

Eine Publikation von

iaw
Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

A
Arbeitnehmerkammer
Bremen

ARBEIT UND WIRTSCHAFT IN BREMEN Ausgabe 45 / August 2023

René Böhme

Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen

Eine Follow-up-Studie
der Erhebung von 2016/17
— Abschlussbericht

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

Lektorat

Johannes Reinke

Druck

Druckerei Wilhelm Wellmann, Bremen

1. Auflage 2023
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.

René Böhme

Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen

Eine Follow-up-Studie der Erhebung von 2016/17
Abschlussbericht

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	4
Zusammenfassung	5
1 Einleitung.....	6
2 Forschungsstand und Fragestellungen.....	7
2.1 Zuwanderung und ihre Bedeutung für den Arbeitsmarkt	7
2.2 Regulierung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen	8
2.3 Bilanzierung der Anerkennungspraxis auf Bundes- und Landesebene	11
2.3.1 Anerkennungsstatistiken.....	11
2.3.2 Wirkungen der Anerkennung ausländischer Abschlüsse	13
2.3.3 Herausforderungen bei der Umsetzung der Anerkennungsgesetze.....	14
2.4 Forschungsbedarf, Fragestellungen und Design.....	18
3 Anerkennung ausländischer Qualifikationen: eine Analyse für das Land Bremen am Beispiel ausgewählter Referenzberufe.....	19
3.1 Politischer Diskurs zum Thema Anerkennung in Bremen	19
3.2 Berufsübergreifende Problemstellungen	21
3.3 Erzieher:innen	22
3.4 Lehrkräfte	24
3.5 Gesundheitsfach- und Heilberufe.....	27
3.6 Ingenieur:innen	30
4 Bundesländervergleich	32
5 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	36
Literaturverzeichnis	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wanderungssaldo Ausländer:innen im Land Bremen 2012–2022.....	7
Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Bremen nach Staatsangehörigkeit 2012–2022.....	8
Abbildung 3: Übersicht Anerkennung ausländischer Qualifikationen	9
Abbildung 4: Anerkennungsanträge nach Bundesrecht, differenziert nach Ausbildungsstaat	12
Abbildung 5: Anerkennungsstatistik Land Bremen 2019–2020	13
Abbildung 6: Überblick zu Anerkennungseffekten	14

Abkürzungsverzeichnis

ALTE	Association of Language Testers in Europe
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AV-L	Verordnung zur Anerkennung ausländischer Lehrkräfteberufsqualifikationen in Bremen
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMIH	Bundesministerium für Inneres und Heimat
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen
BremBQFG	Bremisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschland
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAQ	Frequently Asked Questions
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IntMK	Integrationsministerkonferenz
IQ	Integration durch Qualifizierung
LIS	Landesinstitut für Schule
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik
NQE	Nachqualifizierung zur Externenprüfung
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozioökonomisches Panel
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SvB	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
SWAE	Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
TELC	The European Language Certificates
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZSBA	Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung

Zusammenfassung

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Der deutliche Zuwachs von Menschen aus dem Ausland in Deutschland und Bremen schlägt sich auch spürbar in den Arbeitsmarktstatistiken nieder. Gleichwohl sind viele Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt in Bezug auf Einkommen und Sicherheit des Beschäftigungsverhältnisses benachteiligt. Dies liegt auch daran, dass sie überdurchschnittlich oft eine Tätigkeit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus ausüben. Vor diesem Hintergrund ist es von enormer Bedeutung, dass Zugewanderte ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen in Deutschland anerkennen lassen können. Hierzu besteht mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz seit April 2012 eine rechtliche Grundlage für die Anerkennung der Gleichwertigkeit von ausländischen Abschlüssen bei bundesrechtlich geregelten Berufen. Analog dazu gibt es auf der Länderebene separate Gesetze für Berufe, die im Landesrecht geregelt sind. Im Rahmen der hier vorgelegten Studie wurde der aktuelle Forschungsstand zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland zusammengefasst und mithilfe von Expert:inneninterviews in Anlehnung an die Vorgängerstudie von 2017 eine Situationsanalyse in den besonders stark nachgefragten Berufen Erzieher:innen, Lehrkräfte, Gesundheitsfach- und Heilberufe sowie Ingenieur:innen durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Strukturen für die Anerkennung im Land Bremen sich im Vergleich zum Jahr 2017 deutlich verbessert haben. Die Verfahren sind durchschaubarer geworden, es gibt mehr koordinierten Austausch untereinander, es liegen mehr Erfahrungen bei den zuständigen Institutionen und den Beratungsstellen vor und es ist gelungen, eine Vielzahl an Qualifizierungsangeboten und Sprachkursen dezidiert für Personen im Anerkennungsverfahren zu etablieren. Dennoch wurden weitere Herausforderungen deutlich: Dazu zählen beispielsweise die Gestaltung des geplanten Transfers der Anerkennungsberatung in Strukturen der Agentur für Arbeit, die dauerhafte finanzielle Absicherung von Qualifizierungsangeboten ohne Förderung durch das Bundesprogramm IQ und die Entwicklung von berufsbezogenen Mentoring-Programmen. Ferner braucht es mehr Möglichkeiten eines gut begleiteten Quereinstiegs für Personengruppen mit Vorqualifizierungen, die dennoch keine Chance auf eine Anerkennung haben, und die Stärkung der Migrationsämter im Land Bremen. Hinzu kommen berufsbezogene Herausforderungen. Hierzu gehören exemplarisch die Zusammenführung des bisher zweistufigen Verfahrens bei der Anerkennung von Erziehungsberufen, eine pragmatischere Auslegung der Drei-Jahres-Regel bei Anpassungsqualifizierungen von Lehrkräften und die Umsetzung der Generalistik bei der Gleichwertigkeitsprüfung im Pflegebereich.

1 Einleitung

Zugewanderte haben am deutschen Arbeitsmarkt eine zunehmend größere Bedeutung. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die seit 2012 rechtlich mögliche Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen an Bedeutung – gerade auch deshalb, weil nach einer Anerkennung die Arbeitsmarktchancen und Verdienste der Zugewanderten steigen. Die Nachfrage nach Beratungsangeboten und die Zahl der Antragstellungen auf eine Anerkennung haben sich seit 2012 jährlich erhöht. Dabei ist zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen sowie einer Bundes- und Landeszuständigkeit zu unterscheiden. Auch über zehn Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes stellen sich – zum Teil vor dem Hintergrund rechtlicher Neuerungen wie dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz – weiterhin zahlreiche Herausforderungen bei der Umsetzung. Dies betrifft z. B. die Zuständigkeitsklärung, die personelle Situation der zuständigen Stellen, die Komplexität der Verfahren, den Umgang mit unvollständigen Dokumenten, die Rolle von Sprachkenntnissen, die Übersetzung von Dokumenten, die Finanzierung der Verfahrenskosten sowie die Entwicklung passgenauer und bedarfsgerechter Nachqualifizierungsangebote.

Das 2016/2017 durchgeführte und von der Arbeitnehmerkammer Bremen finanzierte Projekt zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen (Böhme/Heibült 2017) war eine der ersten Studien, die sich dezidiert mit der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes auf Landesebene auseinandergesetzt haben. Mittlerweile gibt auch vor dem Hintergrund einer besseren Datenlage eine erste länderspezifische Evaluation (Ekert et al. 2019b), die den Auftrag aus § 19 BremBQFG erfüllen sollte. Allerdings sind deren Erkenntnisse rein datengestützt und die Befunde für Bremen aufgrund der geringen Fallzahlen kaum ausgewiesen. Übergreifende oder berufs-spezifische Handlungsbedarfe wurden in dieser Evaluation nicht identifiziert.

In einem als Follow-up-Studie angelegten Forschungsprojekt wurde daher am Beispiel derselben reglementierten Berufe wie in der Vorgängerstudie (Erzieher:innen, Lehrkräfte, Gesundheitsfach- und Heilberufe sowie Ingenieur:innen) erneut die qualitative und quantitative Übereinstimmung des Bedarfs bei Zugewanderten mit den vorhandenen Strukturen der Prozesskette von der Anerkennungsberatung bis hin zum Berufseinstieg im Land Bremen überprüft. Ziel war es dabei, auf Basis von Expert:inneninterviews übergreifende und berufsbezogene Herausforderungen zu identifizieren, die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Vorgängerstudie und der Erfahrungen in anderen Bundesländern einzuordnen sowie Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Anerkennungsverfahren abzuleiten.

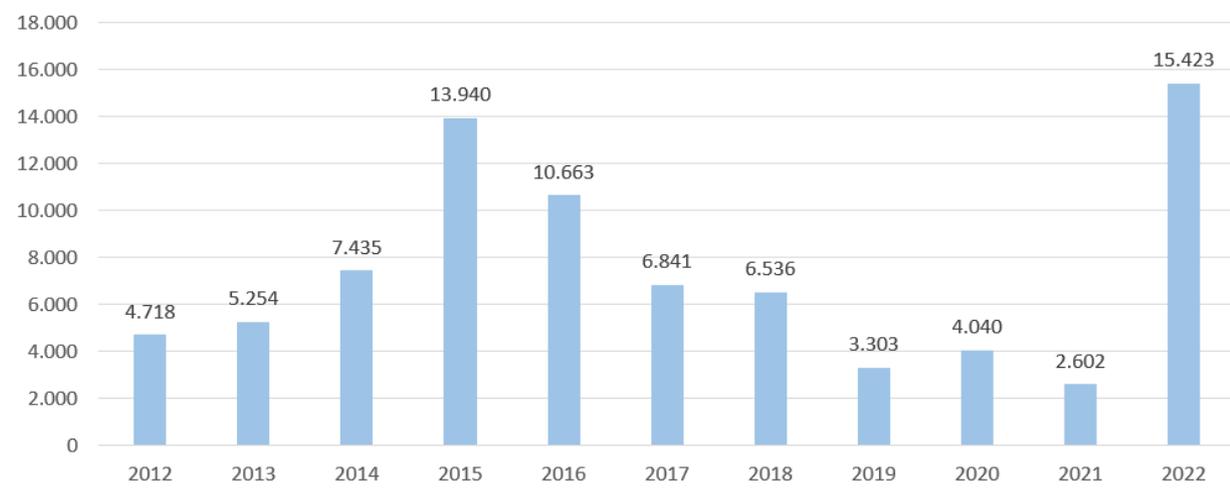
Der hier vorgelegte Bericht orientiert sich im Wesentlichen an der Struktur der Vorgängerevaluation. Das heißt, es werden zunächst die Daten zur Rolle von Zugewanderten am Arbeitsmarkt aktualisiert, die Praxis der Anerkennung mit Verweis auf aktuelle Statistiken und Studien bilanziert und der Forschungsbedarf sowie das Forschungsdesign erläutert (Kapitel 2). Daran anschließend werden für das Land Bremen der politische Diskurs zum Thema Anerkennung seit 2017 nachvollzogen, berufsübergreifende Problemlagen herausgearbeitet und eine Situationsanalyse für die Anerkennung in den oben genannten Berufen vorgenommen (Kapitel 3). Neu ist im Vergleich zu Böhme und Heibült (2017) ein Bundesländervergleich der Anerkennungspraxis (Kapitel 4) mit dem Ziel, die Bremer Situation besser einordnen zu können. Abschließend werden die Befunde zusammengefasst und Empfehlungen für Bremen gebündelt (Kapitel 5).

2 Forschungsstand und Fragestellungen

2.1 Zuwanderung und ihre Bedeutung für den Arbeitsmarkt

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Seit dem Jahr 2012 lag der Wanderungssaldo (die Differenz von Zuzug und Fortzug) bei Ausländer:innen in Deutschland zwischen 250.000 und 1,1 Mio. Personen pro Jahr. Insgesamt ergibt sich im Zehnjahreszeitraum von 2011 bis 2021 somit ein positiver Wanderungssaldo bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit von fast 5,2 Mio. Menschen (Statistisches Bundesamt 2023). Im Jahr 2022 dürfte es vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine und generell steigender Asylantragszahlen erneut zu einem deutlichen Anstieg von Zugewanderten in ganz Deutschland gekommen sein. Für das Land Bremen – das im Rahmen der hier vorgelegten Studie im Fokus steht – lässt sich den Zahlen des Statistischen Landesamts Bremen (2023) zufolge seit 2012 ein jährliches Wanderungsplus bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit aus dem Ausland zwischen 2.600 und 15.400 Menschen feststellen (siehe Abbildung 1). In der Summe ergibt sich von 2012 bis 2022 ein entsprechend positiver Wanderungssaldo bei Zu- und Fortzügen mit dem Ausland nach Bremen von etwa 76.500 Personen. Hinzu kommt im selben Zeitraum ein Wanderungsgewinn bei Ausländer:innen aus anderen Bundesländern in Höhe von ca. 4.300 Menschen.

