im Zusammenhang mit der Bewältigung des Fachkräftemangels spielt die Anerkennung ausländischer Qualifikationen als Instrument der Ansprache ausländischer Fachkräfte zunehmend eine Rolle. Bund und Länder haben zwischen 2012 und 2014 die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zur Anerkennung geschaffen. Mithilfe des IQ-Programms konnten bundesweit sowohl Beratungsformate als auch Qualifikationsangebote geschaffen werden. Während es jedoch für das Anerkennungsgesetz des Bundes ein regelmäßiges Monitoring mit differenzierten Daten zur Umsetzung gibt, bleibt zum Entwicklungsstand und der Umsetzung der Landesgesetze vieles offen. In einem Forschungsprojekt sollen daher die qualitative und quantitative Übereinstimmung des (potenziellen) Bedarfs bei Zugewanderten mit den vorhandenen Strukturen für die Prozesskette (1. Anerkennungsberatung, 2. Deutschkurse und 3. Ausgleichs-/Brückenmaßnahmen bzw. Anpassungsqualifizierung) im Land Bremen überprüft werden.

Folgende Praxisfelder und Institutionen sind im Kontext des Anerkennungsverfahrens beteiligt:

Abbildung 12: Praxisfelder/Institutionen



Eigene Darstellung

Folgende Problem- und Fragestellungen stehen im Zentrum des Forschungsprojekts:

- Beratung (Finden des Referenzberufs, Biografiearbeit, Prozessbegleitung);
- Anerkennungsverfahren (Umgang mit Referenzberuf, Vergleich von Dokumenten, Kompetenzfeststellungen, personelle Ressourcen in zuständigen Stellen);
- Deutschförderung (Angebot quantitativ, DaZ-Lehrkräfte, passgenaue Angebote);
- Ausgleichsmaßnahmen (Betriebe finden, einheitliche Standards finden);
- Anpassungsqualifizierungen (passgenaue Angebote, begleitende Deutschförderung);
- Kosten (Stipendienprogramme als Vorbild? Oder bisherige Regelungen ausreichend?).

Um eine Begrenzung der berufsbezogenen empirischen Arbeiten zu ermöglichen, erfolgt eine Fokussierung auf folgende vier Berufsgruppen, die der bisherigen Datenlage für Bremen zufolge (siehe Kapitel 3.2, Tabelle 4) die größte Bedeutung im Land Bremen haben:

1. Erzieher und Erzieherinnen,
2. Lehrer und Lehrerinnen,
3. Gesundheitsfach- und Heilberufe,
4. Ingenieure und Ingenieurinnen.

Zum Einsatz kommt dabei ein Mixed-Method-Forschungsdesign. So wurde erstens mithilfe einer Dokumentenanalyse eine Akteurübersicht zu den Strukturen und den maßgeblich in Bremen am Anerkennungsprozess beteiligten Akteuren erstellt (Kapitel 2). Zweitens wurden Statistiken zur Situation der Anerkennung im Land Bremen sekundäranalytisch ausgewertet (Kapitel 3.1 und 3.2). Drittens erfolgte im Frühjahr 2017 eine Online-Befragung der zuständigen Stellen im Land Bremen zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes, deren Ergebnisse in Kapitel 3.3 dargestellt werden. Viertens fanden insgesamt 14 qualitative Experteninterviews mit zusammen 19 Vertretern und Vertreterinnen der Anerkennungsberatung und weiteren Beratungsangeboten, des Arbeitsressorts, der zuständigen Stellen der ausgewählten Berufsgruppen sowie entsprechenden Qualifizierungsträgern statt. Diese Interviews wur-

den protokolliert sowie nach Leitfragen ausgewertet. Die Befunde sind differenziert nach den vier oben genannten Berufsgruppen v. a. in Kapitel 4 verschriftlicht. Und schließlich konnten dank der Hilfe von Qualifizierungsträgern zwei Interviews mit persönlich vom Anerkennungsgesetz Betroffenen stattfinden. Deren Weg zur erfolgreichen Berufsankennung und Arbeitsmarktintegration in Bremen wird als Interviewtext in Kapitel 5 als beispielhafter Praxisimpuls vorgestellt. Politische Handlungsempfehlungen schließen diese Publikation im Fazit ab (Kapitel 6).

2 Akteurskonstellationen und Verfahrensabläufe in Bremen

In diesem Kapitel sollen allgemein die Akteurskonstellationen entlang eines idealisierten Verfahrensablaufs in Bremen (2.1 bis 2.4) beschrieben werden. Daran anknüpfend stellt Kapitel 2.5 ausgewiesene Problemstellungen im Anerkennungsverfahren in Bremen heraus. Datenbasis sind sowohl Experteninterviews mit beteiligten Akteuren als auch die bestehenden Internetauftritte der Institutionen, Unterlagen des IQ Netzwerks Bremen sowie vorliegende parlamentarische Dokumente (i. B. Bremischen Bürgerschaft 2017¹²). Berufsspezifische Herausforderungen für die Berufe der Erzieherinnen/Erzieher und Lehrerinnen/Lehrer sowie die Gesundheitsfach- und Ingenieurberufe werden zudem in Kapitel 4 diskutiert.

2.1 Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung

Die vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen getragene *Anerkennungsberatung* ist in Bremen eine Säule des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“ (siehe ausführlicher Tabelle 3 in Kapitel 3.1.2). Mit diesem Angebot erfüllt das Land Bremen den gesetzlich normierten Beratungsanspruch, den es im Bremischen Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen (BremBQFG) im Jahr 2014 festgelegt hat.

Wie in der Bilanz des Programms vom 02. Dezember 2016¹³ beschrieben, haben die Beratungsstellen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen im August 2015 die Arbeit aufgenommen. Sie sind räumlich in der Arbeitnehmerkammer Bremen bzw. im Arbeitsförderungs-Zentrum im Lande Bremen GmbH angesiedelt. Die zuvor bereits vorhandenen Angebote zur Anerkennungsberatung im Landesprogramm und bei Frauen in Arbeit und Wirtschaft (FAW) wurden damit sowohl institutionell als auch qualitativ neu aufgestellt, da die Komplexität der Beratungsanliegen mit den gesetzlichen Novellierungen deutlich zunahm.

Das spezialisierte Beratungsangebot, das sich auf die Anerkennungsgesetze des Bundes und des Landes bezieht, umfasst die Erklärung des Anerkennungsverfahrens, die Auswahl des geeigneten Referenzberufes, ggf. die Begleitung bei der Antragstellung und die Unterstützung bei der Auswahl von Ausgleichsmaßnahmen für die volle Anerkennung. Letzteres bildet eine wichtige Schnittstelle zu den anderen Segmenten des Landesprogramms. Die Beratungsperson kann bei Bedarf mehrsprachig beraten. Viele Befragte kämen auf Hinweis des Jobcenters oder der Agentur für Arbeit zur Anerkennungsberatung.

Die Finanzierung dieses Programmsegments erfolgt aus dem Bundesprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ). Bis Ende 2018 wurden Mittel eingeworben, eine weitere Finanzierung gilt als wahrscheinlich. Hintergrund der IQ-Finanzierung ist die Erkenntnis, dass alle Bundesländer eine standardisierte und am Anerkennungsprozess orientierte Beratung brauchen, die mehr bietet als eine reine Verweisberatung.

Die Anerkennungsberatung wurde bundesweit mit dem Beginn der neuen IQ-Förderperiode ab 01.01.2015 um das Angebot der *Qualifizierungsberatung* erweitert. Diese beraten Personen, denen im Anerkennungsverfahren keine oder nur eine teilweise Gleichwertigkeit ihrer Qualifikationen bescheinigt wurde. Ziel ist es, eine geeignete Qualifizierungsmaßnahme zu finden, durch die fehlende Kompetenzen nachgeholt werden können. Seitdem gibt es mit Ausnahme vom Bremen in allen Bundesländern entweder eine gemeinsame Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung oder jeweils eine Anerkennungs- und eine Qualifizierungsberatungsstelle. In Bremen hingegen gibt es formal gesehen keine eigenständige Qualifizierungsberatung. Sie geht zum einen formal auf in der sog. *Weiterbildungsberatung*, der zweiten Säule des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“. Und zum anderen werden Teilaspekte einer Qualifizierungsberatung in Bremen auch von den Anerkennungsberatern und -beraterinnen (v. a. Anpassungsmaßnahmen nach Bescheiderteilung) oder der Beratung zur Externenqualifizierung übernommen (siehe Tabelle 3 in Kapitel 3.1.2). Eine direkte Verbindung von Weiterbildungs- und Anerkennungsberatung sei den befragten Experten und Expertinnen zufolge aber nicht sinnvoll, da der Adressatenkreis der Weiterbildungsberatung deutlich größer sei als jener der Anerkennungsberatung. Letztendlich bleibe die Abgrenzung beider Angebote aber nicht klar geregelt.

Die *Weiterbildungsberatungsstelle*, räumlich angesiedelt in der Arbeitnehmerkammer Bremen und im Arbeitsförderungs-Zentrum Bremerhaven, beraten – der Bilanz des Programms vom 02. Dezember 2016¹⁴ zufolge – Beschäftigte

¹² Darin werden die Ergebnisse einer Befragung des Senats bei den zuständigen Stellen zu dem Bestand von gesetzlichen Regelungen, Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen, den Regelungen zu Sprachanforderungen, den Verfahren zur Teilanerkennung, dem Umgang mit fehlenden Dokumenten, vorhandenen Kooperationen und Netzwerken sowie den personellen Ressourcen dargestellt.

¹³ Vorlage Nr. LF 5/16 für die gemeinsame Sondersitzung des Landesausschusses für Weiterbildung und des Förderungsausschusses (SWAH 2016).

¹⁴ Vorlage Nr. LF 5/16 für die gemeinsame Sondersitzung des Landesausschusses für Weiterbildung und des Förderungsausschusses (SWAH 2016).

zu allen Fragen der beruflichen Weiterbildung. Sie unterstützen Beschäftigte bei der individuellen beruflichen Standortbestimmung und der Erarbeitung von Qualifizierungsplänen. Sie helfen bei der Realisierung von Weiterbildung durch die Suche nach geeigneten Anbietern und dem Aufzeigen von finanziellen Fördermöglichkeiten. Auch Fragen zu Alphabetisierung und Grundbildung können hier geklärt werden. Bei Bedarf und Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen erfolgt hier die Ausgabe des Bremer Weiterbildungsschecks und der Bildungsprämie des Bundes. Personen im Anerkennungskontext spielen allerdings in der Weiterbildungsberatung nur eine geringe Rolle. Auch Menschen mit ausländischen Wurzeln sind eher die Ausnahme.

Ein Erschwernis in der Verknüpfung von Anerkennungs- und Weiterbildungsberatung stellt zudem die personelle Situation der Weiterbildungsberatung dar. Hier waren in den vergangenen Jahren oftmals Stellen unbesetzt. Aufgrund der Landes-ESF-Finanzierung und der unterschiedlichen Programmplanungsperioden von IQ und dem Landes-ESF-Programm konnten zudem Stellen nicht sofort nachbesetzt werden. Nach Auslaufen des Landesprogramms ist die institutionelle und finanzielle Anbindung der Weiterbildungsberatung an die Arbeitnehmerkammer für die Stadt Bremen ab 2019 dauerhaft gesichert.

Ein zentraler Akteur in der Beratungslandschaft zum Thema Anerkennung ist der Verein „Frauen in Arbeit und Wirtschaft“ (FAW). Dort wird für Frauen eine sog. „Verfahrensberatung“ angeboten, in dessen Rahmen unter anderem auch die Bedeutung der Voll- oder Teilanerkennung besprochen wird. Weitere Inhalte dieser Beratung stellen u. a. die Erläuterung der Unterschiede zwischen der Ausbildung im Heimatland und den hiesigen Anforderungen, die Klärung von Fragen zum Bremer (Aus-)Bildungssystem, die Benennung der zuständigen Stellen sowie die Zusammenstellung der entsprechenden Unterlagen dar. Ferner werden das Verfahren und Bescheide erläutert, mit denen Frauen nach passenden Qualifizierungen suchen können sowie eine Orientierung zu potenziellen Arbeitgebern erhalten.

2.2 Zuständige Stellen im Land Bremen

In Bremen sind einer Zusammenstellung des IQ Netzwerks mit Stand des 01.02.2017 zufolge mehr als 20 zuständige Stellen bekannt. Diese lassen sich in folgende acht institutionelle Zusammenhänge gliedern:¹⁵

Kammern der freien Berufe

Zu den Kammern der freien Berufe zählen u. a. die Architekten- (zuständig für Architektinnen/Architekten), Ingenieur- (zuständig für Ingenieurinnen/Ingenieure), Landwirtschafts- (zuständig für die Berufe im Garten- und Landschaftsbau), Ärzte- (zuständig für medizinische Fachangestellte), Rechtsanwalts- (zuständig Rechtsanwalts- und Notarfachangestellte), Steuerberater- (zuständig für Steuerberaterinnen/Steuerberater sowie Steuerfachwirtinnen/Steuerfachwirte und Steuerfachangestellte) und Zahnärztekammer (zuständig für die Gleichwertigkeitsprüfung der Zahnärzte und zahnmedizinische Fachangestellte). Ferner ist die Berufsbildungsstelle Seefahrt für die Anerkennung der Schifffahrtsberufe verantwortlich. Teilweise erfolgen bei den bremischen Stellen lediglich die Antragsannahmen. So verweist die Ärztekammer Bremen an die Ärztekammer in Westfalen/Lippe und die Hanseatische Steuerberaterkammer leitet die Anträge an die Steuerberaterkammer Niedersachsen weiter. Für Menschen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen in technischen Berufen existiert mit der sog. Verfahrensbegleitung für technische Berufe ein gemeinsames IQ-finanziertes und vom Aufenthaltsstatus unabhängiges Beratungsangebot der Architekten- und Ingenieurkammer (siehe Kapitel 4.4).

Handelskammer Bremen

Die Handelskammer Bremen ist für Anerkennung aller Groß-, Einzelhandels- und Industrieberufe sowie für die Berufe des Hotel- und Gaststättengewerbes zuständig.

Handwerkskammer Bremen

Die Handwerkskammer Bremen ist für Anerkennung aller handwerklichen Ausbildungs- und Meisterberufe zuständig.

Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz

Bei der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz werden in der Abteilung Gesundheit Anerkennungen sowohl für die Gesundheitsfachberufe, Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker, als auch psychologische Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendpsychotherapeuten beschieden. In diesem Bereich werden zudem eigene Beratungsangebote zur Verfahrensbegleitung vorgehalten (siehe Kapitel 4.3). Zudem müssen Lehrerinnen und Lehrer sowie sonderpädagogische Lehrämter ihre Anerkennungen in der Abteilung Wissenschaft beantragen (siehe Kapitel 4.2).

¹⁵ Sachstand vom 15.02.2017; kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport ist für Anerkennung im Bereich Altenpflege zuständig.

Senatorin für Kinder und Bildung

Bei der Senatorin für Kinder und Bildung werden zum einen sämtliche Schulabschlüsse bewertet. Dazu gehören mit Ausnahme der medizinischen, juristischen und sozialpädagogischen Hochschulabschlüsse sowie der Lehramtsprüfungen auch die Hochschulabschlüsse aller Länder. Zum anderen fällt auch die Anerkennung der sozialpädagogischen und Erziehungsberufe in den Zuständigkeitsbereich der Senatorin für Kinder und Bildung, wobei hier die Bereiche staatliche Prüfung und staatliche Anerkennung zu differenzieren sind (siehe hierzu ausführlich Kapitel 4.1), die bis 2015 noch getrennt nach den Ressorts Bildung und Soziales organisiert waren.

Senatorin für Finanzen

Bei der Senatorin für Finanzen müssen Anerkennungen von staatlich anerkannten Ausbildungsberufen des öffentlichen Dienstes und der Hauswirtschaft nach dem Berufsbildungsgesetz beantragt werden.

Senator für Justiz und Verfassung

Der Senator für Justiz ist hingegen für die Anerkennung im Bereich der juristischen Hochschulabschlüsse zuständig.

2.3 Träger von Qualifizierungsmaßnahmen

Im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Qualifikationen halten unterschiedliche Träger in Bremen Vorbereitungslehrgänge zur Kenntnisprüfung, Qualifizierungsmaßnahmen, Sprachkurse, Anpassungslehrgänge und Brückenkurse vor. Nachfolgend werden die (i. d. R. IQ-finanzierten) Kurse differenziert nach Anbietern überblicksartig vorgestellt.¹⁶ Zu beachten ist, dass diese Angebote zumeist als sprachliche Einstiegsvoraussetzung ein Niveau von B2 oder C1 nach dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen verlangen.

Paritätisches Bildungswerk

Das Paritätische Bildungswerk Bremen bietet eine Vielzahl an Kursen im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Qualifikationen an. Dazu gehören:

- *Deutsch für pädagogische Fachkräfte* zur Vorbereitung auf die berufssprachlichen Anforderungen in Erziehungsberufen.
- *Vertiefungsmodule zum Anpassungslehrgang für Erzieherinnen und Erzieher* für Personen, deren im Herkunftsland erworbener pädagogischer Abschluss im Land Bremen nicht vollständig anerkannt wurde. Diese Personen können im Rahmen einer modular aufgebauten Qualifizierung (u. a. Leitgedanken zum pädagogischen Handeln, Bremer Rahmenplan für Bildung und Erziehung, berufssprachliche Kenntnisse) fehlende Kompetenzen und das entsprechende Fachwissen für eine Anerkennung erwerben (siehe Kapitel 4.1.2).
- *Brückenkurs für Wirtschaftswissenschaftler/-innen* mit den Schwerpunkten Vermittlung und Vertiefung berufsadäquater Kompetenzen, Profiling, intensives Job-Coaching und Einzelberatung.
- Berufsbegleitender Lehrgang für ausgebildete Pflegekräfte zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung zur/zum Gesundheits- und Krankenpflegerin/-pfleger bzw. Anerkennungslehrgang für erwerbslose Pflegekräfte (siehe Kapitel 4.3.2).

Universität Bremen (Akademie für Weiterbildung/Fremdsprachenzentrum)

- *Deutsch für Ingenieurinnen und Ingenieure* (Inhalte: Fachvokabular, Verfassen von wissenschaftlichen Texten, Erstellen und Halten von Fachpräsentationen sowie branchenspezifische und fachlich richtige Bewerbung) (siehe Kapitel 4.4.3).
- *Fachsprachliche Tutorien* (berufsbezogene Deutschförderung in Verbindung mit der Reflexion des eigenen Berufes im interkulturellen Kontext) für ausländische Lehrkräfte.
- *Refugee Assistance*, ein Weiterbildungskurs zur diversitätssensiblen Gestaltung sozialer Arbeit in Einrichtungen für Geflüchtete.

¹⁶ Sachstand vom 15.09.2017; kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Pädagogisches Zentrum e. V.

- *Kommunikation für medizinische Fachkräfte* zur Vorbereitung auf die Gleichwertigkeitsprüfung (für Ärzte aus Nicht-EU-Staaten) durch die Vermittlung prüfungsrelevanten Fachwissens.

RKW Bremen GmbH

- *Deutsch für Lehrkräfte aus aller Welt* zur Vorbereitung auf die kommunikativen Anforderungen im beruflichen Alltag von Personen, die im Ausland ein Lehramts-Studium absolviert haben und Personen mit ausländischen Abschlüssen, die derzeit in Bremer Schulen unterrichten.

2.4 Netzwerkkoordination

Die Koordination im Landesnetzwerk des Programms Integration durch Qualifizierung (IQ) in Bremen hat seit Anfang 2013 die RKW Bremen GmbH übernommen. Die RKW Bremen GmbH ist eine operative Tochter des RKW Nord Rationalisierungs- und Innovationszentrums der deutschen Wirtschaft e. V. Unabhängig von einseitigen wirtschaftlichen Interessen fungiert das RKW Bremen als Plattform für den Wissenstransfer in regionale Unternehmen. Das Netzwerk umfasst Projekte in den Handlungsschwerpunkten Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung, Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes sowie interkulturelle Kompetenzentwicklung.

Die Koordination umfasst dabei i. d. R. nicht das Vorhalten eigener operativer Angebote, sondern das Management der verschiedenen Teilprojekte im Sinne der Identifikation von Bedarfen und des Findens geeigneter Anbieter. Die Ziele der IQ-Koordination sind u. a. Synergiebildung durch Bündelung, die Bearbeitung von Strukturen und Themen, eine unabhängige Formulierung von Kritik am Verfahrensablauf und die Benennung von Verbesserungsvorschlägen sowie die Verzahnung mit anderen Landesnetzwerken und der Bundesebene. Die Bündelung erfolgt u. a. durch den sog. „Runden Tisch Anerkennung“. Dieser besteht aus „Beratungseinrichtungen“ (Vereine und Migrationsfachdienste) und den sogenannten „zuständigen Stellen“ (senatorische Dienststellen und Kammern) und wird durch die Netzwerkkoordination organisiert und geleitet. In den regelmäßigen Treffen werden z. B. Probleme diskutiert, Absprachen vorgenommen sowie neue Informationen vermittelt.

2.5 Berufsübergreifende Problemstellungen

Auf Basis der Expertengespräche, der parlamentarischen Debatte in der Bremischen Bürgerschaft sowie der Mitteilung des Senats vom 25.04.2017 (Bremische Bürgerschaft 2017) lassen sich verschiedene Herausforderungen bei der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes in Bremen identifizieren, über die nachfolgend berichtet werden soll. Ausgeblendet werden dabei zunächst berufsgruppenspezifische Problemlagen (siehe Kapitel 4).

Gesetzesbestimmungen, Durchführungsverordnungen, Handlungsanweisungen

Wie der Senat in seiner Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU vom 09.02.2016 mitteilte (Bremische Bürgerschaft 2016), sind die Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen, insbesondere im Hinblick auf reglementierte und/oder landesrechtlich geregelte Berufe, noch nicht abschließend erprobt bzw. nicht vollständig vorhanden. Diesbezüglich wird Optimierungsbedarf seitens des Senats gesehen. Auf Basis seiner Abfrage bei allen zuständigen Stellen kommt der Senat zum Ergebnis, dass alle zuständigen Stellen auf gesetzliche Grundlagen zurückgreifen, jedoch nicht alle Stellen eigene Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen erstellt haben. Eine Erstellung erfolgte nur bei jenen Stellen, die eine individuelle Regelung für angebracht und zielführend hielten. In der Mehrheit der Fälle können die gesetzlichen Bestimmungen öffentlich zugänglichen Dokumenten entnommen werden (z. B. dem Bundesgesetzblatt) und/oder sind transparent auf der Homepage der zuständigen Stellen hinterlegt.

Kritik am **Fehlen von Durchführungsverordnungen** wurde in den Experteninterviews ebenfalls geäußert. Hier äußerten Befragte großes Unverständnis, warum Bremen mehr als drei Jahre für das Erlassen von berufsspezifischen Durchführungsverordnungen benötige, während Hamburg solche Vorlagen bereits drei Monate nach Inkrafttreten des dortigen Landesgesetzes verabschiedet habe. Der **fehlende Willen für ressortübergreifende Verwaltungskoordination** stehe der Klärung von Rechtsfragen im Wege, da bei einer Reihe von landesrechtlich regulierten Berufen mehrere Senatsressorts beteiligt werden müssen. Probleme bestehen demnach nachweislich der Expertengespräche sowie der Angaben des Senats hinsichtlich der Anerkennungsverordnung für ausländische Lehrkräfte (siehe Kapitel 4.2.2) sowie der Koordination des Anerkennungsverfahrens für sozialpädagogische Fachkräfte in den Bereichen der schulischen Ausbildung und staatlichen Anerkennung (siehe Kapitel 4.1.3). Rechtsunsichere Bescheide seien somit die Folge.

Sprachanforderungen

Im Hinblick auf Regelungen zu Sprachanforderungen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens kommt der Senat auf Basis seiner Abfrage bei den zuständigen Stellen (Bremische Bürgerschaft 2017) zum Ergebnis, dass hier die Angaben zur Praxis der zuständigen Stellen stark divergieren. Zusammengefasst umfasst das Spektrum der Angaben zu Anerkennungsverfahren, bei denen die Überprüfung der Sprachkenntnisse keine Rolle spielt, Anerkennungsverfahren, bei denen lediglich im Rahmen sogenannter „sonstiger Verfahren“ (Qualifikationsanalyse durch Fachgespräch) eine Mindestanforderung an Sprachkenntnissen eingefordert wird (um diese adäquat durchführen zu können) sowie Anerkennungsverfahren, bei denen ein bestimmtes Sprachniveau als hilfreich und sinnvoll zur Ausübung des Referenzberufs angesehen wird.

Letzteres bedeutet nicht, dass das Sprachniveau in die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation einfließt. Da aus Gesprächen mit Fachpersonal hervorging, dass in einzelnen Fällen Sprachniveau-Zertifikate (etwa B2) für ein Antragsverfahren vorausgesetzt wurden, wäre hier eine Vereinheitlichung im Verfahren der Praxis der zuständigen Stellen anzudenken, etwa im Zuge einer verstärkten Kooperation zwischen den Stellen.

Auch in den Experteninterviews wurde das Thema Sprachanforderungen sehr kontrovers bewertet. Eine Argumentationslinie sieht die Trennung des Erlernens von Grundsprache und Fachsprache und anschließendem Berufseinstieg kritisch, da auch der Arbeitsplatz grundsätzlich ein Ort des Spracherwerbs sei. Vor diesem Hintergrund müssten **mehr Angebote zum alltagsintegrierten Fach- und Sprachlernen** entwickelt werden und auch Fachlehrer sprachsensibel lehren. Eine andere Perspektive sieht bei einem schnellen Berufseinstieg die Gefahr des Verbleibens im Helferbereich, da bei geringen Sprachkompetenzen nur wenig qualifizierte Stellen infrage kämen und eine Weiterqualifizierung aus dem Beruf heraus aufgrund von Zeitproblemen nur selten gelänge. Verständigungsprobleme könnten zu Problemen im Arbeitsalltag führen, die einem beruflichen Aufstieg im Wege stünden. Insofern sei es besser, wenn bereits bei Stellenantritt ein berufsadäquates Deutschniveau vorhanden sei. Der Zugang zu und die Finanzierung von B2-Kursen werden dagegen von mehreren Befragten als schwierig eingeschätzt. Problematisch sei zudem, dass die Praxis oder auch Qualifizierungsträger oft mehr als B2-Niveau verlangten. Insgesamt gebe es lange Wartezeiten auf passende Sprachkurse.

Verfahren zur Teilerkennung

Im Hinblick auf die Verfahren zu Teilerkennungen zeige sich laut Abfrage des Senats (Bremische Bürgerschaft 2017), dass alle zuständigen Stellen dieses Verfahren als Option ihrer Anerkennungspraxis vorsehen. Positiv dabei hervorzuheben sind jene Stellen, die mittels eines Soll-Ist-Abgleichs im Bescheid dem Antragstellenden transparent darlegen, welche Nachqualifizierung notwendig ist und sogar Hilfe bei der Suche entsprechender Angebote anbieten. In welchem quantitativen Umfang das Instrument Teilerkennung in der Praxis tatsächlich genutzt wird, kann anhand der Aussagen der zuständigen Stellen jedoch nicht nachvollzogen werden.

In den Expertengesprächen wurde allerdings deutlich, dass das Nichtbescheiden von Teilerkennungen in einzelnen zuständigen Stellen in Bremen durchaus ein Problem darstellt. Hintergrund sind bisher fehlende Module zur Nachqualifizierung, sodass Ablehnungen gegenüber Teilerkennungen bevorzugt werden (siehe Kapitel 4).

Umgang mit fehlenden Dokumenten

In der Praxis stellt laut Senat (Bremische Bürgerschaft 2017) der Umgang mit fehlenden Dokumenten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Stellen zumeist eine besondere Herausforderung dar. Grundsätzlich wird häufig auf die „Bringschuld“ der Antragstellenden verwiesen und von einer reinen Dokumentenprüfung Gebrauch gemacht, denn die Anwendung sogenannter „sonstiger Verfahren“ (gemäß § 14 BremBQFG) bedeutet eine zeitaufwendige, weil individuelle Prüfung in Verbindung mit einem Unsicherheitsfaktor: Ist die individuell getroffene Entscheidung rechtssicher und ausreichend begründet? Im Sinne der Interessen und Absichten der Antragstellenden erscheint es notwendig, auch bei fehlenden Dokumenten ihre (Teil-)Kompetenzen zu erfassen und ihnen damit weitere berufliche Perspektiven zu ermöglichen. Hinsichtlich des Umgangs mit fehlenden Dokumenten zeigt sich ein breites Spektrum von Verfahrensvarianten zu diesem Sachverhalt. So hat die große Mehrheit der zuständigen Stellen bisher in der Praxis keine Erfahrung mit diesem Sachverhalt sammeln können, da offenbar die Ratsuchenden alle verfahrensrelevanten Unterlagen vorgelegt haben. Andere zuständige Stellen legen die Möglichkeit individueller Ersatzverfahren (namentlich: Qualifikationsanalyse) dar.

Auch in den Expertengesprächen wird **große Unzufriedenheit zum Thema der sonstigen Verfahren** in Bremen geäußert. Es fehle – trotz des infolge der Fluchtmigration gestiegenen Bedarfs – bisher an Strukturen und Erfahrungen in diesem Bereich, sodass immer wieder Verfahren an unvollständigen Dokumenten scheiterten (Ausnahmen IHK Fosa, Zahnärztekammer). Vorbild in diesem Zusammenhang sei Hamburg, hier gebe es aufgrund des Projekts „Prototyping Transfer“ zahlreiche Erfahrungen: Die Hürden zum Zugang zu sonstigen Verfahren seien somit niedriger, auch die Sprachprobleme seien besser gelöst. Zudem kooperierten die Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern und die Innungen hinsichtlich dieses Themas besser miteinander. In Bremen fehle es jedoch bisher

am Engagement und der Initiative für dieses Thema und das, obwohl Finanzierungswege (z. B. Jobcenter) durchaus vorhanden seien. Oftmals werde der hohe Aufwand (Organisation der Arbeitsprobe, Akquise externer Experten, Feststellung Sprachniveau etc.) als Abwehrargument benutzt. Es sei somit nötig, für die Notwendigkeit dieses Anerkennungsweges in Bremen noch stärker zu werben.

Eine Externenprüfung zur Anerkennung von Berufserfahrung komme den Experteninterviews zufolge ebenfalls für die Zielgruppe der Menschen mit unvollständigen Dokumenten bisher nicht infrage. Das zuständige NQE-Netzwerk¹⁷ verlange für die Zulassung ebenfalls Dokumente (z. B. Arbeitsverträge, Krankenversicherungsbelege).

Kooperation und Koordinierung

Wie der Senat (Bremische Bürgerschaft 2017) mitteilt, sind die senatorischen Behörden in unterschiedlichem Maß in ein Netzwerk aus Kooperationspartnern zur Abstimmung ihrer Tätigkeiten eingebunden. In Bezug auf die Kooperationsstätigkeiten der zuständigen Stellen mit anderen Ländern ergibt sich ebenfalls ein differenziertes Bild. Während einige Stellen hinsichtlich Sprachanforderungen, Teilanerkennungen und des Umgangs mit fehlenden Dokumenten bereits mit anderen Ländern im Austausch stehen bzw. über bundesrechtliche Regelungen mit diesen zusammenarbeiten, bekunden andere Stellen, dass in dieser Hinsicht Kooperationsstätigkeiten noch im Entstehen sind bzw. für die nahe Zukunft geplant sind. Möglicherweise liegen in einer zukünftig engeren Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern noch Potenziale für eine Optimierung von Anerkennungsverfahren. Die meisten zuständigen Stellen betonen im Rahmen ihrer Kooperationsstätigkeiten die enge Verbindung mit dem IQ Netzwerk und der Anerkennungsberatung des Landes Bremen (Verweisberatung), umgesetzt durch den SWAH.

Der **Wunsch nach mehr Austausch** (etwa in Bezug auf den Umgang mit fehlenden Dokumenten und bei der Durchführungspraxis von „sonstigen Verfahren“ wie der Qualifikationsanalyse) wird sowohl von den senatorischen Behörden als auch einigen Kammern geäußert. In Gesprächen mit Fachpersonal wurde außerdem der Hinweis gegeben, dass für ein Bundesland wie Bremen, das nur über geringe Fallzahlen in einzelnen Berufen verfügt, die Option zu prüfen wäre, formale Kooperationen mit anderen Bundesländern oder bundesweit zuständigen Zentralstellen anzustreben bzw. zu intensivieren. Eine weitere Idee betrifft eine stärkere organisatorische Bündelung der Verfahrensabwicklung. So könnten etwa überregionale Zentralstellen für Anerkennungen eingerichtet werden oder Stellen, die thematisch nach Berufsbildern (z. B. akademische Berufe) organisiert sind. Auch eine Vereinheitlichung der Anerkennungspraxis bzw. eine entsprechende Abstimmung im Land Bremen werden angeregt, wenngleich sie nur für die Stellen Sinn ergeben, die ihre Anerkennungsbescheide gemäß BremBQFG erstellen.

In den Experteninterviews werden die o. g. Aspekte überwiegend bestätigt. So werden das **Fehlen von Musterbescheiden** und der unterschiedliche Umgang der zuständigen Stellen mit Textbausteinen der ZAB in den Bescheiden kritisiert. Es fehle vielen zuständigen Stellen an Erfahrung, um einschätzen zu können, welche Kenntnisse im jeweiligen Beruf notwendig seien und wo man welche Qualifikationen nachholen könne. Häufig würden zudem unklare Formulierungen verwendet, die unterschiedlich interpretiert werden könnten. Gewünscht sind idealerweise dreiteilige Bescheide: Benennung des Referenzberufs, Skizzierung des Berufsbilds und der notwendigen Kompetenzen sowie vorhandene Qualifikationen und Ablaufplan von nachzuholenden Modulen. Aufgrund der vergleichsweise wenigen Fälle in Bremen schlagen die Befragten analog zur Antwort des Senats länderübergreifende Anpassungslehrgänge und Brückenkurse vor, um das Qualifizierungsangebot zu erweitern (z. B. bei Lehrern/Lehrerinnen oder Ärzten/Ärztinnen).

Des Weiteren mahnen zahlreiche Befragte eine **bessere Zusammenarbeit der zuständigen Stellen** an. Durch ein größeres Wissen voneinander würden die Möglichkeiten einer Verweisberatung in den zuständigen Stellen verbessert, wenn beispielsweise ein anderer Referenzberuf besser passen könne. In den Gesprächen wird jedoch bei einigen zuständigen Stellen eine **Kooperationsverweigerung** konstatiert. So passe das Selbstverständnis einiger Behörden nicht zur Idee einer service- und kundenorientierten zuständigen Stelle. Auch seien die Aufgaben oftmals bei Verwaltungsfachkräften angesiedelt, die weder fachlich geeignet seien, noch in der Verwaltungshierarchie über entsprechende Steuerungsmöglichkeiten verfügten. Auch könne vermutet werden, dass einige zuständige Stellen aus Scham über fehlende Sachkenntnis eine Kooperation verweigerten. Zudem spürten die entsprechenden Kollegen und Kolleginnen durchaus den Druck aus der Praxis, wenn Personen trotz Anerkennung den Anforderungen am Arbeitsmarkt dennoch nicht gewachsen seien. Auch eine bessere Abstimmung der Länder untereinander wird gefordert. Dies betrifft insbesondere eine eindeutigere **Klärung der Zuständigkeit von zuständigen Stellen** zwischen Bremen und Niedersachsen. Hier beklagen mehrere Befragte Koordinierungsprobleme und eine unterschiedliche Praxis bei den zuständigen Stellen. Auch fehlende Angebote im niedersächsischen Umland werden beklagt. Ferner verweisen zahlreiche Experten und Expertinnen auf **Qualitätsdefizite bei den Übersetzungen** der vorgelegten Dokumente. Hier gelte es, landesweite Standards zu erarbeiten und durchzusetzen.

¹⁷ Das Programmsegment Nachqualifizierung (NQE) ist Teil des Bremer Landesprogramms "Weiter mit Bildung und Beratung" und bereitet auf die Externenprüfung als Nachqualifizierung vor. Informationen online unter: <https://www.nqe-bremen.de/>, letzter Zugriff: 07.11.2017.

Personalressourcen in der Anerkennungsberatung und den zuständigen Stellen

Gemäß Senatsantwort (Bremische Bürgerschaft 2017) hat sich aus Gesprächen mit Fachpersonal ergeben, dass die Komplexität der Verfahren, insbesondere, wenn es z. B. um die Entwicklung von „sonstigen Verfahren“ (Qualifikationsanalyse) bei fehlenden Dokumenten geht, qualifiziertes Personal des höheren Dienstes benötigt wird. Es wurde deutlich gemacht, dass es nicht genügt, Personal allein auf der Ebene der Sachbearbeitung vorzuhalten und diesem zusätzlich zu Regelaufgaben die Entscheidungsfindung bei den Anerkennungsverfahren zu überlassen. Die Rückmeldungen aus den zuständigen Stellen im Verantwortungsbereich des Senats ergeben ein differenziertes Bild zur Frage der Personalressourcen und Kompetenzausstattung. Während einige Ressorts ihre Personalkapazitäten für ausreichend halten, streben andere eine Verdoppelung an, u. a. begründet durch einen starken Anstieg der Anzahl der Anträge in jüngster Zeit.

Personalmängel in den zuständigen Stellen und der Anerkennungsberatung werden auch in den Experteninterviews wiederholt kritisiert. So dauere es zu lange, bis ein Termin in der Anerkennungsberatung möglich sei, wenngleich im Verlauf des Jahres 2017 zwei weitere Stellen, zusätzlich zu den zwei bereits bestehenden, geschaffen wurden. Auch sei die Bearbeitungsdauer und die Servicequalität in den zuständigen Stellen verbesserungsbedürftig. Zudem werden oft wechselnde Ansprechpartner und über längere Zeiträume unbesetzte Stellen insbesondere in den senatorischen Behörden kritisiert.

Führen einer Landesstatistik

Das Fehlen einer offiziellen Landesstatistik wurde in vielen Expertengesprächen kritisiert, obwohl diese in Paragraph 17 Abs. 1 BremBQFG vorgesehen sei. Über fehlende Personalressourcen im Statistischen Landesamt wurde vielfach als Ursache spekuliert. Der Senat weist aber darauf hin (Bremische Bürgerschaft 2017), dass die Durchführung der Landesstatistik nur erfolgen kann, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen des § 8 S. 1 Landesstatistikgesetz (LStatG) erfüllt sind. Demnach sind Einzelangaben, die für eine Landesstatistik gemacht werden, von den mit der Durchführung dieser Statistiken betrauten Personen geheim zu halten, soweit nicht durch dieses Gesetz oder die die Statistik anordnende Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist. Für die Gesamtjahre 2014 und 2015 sind diese Datenschutzvoraussetzungen nicht erfüllt, da in diesen Jahren nach Mitteilung des Statistischen Landesamtes die Fallzahlen so gering waren, dass das Statistikgeheimnis im Falle einer Veröffentlichung nicht gewahrt werden konnte. Zudem ist das Statistische Landesamt gemäß § 17 Abs. 5 S. 2 u. 3 BremBQFG lediglich in Bezug auf seit dem 23. Dezember 2015 erhobene Angaben zu einer Übermittlung der Daten an das Statistische Bundesamt zur Erstellung einer koordinierten Länderstatistik berechtigt. Vor diesem Hintergrund wäre allerdings zu prüfen, ob nicht – analog zu Berlin und Brandenburg – eine gemeinsame Landesstatistik mit Niedersachsen möglich ist.

Berufswege- und Karriereplanung

Ein in vielen Expertengesprächen geäußerter Bedarf betrifft den Bereich einer Berufswege- und Karriereplanung. So sei vielen Befragten völlig unklar, was mit einer Anerkennung oder einer Teilanerkennung anzufangen sei. Punktuell biete FAW so eine Beratung, allerdings nur für Frauen. Darüber hinaus seien diese Aspekte bisher weder durch die Angebote der Anerkennungs- und Weiterbildungsberatung noch des Jobcenters gewährleistet.

3 Datenanalyse zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bremen

In diesem Kapitel sollen quantitative Daten rund um das Thema Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bremen dargestellt werden. Dazu gehören die Analyse von Kennzahlen der Anerkennungsberatungen sowie -verfahren im Bundesland Bremen sowie die Auswertung einer Online-Umfrage bei den zuständigen Stellen im Land Bremen.

3.1 Statistiken der Beratungsangebote

Zur Einschätzung der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten rund um das Thema Anerkennung existieren für das Bundesland Bremen grundsätzlich zwei Daten- und somit Bewertungsgrundlagen: zum einen die Dokumentation im Rahmen der IQ Fachstelle (Länderbericht Bremen 4/2015 von Encheva, Vockentanz 2016 sowie Länderbericht Bremen 4/2016 von Billand, Deuschle 2017) und zum anderen die Dokumentation im Rahmen der Bilanzierung des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“ des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (z. B. Vorlage Nr. 18/650 – L und Vorlage Nr. LF 5/2016 der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bzw. des Landesausschusses für Weiterbildung). Über beide Datengrundlagen soll im Anschluss berichtet werden.

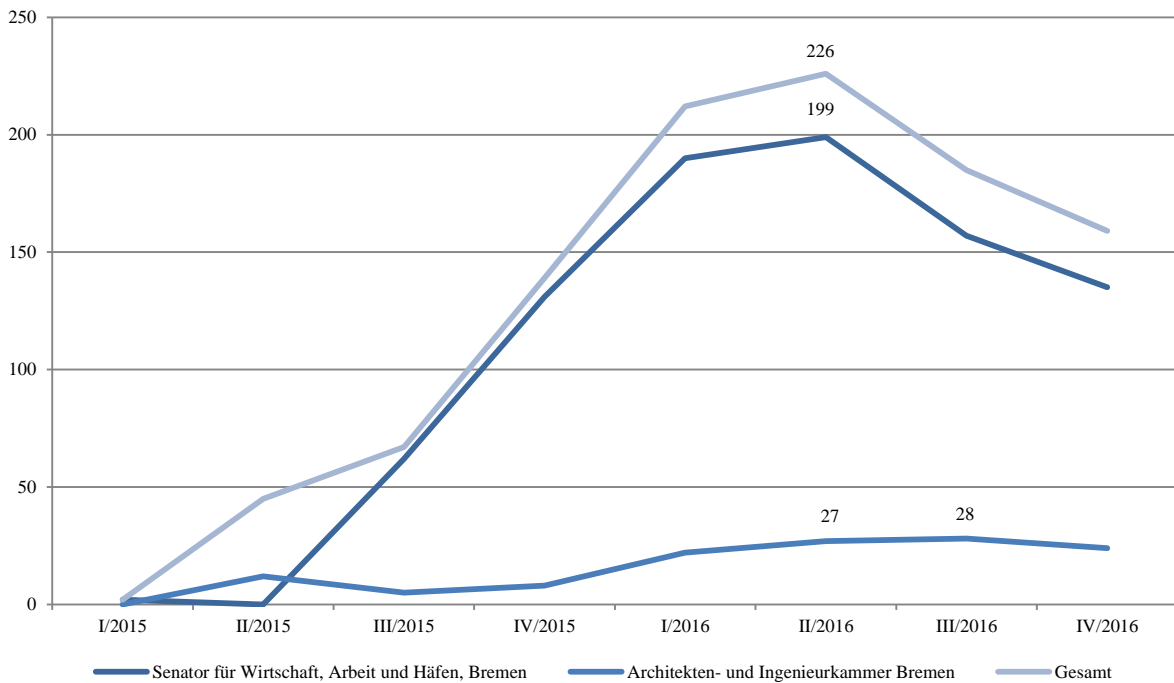
3.1.1 Daten der IQ Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“

Die IQ Fachstelle „Beratung und Qualifizierung“ wertet quartalsweise die Daten aus, die im Rahmen der Beratung von Ratsuchenden zur Anerkennung ihrer ausländischen Berufsqualifikationen und seit dem 1.1.2015 auch zu Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes erfasst werden. Über Beratungsarbeit, die außerhalb des Förderprogramms IQ stattfindet, können keine Aussagen getroffen werden. Da Anlaufstellen in Bremen jedoch erst seit Januar 2015 über IQ finanziert werden, erfolgte bis 31.12.2014 keine Erfassung der Beratungsfälle aus Bremen über die NIQ-Datenbank. Die Zahl der dokumentierten Fälle aus Bremen ist dementsprechend gering und eine Bilanzierung auf Basis der IQ Fachstelle ist deshalb nur für den Zeitraum 1.1.2015 bis 31.12.2016 möglich (Billand, Deuschle 2017). Ferner ist zu beachten, dass aus Bremen bisher noch keine Fälle der Qualifizierungsberatung in der NIQ-Datenbank dokumentiert wurden, da die Beratung nicht über IQ, sondern als Weiterbildungsberatung im Rahmen des Bremer Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“ erfolgt (siehe Kapitel 2.1 bzw. Kapitel 3.1.2).

Zeitreihe der Erstkontakte nach Beratungsstellen sowie Folgekontakte

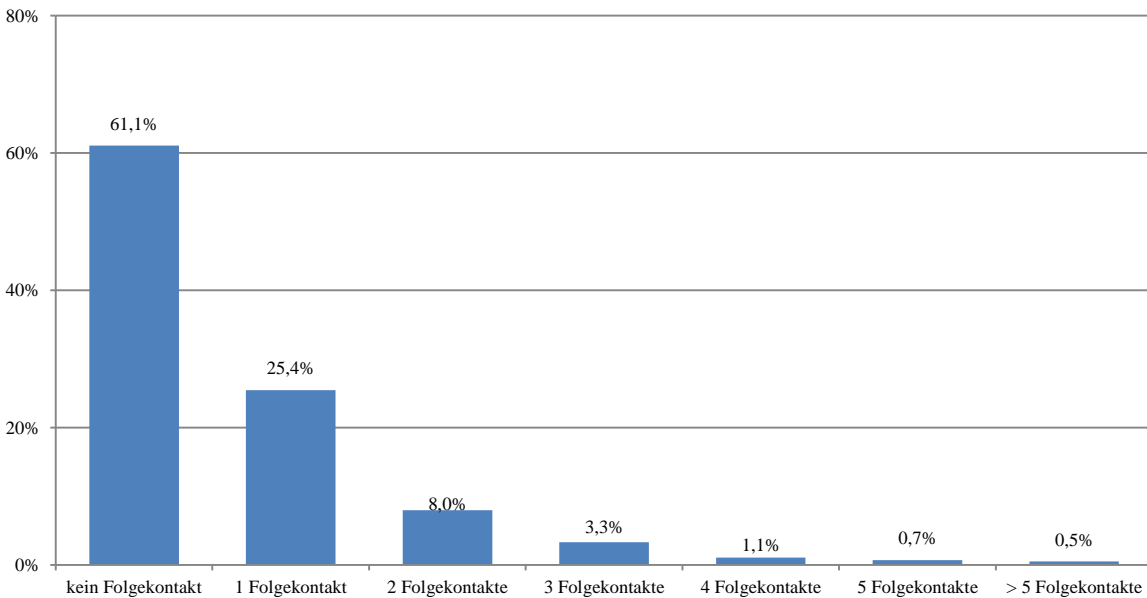
Abbildung 13 stellt die Entwicklung der Erstkontakte nach Beratungsstellen vom ersten Quartal 2015 bis zum vierten Quartal 2016 dar. Nicht in der trägerdifferenzierten Darstellung enthalten sind dabei 33 Beratungsfälle des Trägers „Frauen in Arbeit und Wirtschaft“, die noch bis Juni 2015 Anerkennungsberatungen durchführten. Von den übrigen 1.002 Beratungsfällen entfielen im Betrachtungszeitraum vom 01.01.2015 bis 31.12.2016 126 auf die Beratungsstelle der Architekten- und Ingenieurkammer in Bremen sowie 876 auf die Anerkennungsberatung des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bei der Arbeitnehmerkammer Bremen. Insgesamt zeigt sich insbesondere von Mitte 2015 bis Mitte 2016 durch den vergleichsweise hohen Zuzug von Geflüchteten ein starker Anstieg bei der Inanspruchnahme der Anerkennungsberatung. Ab dem Sommer 2016 konsolidierten sich die Zahlen der Erstkontakte pro Monat bei etwa 50 in der Anerkennungsberatung des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen. In der Beratungsstelle der Architekten- und Ingenieurkammer fielen 2016 zumeist knapp unter 10 Erstkontakte pro Monat an. Zu beachten ist allerdings, dass die Beratungsleistungen aufgrund von Folgekontakten, die in etwa vier von zehn Erstkontakten erfolgen, höher liegen als die dargestellten Zahlen (siehe Abbildung 14).