Abbildung 1: Wanderungssaldo Ausländer:innen im Land Bremen 2012–2022



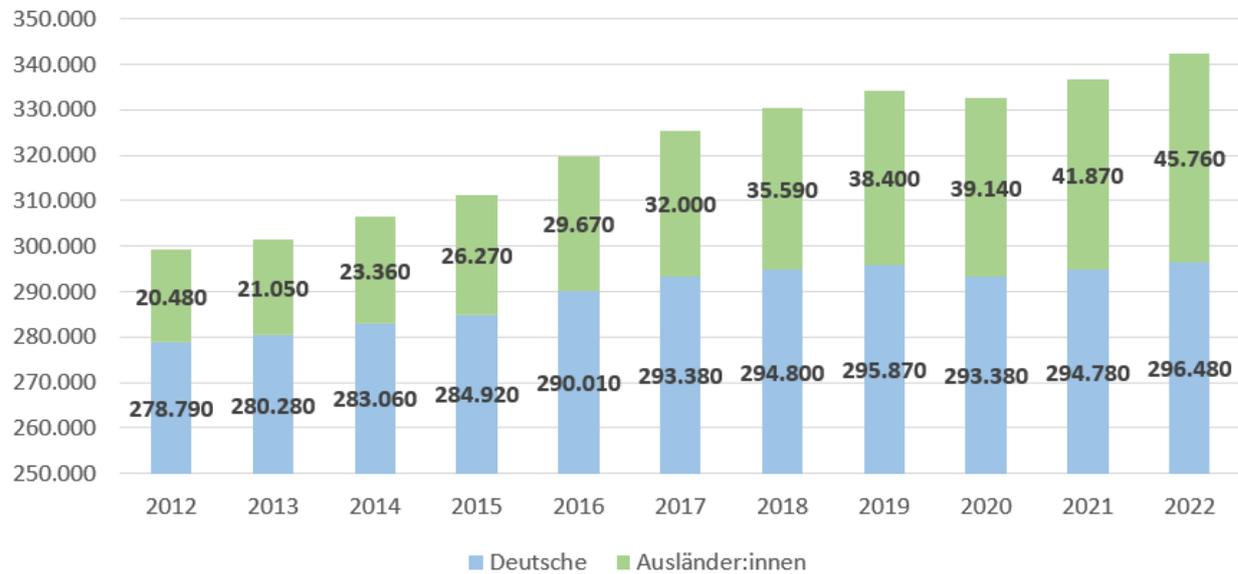
Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage des Statistischen Landesamts Bremen 2023. Es wurden die Wanderungssaldi von Ausländer:innen aus der Binnenfern- und Auslandswanderung¹ addiert.

Der deutliche Zuwachs von Menschen aus dem Ausland in Deutschland und Bremen schlägt sich auch spürbar in den Arbeitsmarktstatistiken nieder (Statistisches Bundesamt 2023): So hat sich von 2012 bis 2022 die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer:innen in Deutschland von 2,2 auf fast 5,0 Mio. Menschen um mehr als 125 Prozent erhöht. Da der Beschäftigungszuwachs bei Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit im Betrachtungszeitraum lediglich bei etwa 9 Prozent lag, entfällt mit 54 Prozent knapp mehr als die Hälfte des Anstiegs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland in den letzten zehn Jahren auf Ausländer:innen. Für das Land Bremen zeigen sich ähnliche Trends (Statistisches Landesamt Bremen 2023): Hier liegt die Zunahme bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2012 und 2022 differenziert nach Staatsangehörigkeit bei 6 Prozent für die deutsche Bevölkerung und 123 Prozent bei Ausländer:innen (siehe Abbildung 2). Entsprechend machen Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Land Bremen sogar einen Anteil von 59 Prozent am Gesamtanstieg der Beschäftigung aus. Insgesamt ergibt sich 2022 ein Ausländer:innenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) von etwa 14,5 Prozent bundesweit und 13,4 Prozent in Bremen.

¹ Auf der Bundesländerebene kann beim Zu- und Fortzug von Ausländer:innen zwischen Binnenfern- und Auslandswanderung unterschieden werden. Binnenfernwanderung meint dabei den Zu- und Fortzug von Ausländer:innen aus anderen Bundesländern, während die Auslandswanderung den Zu- und Fortzug aus dem Ausland umfasst.

Eine hohe Bedeutung haben Zugewanderte dabei insbesondere in den folgenden Branchen: Gastgewerbe, Nahrung/Futtermittel/Getränke, Kfz-Handel/Reparatur, Verleih von Arbeitskräften, Post-, Kurier- und Expressdienstleistungen, Bau, Einzelhandel, Gesundheits- und Sozialwesen sowie Lagerei (BA 2023; Eschkötter/Geraedts 2022).

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Bremen nach Staatsangehörigkeit 2012–2022

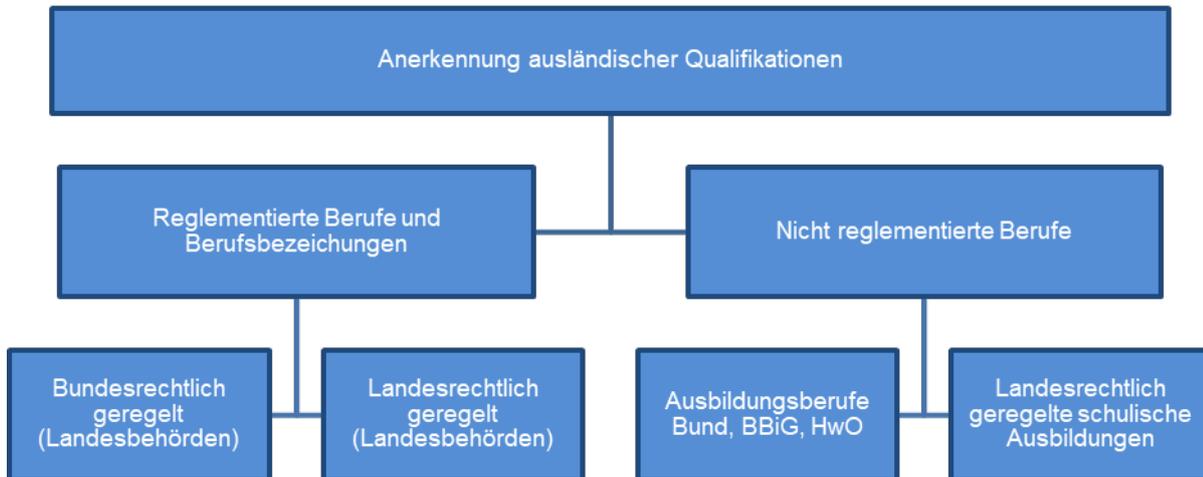


Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage der Bundesagentur für Arbeit 2023

Gleichwohl zeigen verschiedene Studien, dass Zugewanderte am Arbeitsmarkt benachteiligt sind (Eschkötter/Geraedts 2022; SWAE 2022; Böhme 2021): Sie erzielen geringere Einkommen, sind häufiger befristet oder in Leiharbeit angestellt sowie mit körperlichen Belastungen und atypischen Arbeitszeiten konfrontiert. Ferner sind Menschen mit Migrationshintergrund – insbesondere dann, wenn der Abschluss im Ausland erworben wurde – überdurchschnittlich oft von unterwertiger Beschäftigung betroffen (DGB 2014; Kracke 2016: 191), das heißt, sie üben eine Tätigkeit aus, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegt. Aus diesem Grund sind Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen zentral.

2.2 Regulierung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Um Menschen aus dem Ausland den Zugang zu ausbildungsadäquater Beschäftigung zu erleichtern, besteht seit April 2012 mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) eine rechtliche Grundlage für die Anerkennung der Gleichwertigkeit von ausländischen Abschlüssen. Das BQFG unterscheidet zwischen nicht reglementierten und reglementierten Berufen und regelt im Kern die Verfahren und Kriterien für die Prüfung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen mit dem jeweiligen deutschen Referenzberuf (siehe Abbildung 3)

Abbildung 3: Übersicht Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Darstellung von BMBF 2012

Die Prüfung der Gleichwertigkeit hat bei den reglementierten und nicht reglementierten Berufen eine unterschiedliche Funktion und damit auch unterschiedliche Rechtsfolgen: Für den Berufszugang und die Ausübung eines reglementierten Berufs ist die Anerkennung der entsprechenden Berufsqualifikation zwingend erforderlich. Fachgesetze regeln allerdings, dass neben der Anerkennung noch zum Teil eine gesonderte Berufszulassung zu beantragen ist, für die spezielle Voraussetzungen gelten können. Das gilt vor allem für Berufe aus den Bereichen Gesundheit, Sicherheit oder Soziales wie z. B. Arzt/Ärztin oder Lehrer:in. Auch eine geschützte Berufsbezeichnung wie z. B. Ingenieur:in, Befähigungsnachweise und Sachkundenachweise für einige selbstständige Tätigkeiten und Gewerbe sowie Fortbildungsabschlüsse wie z. B. Meister:in/Fachwirt:in sind Formen der Reglementierung.

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 Arbeitsmarktaussichten ausländischer Fachkräfte zu erhöhen. Ferner kann eine Anerkennung die tarifliche Eingruppierung verbessern, Wertschätzung ausdrücken und Selbstbestätigung geben. Zudem ist für Angehörige von Drittstaaten die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation bzw. die Vergleichbarkeit des Hochschulabschlusses bisher zumeist die Voraussetzung für die Erteilung eines Visums – auch bei nicht reglementierten Berufen.

Das BQFG ist insbesondere für alle rund 330 Ausbildungsberufe im dualen System anwendbar. Das Anerkennungs-gesetz umfasst jedoch nur Berufe im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Bei den sog. landesrechtlich geregelten Berufen sind dagegen die Bundesländer für die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen mit den entsprechenden Referenzqualifikationen der Bundesländer zuständig. Geregelt wird dies durch die jeweiligen Berufsqualifikationsfestsetzungsgesetze bzw. zum Teil auch in berufsspezifischen Fachgesetzen der Bundesländer. Zu diesen Berufen gehören beispielsweise Lehrer:innen, Erzieher:innen, Sozialpädagog:innen, Ingenieur:innen, Architekt:innen und Ärzt:innen.

Über die Gleichwertigkeit der mitgebrachten Qualifikationen zu den entsprechenden deutschen Referenzberufen entscheiden sog. zuständige Stellen. Diese werden nach Bundes- und Landesrecht bestimmt (siehe § 8 BQFG). Für die nicht reglementierten Berufe im dualen System sind in der Regel die Kammern zuständig. Bei den reglementierten Berufen richtet sich die Zuständigkeit nach dem jeweiligen Fachrecht und den Bestimmungen der Bundesländer. Die Prüfung erfolgt auf Basis vorgelegter Dokumente zum formalen Abschluss unter Einbezug der informell und non-formal erworbenen Kompetenzen und Fertigkeiten (i. d. R. mindestens Antragsformular, Identitätsnachweis sowie amtlich beglaubigte und von öffentlich bestellten oder ermächtigten Übersetzer:innen übersetzte Nachweise der Berufsqualifikation sowie der Inhalte und Dauer der beruflichen Qualifizierung). Viele zuständige Stellen holen zur Einschätzung der Unterlagen ein Gutachten der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) ein. Im Falle fehlender oder unzureichender Unterlagen oder wenn die vorgelegten Dokumente für die Prüfung nicht ausreichen oder Zweifel an deren Inhalt oder Richtigkeit bestehen, können die beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse der Antragsteller:innen in sonstiger Weise festgestellt werden.

Hierzu sind geeignete Feststellungsverfahren (z. B. Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen) vorgesehen (Übersicht bei Böse/Tursarinow 2020). Diese sog. sonstigen geeigneten Verfahren kommen in der Praxis allerdings weiterhin sehr selten vor.

Die Verfahren sind grundsätzlich kostenpflichtig. Auch für Übersetzungen fallen zusätzliche Kosten an. In der Zeit der Bearbeitung des Antrags und während möglicher Anpassungsqualifizierungen muss der Lebensunterhalt sichergestellt werden. Diese Kosten können im Rahmen des SGB-II-Leistungsbezugs, eines separaten Anerkennungszuschusses (i. d. R. zwischen 100 und 600 EUR) sowie durch Stipendienprogramme und Härtefallregelungen einzelner Bundesländer aufgefangen werden.

Die Anerkennungsverfahren werden mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid abgeschlossen. Dabei sind folgende Ergebnisse möglich: 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 die vorhandenen Qualifikationen dar und beschreibt die Unterschiede zum deutschen Abschluss. Mit dieser differenzierten Beschreibung ihres Qualifikationsstandes können sich die Fachkräfte direkt an potenzielle Arbeitgeber:innen wenden. Sie ermöglicht zudem eine gezielte Weiterqualifizierung. In nicht reglementierten Berufen kann auch eine teilweise Gleichwertigkeit bescheinigt werden. Bestehen keinerlei Gleichwertigkeiten zwischen der Auslands- und der 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 der Antragsteller:innen oder wenn die zuständige Stelle bei fehlenden Dokumenten kein sonstiges geeignetes Verfahren durchführen will), wird der Antrag ebenfalls abgelehnt.

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 der diese Unterschiede ausgeglichen werden können. Manche zuständigen Stellen nennen 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 hingegen freiwillige Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Berufseinstieg.

Zur Unterstützung der Anerkennungsverfahren existieren in allen Bundesländern verschiedene Beratungs-, Förder- und Qualifizierungsangebote. Dazu gehören in jedem Fall die Anerkennungs- bzw. Qualifizierungsberatung und eine Vielzahl berufsbezogener Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes. Viele dieser Maßnahmen wurden von 2015 bis 2018 sowie von 2019 bis 2022 durch das Bundesprogramm Integration durch Qualifizierung (IQ) unterstützt. Bundesweit haben sich dabei 16 IQ Landesnetzwerke in unterschiedlichster Trägerschaft etabliert, die das Programm in den Bundesländern umsetzen (Überblick bei Junge 2018 und Kahle 2021).

In den vergangenen Jahren kam es immer wieder zu Veränderungen der Regulierung der Anerkennungsverfahren in Deutschland. Hintergrund ist das Ziel, die Verfahren zu vereinfachen und Deutschland attraktiver für ausländische Fachkräfte zu machen. Neuerungen gab es beispielsweise im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz seit März 2020 (Baczak et al. 2020: 14 f.). Diese umfassen z. B.:

- Möglichkeit einer zeitlich befristeten Einreise zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit anerkannter Berufsausbildung, sofern ausreichende deutsche Sprachkenntnisse und die Absicherung des Lebensunterhalts gegeben sind,
- Wegfall der Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit für qualifizierte Fachkräfte mit anerkannter Berufsausbildung bei Vorlage eines Arbeitsvertrags bzw. eines konkreten Arbeitsplatzangebots,
- Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Fachkräfte, die sich noch im Ausland befinden, bei dem das Anerkennungs- sowie das Visumsverfahren in verkürzter Zeit durchgeführt werden,
- Einrichtung einer Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung für anerkennungssuchende Fachkräfte im Ausland bei der Bundesagentur für Arbeit (ZSBA), welche die Anerkennungssuchenden während des gesamten Anerkennungsverfahrens berät, bei der Identifizierung von geeigneten Qualifizierungsangeboten unterstützt und bei übergreifenden Fragestellungen mit länderbezogenen Kooperationspartner:innen zusammenarbeitet,
- erweiterte Möglichkeiten zur Einreise zum Zweck von Qualifizierungsmaßnahmen im Anerkennungsverfahren (z. B. Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen, Praktika im Betrieb, theoretische Lehrgänge oder Mischformen, Vorbereitungskurse auf Prüfungen und Sprachkurse).

Die Änderungen infolge des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes hatten auch Anpassungen in den Anerkennungsgesetzen der Bundesländer zur Folge (z. B. Bremische Bürgerschaft 2020c). Die Änderungen basieren auf einem entsprechenden länderübergreifenden Mustergesetzentwurf. Ferner war der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen der ZSBA und dem Land Bremen erforderlich, welche die Senatorin für Kinder und Bildung stellvertretend unterzeichnet hat.

Für das Jahr 2023 ist eine Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vorgesehen. Hierzu liegen seit November 2022 erste Eckpunkte und seit Februar 2023 der Referentenentwurf vor (BMIH/BMAS 2022), bis Sommer 2023 finden verschiedene Anhörungen statt. Neben diversen Erleichterungen für die Fachkräfteeinwanderung (Blaue Karte EU, Chancenkarte für Personen aus Drittstaaten auf Basis eines Punktesystems) und das Studium von Ausländer:innen in Deutschland sind auch zwei Veränderungen im Kontext der Anerkennung ausländischer Qualifikationen angedacht: Zum einen sollen Personen aus Drittstaaten mit Berufs- bzw. Hochschulabschlüssen und Berufserfahrung eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit in nicht reglementierten Berufen auch ohne eine formale Anerkennung der Qualifikation erhalten können. Zum anderen ist die Einführung einer sog. Anerkennungspartnerschaft für vorqualifizierte Drittstaatenangehörige geplant. In diesen Fällen muss vor Beginn des Anerkennungsverfahrens allerdings wieder die Einreise nach Deutschland erfolgen. Verpflichten sich Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen dann zu einer sog. Anerkennungspartnerschaft, kann der/die Arbeitgeber:in die antragstellende Person bereits schneller als bisher als qualifizierte Fachkraft beschäftigen. Das Anerkennungsverfahren würde dann parallel zur Ausübung der qualifizierten Beschäftigung durchgeführt.

2.3 Bilanzierung der Anerkennungspraxis auf Bundes- und Landesebene

2.3.1 Anerkennungsstatistiken

Zu quantitativen Daten rund um die Anerkennungsverfahren nach Bundesrecht in Deutschland informiert sowohl die EU-Kommission (z. B. 2016) als auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), entweder in Form eines umfassenden Anerkennungsberichts (zuletzt BMBF 2020; BMBF 2022) oder durch einen auf dem BIBB-Anerkennungsmonitoring (zuletzt Böse/Schmitz 2022a) basierenden kurzen Datenreport (zuletzt BIBB/BMBF 2022). Des Weiteren erfasst die „IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung“ seit 2012 Daten rund um die durchgeführten Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungen (umfassend zuletzt Liedke/Vockentanz 2018; Kurzform auch IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung 2022). Separate Länderberichte wie zuletzt von Billand und Deuschle (2017) für Bremen werden aber nicht mehr verfasst. Auch das Statistische Bundesamt (2023) führt eine Statistik zur Zahl der Anerkennungsverfahren und deren Ausgang. Aufgrund von erklärungsbedürftigen Unterschieden in den Zahlen der EU-weiten und deutschen Statistik (Erbe 2020) wird nachfolgend nur die deutsche Statistik wiedergegeben. Die Daten zeigen dabei:

Im Zeitraum 2012 bis 2018 nahmen fast 190.000 Personen die Beratungsangebote zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Anspruch, ca. 44.000 Personen ließen sich von 2015 bis 2018 zu Qualifizierungsmöglichkeiten im Kontext des Anerkennungsgesetzes beraten. Von 2018 bis Mitte 2022 nutzten insgesamt ca. weitere 165.000 Personen die Möglichkeit einer Anerkennungs- und/oder Qualifizierungsberatung. Bis 2018 handelte es sich bei der Mehrzahl der Beratungen um persönliche Beratungen vor Ort, seit 2018 wurde fast die Hälfte aller Beratungen online durchgeführt. Die häufigsten Referenzberufe der Ratsuchenden sind seit 2012 nahezu unverändert geblieben. Die Top 5 bilden dabei Lehrer:innen, Ingenieur:innen, Betriebswirt:innen, Ärzt:innen und Gesundheits-/Krankenpfleger:innen. Der Anteil von Personen aus Drittstaaten in der Beratung hat sich von etwa 70 Prozent im Zeitraum 2012 bis 2018 auf 80 Prozent von 2018 bis 2022 weiter erhöht. Ratsuchende hatten in beiden Zeiträumen (2012–2018: 22 Prozent, 2018–2022: 12 Prozent) am häufigsten die syrische Staatsangehörigkeit. Daneben waren Beratene von 2012 bis 2018 häufig deutsche, russische oder polnische sowie seit 2018 auch oftmals türkische oder ukrainische Staatsangehörige.

Insgesamt wurden von 2012 bis 2021 ca. 500.000 Anträge im Rahmen des BQFG gestellt. Das umfasst ca. 240.000 Anträge nach Bundesrecht, ca. 76.000 Anträge nach Landesrecht sowie rund 183.000 Zeugnisbewertungen.

Die meisten Anträge wurden im Zeitraum 2012 bis 2021 von Personen mit einer Ausbildung in Bosnien-Herzegowina (ca. 19.700 Anträge), Rumänien (ca. 16.700 Anträge), Syrien (ca. 15.600 Anträge), Serbien (ca. 14.600 Anträge), Polen (ca. 13.700 Anträge) und den Philippinen (ca. 10.200 Anträge) gestellt.

Während von 2012 bis 2015 jeweils die Anträge von Personen mit Ausbildungsstaat in der EU, dem EWR oder Schweiz überwogen, gehen seit 2016 deutlich mehr Anträge von Personen mit einem Drittstaat als Ausbildungsstaat ein (siehe Abbildung 4).

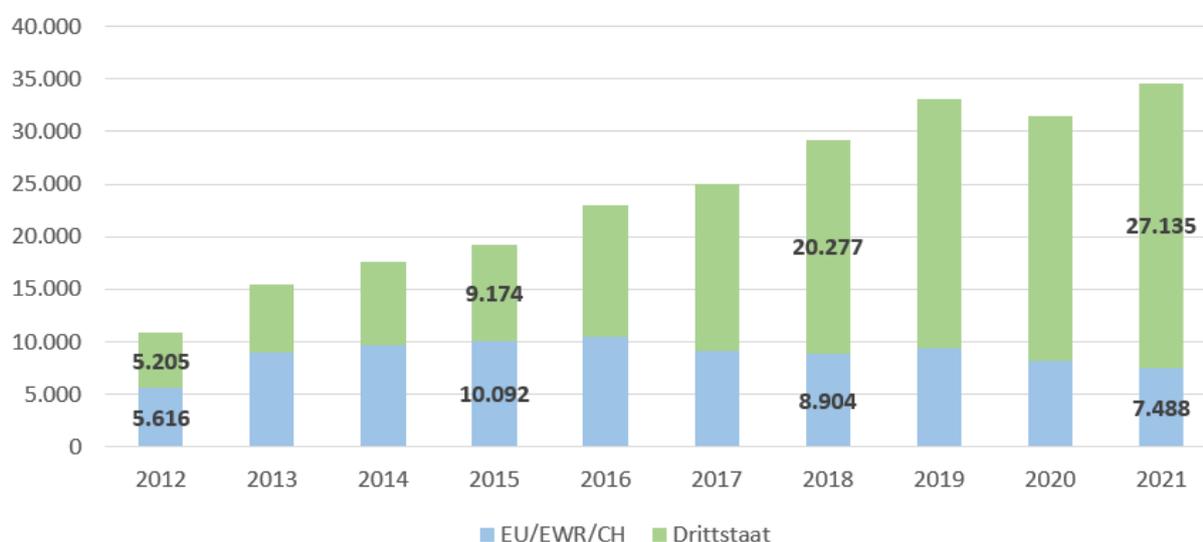
Zwischen 20 und 30 Prozent der Anträge nach Bundesrecht entfallen pro Jahr auf nicht reglementierte Berufe, 70 bis 80 Prozent hingegen auf reglementierte Berufe. Die mit weitem Abstand meisten Anträge werden für die Anerkennung

als Gesundheits-/Krankenpfleger:in sowie als Arzt/Ärztin gestellt. 2021 wurden beispielsweise 73 Prozent aller Anträge nach Bundesrecht in einem medizinischen Gesundheitsberuf gestellt.

Die Anerkennungsverfahren nach Bundesrecht enden laut BIBB-Anerkennungsmonitoring (zuletzt Böse/Schmitz 2022a) im Bereich der reglementierten Berufe etwa zur Hälfte mit der Bescheinigung einer vollen Gleichwertigkeit und zur anderen Hälfte mit einem Bescheid mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme. Bei den nicht reglementierten Berufen erhalten ebenfalls etwa die Hälfte der Antragsteller:innen die volle Gleichwertigkeit und die übrige Hälfte die teilweise Gleichwertigkeit beschieden. Negativ enden lediglich 2 bis 3 Prozent der Verfahren. Die Quoten einer vollständigen Anerkennung sind bei Personen mit einem Drittstaat als Ausbildungsstaat deutlich unterdurchschnittlich.

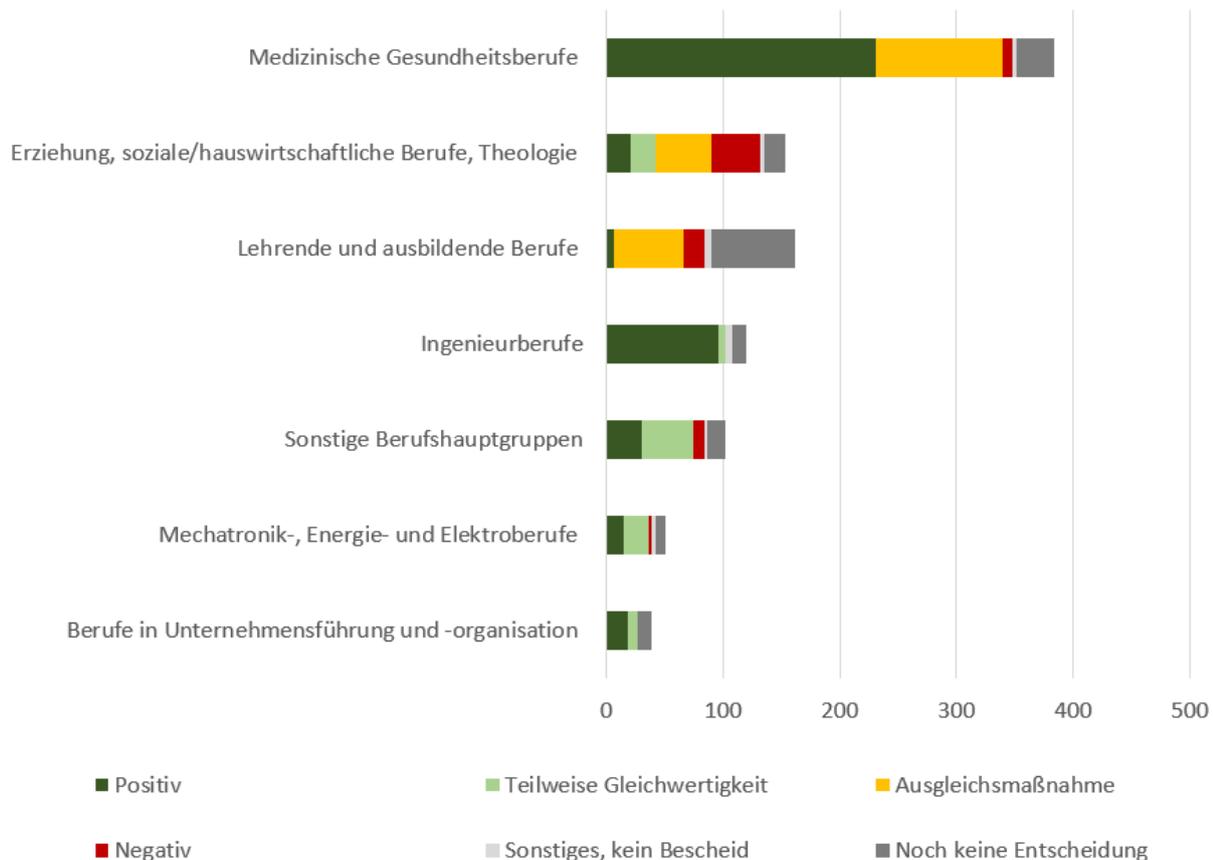
Die Bundesstatistik (Statistisches Bundesamt 2023) weist in der Erhebung nach § 17 BQFG von 2016 bis 2021 insgesamt ca. 236.000 Neuanträge auf Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation aus. Davon entfallen etwa 75 Prozent auf Anerkennungen nach Bundesrecht und 25 Prozent auf Anerkennungen nach Landesrecht. Der Ausgang der Verfahren wird allerdings lediglich mit der Kategorie „positiv beschiedene Anträge“ konkretisiert. Die dabei genannten Angaben (Anteil positiv beschiedener Anträge im Mittel 67 Prozent) korrespondieren jedoch nicht mit den Werten des BIBB-Anerkennungsmonitorings,

Abbildung 4: Anerkennungsanträge nach Bundesrecht, differenziert nach Ausbildungsstaat



Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage des BIBB-Anerkennungsmonitorings

Genauere Angaben zu den auf der Länderebene laufenden Anerkennungsverfahren müssen bei den einzelnen Statistischen Landesämtern abgefragt werden. Im Jahr 2017 existierte eine solche Statistik erst in zehn Bundesländern, während sie u.a. in Bremen noch fehlte (Böhme/Heibült 2017: 45). Mittlerweile hat auch das Land Bremen eine eigene Anerkennungsstatistik. Die Anfragen beim Statistischen Landesamt zeigen aber, dass hier noch Klärungsbedarf besteht. So wurden die Werte für 2016 bis 2018 aufgrund von Unvollständigkeit und Plausibilitätsproblemen nicht veröffentlicht. Abbildung 5 stellt die Angaben zur Anzahl der laufenden Anerkennungsverfahren und deren Ausgang aggregiert für die Jahre 2019 und 2020 dar. Dabei werden alle im Land Bremen gemeldeten Anerkennungen von bundes- und landesrechtlich geregelten Berufen zusammengefasst. Es zeigt sich, dass auch im Land Bremen die meisten Anerkennungsverfahren im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe stattfinden. Hier enden die Verfahren zumeist mit einer vollständigen Anerkennung oder mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme. Auffällig sind vor allem die drei darauffolgenden Berufsgruppen: So sind vollständige Anerkennungen bei den Erziehungs- und Sozialberufen sowie den Lehrberufen sehr selten, bei beiden fällt die vergleichsweise hohe Ablehnungsquote auf. Bei den Lehrberufen zeigt sich zudem eine hohe Anzahl noch ausstehender Entscheidungen. Die Ingenieurberufe zeichnen sich dagegen durch eine überdurchschnittlich hohe Quote von vollständigen Anerkennungen aus.