Abbildung 13: Beratungen pro Beratungsstelle nach Quartalen



Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Billand, Deuschle 2017

Abbildung 14: Folgekontakte bei der Anerkennungsberatung



Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Billand, Deuschle 2017; n=1.030

Merkmale der Beratungen

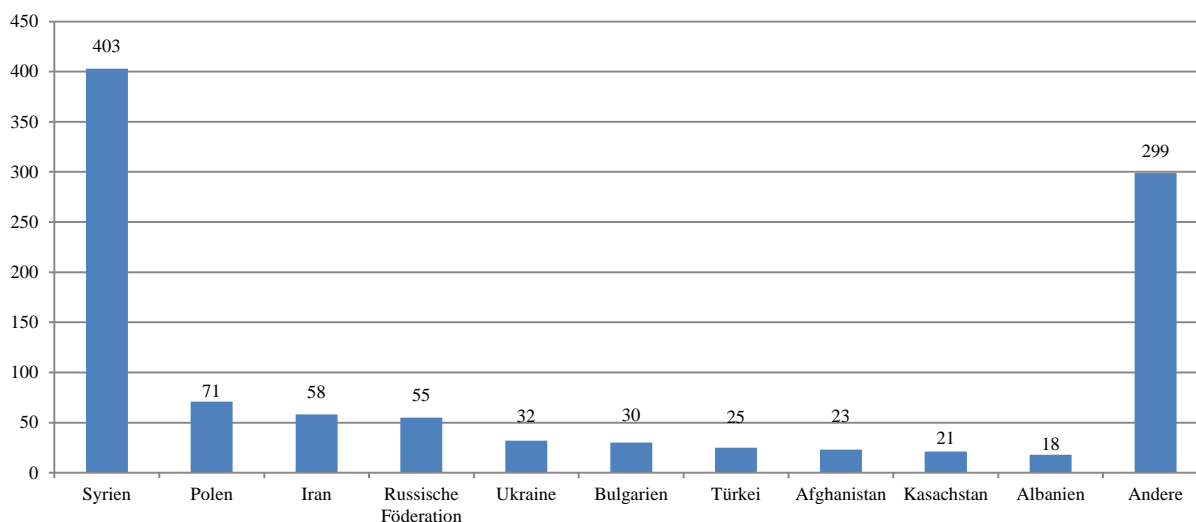
Wie die Daten von Billand und Deuschle (2017) zeigen, fanden 98 Prozent der Beratungen persönlich, d. h. face-to-face statt. Lediglich insgesamt 20 Beratungen wurden telefonisch oder per E-Mail durchgeführt. Am häufigsten erfolgte die Anfrage durch die Beratenen selbst (52 Prozent) oder deren soziales Umfeld (18 Prozent). Kontakte durch Jobcenter (6 Prozent) und Unternehmen (5 Prozent) waren deutlich seltener. Von der Anerkennungsberatung erfahren hat etwa jeder Vierte vom Jobcenter und jeder Fünfte durch eine persönliche Empfehlung. Das Internet

gaben 10 Prozent der Beratenen als Informationsquelle an, mehr als jeder Dritte fällt jedoch in die Kategorie „Sonstiges“.

Merkmale der Ratsuchenden

Durch die Datenerfassung der Anerkennungsberatungsstellen sind zudem differenzierte Aussagen zu soziodemografischen Merkmalen und beruflichem Hintergrund der Ratsuchenden möglich (Billand, Deuschle 2017). Zu beachten ist dabei allerdings, dass die Bremer Daten aufgrund der Erfassung erst ab Mitte 2015 wesentlich stärker von Geflüchteten geprägt sind als die Daten anderer Bundesländer. Hinsichtlich der Altersverteilung zeigen sich jedoch kaum Differenzen zwischen den Bremer Zahlen und dem Bundesmittel. In Bremen waren mehr als 75 Prozent der Beratenen zwischen 25 und 44 Jahren alt bei einem Altersdurchschnitt von 33 Jahren. Während jedoch bundesweit mehr Frauen (53,5 Prozent) eine Anerkennungsberatung in Anspruch nahmen, sind das in Bremen mit fast 60 Prozent eher Männer. Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit der Ratsuchenden lässt sich feststellen, dass in Bremen etwa 39 Prozent Syrerinnen und Syrer unter den in der NIQ-Datenbank¹⁸ erfassten Personen zu finden sind. Menschen aus Polen, dem Iran und der Russischen Föderation machen zusammen weitere 18 Prozent der Beratenen aus (siehe Abbildung 15). Deutsche Staatsangehörige fragen in Bremen mit einem Anteil von 0,9 Prozent im Gegensatz zum Bund dagegen kaum die Anerkennungsberatung nach. Der Wohnsitz ist zum Zeitpunkt der Beratung bei 99 Prozent der Beratenen Deutschland, wobei die klare Mehrheit in Bremen (97 Prozent) und nur wenige in Niedersachsen leben.

Abbildung 15: Staatsangehörigkeit der Ratsuchenden in Bremen



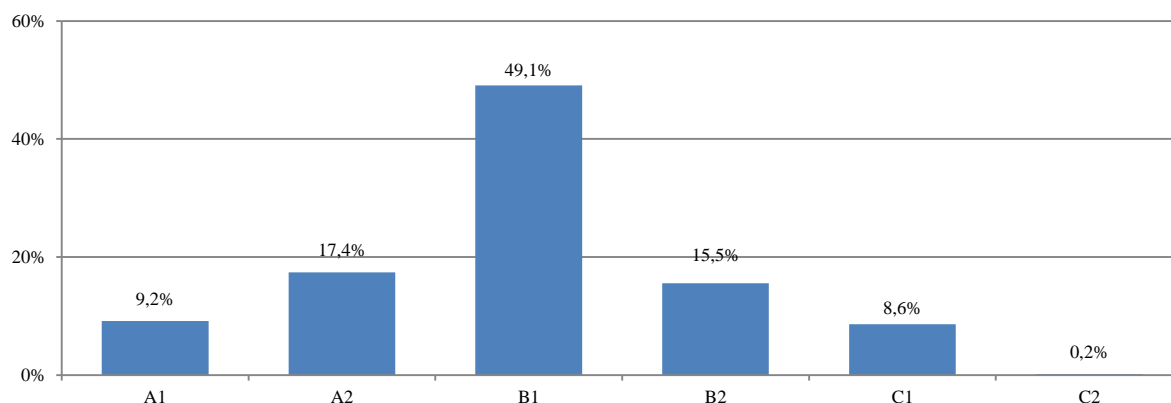
Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Billand, Deuschle 2017; n=1.035

Mehr als die Hälfte der Ratsuchenden lebt dabei allerdings erst seit weniger als einem Jahr in Deutschland und ist entweder 2013 (9 Prozent), 2014 (17 Prozent) oder 2015 (43 Prozent) eingereist. Der Aufenthaltsstatus der Beratenen ist zu 41 Prozent ein Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§ 22-26, 104 a, 104 b AufenthG). Jeder Vierte ist Staatsbürger der EU, EWR oder der Schweiz. Weitere 25 Prozent entfallen auf den Aufenthalt aus familiären Gründen (§ 27-36 AufenthG) sowie eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 Abs. 1 AsylVfG).

Fast 93 Prozent der Beratenen verfügen über Kenntnisse in Deutsch als Fremdsprache, mehr als jeder Zweite kann diese auch mit einem Zertifikat belegen. Überwiegend handelt es sich dabei um Zertifikate auf dem Niveau B1 (siehe Abbildung 16). Drei von vier Beratungen fanden auf deutsch statt. Wurden die Beratungen in einer Fremdsprache durchgeführt, so war das überwiegend englisch, seltener arabisch, polnisch oder russisch.

¹⁸ Die Datenbank des Netzwerks Integration durch Qualifizierung ist online erreichbar unter: <https://www.niq.f-bb.de/index.php>, letzter Zugriff: 07.11.2017.

Abbildung 16: Sprachniveau der zertifizierten Deutschkenntnisse

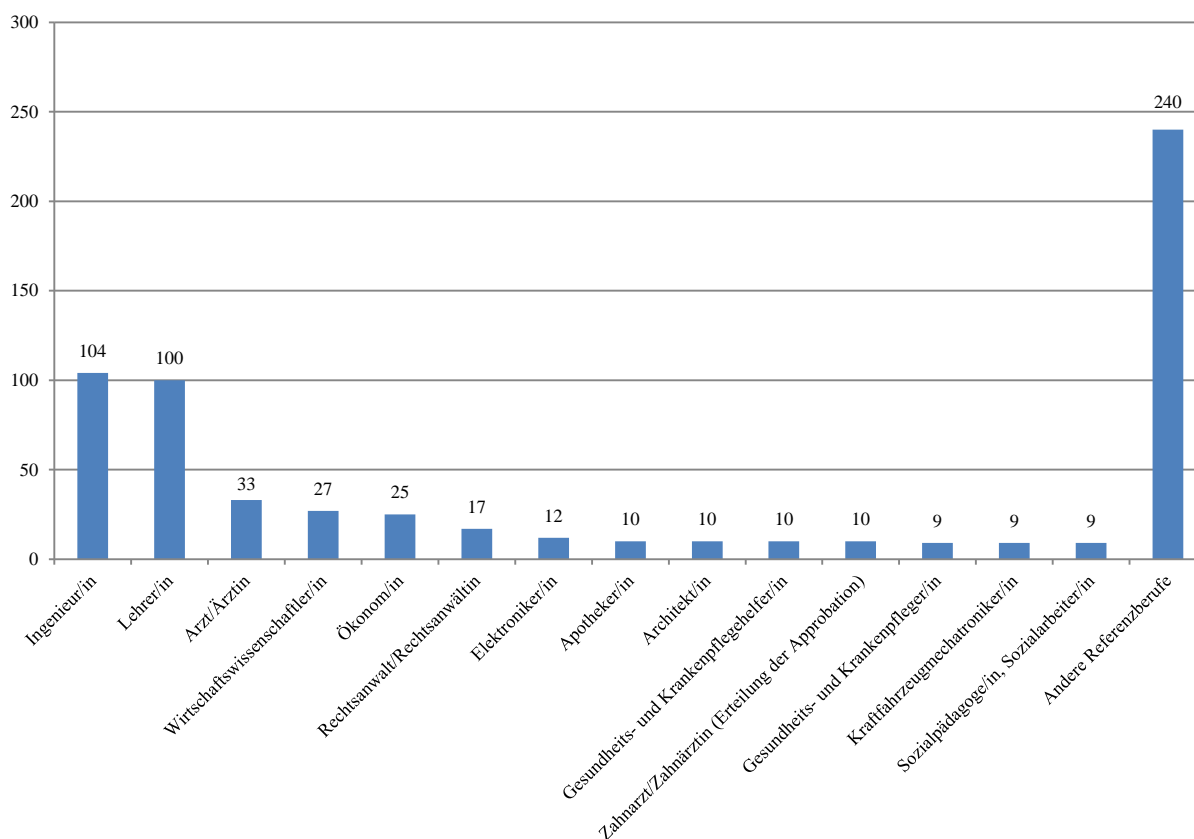


Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Billand, Deuschle 2017; n=534

Das Qualifikationsniveau der Beratenen liegt in Bremen über dem Bundesmittel. So verfügten 69 Prozent über einen oder mehrere Hochschulabschlüsse, während 29 Prozent einen oder mehrere Ausbildungsabschlüsse vorwiesen. Berufserfahrung im In- oder Ausland können dabei gut 60 Prozent der Personen vorweisen, meist mit einer Dauer von mindestens zwei bis zu zehn Jahren. Zum Zeitpunkt der Beratung sind jedoch vier von fünf Beratenen nicht erwerbstätig, sondern zu 75 Prozent im Leistungsbezug nach SGB II, SGB III oder AsylBIG.

Die Häufigkeit einzelner Referenzberufe ist Abbildung 18 zu entnehmen. Dabei ist zu beachten, dass in etwa 27 Prozent der Fälle keine Zuordnung zu einem deutschen Referenzberuf möglich war. Bei 5 Prozent der Ratsuchenden handelte es sich um nicht reglementierte landesrechtliche Berufe. Mit Abstand die meisten Anfragen entfielen auf den Lehrer- und den Ingenieurberuf. Diese Zahlen sind jedoch eher als grobe Orientierung zu werten, da nicht immer in den Erstgesprächen bereits der endgültige Referenzberuf angegeben werden kann. Auch gibt es je nach Berufsgruppe unterschiedliche weitreichende Beratungsangebote der zuständigen Stellen, sodass womöglich keine Anerkennungsberatung aufgesucht wird. Wie die hohe Angabe bei anderen Referenzberufen deutlich macht, ist die Vielfalt der Berufe unter den Referenzberufen enorm. Nach Berufsbereichen differenziert zeigt sich, dass mehr als jeder vierte Referenzberuf dem Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ zuzuordnen ist. Der zweitgrößte Bereich stellt mit etwa 17 Prozent der Referenzberufe die „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung“ dar. Deutlich wird zudem, dass der größte Anteil (etwa 26 Prozent) auf die reglementierten Länderberufe entfällt. Die Organisation der Anerkennung dieser Berufe auf Länderebene ist also von besonderer Bedeutung.

Abbildung 17: Häufigste Referenzberufe in der Anerkennungsberatung



Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Billand, Deuschle 2017; n=871

3.1.2 Daten des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“

In Bremen besteht die Besonderheit, dass im Rahmen des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“ des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowohl die IQ-finanzierte Anerkennungsberatung bei der Arbeitnehmerkammer Bremen als auch die über Mittel des Landes in Kombination mit dem Europäischen Sozialfonds finanzierte Weiterbildungsberatung und die sog. aufsuchende Beratung existiert. Somit existiert neben dem IQ-Monitoring der Anerkennungsberatung (siehe Kapitel 3.1.1) noch das Monitoring des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zum Landesprogramm „Weiter mit Bildung und Beratung“. Der letzte Zwischenbericht hierzu wurde im Dezember 2016 vorgelegt (SWAH 2016). Die darin dargestellten Daten besitzen jedoch nicht die Tiefe des IQ-Monitorings. Der bilanzierte Zeitraum erstreckt sich vom 01.01.2015 bis zum 30.09.2016 und ist somit nicht deckungsgleich mit dem IQ-Landesbericht von Billand und Deuschle (2017). Die Schwierigkeit der Einordnung der dargelegten Befunde besteht darin, dass nicht alle Angebote des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“ sich dezidiert an Menschen mit Migrationshintergrund oder mit im Ausland erworbenen Qualifikationen richten.

Tabelle 3 stellt jedoch für alle Programmsegmente den Stand zum 30.09.2016 dar und ordnet diesen jeweils vor dem Hintergrund der 2014 formulierten Zielstellungen (SWAH 2014) als auch in Hinblick auf die Relevanz für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen ein.

Tabelle 3: Ergebnisse des Programms „Weiter mit Bildung und Beratung“

Programmsegment	Stand zum 30.09.2016	Kontrolle des Grad der Zielerreichung	Relevanz für die Anerkennung
Beratung zur beruflicher Weiterbildung und zur Bildungsprämie des Bundes	670 Beratene (77 % weiblich, 33 % Migrationshintergrund, davon 156 in Bremerhaven)	Zielzahl: 500 pro Jahr; das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 875, wurde demnach nicht erreicht	prinzipiell vorhanden für Menschen mit Teilerkennungen, aber bisher wenige Menschen mit Migrationshintergrund in der Beratung
Vergabe der Bildungsprämien	306 Vergaben	Zielzahl: 250 pro Jahr; das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 437, wurde demnach nicht erreicht	eher gering, da Bildungsprämie auf bereits Erwerbstätige fokussiert ist
Vergabe Bremer Weiterbildungsscheck	266 Vergaben	Zielzahl: 100 pro Jahr; das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 175, wurde demnach übertroffen	eher gering, da Fokus auf Betriebe, aber es können auch Kompetenzfeststellungen finanziert werden
Beratung von kleinen Betrieben zu beruflicher Weiterbildung	186 Betriebe, davon 36 in Bremerhaven	Zielzahl: 170 KMU pro Jahr, das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 298, wurde demnach nicht erreicht	eher gering, da Fokus auf Unternehmen
Aufsuchende Beratung in Gröpelingen	53 Beratene (81 % weiblich, 100 % Migrationshintergrund)	Zielzahl: 100 Beratene pro Jahr, das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 175, wurde demnach nicht erreicht	eher hoch hinsichtlich der Zielgruppe, wenngleich eher geringes Potenzial für Anerkennungen
Beratung zu Nachqualifizierung und Nachholen des Berufsabschlusses	306 Beratene (47 % weiblich, 58 % Migrationshintergrund, davon 30 in Bremerhaven)	Zielzahl: 500 Beratungen pro Jahr, das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 875, wurde demnach nicht erreicht	eher gering, da Fokus auf das Nachholen von Berufsabschlüssen
Erfolgreiche Externenprüfung abgelegt	66 Personen (48 % weiblich, 56 % Migrationshintergrund)	Zielzahl von 100 pro Jahr, das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 175, wurde demnach nicht erreicht	Relevanz für Personen ohne Dokumente durchaus vorhanden, wenngleich Hürden vorhanden sind (siehe Kapitel 4)
Beratung zu im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen	753 (41 % weiblich, 100 % Migrationshintergrund, davon 150 in Bremerhaven)	Zielzahl von 250 Personen pro Jahr, das ergibt bei 7 Quartalen eine Zielzahl von 438, wurde demnach übertroffen	sehr hoch

Eigene Darstellung auf Datengrundlage von SWAH 2014 und SWAH 2016

Wie die Zusammenstellung zeigt, ist die Bilanzierung des Programms „Weiter mit Bildung und Beratung“ nur bedingt für eine Analyse im Themenbereich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen geeignet. Zu viele Programmsegmente zielen nicht dezidiert auf Personen mit im Ausland erworbenen Kompetenzen, wenngleich eine Relevanz von einzelnen Formaten theoretisch durchaus vorhanden ist (z. B. Weiterbildungsberatung für Personen mit Teilerkennungen, die sich weiterbilden möchten; Externenprüfung für Betroffene mit unvollständigen Dokumenten; Weiterbildungsscheck für Kompetenzfeststellungen). In der bisherigen Praxis ist jedoch vor allem die Anerkennungsberatung das zentrale Beratungsangebot für Menschen mit ausländischen Qualifikationen. Auffällig ist zudem, dass Zielzahlen vielfach deutlich unterschritten worden. Dies ist jedoch vor allem in Zusammenhang mit erheblichen personellen Diskontinuitäten und unbesetzten Stellen zu sehen (siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.5).

3.2 Zahlen zu Anerkennungen in Bremen

Wie die Darstellungen in Kapitel 1.3.1 zeigen, gibt es durchaus erhebliche Unterschiede zum Beispiel hinsichtlich der Quantität bestimmter Referenzberufe zwischen den Angaben der Anerkennungsberatungsstellen und den letztendlich gestellten Anträgen sowie erteilten Anerkennungsbescheiden. Vor diesem Hintergrund wären Informationen zu den bei den zuständigen Stellen gestellten Anträgen und deren Ausgang hilfreich. Während eine solche Landesstatistik zum Thema Anerkennung in insgesamt zehn Bundesländern¹⁹ geführt wird, existieren solche Daten für Bremen bisher nicht (zu den Gründen siehe Kapitel 2.5). Dabei böte eine solche Landesstatistik, das zeigen die

¹⁹ Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen.

Darstellungen aus den anderen Bundesländern, wichtige Informationen zur Steuerung der Verfahrensabläufe. Dazu gehören unter anderem:

- Anzahl der Verfahren nach Berufsgruppen zur Fachkräftesteuerung und zur Planung von Informationskampagnen im Rahmen der Fachkräfteakquise,
- Anzahl von unbearbeiteten Verfahren nach Berufsgruppen zur Nachsteuerung von Personal in den zuständigen Stellen,
- Anerkennungsquoten nach Berufsgruppen zur Nachsteuerung im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen.

Obgleich eine offizielle Landesstatistik in Bremen fehlt, hat der Bremer Senat im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage der CDU-Fraktion zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Bremen (Bremische Bürgerschaft 2016) die für die Anerkennung zuständigen Stellen angeschrieben. Die Ergebnisse auf Basis von 19 Rückmeldungen stellt Tabelle 4 dar.²⁰ Punktuell wurden diese Werte mithilfe der Angaben aus den Experteninterviews für das Jahr 2016 vervollständigt. Obwohl die Angaben laut Senat von den zuständigen Stellen stammen, haben diese teilweise in den Experteninterviews die Datenherkunft und Plausibilität grundsätzlich infrage gestellt. Offen blieb zudem, wie eine Landesstatistik einheitlich mit folgenden Fragestellungen umgeht:

- Zählt für die Statistik eines Jahres das Antrags- oder das Bescheiddatum?
- Werden sowohl vorläufige Bescheide mit Auflagen als auch endgültige Bescheide nach Aufлагenerfüllung in die Statistik einberechnet?
- Umgang mit Verlängerungsanträgen und Wiederholungsanträgen nach Stellenwechsel bei Anträgen auf Berufszulassung.

²⁰ Es wurden nur die Berufsgruppen mit mehr als 20 Verfahren zwischen 2013 und 2015 aufgelistet. Sonstige Zahl der Verfahren (2013-2015) bei Architekten (0), medizinischen Fachangestellten (2), Rechtsanwälte/Notare (0), Berufe im Garten- und Landschaftsbau (12), Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst sowie Hauswirtschaft (3), Altenpflege/Altenpflegehilfe (0), Steuerberater/Steuerfachangestellte (0) sowie zahnmedizinische Fachangestellte (0).

Tabelle 4: Anerkennungsverfahren in Bremen nach Jahren²¹

Berufsgruppe	2013	2014	2015	2016
Medizinische Berufe, Apotheker/-innen	133 Verfahren 50 Approbationen 70 Berufserlaubnisse 4 Ablehnungen	122 Verfahren 41 Approbationen 77 Berufserlaubnisse 4 Ablehnungen	120 Verfahren 38 Approbationen 82 Berufserlaubnisse	steigende Zahl der Verfahren
Gesundheitsfachberufe	12 Verfahren 2 Anerkennungen 10 Teilerkennungen	45 Verfahren 15 Anerkennungen 24 Teilerkennungen 6 Ablehnungen	74 Verfahren 10 Anerkennungen 58 Teilerkennungen 6 Ablehnungen	steigende Zahl der Verfahren
Staatlich geprüfte Erzieher/-innen, sozialpädagogische Assistenz, Techniker	46 Verfahren 27 Anerkennungen 19 Ablehnungen	28 Verfahren 26 Anerkennungen 2 Ablehnungen	33 Verfahren 26 Anerkennungen 8 Ablehnungen	58 Verfahren 3 Anerkennungen 55 Ablehnungen
Ingenieure	19 Verfahren 16 Anerkennungen 2 Ablehnungen	27 Verfahren 26 Anerkennungen 1 Ablehnungen	43 Verfahren 28 Anerkennungen 5 Ablehnungen	97 Verfahren 86 Anerkennungen 3 Ablehnungen
Alle nicht handwerklichen Gewerbeberufe ²²	19 Verfahren 11 Anerkennungen 8 Teilerkennungen	29 Verfahren 20 Anerkennungen 1 Teilerkennungen	20 Verfahren 12 Anerkennungen 8 Teilerkennungen	k. A.
Lehrer/-innen	k. A.	12 Verfahren 6 Anerkennungen 3 Teilerkennungen 3 Ablehnungen	50 Verfahren 8 Anerkennungen 12 Teilerkennungen 30 Ablehnungen	k. A.
Handwerkliche Berufe	9 Verfahren 7 Anerkennungen 2 Teilerkennungen	17 Verfahren 7 Anerkennungen 9 Teilerkennungen 1 Ablehnung	14 Verfahren 7 Anerkennungen 6 Teilerkennungen 1 Ablehnung	k. A.
B.A. Elementarpädagogik, B.A. Soziale Arbeit	18 Verfahren 15 Anerkennungen 2 Ablehnungen	12 Verfahren 9 Anerkennungen 3 Ablehnungen	8 Verfahren 8 Anerkennungen	11 Verfahren, Tendenz 2017 weiter steigend
Juristische Hochschulabschlüsse	7 Verfahren 4 Ablehnungen	13 Verfahren 1 Zulassung zur Eignungsprüfung 8 Ablehnungen	18 Verfahren 2 Zulassungen zur Eignungsprüfung 14 Ablehnungen	k. A.