Abbildung 5: Anerkennungsstatistik Land Bremen 2019–2020

Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage des Statistischen Landesamts Bremen 2023

2.3.2 Wirkungen der Anerkennung ausländischer Abschlüsse

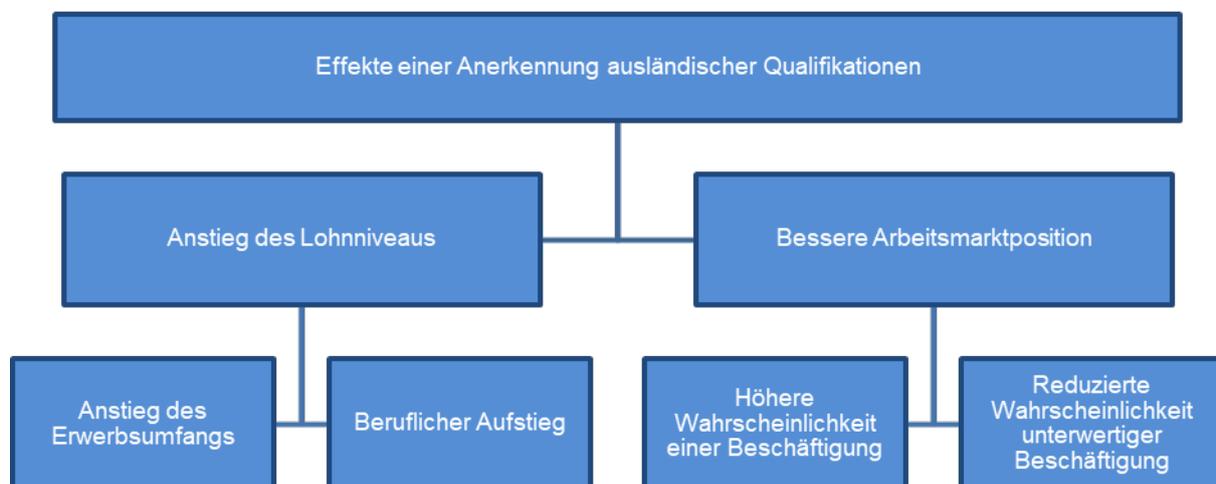
Eine erste Forschungsrichtung in Bezug auf das Thema Anerkennung fragt nach den Wirkungen einer Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation für die einzelnen Antragsteller:innen. Hierbei konnte nachgewiesen werden, dass sich eine Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation positiv auf die Arbeitsmarktposition Zugewandter auswirkt (Überblick siehe Abbildung 6). So zeigten bereits Brücker et al. (2014), dass die gleichwertige Anerkennung beruflicher Abschlüsse das Lohnniveau gegenüber den Vergleichspersonen signifikant erhöht und die Wahrscheinlichkeit, unterhalb der Qualifikation beschäftigt zu sein, signifikant senkt. 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.

Die Befragungsergebnisse von Ekert et al. (2017) bestätigen diese Befunde. So waren von den Befragten mit erfolgreicher Berufsankennung 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 die 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 Arbeitgeber:innen 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 wurde auch die Lohnsteigerungsthese bestätigt: So war das monatliche Bruttoeinkommen 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.

Die dritte größere Studie, die sich mit positiven Wirkungen von erfolgreichen Anerkennungsverfahren auseinandergesetzt hat, stammt von Brücker et al. (2021): Sie wiesen anhand der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe unter Zuhilfenahme des „Differenz-von-Differenzen-Ansatzes“ nach, dass sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Migrant:innen, deren Abschlüsse anerkannt wurden, langfristig um rund 25 Prozentpunkte erhöht und ihre Verdienste um rund 20 Prozent im Vergleich zu Personen, die keine Anerkennung beantragt haben, zunehmen. Dadurch schließt sich nach der Anerkennung von Abschlüssen die Verdienstlücke zwischen einheimischen und eingewanderten Arbeitskräften. Diese Effekte seien insbesondere auf einen Anstieg der Beschäftigung in reglementierten Berufen zurückzuführen. Die Autor:innen weisen aber darauf hin, dass trotz der positiven Effekte nicht alle Migrant:innen eine Anerkennung beantragten. Die Gründe seien vielschichtig, deuteten aber u. a. auf Hindernisse beim Anerkennungsverfahren hin.

Abbildung 6: Überblick zu Anerkennungseffekten



Quelle: Eigene Darstellung

2.3.3 Herausforderungen bei der Umsetzung der Anerkennungsgesetze

Eine zweite Forschungsrichtung betrachtet vor allem die Anwendung der Regelungen im Sinne einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen Evaluationsforschung. Trotz der im vorherigen Abschnitt aufgezeigten positiven Effekte einer Anerkennung zeigen sich dabei zahlreiche Herausforderungen:

Startschwierigkeiten bis Mitte der 2010er-Jahre

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes auf Bundesebene zeigten verschiedene Analysen immer wieder Kritikpunkte, Umsetzungsschwierigkeiten und Verbesserungspotenziale auf (z. B. BMBF 2014; Brenning et al. 2014; Müller/Ayan 2015abc; Mihali et al. 2015; Mihali/Ayan 2015; Böse/Wünsche 2016; Erbe 2016; BMBF 2017; Erbe 2017; Best 2018). Dazu gehören u. a.:

- Informationsdefizite der das Verfahren umsetzenden Akteure (Arbeitsagenturen, Ausländerbehörden etc.),
- unterschiedliche Verfahrensweisen bei landesrechtlich geregelten Berufen bzw. bundesrechtlich geregelten Berufen mit Ländervollzug (z. B. Gesundheitsberufe) in den einzelnen Bundesländern (z. B. Standards, Maßstäbe und Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit, Anforderungen an Sprachkenntnisse, Bewertung der Berufserfahrung und Vorgehen bei der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen),
- zu geringe Personalressourcen in der Anerkennungsberatung,
- Fehlen geeigneter Anpassungslehrgänge,

- eine abschreckende Wirkung der Kosten für ein Anerkennungsverfahren in Verbindung mit Finanzierungslücken bei bestehenden Instrumenten,
- zu lange Verfahrensdauern, u. a. bedingt durch eine Vielzahl an Nachforderungen von Unterlagen sowie eine Überforderung der ZAB mit einer Vielzahl an Anfragen zur Bewertung von Zeugnissen,
- Unterschiede in Bezug auf Inhalt und Umfang sowie Defizite in der sprachlichen Verständlichkeit der Anerkennungsbescheide,
- fehlende Berücksichtigung des Qualifikationsstandes der Teilnehmer:innen an Qualifizierungsmaßnahmen,
- fehlende Erfahrungen in der Nutzung sonstiger Verfahren bei unvollständigen Dokumenten.

„Blackbox Länderebene“

In Bezug auf die Umsetzung der Anerkennungsgesetze in den Bundesländern mangelte es längere Zeit an wissenschaftlichen Untersuchungen (Böhme/Heibült 2017: 18). Häufig wurde bis Mitte der 2010er-Jahre 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 zielte darauf ab, dass die Fachkräfteengpässe vor allem bei landesrechtlich geregelten Berufen bestünden (Lehrer:innen, Erzieher:innen und Ingenieur:innen), gleichzeitig aber die Landesregierungen nur in sehr geringem Maße Anerkennungsrechte anpassten (Englmann 2013).

Die Erzieherverordnungen und Ingenieurgesetze wurden laut Englmann (2013) ebenfalls mehrheitlich nicht an das BQFG angepasst. Kritik am bayerischen Anerkennungsgesetz wird auch in einer Studie des IQ Netzwerks Bayern formuliert (Englmann/Müller-Wacker 2014: 62 f.). Eine umfassende Analyse auf Länderebene am Beispiel ausgewählter Berufe nahmen Böhme und Heibült (2017) für das Land Bremen vor. Sie identifizierten dabei eine Vielzahl an lokalen Umsetzungsschwierigkeiten wie beispielsweise eine fehlende Durchführungsverordnung zur Anerkennung von Lehrkräften, pauschale Ablehnungen der Anträge auf Anerkennung in den Erziehungsberufen aufgrund fehlender Nachqualifizierungsangebote und eine Überforderung der zuständigen Stellen in stark nachgefragten Berufsbildern.

Im Jahr 2019 legten Ekert et al. (2019a) erstmals eine gemeinsame Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder vor. Zentrale Ergebnisse waren dabei:

- Die Länder unterscheiden sich im Hinblick auf die rechtliche Regulierung der Anerkennung bei landesrechtlichen Berufen. Bei Lehrer:innen und Ingenieur:innen besteht die Rechtsgrundlage mehrheitlich im Fachrecht, bei den übrigen Berufen im Landesanererkennungsgesetz.
- Aufgrund unterschiedlicher Regelungen in den Bundesländern vor Inkrafttreten der jeweiligen Landesanererkennungsgesetze variieren die konkreten Auswirkungen auf Länderebene nach Staatsangehörigkeit, Ausbildungsstaat und Referenzberuf. Drittstaatenangehörige profitierten von den jeweiligen Landesanererkennungsgesetzen maßgeblich bei den Referenzberufen Lehrer:in und Erzieher:in sowie in etwa der Hälfte der Länder auch beim Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer:in. Bei den Berufen Sozialpädagog:in und Ingenieur:in bestanden i. d. R. schon vorher die entsprechenden Verfahrensansprüche.
- Etwa 90 Prozent der Anträge auf Länderebene entfallen auf die reglementierten Berufe. Die Referenzberufe Ingenieur:in, Lehrer:in, Erzieher:in, Gesundheits- und Krankenpflegehelfer:in und Sozialpädagog:in machen 89 Prozent aller Anträge im Bereich der reglementierten Berufe aus.
- Die Zahl der Anträge ist in allen genannten Berufen von 2012 bis 2017 gestiegen, wobei der Anteil von Antragsteller:innen mit Drittstaaten als Ausbildungsstaat zunimmt und der Anteil von Antragsteller:innen mit Ausbildungsstaat EU/EWR und Schweiz kontinuierlich sinkt. Wirtschaftsstärkere Bundesländer und solche mit einem hohen Anteil an ausländischer Bevölkerung sowie hohen Wanderungsgewinnen aus dem Ausland haben tendenziell höhere Antragszahlen als andere Länder.
- Im Jahr 2017 beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Anträge 111 Kalendertage, wobei es deutliche Unterschiede je nach Ländern und Berufen gibt.
- Die höchsten Erfolgsquoten bei den landesrechtlich geregelten Berufen bestanden im Jahr 2017 bei den Referenzberufen Gesundheits- und Krankenpflegehelfer:in und Ingenieur:in, die niedrigste Erfolgsquote findet sich im Jahr 2017 beim Beruf Erzieher:in. Positive Bescheide erfolgen bei den pädagogisch geprägten Berufen besonders oft mit der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen, während bei Ingenieur:innen kaum Ausgleichsmaßnahmen verlangt wurden.

- Zwischen den Bundesländern und den einzelnen Berufen gibt es große Unterschiede in Bezug auf die Zuhilfenahme externer Gutachten z. B. durch die ZAB. Wird auf die Expertise der ZAB zurückgegriffen, verlängert das i. d. R. die Verfahren deutlich. Hintergrund sei hier u. a. ein deutlicher Nachfrageanstieg in Verbindung mit personellen Engpässen bei der ZAB.
- Die Bundesländer unterscheiden sich ferner im Umfang der Beratungsstruktur. Einige Länder haben über die bundesfinanzierte IQ-Beratung hinaus zusätzliche auf Fragen der Anerkennung spezialisierte Beratungskapazitäten aufgebaut. Solche Angebote steigerten die Zahl der Anträge, verkürzten die Verfahren durch vollständige Unterlagen und erhöhten die Erfolgsquoten.
- Die Gebühren für das Anerkennungsverfahren unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und den einzelnen Berufen. Ob höhere Gebühren zu einem Rückgang der Antragszahlen führten, sei den Daten des Statistischen Bundesamts zufolge bisher nicht erwiesen. Es gebe aber Hinweise, dass niedrigere Gebühren auch solche Personen zur Antragstellung veranlassten, deren Anerkennung ex ante weniger klar und sicher sei.