Eigene Darstellung auf Datengrundlage von Drucksache 19/350 der Bremischen Bürgerschaft (2016) sowie Expertenaussagen für das Jahr 2016

Tabelle 4 macht deutlich, dass die Zahl der Verfahren je nach Berufsgruppe und zuständiger Stelle doch erheblich schwanken. Die häufigsten einzelnen Referenzberufe stellen in Bremen analog zur Bundesstatistik die medizinischen und Gesundheitsfachberufe sowie Erzieherinnen und Erzieher, Ingenieure bzw. Ingenieurinnen sowie Lehrerinnen und Lehrer dar. Ebenfalls zeigt sich, dass die Anerkennungsquoten je nach Referenzberuf und Jahr deutlich schwanken. Sehr hohe Anerkennungsquoten sind demnach beim Ingenieurberuf feststellbar, während Ablehnungen im Lehrerberuf oder bei juristischen Hochschulabschlüssen deutlich in der Mehrheit sind. Bei den staatlich geprüften Erziehern und Erzieherinnen gibt es erhebliche Differenzen in den Anerkennungsquoten im Vergleich der einzelnen Jahre.²³

3.3 Ergebnisse einer Online-Umfrage bei den zuständigen Stellen

Im April und Mai 2017 fand die im Rahmen dieses Forschungsprojekts geplante Online-Umfrage bei den zuständigen Stellen in Bremen zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes statt. Aufgrund der Gleichzeitigkeit der Befragung mit der eher qualitativ fokussierten Abfrage des Senats zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Berufsanerkennung im Land Bremen (Bremische Bürgerschaft 2017²⁴) war die Beteiligung an der gemeinsamen Online-Umfrage von iaw, Arbeitnehmerkammer und IQ Netzwerk Bremen eher gering,²⁵ sodass hier auf eine starke Diffe-

²¹ Die Darstellung erfolgt aggregiert nach zuständigen Stellen; Differenzen zwischen Verfahren und Entscheidungen resultieren aus noch offenen Verfahren oder zurückgezogenen Anträgen. Die falsch angegebene Summe von 33 anstatt 34 Verfahren bei staatlich geprüfte Erzieher/-innen, sozialpädagogische Assistenz, Techniker im Jahr 2015 findet sich so auch in der Quelle wieder (Bremische Bürgerschaft 2016).

²² Die Zahlen der Handelskammer Bremen und der IHK Bremerhaven wurden addiert.

²³ Anerkennungsquote 2013 (59 %), 2014 (93 %), 2015 (79 %) und 2016 (5 %).

²⁴ Diese Befunde werden aufgrund des qualitativen Fokus sowohl in Kapitel 2 als auch nach Berufsfeldern differenziert in Kapitel 4 dargestellt.

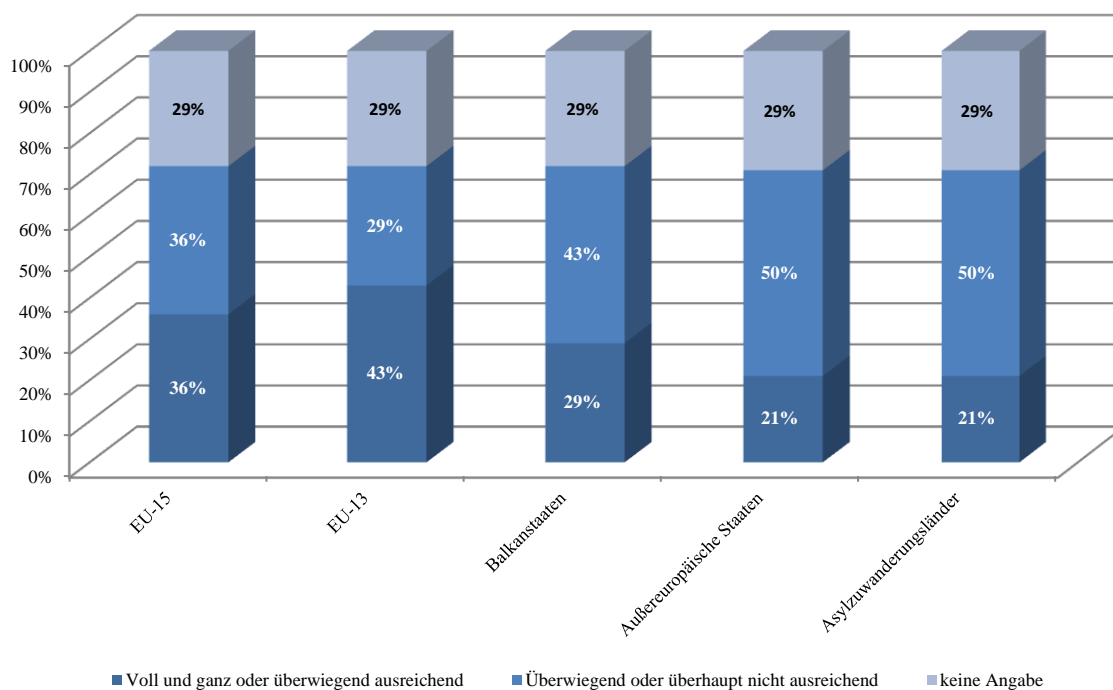
²⁵ Insgesamt gab es 14 vollständige Antworten, wobei zum Teil zahlreiche Befragte die Möglichkeit der Antwortverweigerung nutzten.

renzung der Ergebnisse z. B. nach Form der zuständigen Stelle oder Art des zu bescheidenden Berufs verzichtet wird.

Generell deuten die Ergebnisse auf eine sehr heterogene Anerkennungslandschaft in Bremen hin. So werden die gesetzlichen Grundlagen zwar in der Tendenz als voll und ganz (14 %) oder überwiegend ausreichend (42 %) bewertet. Ebenso beurteilen Befragte die rechtlichen Rahmenbedingungen als eher unzureichend (21 %) oder machen diesbezüglich keine Angaben (21 %). Ähnlich polarisierte Ergebnisse zeigen sich bei der Frage nach der Bewertung der berufsspezifischen Ausführungsbestimmungen.

Auch die personellen Rahmenbedingungen werden sehr ambivalent bewertet. Während gut zwei Drittel die personellen Ressourcen als voll und ganz oder überwiegend ausreichend ansehen, merken die übrigen Befragten in diesem Bereich Defizite an oder machen auch hier keine Angaben. Des Weiteren wird deutlich, dass eine Reihe von Befragten angibt, dass nur wenig Wissen über die Ausbildungsinhalte in anderen Staaten in ihren zuständigen Stellen vorgehalten werde, insbesondere bei Ländern außerhalb der Europäischen Union (siehe Abbildung 18). Dies wird jedoch von einzelnen zuständigen Stellen dadurch ausgeglichen, dass sie alle Begutachtungen durch die ZAB oder eine Zentralstelle der zuständigen Stelle durchführen lassen, wo kompaktes und vollumfängliches Wissen gebündelt sei.

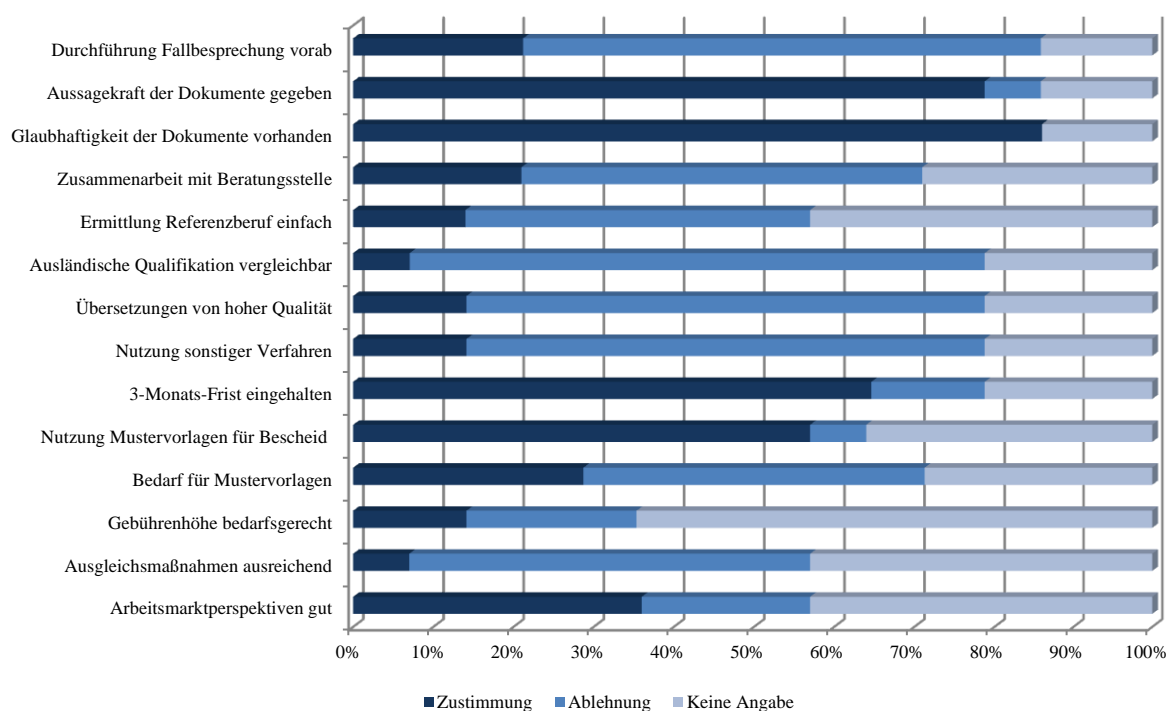
Abbildung 18: Wissen über Ausbildungsinhalte in anderen Staaten



Eigene Darstellung auf Datengrundlage der Online-Umfrage des iaw/Arbeitnehmerkammer 2017

Ferner wurden die Befragten gebeten, zu einer Reihe von qualitativen Aussagen eine Einschätzung vorzunehmen. Die Ergebnisse der Befragung sind in Abbildung 19 dargestellt. Sie zeigen wiederum ein sehr ambivalentes Bild: So wird Aussagen in Hinblick auf die Aussagekraft und die Glaubhaftigkeit der Dokumente fast durchweg zugestimmt. Auch den Aussagen zum Einhalten der Verfahrensdauer und der Nutzung von Mustervorlagen wird überwiegend zugestimmt. Bei den übrigen Merkmalen stimmt jeweils die Mehrheit nicht zu oder macht überwiegend keine Angabe, so z. B. bei der Frage, ob die vorhandenen Ausgleichsmaßnahmen ausreichend sind oder ob die Arbeitsmarktperspektiven im Anschluss an die Anerkennung gut sind. Besonders auffällig sind die starken Ablehnungen in den Bereichen „Ausländische Qualifikationen sind vergleichbar mit hiesigen Ausbildungsinhalten“, „Nutzung sonstiger Verfahren bei unvollständigen Dokumenten“ und „Qualität der Übersetzungen ist hoch“.

Abbildung 19: Qualitätsmerkmale des Anerkennungsverfahrens in Bremen



Eigene Darstellung auf Datengrundlage der Online-Umfrage des iaw/Arbeitnehmerkammer 2017

Ein weiterer Bereich der Befragung bildete die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen mit anderen am Anerkennungsverfahren beteiligten Akteuren. Dabei zeigen die Befragungsergebnisse für die Zusammenarbeit mit der Anerkennungsberatungsstelle, der IQ-Netzwerk-Koordination und den Weiterbildungsträgern fast ausschließlich gute bzw. eher gute Bewertungen, wobei die Anzahl des Items „keine Angabe“ bei dieser Frage mit fünf bis zehn auffällig hoch liegt. Lediglich die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter bewerteten zwei Befragte mit eher schlecht.

Abschließend wurden in einer offenen Frage Handlungsbedarfe abgefragt. Die Angaben hierzu sind sehr divers und betreffen folgende Bereiche:

- Entwicklung von Ausgleichsmaßnahmen,
- Entwicklung von Kompetenzfeststellungsverfahren bei fehlenden Dokumenten,
- stärkere Verbreitung der Informationen zu den Möglichkeiten der Anerkennung,
- bessere Vernetzung der am Verfahren beteiligten Akteure (auch überregional),
- Beseitigung von Personalengpässen in den zuständigen Stellen und bei der ZAB,
- Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl an Sprachkursen.

4 Herausforderungen und Problemstellungen am Beispiel ausgewählter Berufe

Personen, die einen Beruf in Bremen anerkennen lassen wollen, treffen während eines Anerkennungsverfahrens auf zahlreiche Herausforderungen: Die Zuständigkeiten und Gesetzesgrundlagen sind komplex, ein passender Referenzberuf ist oft nicht leicht zu finden, für ein Verfahren sind zahlreiche Unterlagen einzureichen und für eine vollständige Anerkennung ist häufig zusätzlich eine Anpassungsqualifizierung zu absolvieren. Ein Anerkennungsverfahren nimmt deshalb nicht selten mehrere Monate in Anspruch. Eine intensive Beratung der Antragstellenden ist dabei unentbehrlich (siehe Kapitel 2.1). Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, die Bedürfnisse von Zugewanderten mit den bestehenden Strukturen in Bremen zu vergleichen sowie entsprechende Problemlagen vertiefend zu beleuchten und daraus Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Dafür wurden vier Berufsgruppen ausgewählt, die nach der bisherigen Datenlage (siehe Kapitel 3.2) im Land Bremen die größte Nachfrage erfahren: Erzieher und Erzieherinnen, Lehrer und Lehrerinnen, Gesundheitsfach- und Heilberufe sowie Ingenieure und Ingenieurinnen.

Im Folgenden werden für die genannten Berufsgruppen die Abläufe der Anerkennungsverfahren beschrieben sowie dabei auftauchende Herausforderungen und Problemlagen dargestellt. Die hier verwendeten Informationen stammen aus Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Stellen, der Anerkennungsberatung, dem IQ Netzwerk sowie (wenn vorhanden) den zuständigen Qualifizierungsträgern. Zusätzlich wird die Mitteilung des Bremer Senats vom 25. April 2017 (Bremische Bürgerschaft 2017) als Informationsquelle herangezogen.

4.1 Anerkennungsverfahren von Erzieherinnen und Erziehern

Für die Anerkennung von Erzieherinnen und Erziehern ist die Senatorin für Kinder und Bildung (SKB) als zuständige Stellen verantwortlich. Innerhalb der Behörde sind zwei verschiedene Referate zuständig. Zunächst prüft das Referat 22 die Gleichwertigkeit der schulischen Ausbildung. Im Anschluss besteht die Möglichkeit im Referat 31 die staatliche Anerkennung zu erlangen. Insgesamt existieren für diese Berufsgruppe also zwei Anerkennungsverfahren. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichtes wird noch daran gearbeitet, die notwendigen zwei Anerkennungsverfahren in einem Verfahren zusammenzufassen (Bremische Bürgerschaft 2017).

Als Rechtsgrundlage gilt die Ordnung zur staatlichen Anerkennung von Erzieherinnen und Erziehern und Heilerziehungspflegerinnen und Heilerziehungspfleger vom 09. September 2010 (Brem.GBl. S. 235), zuletzt geändert durch Art. 1 VO der Neuregelung von Zuständigkeiten in elementar- und sozialpädagogischen Berufen vom 17.12.2015 (Brem.GBl. S. 665). Eine Ausführungsverordnung existiert zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht, jedoch wurden interne Verfahrensabläufe für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter entwickelt.

4.1.1 Ablauf des Verfahrens

Das Verfahren ist zweistufig. Zunächst wird im Referat 22 über die Gleichwertigkeit der staatlich geprüften Erzieherinnen und Erzieher beschieden. Dort werden nur vollständige Anträge bearbeitet. Antragstellende müssen die folgenden Unterlagen einreichen: einen Lebenslauf, eine Meldebescheinigung, eine Ausweiskopie, eine Erklärung darüber, dass der Antrag nicht schon in einem anderen Bundesland gestellt wurde, Zeugnisse im Original und deutscher Übersetzung sowie eine Fächerauflistung. Letztere fehlt in vielen Fällen. Im Anschluss werden alle Unterlagen an die ZAB versendet, der dann die inhaltliche Bewertung obliegt. Die Dauer dieser Bewertung variiert je nach Auslastung der Länderteams der ZAB zwischen drei Wochen und einem Dreivierteljahr. Es kommt vor, dass die ZAB gemahnt wird, woraufhin die Bewertung dann recht schnell per E-Mail eintrifft. Der Wortlaut der ZAB fließt meistens 1:1 in den Bescheid ein. Es wird im Bescheid kenntlich gemacht, welche Bewertung von der ZAB kommt, im Anschluss steht die Bewertung der Behörde. Für die Bescheide wurde durch von den zuständigen Juristen der SKB ein Muster entwickelt. Insgesamt ist dabei aber nur eine Ablehnung oder eine Anerkennung vorgesehen. Bei Ablehnungen wird im Bescheid aufgelistet, welche inhaltlichen Teile der Ausbildung noch fehlen und welche Maßnahmen notwendig wären, um diese nachzuholen. Ein Hinweis auf konkrete Module erfolgt nicht. Teilanerkennungen sind bisher nicht möglich, da es keine passenden Ausgleichsmaßnahmen gibt. Entsprechende Module wurden zum Zeitpunkt der Untersuchung noch im Referat 31 entwickelt.

Im Referat 22 werden zum Zeitpunkt der Untersuchung fast ausschließlich Ablehnungen erteilt. Im Jahr 2016 gab es insgesamt 58 Anträge, davon nur drei erfolgreiche Anerkennungen. Als Grund wird zumeist eine nicht vorhandene Gleichwertigkeit der Ausbildung aufgrund fehlender Inhalte in der Ausbildung benannt. Häufig fehlen Aspekte wie die Zusammenarbeit mit Eltern, sozialen Diensten oder Erfahrungen im rechtlichen Bereich. Die ZAB mahnt oft Defizite in den Bereichen Heimerziehung und Sozialrecht an. Oft haben Antragstellende zwar mit Kindern gearbeitet, aber nicht im Vorschulbereich. Es wird von Konflikten mit der Anerkennungsberatung berichtet, da diese Personen immer wieder in die zuständige Stelle schickt, obwohl diese Defizite bekannt seien (vor allem bei Personen, die im Ausland Grundschullehramt studiert haben).

Im Anschluss an die Gleichwertigkeitsfeststellung im Referat 22 besteht im Referat 31 die Möglichkeit, eine staatliche Anerkennung zu erlangen. In der Regel haben Antragstellende dafür fünf Jahre Zeit (Ausnahmen sind möglich). Für die staatliche Anerkennung müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein: der B2-Sprachnachweis, eine positive Praxisbeurteilung, das erfolgreiche Absolvieren der Module und Kurse im Anpassungslehrgang, ein unauffälliges Führungszeugnis und das Bestehen des Colloquiums. Im Jahr 2016 gab es insgesamt 27 Verfahren zur staatlichen Anerkennung.

Bei dem Anpassungslehrgang handelt es sich quasi um ein „individualisiertes Anerkennungsjahr“. Über seinen Umfang wird in einem individuellen Beratungsgespräch entschieden. Er besteht aus Modulen, die vom Paritätischen Bildungswerk und dem IQ Netzwerk entwickelt wurden. Für die Teilnahme an den Modulen werden die Teilnehmenden – wenn nötig – von der Praxis freigestellt. Ergänzend dazu müssen Praxisanteile in einer Einrichtung absolviert werden. Diese Praxisanteile sind die wichtigste Vorbereitung auf das Colloquium. Die Dauer des Praxisanteils variiert je nach bisheriger Berufserfahrung und individueller Entscheidung, in der Regel handelt es sich um 12 Monate, dies ist auch aus sozialversicherungsrechtlichen Gründen sinnvoll, da ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I entsteht. Weiterhin müssen praxisbegleitende Veranstaltungen des regulären Anerkennungsjahres besucht werden. Einige Antragsteller absolvieren erst Module und sammeln anschließend Praxiserfahrung und absolvieren die praxisbegleitenden Veranstaltungen. In diesem Fall kann das Verfahren 24 Monate dauern. Insgesamt sind – je nach Bedürfnissen – hier individuell verschiedene Arrangements möglich. Wenn bei Antragstellenden eine Nähe zur sozialen Arbeit erkennbar und ein Erfolg des Verfahrens absehbar ist, werden die Personen bereits in die Module geschickt, um das Verfahren zu beschleunigen. Oft sind die Dokumente aber gut vorbereitet, dabei wird vor allem die Vorbereitung und Beratung von Frauen in Arbeit und Wirtschaft (FAW) sehr geschätzt.

Antragsteller haben oft große Angst vor dem Colloquium. Die Erfolgsquote ist aber ähnlich wie bei anderen Berufspraktikanten. Wenn jedoch die Unsicherheit zu groß ist, wird die Teilnahme am Colloquium nicht empfohlen, da es nur zweimal absolviert werden kann. Insgesamt erfolgt eine sehr enge Betreuung der Antragstellenden, es werden immer individuelle Lösungen gesucht, die Berufsbiografie wird sehr genau angesehen, um geeignete Lösungen anzubieten. Die Arbeitsmarktperspektiven nach einer staatlichen Anerkennung sind sehr gut.

4.1.2 Kursangebot des Paritätischen Bildungswerkes

Anfang 2015 startete das Kursangebot als IQ-Projekt beim Paritätischen Bildungswerk (PBW). Die Kurse wurden in enger Abstimmung mit dem Referat 31 entwickelt. Das Referat 31 verweist auf die Angebote und im PBW erfolgt die Beratung. Darüber hinaus existiert eine enge Zusammenarbeit mit FAW und der Anerkennungsberatungsstelle. Die Module basieren auf dem länderübergreifenden Lehrplan sowie dem Bremer Rahmenlehrplan und den Anforderungen an die Lernentwicklungsdokumentation (LED). Das Kursangebot ist, dank IQ-Finanzierung, mindestens bis 2018 kostenfrei. Alternative Finanzierungen für die Zeit nach IQ sind noch unklar, eine IQ-Verlängerung ist aber auch denkbar.

Bei Gleichwertigkeit als staatlich anerkannte Erzieherin oder anerkannten Erzieher werden verschiedene Module sowie ein Sprachkurs und eine individuelle Begleitung/Coaching für das Colloquium angeboten. Weitere Module werden ab Sommer 2017 starten und gezielt die von Referat 22 und ZAB angeführten Ausbildungsdefizite aufgreifen (z. B. Medienpädagogik). Die Modulzusammenstellung ist für jede Person individuell, es müssen nicht alle Module durchlaufen werden und ein Einstieg ist jederzeit möglich. Die Kurse sind für alle pädagogischen Fachkräfte (außer Lehrerinnen und Lehrer) geöffnet.

Nach Umstellung der Anerkennungspraxis des Referats 22 gibt es nur noch wenige potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die Module. Einige Personen müssen nach Ablehnung des Antrags als Erzieherin oder Erzieher den Umweg über die Anerkennung als Elementarpädagogin oder -pädagoge gehen. Der Antrag auf Anerkennung als Elementarpädagogin/Elementarpädagoge erfolgt direkt beim Referat 31. Wird dieser bewilligt, können Kurse beim PBW zur Vorbereitung auf die staatliche Anerkennung durchgeführt werden. Jedoch sind die Anforderungen im Bereich Sprache (C1 statt B2) für Elementarpädagoginnen und Elementarpädagogen höher und das Colloquium dadurch schwieriger. Aber durch die Teilnahme an den Kursen des PBW können Teilnehmerinnen und Teilnehmer ggf. erneut einen Antrag im Referat 22 zur Anerkennung als Erzieher stellen. Hier entsteht ein Paradox: In den Einrichtungen arbeiten Erzieherinnen und Erzieher sowie Elementarpädagoginnen und Elementarpädagogen dann oft auf denselben Stellen. Bisher haben etwa 20 Personen seit August 2015 die Module durchlaufen. Erfahrungen aus diesen Kursen zeigen, dass der Referenzberuf oft nicht zu 100 Prozent passend ist, Teile aber eigentlich immer übertragbar sind. Im Ausland absolvieren viele für diesen Beruf ein Studium, von den 20 Kursteilnehmern haben 16 ein Bachelorstudium absolviert.