Situation im Land Bremen

Ekert et al. (2019b) erstellten zusätzlich länderspezifische Evaluationen, darunter auch eine landesbezogene Evaluierung des Bremischen Gesetzes über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Hierbei wurden analog zur Ebene aller Bundesländer die rechtliche Rahmensetzung für fünf ausgewählte Berufe eingeordnet und das Antragsgeschehen dargelegt. Die konkreten Fallzahlen in den meisten der untersuchten Berufe waren in Bremen aber so gering, dass das evaluierende Institut in fast allen Fällen darauf verzichtete, ein Ergebnis auszuweisen. Insgesamt zeigte sich, dass

- in Bremen überdurchschnittlich viele Anträge pro 10.000 Einwohner:innen im erwerbsfähigen Alter gestellt werden,
- die Anzahl der Anträge pro Jahr zunimmt,
- Bremen eine besondere Beratungsinfrastruktur aufweise, die positive Wirkungen auf die Verfahrensdauer und die Erfolgsquoten entfalte,
- externe Begutachtungsstellen überdurchschnittlich oft von den zuständigen Stellen hinzugezogen würden,
- bei Ingenieur:innen die höchste Quote positiver Bescheide (2017: 93 Prozent) und bei Erzieher:innen die geringste Quote positiver Bescheide (2017: 50 Prozent) vorliege,
- die relativ hohen Ablehnungszahlen bei Erzieher:innen dem Umstand geschuldet seien, dass häufig Personen eine Anerkennung als Erzieher:in beantragten, die eine andere Ausbildung absolviert hätten und keinerlei sozialpädagogische Inhalte in ihrer Ausbildung nachweisen könnten,
- zu erwarten sei, dass sich die Zuständigkeitsänderung bei der Anerkennung von Lehrkräften (Zuordnung des Staatlichen Prüfungsamts zur Senatorin für Kinder und Bildung) zukünftig positiv auf das Anerkennungs-geschehen auswirken werde.

Verbesserungen werden vorgenommen – Herausforderungen bleiben

Neuere Studien zum Verwaltungsvollzug bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen, die in den Jahren 2019 bis 2022 erschienen sind, weisen zwar tendenziell darauf hin, dass sich einige der in den Anfangsjahren beklagten Probleme reduziert hätten, dennoch werden weiterhin zahlreiche Herausforderungen beklagt. So stellt Erbe (2020) unter Bezug auf die Annahmen der Implementationsforschung faktische Vollzugsprobleme, bundesweite Vollzugsdifferenzen und strukturelle Vollzugsprobleme bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland fest, die in der Summe dazu führten, dass es eine erhebliche Zahl von Personen gebe, die den Rechtsanspruch auf eine Anerkennung nicht nutzten. So verlangten zuständige Stellen zum Teil Meldebescheinigungen oder Stellenzusagen, was eine vom BQFG ermöglichte Antragstellung aus dem Ausland erschwere. Auch seien Kenntnisprüfungen unzulässigerweise an die Vorlage von Dokumenten geknüpft, was beispielsweise bei Geflüchteten dazu führe, dass Verfahren erst gar nicht eröffnet würden. Ferner fielen Entscheidungen regional weiterhin unterschiedlich aus, weil zum einen Ausbildungsinhalte regional variierten und zum anderen die zuständigen Stellen einen beträchtlichen Auslegungsspielraum hätten. Strukturelle Vollzugsprobleme beständen bei der Bereitstellung passgenauer Anpassungsqualifizierungen bzw. Ausgleichsmaßnahmen, der Berücksichtigung von Berufserfahrung aus dem Ausland ohne Vorlage der in Deutschland üblichen Arbeitszeugnisse sowie beim Umgang mit den Spezifika einzelner Berufe in Deutschland (z. B. generalistische Erzieher:innenausbildung, Zwei-Fach-Lehrer:innen).

Insgesamt betrachtet sieht Erbe (2020: 111) noch deutlichen Regelungsbedarf, damit künftig noch mehr Zuwander:innen ihre beruflichen Potenziale voll nutzen und der Gesellschaft zur Verfügung stellen können.

Auch die Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (2020: 140 ff.) kritisiert, dass die Anerkennung beruflicher Kompetenzen als entscheidendes Nadelöhr für die Einwanderung von Fachkräften in Deutschland auch aufgrund der föderalen Struktur zu kompliziert und aufwendig sei. Von den in Deutschland lebenden Migrant:innen, die im Ausland einen beruflichen bzw. akademischen Abschluss erworben haben, hätten bisher nur rund ein Drittel diese Abschlüsse in Deutschland anerkennen lassen. Wenngleich die Reformen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes in die richtige Richtung gingen, blieben der Beratungs- und Informationsbedarf, aber auch der bürokratische Aufwand hoch.

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (2021: 81) hat in seinem Jahresgutachten darauf hingewiesen, dass die im Mittel schlechtere Stellung von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt auch auf Probleme bei der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen zurückzuführen sei. Es brauche daher transparente und effiziente Verfahren zur Anerkennung von Abschlüssen.

Im sechsten Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder (IntMK 2021: 118 f.) wird ebenfalls auf den Themenkomplex der Anerkennung ausländischer Qualifikationen hingewiesen. Auffällig sind dabei insbesondere die deutlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern in Bezug auf den Ausgang der Anerkennungsverfahren. So schwankt die Positivquote ohne Auflagen 2019 zwischen 15 Prozent in Brandenburg in 75 Prozent in Sachsen-Anhalt, die Ablehnungsquote liegt zwischen 0 Prozent im Saarland und 19 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern.

Weitere Studien der vergangenen Jahre zum Thema Anerkennung befassten sich zudem mit verschiedenen Einzelaspekten des Verfahrensablaufs: So zeigten Böse und Schmitz (2022b), dass die Bearbeitungszeit eines Anerkennungsantrags vom Zeitpunkt der vollständigen Antragseinreichung bis zur Bescheiderteilung sukzessive zurückgehe und der Anteil der Verfahren, die in den grundsätzlich vorgesehenen Drei- bzw. Viermonatsfristen abgeschlossen werden, zunehme. Bei nicht reglementierten Berufen gebe es eine Verringerung der Antragsdauer von durchschnittlich 133 Tagen (2017) auf 61 Tage (2021), bei reglementierten Berufen von durchschnittlich 104 Tagen (2017) auf 91 Tage (2021). Best et al. (2019) betrachteten ausschließlich die Antragstellung aus dem Ausland. Sie stellten fest, dass von 2012 bis 2017 etwa 12 Prozent aller Anträge auf bundesrechtlich geregelte Berufe aus dem Ausland erfolgten, etwa zwei Drittel davon aus der EU (bzw. dem EWR oder der Schweiz). In Bezug auf den Ablauf der Verfahren werden zahlreiche Kritikpunkte formuliert: So sei ein erfolgreiches Durchlaufen der komplexen Anerkennungs- und Visumverfahren besonders für Fachkräfte aus Drittstaaten ohne eine Hilfestellung in Form von Beratung, Begleitung und Finanzierung sehr schwierig. Konkrete Hürden stellten fehlende Sprachkenntnisse (sowohl bei Antragstellenden als auch bei zuständigen Stellen), die Finanzierung des Anerkennungsverfahrens, die Klärung der örtlichen Zuständigkeit, das Zusammenstellen, die Übermittlung und Akzeptanz von Unterlagen sowie die Ungewissheit der Erfolgsaussicht dar. Zudem seien die komplexen Regelungen der Visumverfahren und die zum Teil langen Wartezeiten für Termine bei den Auslandsvertretungen weitere Hindernisse.

Darüber hinaus liegt eine Vielzahl an berufsbezogenen Analysen vor, die entweder die Rahmenbedingungen der Anerkennung im jeweiligen Referenzberuf im Vergleich der Bundesländer (z. B. Benzer/Roser 2022; Bleher/Drummer 2022; Hausmann/Kehl/Zier 2022; Weizsäcker 2021; Roser et al. 2021; Hoffmann/Roser 2019; Weizsäcker/Roser 2018) oder dezidiert die in den verschiedenen Referenzberufen zur Verfügung stehenden anerkennungsbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen (Atanassov et al. 2022a; Atanassov et al. 2022b; Atanassov et al. 2022c) untersuchen. Diese Studien werden jedoch in Kapitel 4 gesondert betrachtet. Des Weiteren liegen Untersuchungen zu verschiedenen Formen der Kenntnisprüfungen (Koch/Atanassov/Erbe 2019) oder zum Einsatz sonstiger Verfahren (Böse/Tursarinow 2020) vor, die jedoch nicht gesondert behandelt werden.

2.4 Forschungsbedarf, Fragestellungen und Design

Das in den Jahren 2016 und 2017 von der Arbeitnehmerkammer Bremen finanzierte Projekt zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen hat im Projektzeitraum und mit dem Projektbericht (Böhme/Heibült 2017) zu einer erhöhten politischen Aufmerksamkeit für das Thema in Bremen geführt. In diesem Zeitraum häuften sich parlamentarische Anfragen und Anträge zum Thema Anerkennung. Auf der 2017 durchgeführten Veranstaltung wurden von politischen Akteur:innen Zielstellungen zur Weiterentwicklung der Anerkennungsverfahren in Bremen formuliert. Die in § 19 Absatz 1 BremBQFG festgeschriebene Evaluation sollte aber zunächst abgewartet werden. Diese Studie (Ekert et al. 2019b) brachte jedoch für Bremen aufgrund des zum Einsatz gekommenen überwiegend quantitativen Forschungsdesigns kaum Erkenntnisgewinne. Durch die Bürgerschaftswahl 2019 und die neue Regierungskoalition hatten sich die Akteurskonstellationen und politischen Zuständigkeiten zudem verändert. Wirkliche Neuerungen im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Qualifikationen sind bis auf wenige Ausnahmen (Verbesserung der Landesstatistik, Übergang des Staatlichen Prüfungsamts zur Senatorin für Kinder und Bildung) bisher nicht bekannt. Wie Böhme und Heibült (2017) deutlich machten, liegen die Herausforderungen in Bremen weniger aufseiten des BremBQFG, sondern eher bei der Operationalisierung, Umsetzung und Kooperation der beteiligten Akteure. Die vorliegenden Zahlen zu den Ergebnissen der Anerkennungsverfahren (siehe Kapitel 2.3) nach Berufshauptgruppen werfen zudem konkrete Fragen auf. Auch bundesweite Herausforderungen (siehe Kapitel 2.4.1) bestehen weiterhin.

In einem als Follow-up-Studie angelegten Forschungsprojekt wurde analog zur Vorgängeruntersuchung erneut die qualitative und quantitative Übereinstimmung des (potenziellen) Bedarfs bei Zugewanderten mit den vorhandenen Strukturen für die Prozesskette (1. Anerkennungsberatung, 2. Zuständige Stellen, 3. Ausgleichs-/Brückenmaßnahmen bzw. Anpassungsqualifizierung sowie Sprachkurse, 4. Berufseinstieg) im Land Bremen überprüft. Die Leitfragen lauteten dabei:

- 1) Wie verläuft die Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen am Beispiel der am häufigsten nachgefragten Referenzberufe in der skizzierten Prozesskette?
- 2) Welche übergreifenden und berufsbezogenen Herausforderungen lassen sich identifizieren? Was hat sich im Vergleich zur Studie von 2017 verändert?
- 3) Wie wirken sich bundespolitische Reformen in Bremen aus?
- 4) Wie sind die Bremer Ergebnisse vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Bundesländern einzuordnen?
- 5) Welche Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Anerkennungsverfahren lassen sich ableiten?

Das Forschungsdesign beinhaltete eine Daten- (siehe Kapitel 2.3) und Dokumentenanalyse (siehe Kapitel 3.1) sowie die Durchführung und qualitative Auswertung von insgesamt 20 Expert:inneninterviews (Ergebnisse siehe Kapitel 3.2 bis 3.6) mit der Anerkennungsberatung, der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter, zuständigen Stellen, Gewerkschaften und Qualifizierungs- bzw. Sprachkursträgern. Die Gespräche fanden im Zeitraum von November 2022 bis Februar 2023 statt. Hierfür wurden wie bereits bei Böhme und Heibült (2017) die reglementierten Berufe Erzieher:innen, Lehrkräfte, Gesundheitsfach- und Heilberufe sowie Ingenieur:innen ausgewählt, da in diesen Berufen im Land Bremen nach wie vor die mit Abstand meisten Anerkennungsverfahren laufen (2019/2020 ca. 81 Prozent aller Verfahren). Das Design umfasste als neues Element einen Bundesländervergleich (siehe Kapitel 4). Bei den Anfragen für Expert:inneninterviews an Anerkennungsberatungsstellen oder IQ-Koordinator:innen anderer Bundesländer wurde aber deutlich, dass vertiefendes Wissen zu den Abläufen in den einzelnen Berufen nicht vorhanden war und in der Regel an die einzelnen zuständigen Stellen verwiesen wurde. Bundesländerübergreifende Interviews mit Akteur:innen aus den einzelnen hier betrachteten Referenzberufen überstiegen vom Aufwand her die Möglichkeiten dieses Forschungsprojekts. Deshalb wurden zum einen bundesländerübergreifende Situationsanalysen der IQ Fachstelle für einzelne Referenzberufe ausgewertet und zum anderen einzelne telefonische Interviews mit Akteur:innen im Anerkennungskontext aus anderen Bundesländern geführt. Der Bundesländervergleich ist dabei keinesfalls vollständig und hat eher explorativen Charakter, um die Bremer Ergebnisse grob einzuordnen. Auf die im Rahmen der Vorgängerstudie durchgeführte, aber hinsichtlich der Ergebnisse eher wenig aussagekräftige Onlinebefragung der zuständigen Stellen im Land Bremen wurde dieses Mal verzichtet. Zudem wurden die verschiedenen zuständigen Stellen und Qualifizierungsträger im Gegensatz zur Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 34 ff.) in dieser Studie nicht erneut vollständig dargelegt, sondern nur im Kontext der betrachteten Berufe behandelt.

3 Anerkennung ausländischer Qualifikationen: eine Analyse für das Land Bremen am Beispiel ausgewählter Referenzberufe

3.1 Politischer Diskurs zum Thema Anerkennung in Bremen

Seit 2016 ist die Anerkennung ausländischer Qualifikationen regelmäßig Gegenstand parlamentarischer Anfragen und Anträge der Bremischen Bürgerschaft sowie der entsprechenden Antworten bzw. Umsetzungsberichte des Senats. Dabei wird deutlich, dass das Thema regelmäßig und fraktionsübergreifend politische Aufmerksamkeit genießt.