Eine gute Verzahnung von Theorie und Praxis ist möglich, wenn Module parallel zur Praxis laufen. Aber die Parallelität von Praxisphase im Anerkennungsjahr und den Modulen ist für die Teilnehmenden oft eine zu hohe Belastung. Zudem müssten Träger die Teilnehmenden, zusätzlich zu den ohnehin erfolgenden Freistellungen im Aner-

kennungs-jahr, freistellen. Eine mögliche Alternative wäre eine Arbeitserprobung, z. B. ein kurzzeitiges Praktikum ohne Mindestlohn, in Abstimmung mit dem Jobcenter.

Die Suche nach Praxisstellen läuft unproblematisch, dafür können gute Kontakte des PBW genutzt werden. In der Praxis machen Teilnehmende jedoch unterschiedliche Erfahrungen. Ein Erfolg ist auch von Anleitern abhängig: Es gibt sehr gute Anleiterinnen und Anleiter mit einer sehr dialogischen Haltung, teilweise bilden Kitas Tandems von Erzieherin mit Erst- und Zweitsprache Deutsch und sehen in der anderen Muttersprache auch eine besondere Chance in der Elternarbeit. Erfahrungen zeigen aber auch, dass Teilnehmende ein geringes Selbstbewusstsein durch negative Rückmeldung von Anleitern bzw. Anleiterinnen aus der Praxis entwickeln. Hier entstehen Verunsicherungen durch unterschiedliche pädagogische Vorstellungen. Teilweise wird auch perfektes Deutsch gefordert, was die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zusätzlich verunsichert. Bei schlechten Erfahrungen und Konflikten vermittelt das Referat 31 und rät unter Umständen auch zu Einrichtungswechseln.

Als besonders zentral gilt es im Kurs, die Teilnehmenden auf das Pädagogik-Verständnis in Deutschland vorzubereiten, das beispielsweise eher von Partizipation denn von Disziplin geprägt ist. Das Colloquium und der Colloquiumsbericht stellen ebenfalls hohe Anforderungen an die ausländischen Fachkräfte. Die Arbeitsmarktperspektiven sind jedoch hervorragend. Alle, die das Colloquium erfolgreich absolvieren, haben im Anschluss einen Job gefunden. Dabei stellt sich vor allem das enge Coaching als Erfolgsgarant heraus.

4.1.3 Herausforderungen und Problemanlagen

In den Vorjahren war im Referat 22 eine Sachbearbeiterin auf unterer Dienstebene mit nur geringem Beschäftigungsvolumen für die Anerkennung zuständig. Diese hat weitestgehend alle Anträge positiv beschieden (daher 26 Anerkennungen in 2015, siehe Tabelle 4). Eine Kontrolle gab es nicht. Kitas übten daraufhin Kritik an diesen Personen im Anerkennungs-jahr. Diese wiesen vor allem sprachliche und pädagogisch-kulturelle Defizite auf. Da die Erzieherinnen und Erzieher auch mit Netzwerken kommunizieren und Berichte schreiben müssen, sind diese Fähigkeiten aber von zentraler Bedeutung. Es bestand große Sorge vor einer Qualitätsabsenkung. Deshalb wurde in der Behörde umgesteuert, die Aufgabe auch einer Referatsleitung teilweise (5%) und zwei Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter (jeweils aber auch nur 5%) übertragen.

Die **Personalausstattung** wird insgesamt als nicht ausreichend empfunden. Das Referat 22 sieht einen Mehrbedarf von 0,75 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Das Referat 31 merkt an: „Aktuell hat die Anzahl der Anträge auf Bewertung der im Ausland erworbenen Abschlüsse exorbitant zugenommen sowie die Vielfalt der zu bewertenden Abschlüsse. Um Fachstandards wie z. B. Bearbeitungszeiträume einzuhalten, qualitativ angemessen und kultursensibel die Antragsbearbeitung durchzuführen, wäre eine Fachstelle bzw. ein ausgewiesenes Beschäftigungsvolumen notwendig“ (Bremische Bürgerschaft 2017: 18). Zum Zeitpunkt der Studie war bereits absehbar, dass im Referat 22 erneut ein Personalwechsel stattfinden wird und aus Gründen des Personalmangels keine Übergabe möglich ist.

Problematisch ist vor allem auch die hohe Anzahl von Ablehnungen im Referat 22, welche die Antragstellenden sehr frustrieren. Eine individuelle Prüfung ist aufgrund des Personalmangels nicht möglich. Es erfolgt eine bloße Entscheidung nach Aktenlage und ZAB-Bewertung. Ein Widerspruch ist nicht zugelassen, weil es keine höhere Stelle als die SKB gebe, die diesen Widerspruch bearbeiten könnte, deshalb ist nur eine Klage zulässig. Derzeit seien zwei **Klagen** beim Verwaltungsgericht anhängig. Ergebnisse der Klagen könnten den Umgang mit dem Verfahren nochmals ändern, Juristen der SKB müssten dann ggf. neue Vorlagen entwickeln.

So ist es auch auf die geringe Personaldecke zurückzuführen, dass **Teilanerkennungen** bisher nicht möglich sind. So wird einerseits angegeben, dass – mit Bezug auf das BremBQFQ – Teilanerkennungen bisher nicht beantragt wurden: „Die Frage wird dahin gehend verstanden, ob gemäß § 13 c BremBQFG partielle Berufszugänge gewährt wurden. § 13 c BremBQFG sieht vor, dass solche partiellen Berufszugänge lediglich auf Antrag und auf Einzelfallbasis zu gewähren sind. Solche Anträge lagen im Bereich der sozialpädagogischen Fachkräfte bislang nicht vor“ (Bremische Bürgerschaft 2017: 11). Laut Expertenaussagen sind Teilanerkennungen bisher nicht möglich, weil keine Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen existieren. Hier fehlt es noch an konkreten Angeboten. Ein individueller Anpassungsbedarf müsste im Referat 22 eingeschätzt werden. Dafür ist eine Aufstockung der Personaldecke dringend erforderlich.

Ähnlich ist es im Umgang mit **sonstigen Verfahren**. Die SKB verweist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit der Ablehnung: „§ 12 Absätze 1 bis 6 BremBQFG enthalten sehr detaillierte Vorgaben, welche und in welcher Form Unterlagen beizubringen sind. Diese werden eingehalten. Da die Vorgaben so detailliert sind, wurde eine Abstimmung mit anderen Bundesländern bislang nicht für erforderlich gehalten. Werden die Dokumente nicht vorgelegt, obwohl der Antragsteller diese vorlegen könnte, kann dies im Ergebnis zu einer Ablehnung des Antrages wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten gemäß § 26 Absatz 2 Satz 1 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) führen“ (Bremische Bürgerschaft 2017: 13).

Übersetzungen werden manchmal als sprachlich sehr schlecht eingestuft, es sind nicht immer alle relevanten Daten ersichtlich. Hinsichtlich der **Sprachnachweise** ist die Abstimmung mit dem Jobcenter noch verbesserbar. Dazu müssten den Fallmanagern und Fallmanagerinnen die Abläufe der Anerkennung besser bekannt sein, diese könnten dann gleich in die entsprechenden Sprachkurse vermitteln, damit keine Zeit verloren geht. Ohne Sprachnachweise kann keine staatliche Anerkennung erfolgen. In diesem Zusammenhang besteht das Problem, dass **Internetseiten** nicht aktuell sind. Sprache stellt insgesamt eine große Herausforderung dar. Zu Beginn der Kursangebote beim PBW erfolgt i. d. R. eine Sprachstandserhebung per Test. Für Berufssprache sind Teilnehmende aber oft nicht hinreichend vorbereitet. Deshalb ist die Entwicklung eines Kursangebots „Deutsch für pädagogische Fachkräfte“ von zentraler Bedeutung.

Die **rechtlichen Rahmenbedingungen** werden vom Referat 31 als positiv bewertet. Die berufliche Praxis im Heimatland soll berücksichtigt werden, damit hat die zuständige Stelle ausreichend Ermessensspielraum. Jedoch wird ein großer Bedarf für Schulungen und Fortbildungen für die Mitarbeiter ausgemacht, die Verfahren bescheiden. Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bessere Kenntnisse vom interkulturellen Kontext und im Umgang mit Verfahren haben, dann müssten weniger Verfahren zur ZAB geschickt werden.

In diesem Zusammenhang sei auch der Aufbau einer Landesdatenbank (Land, Beruf, Hintergrund der Ausbildung, Chancen auf Gleichstellung, Teilerkennung etc.) zu empfehlen, die fortlaufend gefüllt wird, beispielhaft sei hier die Stadt München. Wünschenswert seien auch Fachtagungen auf Landesebene, damit die verschiedenen Stellen voneinander wissen und nicht an allgemeine Beratungsinstanzen zurückverweisen müssen, wenn für die Antragstellenden ein anderer Referenzberuf ausgemacht wird.

4.2 Anerkennungsverfahren von Lehrerinnen und Lehrern

In Bremen ist das Anerkennungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer besonders komplex, weil insgesamt drei verschiedene Institutionen zuständig sind: Bei der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (SWGv)/Abteilung Wissenschaft ist das staatliche Prüfungsamt (StaPA) für die Anerkennung ausländischer Lehrerinnen und Lehrer aus der EU und aus Drittstaaten zuständig. Außerdem die Senatorin für Kinder und Bildung (SKB), in Verantwortung für das Landesinstitut für Schule (LIS), das für die Praxisausbildung zuständig ist. Und zuletzt auch das Zentrum für Lehrerbildung (ZfL) an der Universität Bremen, das die theoretische Ausbildung ausführt. Rechtsgrundlage ist das Bremische Anerkennungsgesetz (BremBQFQ). Die SKB (2016) hat darüber hinaus einen Entwurf für eine „Verordnung zur Anerkennung ausländischer Lehrerberufsqualifikationen (AV-L)“²⁶ vorgelegt. Dieser befindet sich zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichtes nach der zweiten Befassung in der Deputation für Kinder und Bildung noch in Abstimmung mit der SWGV. Bis zum Inkrafttreten der AV-L werden Verfahren auf Rechtsgrundlage des BremBQFQ und der einzuholenden fachlichen Bewertung durch die ZAB bei der Kultusministerkonferenz entschieden.

4.2.1 Ablauf des Verfahrens

Die Antragstellenden kommen in der Regel zunächst in die Anerkennungsberatung und werden von dort zur zuständigen Stelle, der SWGV, weitergeleitet. Diejenigen, die noch nicht in der Anerkennungsberatung waren, werden von den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der SWGV vor Beginn des Verfahrens in die Anerkennungsberatung geschickt. Eine Aufklärung über das Verfahren im Vorfeld wird von der Behörde sehr geschätzt, weil dadurch Zeit und Ressourcen gespart werden können. Perspektivisch ist es geplant, die Informationen für Antragstellende im Internet einheitlich zu gestalten. In einer entsprechenden Arbeitsgruppe arbeiten Vertreterinnen und Vertreter des StaPA/SWGV, des LIS, von Frauen in Arbeit und Wirtschaft (FAW), der Anerkennungsberatung und der Universität/ZfL zusammen. Das Ziel ist, für die Betroffenen größtmögliche Transparenz herzustellen und klare Wege aufzuzeigen. Dabei soll zum Beispiel auch deutlich werden, dass der erste Weg der Antragstellenden immer in die Anerkennungsberatung führen soll.

Um den Antrag stellen zu können, sind die vollständig übersetzten Zeugnisse, ein Lebenslauf sowie Arbeitszeugnisse bei der Behörde einzureichen. Das StaPA sendet die Unterlagen immer an die ZAB zur Bewertung. Ein Bescheid kann erst ausgestellt werden, wenn alle Unterlagen vorliegen, dann beginnt auch die Frist für das Anerkennungsverfahren. Die Verfahrensdauer variiert jedoch stark nach Mitwirkung und Vollständigkeit der Unterlagen sowie der Verfahrensdauer bei der ZAB. Dort wird in Länderteams gearbeitet und je nach Nachfrage bei bestimmten Staaten kann die Wartezeit mehrere Monate betragen. Nach dem ZAB-Bescheid erfolgt eine bremenspezifische Prüfung

²⁶ Online einsehbar unter: <https://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/L60-19%20AV-L%202020Befassung%20-%20BF.pdf>, letzter Zugriff: 24.10.2017.

durch das StaPA. Dann erfolgt die Feststellung, ob ein Anpassungsbedarf erforderlich ist und abschließend die Bescheiderstellung.

Eine Anerkennung kann nur ausgestellt werden, wenn die antragstellende Person im Ausland eine vollständige Lehramtsbefähigung, in Form eines Lehramtsabschlusses mit zwei Fächern, erhalten hat. Ist dies nicht der Fall, kann eine Ein-Fach-Anerkennung, unter Feststellung von Anpassungsbedarf erfolgen. Eine Teilanerkennung im Sinne eines partiellen Berufszugangs für nur ein Fach ist nicht vorgesehen. Bei einer Ein-Fach-Anerkennung erfolgt keine Lehramts-, sondern nur eine Lehrbefähigung für das eine Fach. Dies erlaubt den Antragstellenden in diesem Fach zu unterrichten, hat aber vor allem tarifrechtliche Auswirkungen für die Lehrkräfte. Der Verfahrensablauf sieht generell einen Anpassungslehrgang für ein zweites Fach und damit eine vollständige Anerkennung vor. Bildungssenatorin Claudia Bogedan prüft aktuell jedoch gemeinsam mit ihren Länderkollegen aus Hamburg und Berlin, ob der Einsatz von sogenannten Ein-Fach-Lehrern sinnvoll und rechtlich möglich ist.

Um eine vollständige Lehramtsbefähigung zu erhalten, kann entweder ein weiteres Fach an der Universität studiert werden oder ein Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung für das gewünschte Fach absolviert werden. Die Person muss sich dann an die Universität Bremen wenden, ihr Studium – ggf. unter Anerkennung bereits erbrachter Studienleistungen im Ausland – dort abschließen und sich danach beim LIS für ein Referendariat bewerben. In diesen Fall werden insgesamt zwei Bescheide ausgestellt. In einem ersten Bescheid wird der Anpassungsbedarf festgelegt. Darin enthalten ist die Wahloption der Eignungsprüfung²⁷ oder des Anpassungslehrgangs, der in der Regel von den Antragstellenden gewählt wird, sowie der berufspraktische Anpassungsbedarf in Monaten. Maßnahmen müssen innerhalb von drei Jahren abgeschlossen sein, wobei Wartezeiten (zum Beispiel auf einen Platz an der Universität) nicht mitzählen. Der maximal mögliche Anpassungsbedarf liegt bei 90 Credit Points (CP) und 18 Monaten Praxis²⁸, wenn dieser überschritten wird, erfolgt eine Ablehnung.

Je nach festgestelltem Anpassungsbedarf wird vom StaPA die Höhe der nachzuzulohenden Credit Points an der Universität bestimmt. Die inhaltliche Festlegung der Maßnahmen erfolgt im Austausch mit dem Zentrum für Lehrerbildung, an das sich der/die Antragstellende mit dem Erstbescheid wendet. Dort können die Module – bei entsprechender Zulassung zum Studium – nachgeholt werden. Am LIS erfolgt anschließend die berufspraktisch ergänzende Ausbildung entsprechend der inhaltlichen Festlegung im Erstbescheid. Darin ist außerdem festgelegt, ob eine Referendariatszeit von sechs, 12 oder 18 Monaten erfolgen muss. Für jedes Jahr praktischer Berufserfahrung im Ausland kann ein halbes Jahr auf die berufspraktische Ausbildung angerechnet werden. Das LIS bespricht die Einzelmaßnahmen direkt mit den Betroffenen. Nach Absolvieren von Anpassungsmaßnahmen (in der Regel universitär und berufspraktisch) oder nach Bestehen der Eignungsprüfung wird ein endgültiger Bescheid über die Anerkennung erstellt, mit dem sich die Betroffenen um eine Stelle als Lehrkraft bewerben können.

4.2.2 Herausforderungen und Problemlagen

Insgesamt ist das Anerkennungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer deshalb besonders kompliziert, weil der Lehrerberuf in anderen EU- oder Drittstaaten anders geregelt ist als in Deutschland bzw. in Bremen und eine Anerkennung dadurch erheblich erschwert ist. Für das Bundesland Bremen besteht zunächst ein „**Zweigigliedrigkeitsproblem**“. In Bremen existiert keine Ausbildung für die Sekundarstufe I mehr. Viele Antragstellende bringen jedoch die Lehrbefähigung für die Sekundarstufe I mit, die hier nicht mehr anerkannt werden kann. In der Konsequenz können die Antragstellenden eine Anerkennung – ggf. unter Feststellung eines Anpassungsbedarfes – für das Lehramt Grundschule erhalten oder es wird ein Anpassungsbedarf für die Sekundarstufe II festgestellt. Bei Betroffenen entstehe oft Frustration, weil ihnen dieser Umstand oft nicht bekannt ist.

Darüber hinaus kommen viele Bewerberinnen und Bewerber mit nur einem abgeschlossenen Fach in das Anerkennungsverfahren, da dies in vielen anderen Ländern die übliche Ausbildung für den Lehrerberuf ist. Für eine vollständige Anerkennung in Bremen müssen jedoch zwei Fächer im Lehramt studiert werden. Betroffene Personen können dann nur für das eine Fach eine Lehrbefähigung erhalten. Dies wirkt sich jedoch auf die Bezahlung aus, eine tarifliche Vergütung kann dann nur nach Entgeltgruppe neun bis elf erfolgen. Sie müssen also entweder eine schlechtere Bezahlung oder eine mehrjährige Qualifizierung in Kauf nehmen. Eine **Ein-Fach-Anerkennung** als

²⁷ Im aktuellen Entwurf der „Verordnung zur Anerkennung ausländischer Lehrerberufsqualifikationen (AV-L)“ (SKB 2016) heißt es in § 11, Absatz 1: „Durch die Eignungsprüfung wird festgestellt, ob die teilnehmende Person die beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen besitzt, um den Lehrerberuf in dem angestrebten Lehramt auszuüben.“ Für das Verfahren und die Organisation ist das LIS zuständig. Antragstellende müssen spätestens sechs Monate nach Wahl der Eignungsprüfung die Möglichkeit haben, diese durchzuführen. Die Eignungsprüfung besteht aus einer schriftlichen Planung einer Unterrichtsreihe und der in dieser Reihe durchzuführenden Unterrichtsstunde; eine unterrichtspraktische Prüfung in dem anzuerkennenden Fach oder jeweils eine unterrichtspraktische Prüfung in den anzuerkennenden Fächern und jeweils ein 45- bis 60-minütiges Prüfungsgespräch im Anschluss an jede unterrichtspraktische Prüfung. Antragstellende sollen vor der Eignungsprüfung die Möglichkeit einer bis zu vierwöchigen Hospitation an einer Bremer Schule haben.

²⁸ Die reguläre Referendariatszeit beträgt 18 Monate.

Lehrer, und damit ein partieller Berufszugang, ist bisher in Bremen nicht vorgesehen, nach BremBQFQ und Artikel 4f der Richtlinie 2005/36/EG aber möglich, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. EU-Bürger haben darauf einen Anspruch, eine rechtliche Ungleichbehandlung von Drittstaaten-Angehörigen wäre aber nicht sinnvoll. Eine rechtliche Regelung könnte den Zugang zum Anerkennungsverfahren erleichtern, Antragstellenden Frustration ersparen und Bremen dadurch dringend benötigtes Lehrpersonal gewinnen.

Weiterhin kann ein Fach in Bremen nur anerkannt werden, wenn es im **Fächerkanon** in Bremen angeboten wird. Hintergrund ist, dass Antragstellende für eine vollständige Anerkennung entsprechende Anpassungslehrgänge in Bremen absolvieren können müssen. Ohne faktische Anpassungsmöglichkeiten kann entweder eine Eignungsprüfung für ein zweites Fach oder die Anerkennung nur eines Faches erfolgen. Dies betrifft vor allem die Anerkennung von Deutsch als **Zweit-/oder Fremdsprache (DaZ/DaF)** oder auch das Fach Sport, das in Bremen nicht mehr studiert werden kann. Perspektivisch wären hier Lösungen, wie eine Kooperation mit Niedersachsen (zum Beispiel der Universität Oldenburg) möglich und nötig, um die Abwanderung von Antragstellenden in andere Bundesländer zu verhindern. Ein Anpassungslehrgang für DaZ/DaF-Lehrkräfte wäre theoretisch möglich, da eine entsprechende Professur an der Universität Bremen vorhanden ist und die Praxisausbildung am LIS ebenfalls erfolgen könnte. Derzeit ist jedoch nach Angaben der Universität Bremen Deutsch als Fremdsprache (DaF) nicht als autonomer Studiengang präsent. Auch entsprechende Zertifikate können nicht erworben werden.²⁹

Das größte Problem in diesem Zusammenhang ist eine fehlende **Ausführungsverordnung**. Diese könnte alle zuvor beschriebenen Hürden lösen. Es existiert keine Rechtsgrundlage dafür, Fächer, die nicht im Bremer Fächerkanon sind, nicht anzuerkennen. Viele Antragstellende haben im Ausland Deutsch studiert. Das ist, nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Flüchtlingssituation, eine sehr nachgefragte Kompetenz. Die Kultusministerkonferenz (KMK)³⁰ empfiehlt jedoch DaZ/DaF nicht als Fach anzuerkennen, da sie nach KMK-Definition nicht zum Fächerkanon gehören. Die KMK geht eher von einer Querschnittsaufgabe Deutsch als Zweitsprache als Aufgabe für alle Lehrkräfte und Fächer aus (Baumann 2017). Einige Bundesländer erkennen diese Ausbildung trotzdem an, weil ein hoher Bedarf besteht und die KMK-Empfehlung rechtlich nicht bindend ist. Die DaZ-Anerkennung in Niedersachsen und Hamburg ist beispielsweise möglich und dadurch eine Abwanderung dieser Lehrkräfte ins Bremer Umland zu befürchten. Durch die fehlende Verordnung existieren bisher keine rechtssicheren Bescheide. Auch im Entwurf der Verordnung der SKB (2016) können Antragstellende wie bisher nur eine Lehrbefähigung für Deutsch als Zweit- oder als Fremdsprache erhalten, eine Anerkennung als Fach ist nicht vorgesehen. Lehrkräfte könnten dadurch in Vorklassen oder bei Weiterbildungsträgern eingesetzt werden. Dies ist für die Antragstellenden problematisch, weil sie ohne Lehramtsanerkennung schlechter bezahlt werden. Hier würde der kurzfristige Bedarf an Lehrkräften gegen die langfristige Anerkennung in einem sicheren Beruf stehen. Die Verordnung ist bisher an der Abstimmung zwischen den Behörden gescheitert. Aktuell ist unklar, ob und wann die Verordnung in Kraft tritt. Das StaPA hat in der Vergangenheit DaZ/DaF-Lehrkräfte nicht anerkannt. Der aktuelle Umgang mit der Anerkennung für diese Fächer ist unklar, hier widersprechen sich die Expertenaussagen.

Neben diesen grundsätzlichen Herausforderungen werden im Anerkennungsverfahren selbst Probleme identifiziert, deren Lösung das Verfahren insgesamt erleichtern und beschleunigen könnten. Zunächst **fehlen oft Nachweise** über die unterrichteten Fächer in Form von Arbeitszeugnissen. Werden die Dokumente der Antragstellenden nicht vorgelegt, obwohl sie diese vorlegen könnten, kann der Antrag laut SKB wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht, gemäß § 26 Absatz 2 Satz 1 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) abgelehnt werden (Bremische Bürgerschaft 2017). Ob und wie oft dieser Fall in der Praxis eingetreten ist, kann an dieser Stelle nicht gesagt werden.

Die Antragstellenden kommen zudem mit sehr unterschiedlichen **sprachlichen Voraussetzungen** in das Anerkennungsverfahren: Darunter sind sowohl Personen mit sehr geringen Deutschkenntnissen als auch Personen mit B1-Niveau und seltener auch B2-Niveau. Auch wenn das Sprachniveau rechtlich keine Voraussetzung für das Anerkennungsverfahren spielen darf, werden die Antragstellenden in der Erstberatung der SWGV darauf hingewiesen, dass sie faktisch für die notwendigen Anpassungsmaßnahmen C1- oder C2-Niveau erreichen müssen. Die Praxis der zuständigen Stellen in Bremen unterscheidet sich in diesem Punkt stark. Eine Vereinheitlichung der Verfahren in Form einer verstärkten Kooperation zwischen den Stellen wäre nach Senatsmeinung begrüßenswert (Bremische Bürgerschaft 2017).