Im Februar 2016 fragte erstmals die CDU-Fraktion im Kontext der Integration von Geflüchteten in den Bremer Arbeitsmarkt auch nach dem Stand der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes in Bremen (Bremische Bürgerschaft 2016a). In der dazugehörigen Antwort des Senats wurden zwar erstmals Zahlen zu den Verfahren und ihren Ergebnissen nach zuständigen Stellen für die Jahre 2013 bis 2015 dargelegt, gleichzeitig deuteten die Einlassungen aber auf erhebliche Umsetzungsprobleme hin. So wurde an mehreren Stellen auf fehlende Angaben verwiesen und Optimierungsbedarf in Bezug auf die Erstellung von Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen sowie den Umgang mit fehlenden Dokumenten eingeräumt. Im darauffolgenden Antrag der Fraktionen CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Bremische Bürgerschaft 2016b) zur Verbesserung der Berufsanerkennung und -beratung im Land Bremen vom November 2016 wurden zahlreiche Kritikpunkte an der Anerkennungspraxis in Bremen geäußert. Dazu gehörte die Kritik

- an einer zu geringen Verfahrenszahl,
- an der fehlenden Landesstatistik,
- an fehlenden Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen,
- an zu hohen Sprachanforderungen bei Gesundheitsfachberufen,
- an Verwaltungs- statt Servicedenken in den zuständigen Stellen der Senatsressorts und
- an einer zu geringen Kapazität der Anerkennungsberatung.

In den genannten Handlungsfeldern wurden Verbesserungen vom Senat eingefordert, über deren Umsetzungsstand die Bürgerschaft zu informieren sei. In der Drucksache 19/1032 vom April 2017 (Bremische Bürgerschaft 2017) legte der Senat einen entsprechenden Bericht vor. Dieser beinhaltete verschiedene Übersichten z. B. zu den rechtlichen Grundlagen und Verfahrensabläufen der einzelnen zuständigen Stellen, den je nach Referenzberuf bestehenden Sprachanforderungen (z. B. für die Teilnahme an Ausgleichsmaßnahmen bzw. für die Berufszulassung), der Verwendung von Teilanerkennungen in den Bescheiden und den jeweiligen personellen Ressourcen in den zuständigen Stellen. Im Zusammenhang mit der Darlegung von Verfahrensabläufen wurde darauf verwiesen, dass eine Anerkennungsverordnung für ausländische Lehrkräfte im Entwurf vorliege. Zudem sei geplant, den Antragstellenden der Erziehungsberufe die notwendigen zwei Anerkennungsverfahren zum einen für die schulische Ausbildung und zum anderen für die nachfolgende staatliche Anerkennung durch enge Koordination der beteiligten Referate quasi „aus einer Hand“ erteilen zu können. Die Vorlage von Dokumenten stelle allerdings eine „Bringschuld der Antragstellenden“ dar und es fehle an Erfahrungen bei der Nutzung von Qualifikationsanalysen. Die Vorlage zeichnet ferner ein differenziertes Bild in Bezug auf die Kooperationstätigkeiten der zuständigen Stellen z. B. mit anderen Bundesländern und verweist auf Aktivitäten des Bildungs- und Gesundheitsressorts zur stärkeren Koordinierung und Verbesserung der Transparenz der Anerkennungsverfahren in Bremen. Abschließend wird darauf hingewiesen, dass zahlreiche Forderungen des Bürgerschaftsantrags wie die personelle Aufstockung der Anerkennungsberatung, die Stärkung der Externprüfung und der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Einführung einer Landesankennungsstatistik mittlerweile umgesetzt worden seien. Auch sei zu erwarten, dass sich durch die Veröffentlichung von Durchführungsverordnungen und Handlungsanweisungen, die Bereitstellung von Informationsmaterialien und FAQ-Listen im Internet und das Angebot individueller Beratungstermine die Servicequalität der zuständigen Stellen steigern werde.

Ende 2018 befragte die CDU-Fraktion (Bremische Bürgerschaft 2018) den Senat erneut in Bezug auf die Qualität der Verwaltungsverfahren bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Die dazugehörige Antwort fiel jedoch im Gegensatz zu den vorherigen Senatsberichten sehr knapp aus. Es fehle an differenzierten Daten zur Anzahl der Verfahren bis zum Jahr 2017, zur Nutzung der ZAB und zur Verfahrensdauer. Für 2018 wurden zwar Anträge und Bescheide nach zuständigen Stellen aufgeschlüsselt, dies aber zum Teil unvollständig und unsystematisch, sodass ein Vergleich zu vorherigen Angaben und nach Referenzberufen kaum möglich war. Zudem wurde auf die Anerkennungsberatung und die anstehenden Änderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz verwiesen.

Nach der Bürgerschaftswahl 2019 tauchte das Thema Anerkennung ausländischer Qualifikationen in der Bremischen Bürgerschaft erst wieder im Kontext der Mitteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen (2020) an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 7. April 2020 zum „Bericht über das Ergebnis der Evaluation des Bremischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BremBQFG)“ im Sinne des § 19 Absatz 1 BremBQFG auf. Es handelte sich aber um eine reine Kenntnisnahme. Der Evaluationsbericht enthielt zudem vor dem Hintergrund des gewählten Forschungsdesigns kaum konkrete Befunde für das Land Bremen und genügte demnach nicht wissenschaftlichen Ansprüchen an eine Evaluation des BremBQFG (siehe Kapitel 2.3.3 und 2.4).

Vonseiten der Bürgerschaftsfraktionen war es in der Legislaturperiode von 2019 bis 2023 die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, die im Sommer 2020 das Thema Anerkennung mit einer Anfrage zur Situation in den Gesundheitsberufen erneut auf die politische Agenda setzte. In der Drucksache 20/600 (Bremische Bürgerschaft 2020a) wurden vom Senat die Antragszahlen und die erfolgten Anerkennungen in den Gesundheitsberufen dargelegt. Viele der Fragen (z. B. Verfahrensdauer nach Berufen, Gründe für Verzögerungen) wurden jedoch vielfach aufgrund fehlender Daten lediglich sehr allgemein (Dauer der Verfahren von ein bis zwei Jahren, bei EU-Anerkennungen auch binnen weniger Wochen, vielfältige Gründe für Verzögerungen bei den Anerkennungsverfahren) beantwortet. Zudem wurden viele der in der Anfrage skizzierten Handlungsbedarfe entweder verneint (z. B. weitere Ausgleichsmaßnahmen/Anpassungsmaßnahmen, Best-Practice-Beispiele anderer Bundesländer, weitere Kooperationen mit anderen Bundesländern, Fallkonferenzen, mehr Personal in der zuständigen Stelle) oder als nicht praxistauglich (z. B. ausführliche Defizitbescheide, partieller Berufszugang) zurückgewiesen. Da der Beruf der Krankenpflegehilfskraft bzw. der Krankenpflegeassistentin oder des Krankenpflegeassistenten in Bremen in dieser Form nicht existiere, könne hier aufgrund des fehlenden Referenzberufs auch keine Anerkennung beantragt werden.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen thematisierte in einer Kleinen Anfrage vom Juli 2020 weitere Aspekte zur Praxis der Anerkennung (und der damit verbundenen Weiterbildungsmaßnahmen) in Bremen und wollte den Senat dezidiert zu Hürden bei den Anerkennungsverfahren von ausländischen Abschlüssen im Land Bremen befragen. Die Antwort des Senats (Bremische Bürgerschaft 2020b) stellte die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten für Weiterbildungsmaßnahmen im Land Bremen dar. Hier bestünden Förderlücken bei möglichen Fahrt- und Lebenshaltungskosten für die Dauer der Maßnahme, bei Lernmitteln und bei Kosten, welche die derzeitige Grenze von 1.000 Euro überschritten. Stipendienprogramme würden hier aber unnötige Parallelstrukturen aufbauen. Stattdessen werde eine Ausweitung des Bremer Weiterbildungsschecks geprüft. In Bezug auf das Angebot von Sprachkursen verweist die Vorlage auf die Servicestelle Deutsch am Arbeitsplatz und die Koordinationsstelle Sprache des Landes Bremen als zwei zentrale Anlaufstellen, zu deren Aufgaben u. a. die Beratung von Arbeitgeber:innen, Beschäftigten und Ratsuchenden zu Fragen der Sprachförderung gehöre. Die Notwendigkeit übergeordneter und ressortübergreifender Fallkonferenzen sei dem Senat zufolge aber nicht gegeben. Auch würden die vorhandenen Möglichkeiten eines partiellen Berufszugangs in landesrechtlich geregelten reglementierten Berufen in der Praxis kaum beantragt. Die Frage nach den Möglichkeiten verständlicherer Bescheide wurde unter Verweis auf den Aspekt der Rechtssicherheit negiert. In Bezug auf die Anerkennungsstatistik verweist die Vorlage auf Daten des Statistischen Landesamts ab 2016 – was jedoch im Widerspruch zu den Angaben des Statistischen Landesamts zur Datenqualität in den Jahren 2016 bis 2018 steht. Abschließend wurden in der Kleinen Anfrage Informationen zu den Konsequenzen der Evaluation nach § 19 Absatz 1 BremBQFG erbeten. Hier verweist der Senat auf unabhängig von der Evaluation durchgeführte Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene (z. B. koordinierte Länderstatistik, Fachkräfteeinwanderungsgesetz) und die (Rück-)Verlagerung des Staatlichen Prüfungsamts (zuständig für die Anerkennung von Lehrerqualifikationen) zur Senatorin für Kinder und Bildung sowie geplante Werbemaßnahmen für die Anerkennung als Lehrkraft.

Die letzte in der 20. Wahlperiode mit dem Thema Anerkennung befasste Vorlage stellt die Mitteilung des Senats zur Großen Anfrage der SPD-Fraktion (Bremische Bürgerschaft 2022) vom Juni 2022 dar. Hier ging es um die Integration ukrainischer Geflüchteter in den bremischen Arbeitsmarkt. Durch die Aktivierung der Massenstromrichtlinie sind Geflüchtete aus der Ukraine sofort Kund:innen der Jobcenter im Land Bremen. Entsprechend macht die Vorlage deutlich, dass Fragestellungen aus dem Bereich „Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse und Qualifikationen“ Gegenstand der gesetzlich verankerten Beratung durch die Jobcenter seien. Die Erstinformation und Verabredung weiterer Schritte hierzu erfolge in den Beratungsgesprächen der Arbeitsvermittlung der Jobcenter. Kund:innen würden zudem regelmäßig bereits im Erstgespräch auf die Anerkennungsberatung des Landes Bremen hingewiesen und Anerkennungsverfahren für Berufs-, Studien- oder Schulabschlüsse eingeleitet – dies erfolge parallel zur möglichen Teilnahme an Sprachförderungen, um die Kund:innen darauf aufbauend zielgerichtet mit Maßnahmen und ergänzenden Qualifizierungsangeboten unterstützen zu können. Das Jobcenter übernehme bei allen Kund:innen die im Zuge des Anerkennungsprozesses und sich daran anschließender berufsqualifizierender Maßnahmen und Anpassungslehrgänge anfallenden Kosten bzw. stelle entsprechende Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine bereit. Zudem werde bei bestimmten Berufen (z. B. Lehrer:innen) auch auf das IQ Netzwerk verwiesen, das entsprechende Anpassungsqualifikationen anbietet. In örtlicher Zusammenarbeit mit der Landesagentur für berufliche Weiterbildung würden auch individualisierte Beratungs- und Förderverfahren zur Nachqualifizierung zur Erlangung des Berufsabschlusses über die Externenprüfung (NQE) initiiert.

Bei fehlenden Nachweisen und Dokumenten legten die Integrations- und Vermittlungsfachkräfte bei den nicht reglementierten Berufen die Selbsteinschätzung der Geflüchteten zugrunde und nutzten das Beratungsgespräch, um diese Angaben so weit wie möglich zu substantizieren. Bei vorhandenen Kompetenzen stellten fehlende Nachweismöglichkeiten oder eine fehlende Anerkennung keinen Hinderungsgrund für weitergehende Vermittlungsaktivitäten dar. Die Antwort des Senats macht aber in Bezug auf die quantitativen Größenordnungen deutlich, dass ukrainische Geflüchtete bisher erst in Einzelfällen Anerkennungsanträge gestellt und erfolgreich durchlaufen hätten. Bei einer Vielzahl von zuständigen Stellen spielten sie bisher kaum eine Rolle.

Die hier vorgenommene Analyse zeigt, dass bei den meisten parlamentarischen Befassungen mit dem Thema Anerkennung lediglich Informationen zur Umsetzung bzw. zu Umsetzungshürden eingeholt und nur selten konkrete Maßnahmen initiiert wurden. Wenn Maßnahmen verabschiedet wurden, bleibt der Umsetzungsstand vielfach eher unklar. Das trifft auch auf die Folgen der Evaluation nach § 19 Absatz 1 BremBQFG zu. Hier gab es vonseiten des Senats lediglich eine Kenntnisnahme und eine spätere parlamentarische Anfrage dazu wurde unzureichend beantwortet. Dies hat jedoch auch mit dem Design der vorgelegten Evaluation zu tun. Zudem fällt auf, dass wiederholt Daten erfragt werden, die in diesem Detailgrad nicht vorliegen. Auch nimmt insgesamt betrachtet die Differenziertheit der Antworten des Senats tendenziell eher ab. Ferner ist auffällig, dass die Anfragen der zurückliegenden Legislaturperiode 2019–2023 nicht mehr so einen konkreten Problembezug aufweisen wie in den Jahren 2016–2018 und wiederholt Aspekte thematisieren, die vom Senat als irrelevant oder nicht zutreffend eingeschätzt werden (z. B. ressortübergreifende Fallkonferenzen).