²⁹ <http://www.fb10.uni-bremen.de/germanistik/fachgebiete/daz/daf.aspx>, letzter Zugriff: 30.10.2017.

³⁰ Innerhalb der Kultusministerkonferenz (KMK) arbeiten die für Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung sowie kulturelle Angelegenheiten zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder zusammen. Das Ziel ist, in Angelegenheiten mit länderübergreifender Bedeutung für möglichst viel Gemeinsamkeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur zu sorgen. Dafür kann die KMK Beschlüsse, Empfehlungen, Vereinbarungen oder auch Staatsabkommen verabschieden, die einen verbindlichen Rahmen vorgeben, rechtlich aber nicht bindend sind, weil bildungspolitische Kompetenzen im Hoheitsbereich der Länder liegen. <https://www.kmk.org/kmk/aufgaben.html>, letzter Zugriff: 25.10.2017.

Spezifische Qualifizierungsangebote sind hilfreich, um den Antragstellenden den Zugang zu erleichtern und das Verfahren zu beschleunigen. Dabei ist von großer Bedeutung, dass entsprechende Angebote den Bezug zur Fachsprache herstellen. Seit August 2017 wird ein IQ-Sprachkurs für Lehrkräfte³¹ mit Abschlüssen aus dem Ausland angeboten, der berufsbezogenen Deutschunterricht anbietet und dabei kulturelle Unterschiede in der Unterrichtspraxis einbezieht. Darüber hinaus ist für Ende 2017 eine interkulturelle Grundlagenschulung dieser Zielgruppe geplant, damit diese den interkulturell herausfordernden Situationen im Schulalltag besser begegnen können.

Als problematisch wird ferner angesehen, dass der Verein **Stadtteilschule** Personen (oft befristet) einstellt, die über keine formale Anerkennung verfügen, zum Teil werden auch Lehrerinnen und Lehrer ohne Abschluss bzw. bereits nach einem Bachelorabschluss eingestellt. Damit werden bei Personen Erwartungen geweckt, die bei Ablehnung der Anerkennung enttäuscht werden könnten. Hier ist es dringend erforderlich, ausreichend Transparenz herzustellen und die Antragstellenden bei einem Anerkennungsverfahren zu unterstützen.

Die **Personalausstattung** des StaPA reicht nicht aus, um alle Antragstellenden ausführlich zu beraten. Bayern konnte beispielsweise zusätzliche Kapazitäten in der Anerkennungsstelle für Lehrkräfte aufbauen. Dieses Personal ist in der Lage, die Antragstellenden, auch ohne ZAB-Beteiligung, zusätzlich anzuhören und zu beraten. Dadurch wird ein schnelleres Verfahren mit intensiver persönlicher Betreuung möglich. In Bremen verfügt die zuständige Stelle über weniger als ein Vollzeitäquivalent an Personal und kann deshalb keine entsprechende Betreuung gewährleisten. Die SWGV hält ein weiteres VZÄ für erforderlich (Bremische Bürgerschaft 2017).

Weiterhin sei auf die Problematik von **Doppelanträgen** hingewiesen. Diese sind in mehreren Bundesländern zwar rechtlich ausgeschlossen, aber praktisch scheitert eine Prüfung an einer fehlenden Datenbank, die aufgrund von Datenschutzproblemen nur schwer einzurichten ist. Es bedarf politischer Lösungen, um Doppelanträge zu vermeiden und dadurch Ressourcen in den zuständigen Stellen zu sparen.

Es existieren zudem große Unsicherheiten im Umgang mit **Landesstatistiken zu Anerkennungsverfahren**. Die Zahlen zu Anerkennungsverfahren müssen an das Statistische Landesamt gemeldet werden. Es ist jedoch unklar, welche Daten statistisch erfasst werden sollen. Möglich ist zum Beispiel, dass sowohl der Erstbescheid als auch der Endbescheid gemeldet werden, wodurch ein Verfahren zwei Mal in der Statistik auftauchen würde. Ebenfalls unklar ist, ob Antragsdatum oder Bescheiddatum für die Jahresstatistik verwendet werden sollen und welches Kriterium für die Nationalität gilt. In Statistiken des IQ Netzwerkes wird beispielsweise nach Ausbildungsort und Staatsangehörigkeit unterschieden. Dieses Vorgehen wäre für die Landesstatistik auch möglich und ist unter anderem auch relevant für deutsche Staatsangehörige, die ihre Qualifikation im Ausland erworben haben und diese anerkennen lassen wollen. An dieser Stelle bedarf es einer einheitlichen Vorgabe durch die Politik, um Vergleichbarkeit herzustellen und einen „Datenfriedhof“ zu vermeiden.

4.3 Anerkennungsverfahren von Gesundheitsfach- und Heilberufen

Die zuständige Stelle im Bereich der Gesundheitsfach- und Heilberufe ist die SWGV/Abteilung Gesundheit. Sie ist sowohl für die Anerkennung von Gesundheitsfachberufen (z. B.: Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger, Hebammen, Logopädinnen und Logopäden, Physiotherapeutinnen und -therapeuten, Ergotherapeutinnen und -therapeuten) als auch von Heilberufen (z. B.: Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Psychotherapeutinnen und -therapeuten, Tierärztinnen und Tierärzte, Apothekerinnen und Apotheker) zuständig. Die Anerkennung im Bereich der Gesundheitsfachberufe richtet sich nach bundesrechtlichen Vorgaben. Für die Prüfung von Anträgen auf Erteilung einer Approbation als Arzt oder Ärztin, als Zahnarzt oder Zahnärztin oder als Apotheker oder Apothekerin hat die SWGV einen Erlass³² für die nähere Ausgestaltung des Verfahrens in Kraft gesetzt.

4.3.1 Ablauf des Verfahrens für Gesundheitsfachberufe

Antragstellende werden oft bereits im Ausland angeworben und kommen deshalb häufig direkt über die Pflegefirmen, zum Beispiel die Arbeiterwohlfahrt (AWO) oder Frauen in Arbeit und Wirtschaft (FAW) zur zuständigen Stelle und werden dort über das Anerkennungsverfahren aufgeklärt. Die Anerkennungsberatung spielt eher eine untergeordnete Rolle. Eine engere Zusammenarbeit mit der Anerkennungsberatung wird von der SWGV als nicht zielführend erachtet, da die Expertise für die Beratung der Vielzahl an Gesundheitsberufen vor allem bei der zuständigen Stelle liegt. Nach Eingang des Antrags wird geprüft, ob eine abgeschlossene Ausbildung vorliegt, die Unterlagen vollständig sind und der ausgewählte Referenzberuf passend ist. Die Gleichwertigkeit des Abschlusses wird vor allem anhand des Stundenumfanges der Ausbildung und der Praxisanteile geprüft. Bei EU-Bürgern erfolgt in den

³¹ Nähere Informationen unter: <http://prozesskette-bremen.de/iq-angebot-fuer-auslaendische-lehrkraefte/>, letzter Zugriff: 25.10.2017.

³² Online verfügbar unter: www.gesundheit.bremen.de/sixcms/media.php/13/2015_02_10_ABI_Nr_0026_Erlass%20Erteilung%20Approbation_signed.pdf, letzter Zugriff: 24.10.2017.

meisten Fällen eine automatische Anerkennung. Bei Drittstaaten-Angehörigen ist es deutlich schwieriger, entsprechende Referenzberufe in Deutschland auszumachen. Erschwerend kommt hinzu, dass ein- bis zweijährige Ausbildungen in Bremen nicht anerkannt werden können, weil die Krankenpflegehilfskraft in Bremen nicht mehr ausgebildet wird.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten wird bei Feststellung einer Nicht-Gleichwertigkeit in einem Erstbescheid automatisch eine Kenntnisprüfung verlangt. Bezüglich des Umgangs mit fehlenden Dokumenten wird in der Mitteilung des Senats vom 25. April 2017 ebenfalls auf diese Prüfung verwiesen: „Gemäß der bundesrechtlichen Regelungen gilt, dass, sofern, Dokumente aus Gründen, die nicht in der Person des Antragstellenden liegen, nicht oder nicht innerhalb angemessener Zeit vorgelegt werden können, die erforderlichen Kenntnisse in einer Prüfung nachzuweisen sind“ (Bremische Bürgerschaft 2017: 14). Das Paritätische Bildungswerk Bremen bereitet Antragstellende in einem Vorbereitungskurs auf diese Prüfung vor. Voraussetzung für die Teilnahme am Kurs und der Prüfung ist der Nachweis des B2-Sprachniveaus, so wird es auch im Erstbescheid ausgewiesen. Als Grund dieser Zugangsvoraussetzung wird der Patientenschutz angegeben, da Sprache eine zentrale Voraussetzung für das Ausüben dieser Berufe ist. Neben der Kenntnisprüfung muss ein zehnwöchiges Praktikum absolviert werden. Wurde die Prüfung bestanden und das Praktikum absolviert, wird die Anerkennung beschieden. Eine Alternative zu diesem Vorgehen wäre eine individuelle Begutachtung und das Nachholen entsprechend fehlender Module. Dies stellt für die SWGV aber einen zu hohen Aufwand dar, da Gutachterinnen bzw. Gutachter gesucht und individuelle Anpassungsmaßnahmen organisiert werden müssen. Dieses Vorgehen wurde deshalb bisher nur in Einzelfällen angewendet. Ablehnungen sind selten und erfolgen vor allem dann, wenn die Prüfung wiederholt nicht bestanden wurde.

4.3.2 Vorbereitungskurs des Paritätischen Bildungswerkes

Seit 2014 existiert der Vorbereitungskurs auf die Kenntnisprüfung als berufsbegleitendes Format. Davor existierte ausschließlich das Angebot einer einjährigen Qualifizierung für erwerbslose ausländische Pflegekräfte, die jedoch mittlerweile wenig nachgefragt und deshalb nicht mehr regelmäßig angeboten wird. Die Mehrzahl der Pflegekräfte aus dem Ausland geht in den neuen Kurs, da sie bereits einen Arbeitsplatz in Bremen haben. Insgesamt sind 20 Tage à 8 Stunden zu absolvieren. Dabei wird jeden Tag ein anderes Thema behandelt. Jeder Kurs hat 15 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, diese werden für den Vorbereitungskurs und das Praktikum von ihren Arbeitgebern freigestellt. Die Konzeption des Kurses ist angelehnt an das Krankenpflegegesetz und eine Prüfungsordnung, die mit allen Krankenpflegeschulen zusammen entwickelt wurde. Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten vor Beginn mindestens ein halbes Jahr in der Praxis gearbeitet haben. Gewünscht sind eigentlich 2 Jahre Berufserfahrung, dies lässt sich jedoch nicht mit den Vorgaben des Aufenthaltsrechtes³³ vereinbaren. Da Pflege im Ausland oftmals anders unterrichtet wird als in Deutschland, sind bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu Kursbeginn verschiedene Defizite festzustellen: Themen wie Beratung, Förderung und Reha-Aspekte sind unzureichend vorhanden, medizinethische Themen oder auch das Thema Sucht, Stresstheorie und Pflgetheorie fehlen oft gänzlich.

Die Kenntnisprüfung besteht aus einer mündlichen und einer praktischen Prüfung, die nach dem 10-wöchigen Praktikum im Krankenhaus stattfindet. Das Paritätische Bildungswerk organisiert Prüferinnen und Prüfer, dies sind Lehrerinnen oder Lehrer aus den Krankenpflegeschulen, und ist auch oft selbst bei Prüfungen anwesend. In der Praxis haben die Teilnehmenden oft große Probleme bei den Themen Grund- und Körperpflege, Anleitung, Beratung und Prophylaxe. Die Rückmeldungen aus der Praxis sind sehr verschieden. Die Anspruchshaltungen der Kliniken sind hoch, die Personaldecken jedoch gering. Es gibt viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die begeistert sind, andere berichten auch von sehr negativen Erfahrungen. Von den jeweils 15 Kursteilnehmenden werden in der Regel fünf bis sechs direkt nach dem Praktikum von den Kliniken, in denen das Praktikum durchgeführt werden muss, abgeworben. Die anderen arbeiten im Anschluss wieder bei Pflegediensten.

Die Prüfung kann ein Mal wiederholt werden. Seit 2005 haben jedoch nur zwei Kursteilnehmerinnen bzw. Kursteilnehmer die Prüfung nicht in einem der beiden möglichen Versuche geschafft. Fällt eine Person nach dem ersten Versuch durch, wird ein individuelles Coaching angeboten. Dieses besteht aus einem bis fünf Terminen, bei denen das Paritätische Bildungswerk die Prüflinge auf Themen vorbereitet.

Als größte Herausforderung im Zusammenhang mit dem Anerkennungsverfahren wird das Sprachniveau gesehen. Das B2-Sprachniveau gilt als Voraussetzung für alle Gesundheitsberufe, aber es gibt dafür nicht genügend passende Angebote. Es gibt einen Mangel an B2-Kursen, besonders für Erwerbstätige. Bestehende Angebote sind aufgrund der Flüchtlingssituation oft überfüllt. Darüber hinaus ist auch die Aufenthaltsgenehmigung an das Erreichen des Fachkräftestatus geknüpft. Das heißt, wenn das B2-Niveau und die Kenntnisprüfung nach zwei Jahren nicht erreicht

³³ In der Regel erhalten Antragstellerinnen und Antragsteller eine zweijährige Aufenthaltsgenehmigung zur Erlangung der Anerkennung als Fachkraft. Wird die Anerkennung als Fachkraft in dieser Zeit nicht erreicht, droht die Ausweisung.

wurden, müssen die Personen zurück in ihr Heimatland. Nur bei Bestehen der Prüfung wird der Aufenthalt verlängert.

4.3.3 Ablauf des Verfahrens für Heilberufe

Auch diese Berufsgruppe findet selbstständig zur zuständigen Stelle und kommt eher selten über die Anerkennungsberatung. Der Antrag mit allen personenbezogenen Unterlagen wird entweder an die ZAB oder an externe Gutachter verschickt. In der Vergangenheit wurden alle Anträge an externe Gutachter verschickt, an diesem Verfahren wurde teilweise festgehalten, weil die ZAB bisher nicht genügend Ressourcen hat.³⁴

Bei Feststellung der Nicht-Gleichwertigkeit oder unvollständigen Unterlagen erfolgen eine theoretische und eine praktische Prüfung vor der zuständigen Ärztekammer im Auftrag der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz. Ohne die erfolgreiche Prüfung kann keine Approbation erlangt werden. Zusätzlich muss eine Fachsprachprüfung durchgeführt werden. In den vergangenen Jahren gab es Bemühungen, eine Vereinheitlichung hinsichtlich des geforderten Sprachniveaus zu erreichen. Diesbezüglich schreibt ein Eckpunktepapier der Gesundheitsministerkonferenz³⁵ das C1-Sprachniveau für Ärzte und das C2-Sprachniveau für Psychotherapeuten vor (BMBF 2016: 37 f.).

Es gibt aber die Möglichkeit, eine zweijährige Berufserlaubnis zu erlangen, wenn ein abgeschlossenes medizinisches Studium nachgewiesen werden kann. Dazu muss eine Stelle in einer Klinik nachgewiesen und ein Antrag auf Berufserlaubnis vorgelegt werden. Ein Antrag auf Verlängerung ist möglich. Während dieser Arbeitsphase können Antragstellende sich auf die Approbationsprüfung vorbereiten. Eine erfolgreiche Approbationsprüfung beinhaltet den ZAB-Bescheid über die Gleichwertigkeit, ggf. eine erfolgreiche Kenntnisprüfung der Ärztekammern und eine erfolgreiche Fachsprachenprüfung.

4.3.4 Herausforderungen und Problemlagen für Gesundheitsberufe

Bevor die berufsgruppenbezogenen Problemlagen dargelegt werden, sollen zunächst die gemeinsamen Herausforderungen für die Gesundheitsfach- und Heilberufe dargestellt werden. Dabei geht es zunächst um die **Qualität der Unterlagen**. Vor allem aufgrund des Patientenschutzes werden eingereichte Unterlagen sehr kritisch bewertet. In der Vergangenheit gab es auch Fälle mit gefälschten Unterlagen. Daneben unterscheidet sich auch die **Qualität von Übersetzungen** sehr. Deshalb werden Dokumente nur von einem staatlich vereidigten Übersetzer akzeptiert. Im Zweifel wird zusätzlich die Echtheitsprüfung über die ZAB in Anspruch genommen. Um zu vermeiden, dass Personen mit mangelhafter Ausbildung mit Patienten arbeiten, gelten für alle Antragstellenden die gleichen Voraussetzungen.

Dies ist unter anderem auch auf die **Personalausstattung** zurückzuführen. Die Personalausstattung und personelle Kontinuität für die Bearbeitung der Verfahren wird als nicht ausreichend angesehen. Dadurch sind persönliche Beratungen in der zuständigen Stelle aktuell nicht möglich. Die SWGV bearbeitet Anträge zur Zeit mit 1 Vollzeitäquivalent (VZÄ), hält aber, aufgrund stark gestiegener Fallzahlen, eine dauerhafte Erhöhung auf 3 VZÄ erforderlich (Bremische Bürgerschaft 2017). Für alle Antragstellenden gelten die gleichen Kriterien, nämlich die Teilnahme an einer Kenntnisprüfung und der Sprachnachweis. Dadurch ist es zwar möglich, Fehler der zuständigen Stelle auf ein Minimum zu reduzieren. Jedoch sind die Hürden für den Zugang zu einem Verfahren dadurch sehr hoch. Es ist zu vermuten, dass viele Antragstellende bereits zu Beginn eines Verfahrens scheitern oder erst gar keinen Antrag in Bremen stellen. In Niedersachsen sind beispielsweise auch Anpassungsqualifizierungen auf Basis umfangreicher Gutachten und individueller Prüfung möglich.

Bezüglich der **rechtlichen Rahmenbedingungen** stellt die letzte Änderung der Berufsanerkenntnisrichtlinie (siehe Kapitel 1.2.3) die SWGV vor große Herausforderungen. Diese sieht vor, dass Berufserfahrung bei der Bewertung von Abschlüssen berücksichtigt werden soll, auch um qualifikatorische Defizite auszugleichen. Da Berufserfahrung nicht allein auf Basis von Dokumenten überprüft werden kann, sind dafür spezifische Maßnahmen einzuführen. Dafür bedarf es einer intensiven individuellen Betreuung, für die es aber bisher an personellen Kapazitäten fehlt.

Weiterhin wird die Zuordnung der Anträge zur **Landesstatistik** als problematisch eingestuft. Es existieren keine Vorgaben, welche Daten dem Statistischen Landesamt gemeldet werden sollen: der Antragseingang oder der Endbescheid. Bei Heilberufen kann sowohl Berufserlaubnis als auch die Approbation gezählt werden. Hier bedarf es einer klaren Definition für die Statistik.

³⁴ Im Jahr 2016 wurde von den Ländern die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) eingerichtet. Seit September 2016 können dort Gutachten in Auftrag gegeben werden (BMBF 2017, S. 15).

³⁵ 87. GMK am 26./27. Juni 2014 „Eckpunkte zur Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Deutschkenntnisse in den akademischen Heilberufen“. Online verfügbar unter: www.gmkonline.de/documents/TOP73BerichtP_Oeffentl_Bereich.pdf, letzter Zugriff: 26.10.2017.

Im Hinblick auf Herausforderungen für die Gesundheitsfachberufe muss laut SWGV zunächst festgestellt werden, dass ein Markt von Pflegeunternehmen existiert, die im Ausland gezielt Gesundheits- und Krankenpfleger anwerben. Diese Firmen achten bereits bei der Rekrutierung auf die Qualifikation der Beschäftigten im Zusammenhang mit den nötigen Voraussetzungen für ein Anerkennungsverfahren. Oft haben die Personen im Ausland auch bereits Deutschkenntnisse erworben. Sie arbeiten dann bis zur erfolgreichen Anerkennung in Helfertätigkeiten. Hier besteht die Gefahr der Ausbeutung, wenn Verfahren zu lange dauern.

Als größte Herausforderung gilt der Umgang mit **Sprachnachweisen**. Obwohl laut BQFQ die Einschätzung von Sprachkenntnissen nicht Voraussetzung für das Anerkennungsverfahren sein darf, gelten sie in Bremen als Voraussetzung für die Kenntnisprüfung und entscheiden damit über Erfolg oder Misserfolg des Antrags. Dieses Vorgehen widerspricht der Idee des Anerkennungsgesetzes. Deshalb gibt es dringenden Bedarf an einer einheitlichen Regelung. Laut aktuellem Anerkennungsbericht haben die Länder erste Schritte zur Vereinheitlichung der Anforderungen an die nachzuweisenden Sprachkenntnisse in den Gesundheitsberufen unternommen. In der Umsetzung im Detail bestehen in der Anerkennungspraxis jedoch nach wie vor Unterschiede (BMBF 2017, S. 14 f.). Auch in Bremen wird eine Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren bei den zuständigen Stellen als notwendig erachtet (Bremische Bürgerschaft 2017).

Bei Heilberufen wird ein „**Antragshopping**“ wahrgenommen. Dies ist möglich, weil die zuständigen Stellen zwar auf Arbeitsebene, nicht aber auf Datenebene vernetzt sind. Mehrfachanträge fallen dadurch selten auf. Ein bundesweites Datenregister würde helfen. Zuständig ist immer die Behörde, in deren Bundesland der Beruf ausgeübt wird. Die EU-Richtlinie und das Bundesgesetz erlauben eine Erwerbsabsicht, das bedeutet, die bloße Absicht in Bremen als Arzt arbeiten zu wollen, reicht für die Antragstellung aus. Dadurch ist es möglich, in Bremen zu arbeiten, aber den Antrag auf Anerkennung in einem anderen Bundesland, das vielleicht weniger streng verfährt, einzureichen. Als höchst problematisch gilt in diesem Zusammenhang, dass Ärztinnen und Ärzte eine **Stellenzusage** für das Anerkennungsverfahren vorweisen müssen. Es ist schwer, für die Bewerberinnen und Bewerber eine Stelle zu finden, wenn sie noch kein Anerkennungsverfahren begonnen haben, sie können es aber erst beginnen, wenn sie eine Stelle haben. Dieses Problem der Zuständigkeitserklärung von zuständigen Stellen besteht bundesweit. Es kann dazu führen, dass Ärzte vor allem in die Regionen wandern, in denen zuständige Stellen das Verfahren bereits bei Erwerbsabsicht beginnen. Da es bundesweit noch keine einheitlichen Verfahren gibt, kommt es zum „Anerkennungstourismus“. Das Jobcenter zahlt Verfahren auch in anderen Regionen. Es bleibt fraglich, ob diese Antragstellenden nach einem erfolgreichen Verfahren in Niedersachsen wieder zum Arbeiten nach Bremen zurückkehren.

4.4 Anerkennungsverfahren von Ingenieurinnen und Ingenieuren

Die Zuständigkeit für das Anerkennungsverfahren liegt bei der Ingenieurkammer Bremen. Rechtsgrundlage ist das Bremische Ingenieurgesetz (BRemIngG).

4.4.1 Ablauf des Verfahrens

Viele Antragstellende kommen direkt in die Beratung der Ingenieurkammer. Einige waren aber vorher bereits bei der Anerkennungsberatung und können dadurch oft vollständigere Unterlagen vorweisen. Durch Mittel des IQ-Projektes stehen der Ingenieurkammer Personalressourcen im Umfang von 1 VZÄ für Anerkennungsverfahren zur Verfügung. Dadurch ist eine intensive Beratung und Begleitung der Antragstellenden in diesem Berufsfeld möglich. Für die Antragstellenden wurde außerdem ein Merkblatt mit allen wichtigen Informationen zum Verfahren entwickelt.

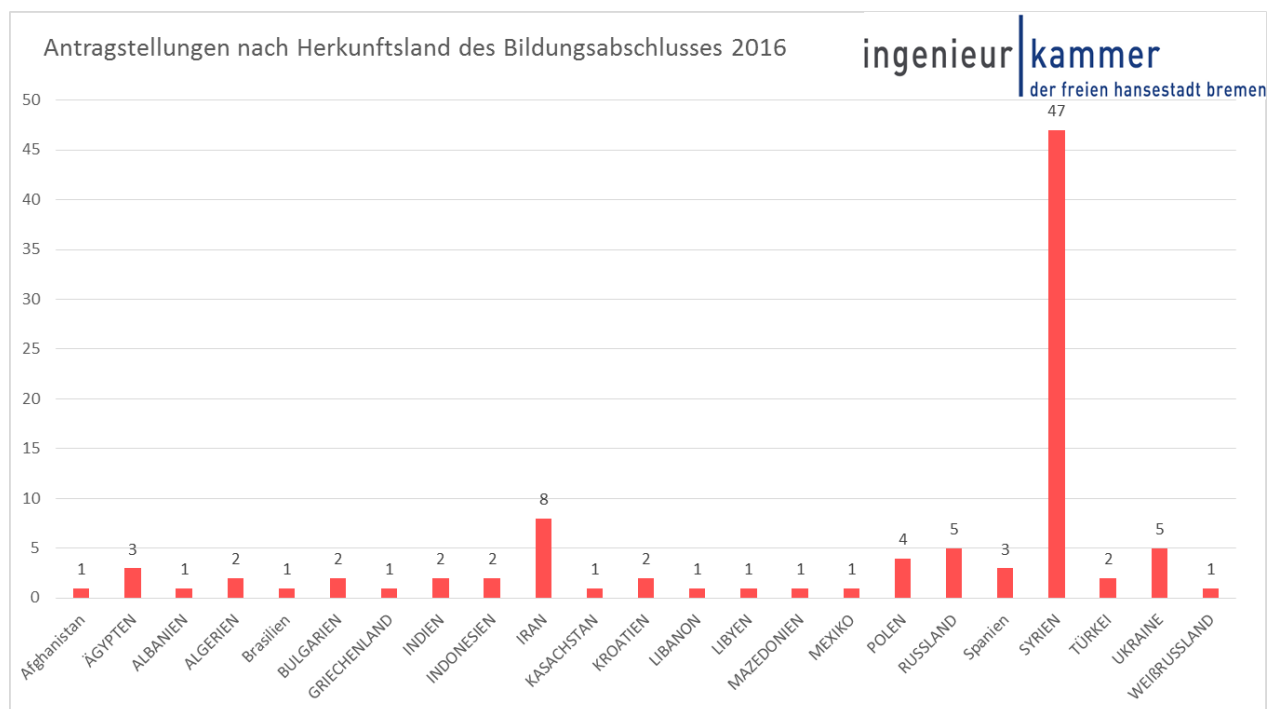
In der ersten Beratung in der Ingenieurkammer wird darüber aufgeklärt, dass ein Antrag bei der Ingenieurkammer nicht zwingend notwendig ist, da man in Deutschland auch ohne formale Anerkennung als Ingenieurin oder Ingenieur arbeiten kann. Demnach gibt es für betroffene Personen zwei Möglichkeiten, über deren Anwendung im Einzelfall auch zwischen der Ingenieurkammer und der Anerkennungsberatung beraten wird.

Die erste Möglichkeit ist die bloße Anerkennung der Gleichwertigkeit durch die ZAB. Zusätzlich kann als zweite Möglichkeit die Anerkennung durch den sogenannten Eintragungsausschuss der Ingenieurkammer erfolgen. Dabei geht es um die Erlaubnis, den Ingenieurtitel tragen zu dürfen. Der Ausschuss besteht aus einem Pool von Mitgliedern der Kammer und kann als eigener Ausschuss für die Gleichwertigkeitsprüfung bezeichnet werden. Der Ausschuss prüft die Gleichwertigkeit der Zeugnisse und ob ausreichend naturwissenschaftlich-technische Studieninhalte (nach Bremischen Ingenieurgesetz erforderlich) vorhanden sind.³⁶

³⁶ In Niedersachsen ist es zum Beispiel möglich, naturwissenschaftliche oder technische Studieninhalte nachzuweisen.

In der Regel wird versucht in der Erstberatung herauszufinden, ob sich ein derartiger Antrag lohnt und entsprechend zu beraten, um Kosten und Frust zu vermeiden. Vielen Antragstellerinnen und Antragstellern ist es wichtig, den Titel zu tragen, formell ist er eigentlich nur für Bauingenieure und beratende Ingenieure wichtig. Abbildung 20 zeigt die Anzahl der Antragstellungen im Jahr 2016 nach Herkunftsländern. Prinzipiell ist jeder berechtigt, diesen Antrag zu stellen. Nur sehr selten wird die Empfehlung gegeben, dies nicht zu tun. Tabelle 5 listet die Ergebnisse der Prüfverfahren für das Jahr 2016 mit Begründung auf.

Abbildung 20: Antragstellerinnen und Antragsteller nach Herkunftsländern bei der Ingenieurkammer 2016



Quelle: Ingenieurkammer Bremen, 2017; insgesamt 97 Verfahren, (77 Männer und 20 Frauen)

Tabelle 5: Ergebnisse der Prüfverfahren der Ingenieurkammer 2016

Ergebnisse des Prüfverfahrens	Anzahl	Bemerkungen
positive Bescheide	85	
positiv mit Auflage	1	Nachreichen von fehlenden Unterlagen
negative Bescheide	3	Zu wenig ingenieurwissenschaftliche Studienanteile (Wirtschaftsingenieure, Lehramt), z. T. wurde keine Beratung in Anspruch genommen
Antragsrückzug	5	Geringe Aussicht auf Erfolg durch zu wenig ingenieurwissenschaftliche Studienanteile oder nicht vollendetes Studium
offene Verfahren	3	Nachforderungen der ZAB (2x) oder des Eintragungsausschusses (1x)

Quelle: Ingenieurkammer Bremen, 2017; insgesamt 97 Verfahren (77 Männer, 20 Frauen)

Nach Antragstellung erfolgt zunächst ein Abgleich mit der anabin-Datenbank³⁷, um den geeigneten Referenzberuf auszumachen. Häufig werden die gesammelten Antragsunterlagen auch an die ZAB geschickt, vor allem kyrillische und arabische Unterlagen oder bei Unvollständigkeit der Dokumente. Wenn Unterlagen fehlen, werden diese nach-

³⁷ Anabin ist eine Datenbank, die Informationen zur Bewertung ausländischer Bildungsnachweise bereitstellt und Behörden, Arbeitgeber und Privatpersonen unterstützt, eine ausländische Qualifikation in das deutsche Bildungssystem einzustufen <http://anabin.kmk.org/anabin.html>, letzter Zugriff: 23.10.2017.

gefordert oder es erfolgt eine individuelle Bewertung (Bremische Bürgerschaft 2017). Sprachmindestanforderungen werden gemäß Berufsanerkennungsrichtlinie und Bremischen Ingenieurgesetz nicht angelegt (a. a. O.: 9).

Für die Erstellung des Bescheides existiert eine Mustervorlage. Wenn Auflagen erteilt werden, werden andere Bescheide verwendet, die zusammen mit anderen Kammern entwickelt wurden. Da bisher in Bremen aber keine Auflagen erteilt wurden, wurden entsprechende Bescheide noch nicht angewendet.

Die Finanzierung des Verfahrens erfolgt in den meisten Fällen über das Jobcenter, es existieren nur sehr wenige Selbstzahler. Das Verfahren verursacht Kosten von 240 Euro, inklusive ZAB-Bewertung von 120 Euro.

4.4.2 Herausforderungen und Problemlagen

Das Anerkennungsverfahren für Ingenieurinnen und Ingenieure verläuft im Vergleich relativ reibungslos. Die Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Stellen wird als sehr gut bezeichnet. Als Erfolgsfaktor gelten in diesem Fall die Personalkapazitäten: Mit einer von IQ finanzierten Vollzeitstelle können eine enge Betreuung der Antragstellenden und ein erfolgreiches Verfahren gewährleistet werden. Dennoch können auch für diese Berufsgruppe Herausforderungen ausgemacht werden.

Während des Antragsverfahrens stellt es sich oft als schwierig dar, die **erbrachten Studieninhalte zu differenzieren**. Deshalb ist eine enge Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten der ZAB sehr wichtig. Laut Auskunft der ZAB erhält man zum Beispiel in Ägypten nach vier Jahren ein agrarwissenschaftliches und nach fünf Jahren ein agraringenieurwissenschaftliches Studium. Abweichungen von der Regelstudienzeit können allerdings durch die Anrechnungen von individuellen Leistungen möglich sein, sodass nicht allein durch die Studiendauer auf den Abschluss geschlossen werden kann. In solchen Fällen ist eine enge Abstimmung mit der ZAB nötig und wichtig.

Bei der Verwendung der **anabin-Datenbank** ist es eine Herausforderung, die korrekten Berufsbezeichnungen zu finden – zum Beispiel im Arabischen. In der Datenbank sind die Berufe nach ihrer Transliteration sortiert, der Ingenieurkammer liegen aber nur Original und Übersetzung vor, keine Aussprache, was bei nicht lateinischen Schriftzeichen eine Schwierigkeit darstellt.

Die **Unterlagen** sind manchmal ungeheftet und nicht in der richtigen Reihenfolge sortiert, was bei fehlenden Sprachkenntnissen zu Zuordnungsproblemen führt. Laut Mitteilung des Senats vom 25. April 2017 erfolgt eine individuelle Bewertung, falls fehlende Unterlagen nicht nachgereicht werden können (Bremische Bürgerschaft 2017). Im Gegensatz zu den Verfahren der zuvor beschriebenen Berufsgruppen besteht also durch ausreichend Personal die Möglichkeit, diese Fälle individuell zu lösen.

Die **Qualität von Übersetzungen** ist sehr unterschiedlich. Vor einiger Zeit gab es große Probleme mit „Eurolingua und Interlingua Übersetzungen GmbH“, die über das Jobcenter vermittelt wurden. Hier kam es zu losen Blattsammlungen und falschen Übersetzungen, diese Probleme sind aber mittlerweile behoben. Nur in Einzelfällen existiert zum Beispiel ausschließlich ein Handyfoto von einem Dokument, dann muss nachgefordert werden. Die zuständige Stelle wünscht sich an dieser Stelle ein einheitliches Verfahren im Umgang mit solchen Situationen. Dabei wäre zu klären, wie mit derartigen Dokumenten umgegangen werden kann. Bei einer Nichtanerkennung müssten dann sonstige Verfahren zur Verfügung stehen.

In Bezug auf **sonstige Verfahren** existiert bisher kein Bedarf, erste Überlegungen wurden aber angestellt. In diesem Zusammenhang besteht die Sorge der Ungleichbehandlung zwischen den Bewerbern, denn die Verfahren dürfen die Qualität der Ausbildung nicht in Zweifel ziehen. Es gibt diesbezüglich bereits einen engen Austausch mit allen anderen Ingenieur- und Architektenkammern mit dem Ziel, eine einheitliche Umsetzung bzw. einheitliche Kriterien in allen Bundesländern zu realisieren. Darunter fällt auch das Ziel, „Schwerpunktkammern“ für die verschiedenen Ingenieurberufe festzulegen, um Expertinnen und Experten für spezifische Eignungsprüfungen und Anpassungsqualifizierungen zu haben. Es stellt allerdings eine große Herausforderung dar, 16 Ingenieur- und 16 Architektenkammern sowie 16 Landesgesetze an einen Tisch zu bringen.

Bisher gab es keinen Bedarf für **Anpassungsmaßnahmen**. Dafür wäre die Zusammenarbeit mit den Hochschulen und Ingenieurbüros wichtig. Es gibt die Überlegungen, Gasthörerschaften an der Universität oder eine Kenntnisfeststellung in einem Ingenieurbüro zu ermöglichen. Letzteres ist bereits Praxis in einigen Bundesländern.

Die Antragstellenden kommen mit sehr heterogenen **Sprachkenntnissen** in die Beratung, von sehr guten Deutschkenntnissen bis gar keinen. In letzteren Fällen ist oft eine Übersetzerin oder ein Übersetzer dabei. Sprache stellt aber zu keinem Zeitpunkt des Verfahrens ein Problem dar, weil sie auch keine Voraussetzung dafür ist. Sie spielt aber offensichtlich für die Arbeitsmarktchancen eine entscheidende Rolle.

Für Ingenieurinnen und Ingenieure stellen die **Arbeitsmarktperspektiven** nach dem Anerkennungsverfahren aufgrund fehlender Sprachkenntnisse die größte Herausforderung dar. Besonders Bauingenieure und Informationstech-

niker haben gute Chancen am Arbeitsmarkt und werden händeringend gesucht. Generell gilt jedoch, wer gut Deutsch sprechen kann, hat auch gute Chancen auf einen Arbeitsplatz. An dieser Stelle gibt es jedoch noch große Bedarfe. Im Jahr 2016 wurde eine Abfrage aller Anträge der letzten Jahre mit dem Ziel durchgeführt, Erkenntnisse zur Berufsadäquanz, Berufszufriedenheit und Bedürfnissen zu erhalten. Ein zentrales Ergebnis ist, dass sich viele Befragte Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche wünschen. Daraus ist intern (für Mitglieder der Kammer einsehbar) eine Plattform für Bewerberprofile entstanden. Weil die eingesendeten Profile aber oft qualitativ minderwertig waren, wurde oft auf weitere Hilfsprojekte wie „welcome to bremen“, IQ, Paritätisches Bildungswerk, VHS, BIN oder „tertiär“ verwiesen. Weiterhin äußerten viele Befragte den Bedarf Deutsch als Fremdsprache zu lernen, woraus das Angebot der Akademie für Weiterbildung entstanden ist.

4.4.3 Kursangebot „Deutsch für Ingenieure“ der Akademie für Weiterbildung

Das Kursangebot „Deutsch für Ingenieure“ der Akademie für Weiterbildung richtet sich an Personen mit ausländischem Hochschulabschluss mit dem Ziel eines integrierten Fach- und Sprachlernens. Der Unterricht erfolgt dementsprechend mit Sprachdozenten und Fachdozenten, also Mathematikern, Wirtschaftsingenieuren und Ingenieurdienstleistern. Die formalen Voraussetzungen sind niedrig. Teilnehmende müssen nicht im Anerkennungsverfahren sein, werden aber über die Vorteile aufgeklärt. Sie müssen für die Teilnahme B2-Kenntnisse nachweisen und schließen den Kurs mit C1 ab.

Die Erfahrungen des ersten Durchlaufes (Beginn 2015) zeigen, dass vor allem Fachtexte enorme Schwierigkeiten bereiten. Zwar müssen alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer B2-Niveau vorweisen, aber es zeigt sich, dass hier eine enorme Spreizung existiert. Schreib- und Leseverstehen sind sehr schlecht, Hörverstehen besser. Einige Teilnehmende sind bereits berufstätig. Für diese Personen bedeutet es eine enorme Belastung, zusätzlich in den Abendstunden in der Woche am Kurs teilzunehmen. Von 22 Personen, die den Kurs begonnen haben, nehmen nur 12 bis 15 regelmäßig teil. Pünktlichkeit und regelmäßige Teilnahme sind keine Selbstverständlichkeit in anderen Kulturen. Es gibt Bedarf an mehr Transparenz und Grundlagen in interkultureller Kompetenz.

Mit ingenieurspezifischen Inhalten haben Teilnehmende laut Expertenaussage kaum Probleme, mit formalspezifischen hingegen schon, zum Beispiel bei der Normung. Probleme existieren auch bei Softwarekenntnissen, denn es gibt erhebliche qualitative Unterschiede zu anderen Universitäten im Ausland. Es existiert kein internationaler Standard bei Programmen, CAD-Software ist vielen beispielsweise nicht bekannt. Um das Kursangebot zu verbessern und an die Bedürfnisse der Teilnehmenden anzupassen, wäre es hilfreich, Sprachzertifikate zu vereinheitlichen, um die Diversität der Sprachniveaus zu verringern. Zudem müsste der Kurs in Blockform am Wochenende unterrichtet werden. Es könnten Sprachpaten aus der Wirtschaft eingebunden werden. Zudem müsste der Veranstaltungsflyer in einfacher Sprache entwickelt werden, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Zuletzt wäre eine Erweiterung des Angebotes sinnvoll, zum Beispiel im Bereich des Ausschreibungsrechtes, Normierung und Software.

5 Beispiele erfolgreicher beruflicher Integration

In diesem Kapitel sollen interviewartig zwei Menschen vorgestellt werden, die durch die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation in Bremen eine neue Perspektive am Arbeitsmarkt erworben haben.

5.1 Zeljko J. – der Abenteurer mit klarem Ziel



Interview von René Böhme, Foto: Kay Michalak

Zeljko J. ist 55 Jahre alt und hat 1982 seine Ausbildung im ehemaligen Jugoslawien abgeschlossen. Er arbeitete seitdem mehr als 30 Jahre in einer der größten psychiatrischen Fachkliniken in Kroatien. 2013 beschloss er nach Deutschland zu immigrieren. Er lernte Deutsch, arbeitete dann zunächst als Altenpfleger bei einem rheinland-pfälzischen Pflegedienst, wechselte später nach Bremen und beantragte hier die Anerkennung seiner Krankenpflegeausbildung. Nachdem er die Gleichwertigkeitsprüfung bestand, erhielt er eine Anstellung als examinierter Krankenpfleger in einer Bremer Rehabilitationsklinik.

Wie kam es zur Entscheidung, im Alter von 52 Jahren den Schritt zu wagen, in ein fremdes Land zu gehen?

Zeljko J.: *Es waren vor allem ökonomische Gründe. Kroatien ist wirtschaftlich schwach und ich wollte nicht länger warten, bis sich das verbessert. Ich wollte etwas verändern, ich bin vom Typ einfach ein Abenteurer. Meine Kollegen meinten zwar, dass ich das nicht schaffen werde, vor allem in meinem Alter noch eine neue Sprache zu lernen, aber das war mir egal.*

Was war das Ausschlaggebende für eine Immigration nach Deutschland?

Zeljko J.: *Deutschland bedeutet Sicherheit. In Kroatien ist allen Krankenpflegern bekannt, dass es in Deutschland Arbeit für unsere Berufsgruppe gibt. Nur viele haben nicht den Mut zu gehen.*

Wie haben Sie Ihre erste Stelle in Rheinland-Pfalz gefunden?

Zeljko J.: *Ich kannte niemanden in Deutschland. Bei Facebook fand ich allerdings eine Anzeige eines Pflegediensts aus Rheinland-Pfalz. Darauf antwortete ich. Es stellte sich dann aber heraus, dass die Anzeige lediglich von einem Frankfurter Arbeitsvermittler aus der Pflegebranche stammte. Dieser arrangierte dann aber das Arbeitsverhältnis als Pflegerhelfer bei einem Arbeitgeber in Rheinland-Pfalz. Mein Einsatzort war dann aber in Bonn. Hier absolvierte ich auch meine ersten Sprachkurse in Deutsch.*

Und dann haben Sie die Anerkennung Ihrer Qualifikation beantragt?

Zeljko J.: *Das war das große Problem! Ich hatte alle persönlichen Unterlagen zusammen, aber sowohl in Hessen als auch in Rheinland-Pfalz verlangte man von mir die Vorlage einer Gleichwertigkeitsbescheinigung aus dem Heimatland. Doch die Kroatische Kammer für Krankenschwestern weigerte sich, solche Bescheinigungen auszustellen, aus Angst, dass dann zu viele Fachkräfte das Land verlassen. Das Absolvieren einer Schulung mit anschließender Prüfung als Ersatz für das fehlende Zertifikat ist in Hessen und Rheinland-Pfalz jedoch mit großen Hürden verbunden. Gerade die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit einer Berufstätigkeit ist aufgrund großer Distanzen zwischen den verschiedenen Schulungsorten kaum gegeben. Mein Chef wollte mich zudem nicht freistellen, ich sollte arbeiten und nicht Schule machen.*

Wie kam es dann zum Umzug nach Bremen?

Zeljko J.: *Ich war mit der Situation unzufrieden, wollte langfristig ja nicht als Altenpflegehelfer arbeiten, sondern gern wieder in einer Klinik. Nur ohne Anerkennung gibt es keine Stelle in einem Krankenhaus. Deshalb bewarb ich mich bei neuen Arbeitgebern in der Region Frankfurt. Doch langsam merkte ich, dass Zeljko und Frankfurt nicht zusammenpassen und so suchte ich auch überregional. Sie müssen aber wissen, dass die Anerkennung bei den Pflegeberufen in Deutschland je nach Bundesland sehr unterschiedlich läuft, in Bayern und Baden-Württemberg ist es beispielsweise sehr leicht, eine Anerkennung zu bekommen. Dafür sind die Lebenshaltungskosten in den Städten dort sehr hoch. Wofür arbeite ich denn dann? Ich entschied, mich nach Bremen zu orientieren und bewarb mich dort bei einem Pflegedienst. Bremen ist eine Stadt mit Seele. Meine Eltern waren vor 40 Jahren mit mir als Kind einmal in Bremen, später arbeitete mein Vater in den 1990ern ein paar Jahre hier.*

Lief die Anerkennung in Bremen unproblematischer?

Zeljko J.: *Ja, der Prozess in Bremen dauert zwar etwas, war aber sehr angenehm. Ich machte in Bremen erst einen weiteren Sprachkurs. Dann ging ich zur zuständigen Stelle bei der Senatorin für Gesundheit. Dort erfuhr ich, dass man in Bremen für die Anerkennung ein Praktikum sowie eine theoretische und praktische Gleichwertigkeitsprüfung absolvieren muss. Mein Arbeitgeber stellte mich für das Anerkennungsverfahren frei und vermittelte mir einen Praktikumsplatz in einer Rehabilitationsklinik. Die zuständige Stelle für die Anerkennung empfahl mir, einen Vorbereitungskurs für die Prüfung beim Paritätischen Bildungswerk zu machen. Der Unterricht war phänomenal, ich habe das sehr gerne gemacht. Ich konnte viele Sachen auffrischen und das war sehr wertvoll für mich. Ich habe beide Prüfungsteile erfolgreich abgeschlossen und damit die Anerkennung meiner Qualifikation geschafft. Wenige Wochen später konnte ich meine Urkunde bei der Senatorin für Gesundheit abholen.*

Was hat Ihnen bei der Anerkennung geholfen?

Zeljko J.: *Die Kollegin bei der Senatorin für Gesundheit war sehr nett und hilfsbereit. Auch eine Kollegin in der Klinik, die aus Mazedonien stammt, hat mir viel über das Anerkennungsverfahren in Bremen erklärt. Im Krankenhaus hatte ich Mentoren, die mir zur Vorbereitung auf die praktische Prüfung sehr geholfen haben.*

Wie ist es bei Ihnen nach der Anerkennung beruflich weitergegangen?

Zeljko J.: *Während des dreimonatigen Praktikums in der Rehabilitationsklinik erhielt ich vom Krankenhaus das Angebot eines Festvertrags. Im Vertrag war dann bereits geregelt, dass – sobald ich die Anerkennungs-urkunde vorlegen kann – mein Helfervertrag in einen Fachkraftvertrag umgewandelt wird. So ist es dann auch gekommen. Mit meinem jetzigen Arbeitsplatz bin ich sehr zufrieden. Jetzt habe ich alles, was ich möchte: eine gute Arbeit, eine schöne und günstige Wohnung und das alles in einer schönen Stadt! Und das alles habe ich in nur drei Jahren geschafft. Ich bin aber noch unzufrieden mit meinem Deutsch, ich will noch besser Deutsch sprechen lernen.*

Wenn Sie jetzt 3 Jahre zurückblicken, würden Sie irgendetwas anders machen?

Zeljko J.: *Ja, ich würde gleich nach Bremen kommen.*

5.2 Junella L. – durch private Veränderungen zu neuen beruflichen Herausforderungen



Interview von René Böhme, Foto: Kay Michalak

Junella L. wurde in Termiz, einer Großstadt im Süden Usbekistans geboren. Nach der Schule besuchte sie dort das staatliche Musikcollege. Im Anschluss arbeitete sie als Musiklehrerin in einer Schule für Kunst. Ferner absolvierte sie ein Fernstudium als Grundschullehrerin, arbeitete jedoch nie in diesem Beruf. Sie lernte einen Ukrainer kennen, heiratete diesen und zog mit ihm nach Odessa. Dort arbeitete sie als Erzieherin. Später trennte sie sich von ihrem Mann und zog zu ihrem neuen Partner nach Bremen. Nachdem sich diese Beziehung auflöste, suchte sie eine neue berufliche Perspektive. Mit der Anerkennung als staatliche geprüfte und anerkannte Erzieherin hat sie diese nun gefunden.