3.2 Berufsübergreifende Problemstellungen

Auf Basis der Expert:innengespräche, der parlamentarischen Debatte in der Bremischen Bürgerschaft sowie der Mitteilungen des Senats (siehe Kapitel 3.1) lassen sich verschiedene Herausforderungen bei der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes in Bremen identifizieren, über die nachfolgend berichtet werden soll. Ausgeblendet werden dabei zunächst berufsspezifische Problemlagen (siehe 3.3 bis 3.6). Auffällig im Vergleich zur Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 34 ff.) ist, dass zwar einige der damals genannten Punkte in Ansätzen auch bei den Expert:inneninterviews im Rahmen dieser Untersuchung erwähnt wurden, die Gesamteinschätzungen insgesamt jedoch wesentlich positiver ausfallen. So wird darauf verwiesen, dass sich die Strukturen verbessert hätten und durchschaubarer geworden seien, es mehr koordinierten Austausch untereinander gebe, mehr Erfahrungen bei den zuständigen Stellen und den Beratungsstellen vorlägen sowie eine Vielzahl an Qualifizierungsangeboten und Sprachkursen dezidiert für Personen im Anerkennungsverfahren aufgebaut worden seien. Aspekte wie eine unzureichende Qualität von Übersetzungen, Kritik an den Bescheiden, der Wunsch nach einer besseren Zusammenarbeit der zuständigen Stellen, das Fehlen einer Landesstatistik oder fehlende Durchführungsverordnungen spielten in den Ende 2022/Anfang 2023 durchgeführten Expert:inneninterviews dagegen kaum noch eine Rolle.

Das zentrale berufsübergreifende Thema bei der Mehrzahl der Befragten stellt die zukünftige Perspektive der Anerkennungsberatung in Bremen dar. Hintergrund ist hier, dass im Bundesprogramm IQ ab 2023 Veränderungen vorgenommen wurden, sodass langjährige Modellvorhaben mittelfristig in verstetigte Strukturen übergehen sollen. Für Bremen bedeutet dies, dass die Anerkennungsberatung in der neuen Förderphase ab 2023 veränderte Schwerpunkte hat und auch formal nicht mehr Teil des IQ Netzwerks ist. So sollen zwar weiterhin Ratsuchende in Bezug auf den Anerkennungsprozess beraten werden, jedoch soll dies verstärkt durch Onlineberatungen geschehen. Der Fokus der Beratungen soll sich zudem stärker in Richtung einer Qualifizierungsberatung verschieben. Personell ist ferner eine Veränderung dahin gehend geplant, dass zwei Beratungsfachkräfte mit einer Verwaltungsfachkraft zusammenarbeiten, was den Anforderungen in der Praxis aber entgegenkomme. Des Weiteren soll ein Wissenstransfer zur Agentur für Arbeit erfolgen, wofür eine Kooperationsvereinbarung angestrebt wird. In diesem Zusammenhang sind Hospitationen, Tandemberatungen sowie die Planung und Durchführung gemeinsamer Informationsveranstaltungen zum Thema Anerkennung vorgesehen. Bei der Bundesagentur für Arbeit sollen zudem Weiterbildungen zum Thema Anerkennung ausländischer Qualifikationen vermehrt und vertieft stattfinden. Der Transferprozess soll idealerweise bis 2025 beendet sein, kann aber beim nächsten IQ-Antrag noch einmal bis 2028 verlängert werden. Der Prozess wird in den Expert:inneninterviews ambivalent bewertet. Zum einen seien damit Chancen verbunden: So würden beispielsweise die Teams der Berufsberatung im Erwerbsleben der Bundesagentur für Arbeit – sofern diese in den Transferprozess denn eingebunden würden – ergänzend zu den Fallmanager:innen länderübergreifend in der Region Bremen ihre Beratung anbieten. Ort, Zeit und Form der Beratung bestimmten dabei die Kund:innen. Auch gebe es dadurch eine bessere Verzahnung des Anerkennungsprozesses mit den Fördermöglichkeiten für Qualifizierungen. Kritiker:innen des Transferprozesses sehen darin insgesamt eine Verschlechterung in Bezug auf die Qualität der Beratung – der Anerkennungsberatung würden bundesweit die „Flügel gestutzt“, so der Vorwurf. Es wird bezweifelt, dass es möglich sei, das über Jahre erworbene Spezialwissen der Anerkennungsberatung vollständig an alle Berater:innen der Bundesagentur für Arbeit zu transferieren – gerade in Anbetracht der Personalfuktuation dort. Es könne zu einer Überforderung der Mitarbeiter:innen der Bundesagentur kommen, wenn in der bundesländerübergreifenden Beratung die Regularien der

Anerkennungsverfahren bei landesrechtlich geregelten Berufen von drei Bundesländern (Bremen, Niedersachsen, Hamburg) überblickt werden müssten. Des Weiteren seien Interessenkonflikte denkbar, da sich die Anerkennungsberatung bisher in einzelnen Fällen auch kritisch gegenüber dem Vorgehen der Bundesagentur verhalten konnte. In den Interviews im Kontext der Bundesagentur bzw. des Jobcenters und der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa entstand zudem der Eindruck, dass der Transferprozess Anfang 2023 noch nicht sehr weit fortgeschritten ist und hier dringend noch entsprechende Konkretisierungen (z. B. in Bezug auf die Ansprechpartner:innen bei der Agentur für Arbeit) und Absprachen erfolgen müssen.

Des Weiteren werden Probleme bei der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gesehen. So stelle das Gesetz auf dem Papier zwar durchaus eine Erleichterung dar und die Zahl der Anfragen aus dem Ausland und der digitalen Beratungen von Personen im Ausland habe zugenommen. In der Praxis ergeben sich aber Umsetzungsprobleme: So könnten die Zeitvorgaben für das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG beispielsweise daran scheitern, dass die zuständigen Stellen zu lange für die Antragsbearbeitung bräuchten. Problematisch werde es auch, wenn Menschen nach einer Anerkennung für das Absolvieren von Sprachkursen oder Weiterqualifizierungsmaßnahmen einreisen, da die Finanzierung solcher Maßnahmen ungeklärt sei: Die Agentur für Arbeit und das Jobcenter seien nicht zuständig und der Anerkennungszuschuss reiche hier nicht aus. Für Bremen wird die Hoffnung formuliert, dass mit der Landesagentur für Weiterbildung gezielt an der Schließung solcher Förderlücken gearbeitet werden könne.

Wiederholt wird in den Expert:inneninterviews die lange Dauer der Anerkennungsverfahren kritisiert. In Extremfällen warteten Antragsteller:innen bis zu einem Jahr auf die Entscheidung – und danach folgten schließlich vielfach Anpassungsqualifizierungen oder Ausgleichsmaßnahmen, die weitere Zeit in Anspruch nehmen. Verantwortlich dafür seien zum einen ein Personalmangel in den einzelnen zuständigen Stellen und zum anderen die Dauer der Begutachtung durch die ZAB, von der die meisten zuständigen Stellen Gebrauch machten.

In Bezug auf die Etablierung sonstiger Verfahren in Fällen von unvollständigen Dokumenten sehen die Befragten keine wesentlichen Fortschritte im Vergleich zur Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 37 f.). So kämen solche Verfahren – wie Qualifikationsanalysen oder Kenntnisproben – wenn dann überhaupt nur im Geltungsbereich der Handwerkskammer vor. In den übrigen Referenzberufen seien Anerkennungen ohne vollständige Dokumente in der Regel nicht möglich. Der konkrete Bedarf an solchen Verfahren ist jedoch unbekannt – eine Bedarfserhebung wäre daher zu begrüßen.

Ferner wurde in den Expert:inneninterviews auf ein sehr konkretes Problem im Qualifizierungsbereich hingewiesen: So würden mittlerweile eine Reihe von Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. bei Lehrkräften) im Rahmen des regulären Curriculums von Hochschulen im Land Bremen stattfinden. Die Hochschulen seien aber nicht AZAV-zertifiziert (abgesehen von Teileinrichtungen wie der Akademie für Weiterbildung), sodass das Jobcenter während der Teilnahme an diesen Angeboten keine Leistungen zahlen könne.

3.3 Erzieher:innen

Befunde der Vorgängerstudie

Böhme und Heibült (2017: 50 f.) identifizierten in der Vorgängeruntersuchung eine Reihe von Herausforderungen und Problemlagen bei der Anerkennung von Erzieher:innen im Land Bremen. Eine besondere Schwierigkeit stellte dabei die Struktur des Verfahrens dar: So müssen Antragsteller:innen zunächst eine Anerkennung als staatlich geprüfte:r Erzieher:in beantragen, ehe sie im Anschluss die staatliche Anerkennung erlangen können. Für diese gab es die folgenden Voraussetzungen: ein B2-Sprachnachweis, eine positive Praxisbeurteilung, das erfolgreiche Absolvieren der Module und Kurse im Anpassungslehrgang, ein unauffälliges Führungszeugnis und das Bestehen des Kolloquiums. Bei dem Anpassungslehrgang handelt es sich quasi um ein „individualisiertes Anerkennungsjahr“ in der Praxis in Verbindung mit Qualifizierungsmodulen beim Paritätischen Bildungswerk. In den Expert:inneninterviews wurde sowohl die Komplexität und Bürokratie des zweistufigen Verfahrens kritisiert als auch darauf verwiesen, dass das Absolvieren des Kolloquiums und das Verfassen eines Praxisberichts für die Antragsteller:innen eine besondere Hürde darstelle.

Als weitere Problemlage beschrieben Böhme und Heibült (2017: 52 f.) eine hohe Personalfuktuation und Personalmangel in der zuständigen Stelle für die Anerkennung als staatlich geprüfte:r Erzieher:in. Die häufigen Wechsel gingen mit sehr unterschiedlichen Maßstäben bei der Bewertung der im Ausland erworbenen Qualifikationen einher. So war zunächst die Zahl der positiven Bescheide sehr hoch – nach Kritik aus der Praxis erfolgte 2016 eine Umsteuerung mit dem Ergebnis, dass nahezu alle Anträge abgelehnt wurden. Hintergrund sei die Annahme, dass die Ausbildung im Ausland kaum mit der deutschen Erzieher:innenausbildung vergleichbar sei und bis 2017 die notwendigen Weiterqualifizierungsangebote in Bremen noch nicht vollständig aufgebaut waren. Die Entwicklung passgenauer Sprach- und Fachsprachenkurse für pädagogische Fachkräfte sowie der Umgang mit Teilanerkennungen und sonstigen Verfahren stellten weitere Herausforderungen dar.

Ablauf des Verfahrens

Im Vergleich zur Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 50 f.) ist der heutige Ablauf des Verfahrens unverändert. Eine seit etwa sechs Jahren geplante Zusammenlegung der beiden Schritte (Anerkennung als staatlich geprüfte:r Erzieher:in und staatliche Anerkennung) ist zwar weiterhin vorgesehen (Bremische Bürgerschaft 2017), aber bisher noch nicht umgesetzt. Auch gibt es keine spezifische Durchführungsverordnung.

Mittlerweile konnte aber die personelle Situation in der zuständigen Stelle verbessert werden. Durch eine Kontinuität in der Stellenbesetzung, den daraus resultierenden Erfahrungsaufbau und die entstandenen Kooperationsbeziehungen (insbesondere zwischen der Senatorin für Kinder und Bildung, weiteren zuständigen Stellen, den Qualifizierungsträgern und den Kitas) seien die Entscheidungen in den Verfahren heute auch deutlich besser nachvollziehbar als noch im Jahr 2016. Eine Teilerkennung sei jedoch weiterhin aus rechtlichen Gründen nicht möglich. In Ablehnungsschreiben würden aber Hinweise auf die Anerkennungsberatung, mögliche andere Referenzberufe und die hierfür zuständigen Stellen genannt. Auch stehe es Personen frei, deren Anträge in der Zeit von 2015 bis 2016 abgelehnt wurden, einen Neuantrag auf Anerkennung zu stellen. Es gebe Anträge aus dem Ausland, hier komme es aber oftmals bei der Einreise aus Drittstaaten für eine zwingendermaßen in Deutschland/Bremen zu absolvierende Anpassungsmaßnahme zu Schwierigkeiten.

Auch besteht den Befragten zufolge in Bremen derzeit ein passgenaues Unterstützungsangebot (neun Fachseminare, individuelle Lernbegleitung, Schreibberatung, Sprachcoaching, Fachsprachenkurse) für Personen im Anerkennungsverfahren. Die Konzeption und Durchführung der Qualifizierungsangebote für pädagogische Fachkräfte beim Paritätischen Bildungswerk werden dabei interviewübergreifend gelobt. Im Bereich der Fachsprache wurde ein eigenes Lehrwerk „Deutsch für pädagogische Fachkräfte (B2)“ mit einer dazugehörigen Prüfung entwickelt. Viele Antragstellende seien nach dem Absolvieren der Nachqualifizierungsmodule und Fachsprachenkurse aufgrund der hilfreichen Unterstützungsangebote sehr dankbar.

Herausforderungen

Einigkeit besteht unter den Befragten darin, dass sich die Situation bei der Anerkennung ausländischer Fachkräfte im Bereich der Erziehungsberufe in Bremen seit 2016/2017 deutlich verbessert habe. Die Abläufe seien professioneller und die Unterstützungsangebote wesentlich umfangreicher geworden. Auch führe der Fachkräftemangel dazu, dass das System der Kindertagesbetreuung ausländischen Fachkräften mit zunehmender Offenheit und einer wertschätzenden Kultur begegne, selbst wenn diese noch Verbesserungsbedarfe beim Spracherwerb aufwiesen. Dennoch machten die Interviews auch nachfolgend beschriebene Herausforderungen deutlich:

Als ein erstes wesentliches Problem wird erneut das zweistufige Beantragungsverfahren genannt. Die Komplexität und Dauer des Verfahrens sowie eine gewisse wahrgenommene Intransparenz erzeugten den Expert:inneninterviews zufolge viel Frust bei den Antragsteller:innen. Es müssten zwei Anträge gestellt werden, wodurch es einen hohen Beratungsaufwand bei der Anerkennungsberatung und dem Paritätischen Bildungswerk gebe. Den zur Verfügung stehenden Fachseminaren komme in dieser Systematik eine Doppelfunktion zu, einerseits als Ausgleich wesentlicher Unterschiede bei der Anerkennung als staatlich geprüfte:r Erzieher:in und andererseits als Ausgleichsmaßnahme für die staatliche Anerkennung. So seien in den jeweiligen Bescheiden dann immer die entsprechenden Module genannt, die zu absolvieren seien. In der Summe aus beiden Antragsverfahren müssten aber letztlich alle Module besucht werden, was bei Antragstellenden für Verwirrung Sorge.