Wie kamen Sie nach Bremen?

Junella L.: *Ich lernte über das Internet einen Mann aus Bremen kennen und lieben. Ich zog nach Bremen und wir heirateten.*

Wie wurden Sie dann auf das Thema Anerkennung aufmerksam?

Junella L.: *Das war ein langer und schwieriger Weg! Ich wollte nicht zu Hause sitzen, hatte mir schon in der Ukraine erste Deutsch-Kenntnisse selbst beigebracht und die A1-Prüfung in Kiew erfolgreich absolviert. In Bremen machte ich einen B1-Deutsch-Kurs, bestand den Einbürgerungstest und erhielt ein befristetes Visum. Doch dann trennten mein Mann und ich uns. Ich fiel in ein Loch. Ich sprach nur schlecht Deutsch und hatte keine Arbeit. Ich ging ins Frauenhaus. Meine Betreuerin dort schlug die Anerkennung meiner Berufsqualifikation vor. Ich stellte dann den Antrag auf Anerkennung als Erzieherin, schließlich hatte ich in der Ukraine lange Zeit als Erzieherin gearbeitet.*

Wie lief das Anerkennungsverfahren?

Junella L.: *Die Anerkennung als staatliche geprüfte Erzieherin war zunächst kein Problem. Für die staatliche Anerkennung brauchte ich aber B2-Sprachniveau. Im Lagerhaus fand ich schließlich einen kostenfreien Kurs und bestand die Prüfung. Die Kolleginnen aus dem Frauenhaus und vom Paritätischen Bildungswerk*

vermittelten mir verschiedene Praktikumsstellen. Im Anschluss fand ich einen Platz für das Anerkennungs-jahr, welches ich jedoch zweimal verlängerte, um mehr Zeit zum Deutschlernen zu haben. In der Phase musste ich auch verschiedene Vertiefungsmodulare besuchen. Hier war vieles neu für mich. Die Arbeit in der Kindertagesbetreuung in Deutschland ist ganz anders als in der Ukraine. Zwischenzeitlich war ich sehr verzweifelt, ob ich das alles schaffen kann. Ich brauchte doch dringend Arbeit, da die Überprüfung meines Aufenthaltsstatus anstand und mir eine Ausreise drohte. Mithilfe guter Lehrer und viel Unterstützung beim Colloquiumsbericht bestand ich aber schließlich das Colloquium zur staatlichen Anerkennung. Ich habe vor Freude so sehr geweint!

Wo sehen Sie die größten Unterschiede zwischen der Kindertagesbetreuung in Deutschland und der Ukraine?

Junella L.: Die Arbeit in der Ukraine ist sehr anstrengend. Eine Gruppe á 40 Kinder für eine Erzieherin. Zudem wird von morgens um 7 Uhr bis abends 19 Uhr gearbeitet und das an sechs Tagen die Woche! Die Bezahlung war zudem problematisch, teilweise erhielt ich drei Monate lang kein Gehalt. Dinge wie die Lernentwicklungsdokumentation in Deutschland waren völlig neu für mich. Auch dieses komische Wort, Partizipation, war neu für mich. In der Ukraine entscheiden die Erwachsenen, da können die Kinder nicht sagen, dass sie etwas nicht möchten. Dafür werden in der Ukraine staatliche Feiertage viel stärker mit den Eltern zusammen in den Einrichtungen gefeiert.

Welche Erfahrungen haben Sie im Anerkennungs-jahr gemacht?

Junella L.: Meistens sehr positive! Einmal wollte eine Kollegin nicht, dass ich die Eltern bei Festtagen mit einbeziehe. Auch mein Abschlussprojekt zu russischen Märchen mochten nicht alle Kollegen und Kolleginnen. Aber eine Anleiterin hat mich ermutigt, auch von den Eltern habe ich positive Rückmeldungen bekommen. Ich sage immer, ich bin ein Glückskind, bei mir gab es nie Probleme. Ich hatte Angst, Fehler beim Sprechen zu machen, aber es hat nie jemand gelacht oder mir gesagt, dass ich schlecht Deutsch spreche. Die Kinder fragen, Juna, warum sprichst du so komisch? Aber sie verstehen mich gut, ich habe ihnen erklärt, dass ich aus einem anderen Land komme und noch Deutsch lerne. Die Kinder helfen mir auch, zum Beispiel wenn ich die Verben aufräumen und abräumen verwechsle. Neulich war ich beim Sommerfest der Kita aus meinem Anerkennungs-jahr. Da haben die Eltern gesagt, Juna, dein Deutsch ist viel besser geworden. Das hat mich sehr gefreut.

Wie ging es bei Ihnen beruflich nach der staatlichen Anerkennung weiter?

Junella L.: Nach Ende des Anerkennungs-jahres war ich einen Monat lang arbeitssuchend. Ich habe mich bei verschiedenen Trägern beworben. Bei Kita Bremen dauerte es drei Monate, bis ich eine Antwort erhielt. Da hatte ich mittlerweile schon eine Stelle als Elternzeitvertretung in einer evangelischen Kindertagesstätte angetreten. Dort bin ich auf ein gutes Team getroffen, die mich herzlich aufgenommen haben. Ich bin sehr zufrieden. Ich arbeite 32 Stunden, denn ich möchte auch noch etwas Zeit für mich haben. Gern möchte ich nach Ablauf meiner Befristung dort bleiben. Ich fühle mich in Bremen wohl, die Stadt erinnert mich von der Architektur und der Atmosphäre sehr an Odessa.

Wie sehen Ihre Pläne für die Zukunft aus?

Junella L.: Die letzten vier Jahre waren sehr anstrengend. Ich will jetzt etwas Ruhe haben und Kräfte wieder sammeln. Deutsch-Kurse werde ich erst mal keine weiteren mehr besuchen. Fortbildungen sind mir aber wichtig.

6 Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass der Bedarf für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist. Gleichzeitig ist unverkennbar, dass Anerkennungsverfahren sehr komplex und für Antragstellende mit großen Herausforderungen verbunden sind. Die Verfahrensdauer nimmt insgesamt viel Zeit in Anspruch und die zuständigen Stellen sind unterschiedlich auf diese Herausforderungen vorbereitet. Das Interesse an einer Vereinfachung dieser Prozesse wie auch an mehr Transparenz ist folglich groß. Aus den Studienergebnissen lassen sich zentrale, berufsübergreifende Handlungsempfehlungen für die zukünftige Anerkennungskultur im Land Bremen ableiten, die im Folgenden dargestellt werden sollen. Vereinzelt berufsspezifische Problemlagen werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt, sind aber in Kapitel 4 ausführlich dargestellt.

Personalressourcen in den zuständigen Stellen erhöhen

Anerkennungsverfahren werden, je nach Beruf, in unterschiedlichen zuständigen Stellen eingeleitet und durchgeführt. Dabei ist – so ein Resümee dieser Studie – ein zentrales Problem im Land Bremen der Personalmangel in den senatorischen Behörden. Die Experteninterviews ergaben, dass sich Anerkennungsverfahren vor allem aufgrund häufiger Personalfuktuation, aber auch durch einen generellen Personalmangel in die Länge ziehen. In einigen Dienststellen sind zudem über längere Zeiträume Stellen unbesetzt geblieben, teilweise sind Kolleginnen und Kollegen eingesprungen, die dann aber nicht kurzfristig über die notwendigen Kenntnisse verfügen konnten. Insgesamt ist es den meisten zuständigen Stellen nicht möglich, eng mit den Antragstellenden zusammenzuarbeiten, weil die hohe Arbeitsbelastung dies nicht zulässt. Die Komplexität der Verfahren sowie die Entwicklung sogenannter „sonstiger Verfahren“ bei fehlenden Dokumenten, verlangt nach festem, gut qualifiziertem und vor allem ausreichendem Personal, damit die Bearbeitungsdauer wie auch die Servicequalität und damit die individuelle Betreuung verbessert werden kann.

Vernetzung der zuständigen Stellen stärken

Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen verläuft, je nach Strukturen und Personalkapazitäten, sehr unterschiedlich. Viele Institutionen wissen nicht voneinander, äußern aber den Wunsch nach vermehrtem Austausch, vor allem im Hinblick auf die Entwicklung der sogenannten „sonstigen Verfahren“, die zur Anwendung kommen, wenn Dokumente fehlen oder lückenhaft sind. Diese Verfahren sind nicht standardisiert und verlangen daher insbesondere nach guter Kommunikation und einem Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Stellen. Eine engere Vernetzung und Verzahnung der Angebote wäre für alle Beteiligten sinnvoll, könnte Beraterinnen und Berater entlasten und das Anerkennungsverfahren insgesamt beschleunigen. Dabei geht es auch darum, Spannungsfelder zu beseitigen, Profile der einzelnen Beratungen zu verdeutlichen und die Kenntnis untereinander zu erhöhen. Regelmäßige Treffen sollten vom Land initiiert und gepflegt werden. Die Kooperation mit anderen Bundesländern ist ebenfalls zu intensivieren, um sich gegenseitig zu beraten und eine bestmögliche Prozessqualität zu erreichen.

Berufswege- und Karriereplanung in Beratungsangebote integrieren

Die Studie macht deutlich, dass über die Beratung zum Anerkennungsverfahren hinaus ein großer Bedarf an einer Berufswege- und Karriereplanung besteht. Oft bleiben große Unsicherheiten darüber bestehen, wie es nach einer (Teil-)Anerkennung weitergehen kann. Mit Ausnahme von Bremen existieren in allen anderen Bundesländern dafür entweder eine gemeinsame Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung oder jeweils eine Anerkennungs- und eine Qualifizierungsberatungsstelle. In Bremen hingegen gibt es formal gesehen keine eigenständige Qualifizierungsberatung. Sie geht einerseits in der Weiterbildungsberatung, der zweiten Säule des Landesprogramms „Weiter mit Bildung und Beratung“, auf. Andererseits wurden Teile einer Qualifizierungsberatung bisher auch von den Anerkennungsberaterinnen und Anerkennungsberatern geleistet. Aufgrund der hohen Auslastung der Anerkennungsberatung war eine intensive, individuelle Qualifizierungsberatung jedoch bisher nicht möglich. Die Aufstockung von zwei auf vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jahr 2017 war hierfür zwar hilfreich, dennoch ist auch der Bedarf an reiner Anerkennungsberatung so deutlich gestiegen, dass in dieser Studie zunächst offenbleiben muss, ob das Personal für eine Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung ausreichend ist. Das Land muss sicherstellen, dass für Zugewanderte auch eine Berufswege- und Karriereberatung in den Beratungsangeboten enthalten ist und über ausreichende Kapazitäten verfügt.

Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen erstellen

Zwar beziehen sich alle zuständigen Stellen auf gesetzliche Grundlagen, aber nicht alle haben eine Durchführungsverordnung oder Handlungsanweisungen erstellt. In der Konsequenz entstehen Unsicherheiten im Umgang mit Anträgen und rechtsunsichere Bescheide. Vor allem die fehlende Anerkennungsverordnung für Lehrkräfte (siehe Kapitel 4.2.2) und die fehlende Koordination der Anerkennungsverfahren für sozialpädagogische Fachkräfte (siehe Kapitel 4.1.3) erweisen sich als problematisch. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass jeweils zwei Ressorts bzw.

Abteilungen zuständig sind, die sich nicht auf ein einheitliches Verfahren einigen können. An dieser Stelle ist eine Kooperation der Verwaltungsstellen notwendig und sicherzustellen, dass möglichst in allen zuständigen Stellen die notwendigen Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Einheitlichen Umgang mit Sprachanforderungen und ausreichend Sprachkurse schaffen

Im Sinne des Anerkennungsgesetzes muss sichergestellt sein, dass ein fehlendes Sprachniveau nicht zu einer Ablehnung des Anerkennungsverfahrens führen darf. Die Überprüfung der Sprachkenntnisse muss unabhängig von der Überprüfung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen in einem gesonderten Prüfungsvorgang erfolgen. Der Nachweis bestimmter Sprachkenntnisse ist also erst für den Berufszugang bzw. die Berufsausübung bedeutend. Dieses Vorgehen sollte von allen zuständigen Stellen berücksichtigt werden. Um lange Wartezeiten zu vermeiden und den Zeitraum während des Anerkennungsverfahrens zu nutzen, müssen außerdem ausreichend Sprachkurse geschaffen werden. Darüber hinaus müssen mehr Angebote für alltagsintegriertes Fach- und Sprachlernen entwickelt und angeboten werden, um gezielter auf Berufssprache vorzubereiten und den Berufszugang nach einem Anerkennungsverfahren zu erleichtern.

Teilanerkenntnisse ermöglichen

Die Praxis zum Umgang mit Teilanerkennungen konnte in der Studie nicht abschließend untersucht werden. Es wurde jedoch deutlich, dass Teilanerkennungen in einigen zuständigen Stellen nicht möglich sind. Durch fehlende Möglichkeiten der Nachqualifizierung werden in diesen Fällen Ablehnungen den Teilanerkennungen bevorzugt. Dadurch wird eine Anschlussfähigkeit an bereits erworbene Qualifikationen und damit die Arbeitsmarktintegration verwehrt. Auch an dieser Stelle muss deshalb eine Einheitlichkeit der Verfahren hergestellt werden. Dafür bedarf es wiederum ausreichender Personalressourcen in den zuständigen Stellen und berufsspezifischer Anpassungsqualifizierungen. Eine Kooperation mit benachbarten Bundesländern bietet sich hier an, um ein möglichst breites Spektrum und Plätze in ausreichender Zahl vorhalten zu können.

„Sonstige Verfahren“ implementieren

Der Einsatz sog. „sonstiger Verfahren“ bedeutet eine zeitaufwendige Prüfung des Einzelfalls. Damit verbunden ist immer auch die Unsicherheit der zuständigen Stelle, ob Entscheidungen rechtssicher und ausreichend begründet sind. Im Interesse der Antragstellenden ist es jedoch unabdingbar, auch bei fehlenden Dokumenten (Teil-)Kompetenzen zu erfassen und damit eine berufliche Perspektive zu ermöglichen. Hier lässt sich im Ergebnis ein großer Mangel an verbindlichen Prozessen wie auch an Erfahrungen innerhalb der zuständigen Stellen konstatieren, sodass immer mehr Verfahren an fehlenden Dokumenten scheitern. Im Land Bremen muss dringend Initiative für diesen Weg der Anerkennung ergriffen werden, da so mehr Verfahren schneller und erfolgreich abgeschlossen werden könnten. Die Finanzierung ist bereits durch das Jobcenter gesichert. Als Vorbild gelten hier das Bundesland Hamburg aufgrund seiner Erfahrungen mit dem Projekt „Prototyping Transfer“ sowie die Kooperationen der Industrie- und Handwerkskammern auf diesem Feld.

Landesstatistik einführen und einheitliche Kriterien entwickeln

Das Fehlen einer Landesstatistik wird im Projektzusammenhang vielfach kritisiert, jedoch vom Senat mit Bezug auf das Statistikgeheimnis aufgrund zu geringer Fallzahlen zurückgewiesen. Genaue Aussagen und Vergleiche zwischen gestellten Anträgen und erteilten Anerkennungsbescheiden sind damit nicht möglich. Die Darstellungen anderer Bundesländer zeigen jedoch, dass eine solche Statistik wichtige Informationen zur Steuerung der Verfahrensabläufe liefern kann. Eine mögliche Lösung für Bremen könnte entweder sein, eine gemeinsame Landesstatistik mit Niedersachsen zu führen oder Statistiken nur für jene Berufsgruppen auszuweisen, deren Fallzahlen so groß sind, dass das Statistikgeheimnis gewahrt bleibt. Dafür müssen einheitliche Kriterien festgelegt werden. Zuständige Stellen äußern aktuell Unsicherheit, welche Daten gemeldet werden sollen.

7 Literaturverzeichnis

- Andreas, V. et al. (2018): Wachsende Stadt Bremen. Noch unveröffentlichter Abschlussbericht für die Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2016): Einwanderungsland Deutschland. Die Fakten im Überblick. Berlin.
- Benzer, U. et al. (2016): Auswertungsbericht 1/2016. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. Nürnberg: IQ.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2016): Factsheet: Einwanderungsland Deutschland. Gütersloh.
- Billand, A. et al. (2017): Auswertungsbericht 4/2016. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. Nürnberg: IQ.
- Billand, A., Deuschle, F. (2017): Länderauswertung 4/2016. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung in Bremen. Nürnberg: IQ.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2012): Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes. Berlin.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2014): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014. Berlin.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2015): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. Berlin.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2016): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016. Berlin.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2017): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin.
- Böse, C. et al. (2016): Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Flüchtlingen – Beispiele aus »Prototyping Transfer«. In: BWP 1/2016, 20-23.
- Böse, C., Wünsche, T. (2016): Abschlüsse im Gesundheitsbereich. Mehr Einheitlichkeit bei Anerkennung gefragt. In: clavis Nr. 1. 2016.
- bq-Portal (Hrsg.) (2016): Berufsbildungssystem, Syrien. URL: <https://www.bq-portal.de/de/printpdf/5077>, letzter Zugriff: 03.11.2017.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2016): Drucksache 19/350.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2017): Drucksache 19/1032.
- Brenning, L. et al. (2014): Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Brücker, H. et al. (2014): Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. In: DIW Wochenbericht Nr. 43.2014, 1144-1151.
- Brücker, H. et al. (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB Forschungsbericht. Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 14/2016.
- Deuschle, F. et al. (2017): Beratung im Förderprogramm IQ. Jahresbericht 2016: Rückblick auf Entwicklungen und Fokus auf ausgewählte Berufe. Nürnberg: IQ.

- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2015): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE.– Drucksache 18/3899.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Mindestlohnfreiheit von Anpassungspraktika nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz. Sachstand. WD 6 - 3000 - 002/17.
- Englmann, B. (2013): Anerkennungsgesetze der Länder: Noch lange nicht ausreichend. MiGAZIN, 26. August 2013.
- Englmann, B., Müller-Wacker, M. (2014): Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers? Studie zu ausländischen Fachkräften, die Anerkennungsberatungsangebote in Bayern nutzten. Augsburg: MigraNet.
- Encheva, A., Vockentanz, V. (2016): Tabellenband 4/2015. Dokumentation der Anerkennungsberatung. Länderauswertung Bremen. Nürnberg: IQ.
- Ekert, S. et al. (2017): Endbericht. Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Berlin/Frankfurt: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur.
- Erbe, J. (2016): Theorie und Praxis der Anerkennungsregeln – Beobachtungen zu Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen. Vortrag beim AG BFN Forum „Zugang zu beruflicher Bildung für Zuwandernde: Chancen und Barrieren“. Nürnberg.
- Geis, W. et al. (2016): Fachkräfte für Deutschland. Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung. IW-Analysen Nr. 105.
- Gutschow, K. et al. (2016): Einführung von Verfahren zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens – Anforderungen und Handlungsoptionen. Zwischenbericht. Bonn: BIBB.
- Hoffmann, J., Tatarlieva, A. (2014): Ratsuchende in der Anerkennungsberatung. Erreicht das Anerkennungsgesetz mit seinen begleitenden Beratungsstrukturen die Zielgruppen? In: Wirtschaft und Beruf 06/2014, 40-46.
- IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2015a): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Ausgabe 14/2015.
- IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2015b): Aktuelle Berichte. Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. Ausgabe 8/2015.
- IQ Niedersachsen (Hrsg.) (2017): Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. URL: <http://www.migrationsportal.de/projekte-partner/anerkennungs-und-qualifizierungsberatung>, letzter Zugriff: 03.11.2017.
- Mihali, L. et al. (2015): Strukturelle und inhaltliche Veränderungen von Anerkennungsbescheiden vor und nach Inkrafttreten des BQFG. In: Ayan, T. (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 55-74.
- Mihali, L., Ayan, T. (2015): Inhaltliche Verwertbarkeit von Anerkennungsbescheiden für Antragsteller und weitere interessierte Akteure. In: Ayan, T. (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 99-124.
- Müller, E., Ayan, T. (2015a): Das Anerkennungsgesetz – Erfahrungen und Einschätzungen von Beratern. In: Ayan, T. (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 125-150.
- Müller, E., Ayan, T. (2015b): Sprachliche Verständlichkeit von Anerkennungsbescheiden. In: Ayan, T. (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 75-98.
- Müller, E., Ayan, T. (2015c): Arbeitsmarktchancen in Abhängigkeit von Anerkennungsstatus von im Ausland erworbenen Qualifikationen. In: Ayan, T. (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 151-168.

- Radetzky, M.C., Stoewe, K. (2016), Bildungsstand syrischer Flüchtlinge – 5 Gerüchte auf dem Prüfstand. In: IW-Kurzbericht Nr. 20, 1-3.
- Schmitz, N. (2017): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2016. URL: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/2017-Auswertung-Amtliche-Statistik-2016.pdf>, letzter Zugriff: 03.11.2017.
- Seibert, H., Wapler, R. (2015): Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer. Aktuelle Daten und Indikatoren. Nürnberg: IAB.
- SWAH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Hrsg.) (2014): Vorlage 18/650 – L.
- SWAH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Hrsg.) (2016): Vorlage Nr. LF 5/16.
- Siems, D. (2015): Warum Deutschland Asiaten und Afrikaner braucht. In: Die Welt vom 16.04.2015.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2017): Migration und Integration. URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html>, letzter Zugriff: 03.11.2017.

Impressum

Herausgeber

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Wiener Straße 9
28359 Bremen

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen

Umschlaggestaltung

GfG / Gruppe für Gestaltung, Bremen

Titelfotos

fotolia.com / Dan Race
fotolia.com / CHW
fotolia.com / auremar
fotolia.com / Carl-Juergen Bautsch

Druck

Girzig+Gottschalk GmbH, Bremen

1. Auflage 2017
ISSN: 2195-7266

Bestellung

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Geschäftsstelle
Telefon 0421.218-61704
iaw-info@uni-bremen.de

Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der im Land Bremen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Um diesem gesetzlichen Auftrag auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Forschungsergebnisse umfassend gerecht zu werden, kooperiert die Arbeitnehmerkammer mit der Universität Bremen. Teil dieser Kooperation ist das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw), das gemeinsam von beiden Häusern getragen wird. Schwerpunkte des iaw sind die Erforschung des Strukturwandels von Arbeit, Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere in seinen Auswirkungen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen dieser Reihe werden die Forschungsergebnisse, die aus der Kooperation zwischen Arbeitnehmerkammer und iaw hervorgehen, veröffentlicht.

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421.3 63 01-0
Telefax 0421.3 63 01-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de

iaw – Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität Bremen
Wiener Straße 9
28359 Bremen
Telefon 0421.2 18-6 17 04
Telefax 0421.2 18-6 17 07
iaw-info@uni-bremen.de
www.iaw.uni-bremen.de



Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen – eine Bestandsaufnahme im Jahr 2017

Immer mehr Menschen kommen nach Deutschland, um hier zu arbeiten. Mit der wachsenden Bedeutung von Ausländern und Ausländerinnen am deutschen Arbeitsmarkt gewinnt auch das Thema Anerkennung von ausländischen Qualifikationen an Bedeutung. Hierzu haben Bund und Länder mit ihren jeweiligen Anerkennungsgesetzen die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um es Fachkräften aus dem Ausland zu erleichtern, ihre berufliche Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt einzusetzen. Während es für das Anerkennungsgesetz des Bundes ein umfangreiches und detailliertes Berichtswesen gibt, bleibt zum Entwicklungsstand und der Umsetzung der Landesgesetze vieles offen. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitnehmerkammer Bremen das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen beauftragt, die Anerkennungspraxis im Land Bremen näher zu untersuchen. Mithilfe von Dokumentenanalysen, Experteninterviews sowie einer Online-Umfrage wurde der Prozess der Anerkennungsverfahren insbesondere für vier Berufsgruppen genauer untersucht: Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, Gesundheitsberufe und Ingenieurinnen und Ingenieure. Dabei wurden strukturelle und berufsspezifische Herausforderungen herausgearbeitet und Ansatzpunkte dafür geliefert, wie die zukünftige Anerkennungspraxis im Land Bremen gestaltet werden kann.