Die zweite Herausforderung betrifft die finanzielle Absicherung der bestehenden Unterstützungsangebote. Bis 2022 wurden Fachseminare, individuelle Lernbegleitung, Schreibberatung, Sprachcoaching und Fachsprachenkurse vom Bundesprogramm IQ getragen. Hier kommt es jedoch in der neuen Förderperiode zu Veränderungen, sodass langjährige Modellvorhaben in eine Regelfinanzierung übergehen sollen. Die Senatorin für Kinder und Bildung hat eine einmalige Finanzierungszusage für die Durchführung der Fachseminare ab 2023 gegeben. Die individuelle Lernbegleitung wurde zudem in das ESF-Programm „Wege in Beschäftigung“ überführt. Separate Sprachkurse im Anerkennungskontext von pädagogischen Fachkräften sind ab 2023 nicht mehr vorgesehen. Angedacht ist, dass Personen, die ein Anerkennungsverfahren absolvieren, Sprachkurse im Kontext von ebenfalls ESF-finanzierten Angeboten zur Vorbereitung auf eine Ausbildung besuchen. Die mittel- bis langfristige Absicherung der unterschiedlichen Angebote ist aber weiterhin klärungsbedürftig.

Beklagt wurde in den Expert:inneninterviews als dritter Punkt, dass Personen, die einen Antrag auf Anerkennung im Bereich der Erzieher:innen stellen und im Anschluss Ausgleichsmaßnahmen besuchen, oftmals fachfremd beschäftigt seien, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Gerade in Zeiten des Fachkräftemangels sei aber eine andere Vorgehensweise wünschenswert: Mit einer vorläufigen Berufszulassung sollten die Antragstellenden die Möglichkeit erhalten, ab dem Moment der Bescheiderteilung als Zweit-/Drittkraft in einer Kita tätig zu sein. Dadurch ließen sich Theorie und Praxis besser und schneller miteinander verzahnen. Bisher dürfen Antragsteller:innen erst mit der Anerkennung

als staatlich geprüfte:r Erzieher:in im Rahmen des mit dem Anerkennungsjahr vergleichbaren Anpassungslehrgangs in die Praxis.

Analog zur Vorgängerstudie zeichnen sich die Anforderungen beim Kolloquium der staatlichen Anerkennung als vierte Herausforderung ab. Die Antragsteller:innen haben i. d. R. einen Sprachstand auf dem Niveau B2. Für viele stelle das Anfertigen eines ca. 12-seitigen Kolloquiumsberichts und das Absolvieren eines 20-minütigen Fachgesprächs eine Überforderung dar. Mithilfe verschiedener Unterstützungsangebote könnten Defizite zwar teilweise aufgefangen werden, dennoch sei eine recht hohe Durchfallquote in Verbindung mit erheblichem Stress aufseiten der Antragsteller:innen zu verzeichnen. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit die Anforderungen der staatlichen Anerkennung für ausländische Fachkräfte zu diesem Zeitpunkt vor dem Hintergrund der bereits absolvierten Seminare bzw. Sprachkurse und im Vergleich zu den übrigen Vorgaben angemessen seien.

Als Förderlücke und fünfte Herausforderung identifizierten die Befragten einen Bedarf für Mentoring am Übergang in den Arbeitsmarkt. Die Umsetzung werde bisher weitgehend den Kitas überlassen. Es zeige sich aber, dass viele ausländische Fachkräfte nach einer erfolgreichen Anerkennung noch Unterstützung im Sinne einer Begleitung, Reflexion, Supervision o. Ä. beim Berufseinstieg brauchten.

Als sechster und letzter Punkt sei auf eine Personengruppe ohne Chance auf Anerkennung in einem pädagogischen Beruf hingewiesen. So gebe es eine relevante Anzahl von Personen in Bremen, die zwar im Ausland einen pädagogischen Abschluss und/oder entsprechende Berufserfahrung erworben haben. Dies reiche aber nicht aus, um realistisch eine Anerkennung im Bereich der Sozial- und Lehrberufe in Deutschland zu erhalten. Insofern bestünden hier bisher ungenutzte Beschäftigungspotenziale. Vor diesem Hintergrund sei ein geplantes neues IQ-Projekt in Bremen, das Quereinstiege in pädagogische Berufe ermöglichen soll, zu begrüßen.

Arbeitsmarktperspektiven

Die Perspektiven der Personen mit staatlicher Anerkennung am Arbeitsmarkt seien hervorragend. Hier mündeten praktisch alle sofort in ein passendes Beschäftigungsverhältnis ein. Selbst Antragsteller:innen, die an der staatlichen Anerkennung scheiterten, hätten gute Chancen auf eine Stelle als sozialpädagogische Assistenten.

3.4 Lehrkräfte

Befunde der Vorgängerstudie

Böhme und Heibült (2017: 54 ff.) stellten bei der Anerkennung von Lehrkräften eine Vielzahl an Herausforderungen und Problemlagen fest. So fehlte 2017 noch eine rechtssichere Ausführungsverordnung, da die zuständigen Behörden bei zentralen Fragen der Ausgestaltung der Anerkennung zunächst keine Einigung erzielen konnten. Als Hürden bei der Anerkennung als Lehrkraft wurden ferner das „Zweigliedrigkeitsproblem“, das „Ein-Fach-Lehrer:innen-Problem“, fehlende Anpassungslehrgänge bei einzelnen Unterrichtsfächern (DaZ, Sport) an der Universität Bremen sowie fehlende sprachliche Voraussetzungen aufseiten der Antragsteller:innen genannt.

Ablauf des Verfahrens

Im Gegensatz zur Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 53 ff.) ist der Ablauf des Verfahrens durch die (Rück-)Verlagerung des Staatlichen Prüfungsamts (zuständig für die Anerkennung von Lehrer:innenqualifikationen) zur Senatorin für Kinder und Bildung und die Verabschiedung der „Verordnung zur Anerkennung ausländischer Lehrkräfteberufsqualifikationen in Bremen“ nun neu und wesentlich klarer strukturiert. Es gilt folgender regulärer Verfahrensablauf (Bremische Bürgerschaft 2022):

- Vor der Antragstellung kann sich eine antragstellende Person von den beiden entsprechenden Stellen in Bremen (Anerkennungsberatung der Arbeitnehmerkammer Bremen, Frauen in Arbeit und Wirtschaft e. V.) beraten lassen.
- Antragstellende Personen reichen ihre im Ausland erworbenen Qualifikationsnachweise und gemäß § 3 Absatz 1 AV-L gelisteten Unterlagen vollständig im Staatlichen Prüfungsamt ein.
- Die Feststellung der Qualifikation von Antragstellenden muss gemäß § 4 Absatz 4 AV-L unter Berücksichtigung der Ausbildungsmöglichkeiten für ein Lehramt in Bremen erfolgen. Hierzu ist zur Einschätzung in der Regel ein Gutachten der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen einzuholen.
- Verglichen werden gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 2 AV-L die Ausbildungsfächer, -dauer, -inhalte und -struktur. Typische Anpassungsbedarfe bestünden beispielsweise in Bezug auf Formalien (Zahl der erworbenen Credit Points, Dauer der Praxiserfahrung), den Umgang mit Inklusion und Sprachbildung, den Erwerb berufstypischer Sprache, das selbstsichere Auftreten vor der Klasse sowie fachdidaktische Spezifika

(Problemlösekompetenz, politische/soziale Verantwortung, Geschlechtergleichberechtigung, Umweltschutz, religiöse und sexuelle Vielfalt).

- Alternativ zum Erwerb der Lehramtsbefähigung kann gemäß § 2 Absatz 2 AV-L mit der Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme auch eine Lehrbefähigung in einem Fach erworben werden.
- Als Ausgleichsmaßnahmen sind gemäß § 7 Absatz 1 AV-L ein Anpassungslehrgang und eine Eignungsprüfung vorzuhalten. Als Vorbereitung auf die Eignungsprüfung ist eine bis zu vierwöchige Hospitation an der Schule vorgesehen, an der die Prüfung abgelegt wird. Allerdings wird von den meisten Antragstellenden die Alternative des wissenschaftlichen und/oder berufspraktischen Anpassungslehrgangs gewählt. Der Anpassungslehrgang (am Landesinstitut für Schule, kurz LIS) ist berufspraktisch ausgerichtet, kann mit einer wissenschaftlichen Zusatzausbildung (an der Universität Bremen) einhergehen und dauert insgesamt höchstens drei Jahre. Verlauf und Dauer des Lehrgangs werden individuell vor dem Hintergrund des jeweiligen Anpassungsbedarfs bestimmt. Während des berufspraktischen Anpassungslehrgangs sind die Antragsteller:innen analog zu Referendar:innen beim LIS angestellt. Die lehramtsbezogene Qualifizierungsmaßnahme zum Erwerb einer Lehrbefähigung in einem Fach umfasst Anteile des Anpassungslehrgangs.

Der Bewerbung zur Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme sind gemäß § 9 Absatz 1 AV-L der Nachweis über deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 sowie ein erweitertes Führungszeugnis beizufügen. Für die Einstellung als Lehrkraft war bis Anfang 2023 der Nachweis von Sprachkenntnissen auf dem Niveau C2 notwendig. Nach einer Gesetzesänderung im März 2023 ist eine Einstellung von anerkannten Lehrkräften nun auch dann möglich, wenn diese erst Deutschkenntnisse auf dem Niveau C1 nachweisen. Innerhalb von drei Jahren soll aber das Niveau C2 nachgeholt werden (Sundermann 2023b).

Die Anerkennung der Gleichwertigkeit bzw. der Lehramtsbefähigung eines Bundeslandes wird von allen anderen Bundesländern auf der Grundlage vereinbarter ländergemeinsamer Eckpunkte übernommen.

Herausforderungen

In den Expert:inneninterviews wurde das in Bremen mittlerweile zum Einsatz kommende Verfahren für die Anerkennung ausländischer Lehrkräftequalifikationen grundsätzlich sehr gelobt. Die Zusammenarbeit der Institutionen habe sich deutlich verbessert, es seien passende Sprachkonzepte und dazugehörige Lehrgänge entwickelt worden. Die zuständige Stelle prüfe sehr individuell, stimme sich eng mit dem LIS sowie dem Paritätischen Bildungswerk ab und die Bescheide seien einfacher verständlich. Auch am LIS würden Personen im Anerkennungsverfahren sehr engagiert unterstützt. Deutsch als Fremdsprache gehöre heute ganz selbstverständlich zum Fächerkanon. Dennoch gebe es nach wie vor eine Reihe von Herausforderungen, über die nachfolgend berichtet werden soll:

Als ein erstes Problem wird die sog. Drei-Jahres-Regel für Anerkennungsverfahren genannt. Die §§ 7 und 26 der AV-L regeln in Anlehnung an § 11 BQFG, dass die Dauer der wissenschaftlichen Zusatzausbildung und des berufspraktischen Anpassungslehrgangs die insgesamt zugelassene Höchstdauer des Anpassungslehrgangs von 36 Monaten nicht überschreiten darf. In der Vergangenheit habe es in Bremen die Rechtsauffassung gegeben, dass die Anpassungsqualifizierung theoretisch in drei Jahren möglich sein müsse, mittlerweile würden die europäischen und nationalen Vorgaben aber als Ausschlusskriterium ausgelegt. Dies könne jedoch in der Praxis zu Problemen führen. Die Kombination aus dem Studium an der Universität Bremen, dem Erwerb der notwendigen Sprachkenntnisse (C1, C2) und dem berufspraktischen Lehrgang am LIS sei nicht selbstverständlich in drei Jahren erfolgreich zu bewältigen. So könne es jeweils zu Wartezeiten kommen, ehe die passenden Module an der Universität beginnen, Leistungsnachweise vorliegen, die erforderlichen Sprachkurse verfügbar sind und der Lehrgang am LIS anfängt. Darüber hinaus werde in dieser Sichtweise vernachlässigt, dass die Personen in der Anpassung parallel für den eigenen Lebensunterhalt und oftmals auch den der eigenen Familie Sorge tragen und /oder Familien- und Pflegeaufgaben zu erfüllen hätten. Vor diesem Hintergrund wurde angeregt, bei der Berechnung der Dauer des Anpassungslehrgangs behördenseitig klar und transparent zwischen der theoretischen Machbarkeit und der tatsächlichen Anpassungsdauer zu unterscheiden, wobei deutlich werden muss, dass die letztere die drei Jahre überschreiten darf. Mehrere Befragte wiesen beispielsweise darauf hin, dass in Niedersachsen die Auslegung des höchstens 3-jährigen Anpassungslehrgangs in der Vergangenheit großzügiger gehandhabt wurde.

Das zweite wiederholt genannte Problem betrifft die finanzielle Absicherung der etablierten Fördersysteme, insbesondere im Bereich Spracherwerb. Während die unterstützenden Stellen am LIS und bei der Universität Bremen dauerhaft seien, wurden zusätzliche Förderangebote im Kontext des Spracherwerbs bisher über das Bundesprogramm IQ finanziert. So gab es bis Ende 2021 beim Sprachlernzentrum der Universität Bremen Fachsprachenkurse, ein Sprachcafé und die Begleitung im berufspraktischen Lehrgang durch sog. Sprachcoaches. Nach dem Wegfall der Finanzierung konnten mittlerweile Teile dieser Angebote (übergangsweise) in andere Finanzierungssysteme überführt werden. So hat die Senatorin für Kinder und Bildung zunächst einmalig bestehende Kurse (C1, C2) des Paritätischen Bildungs-

werks für Sprachförderkräfte auch für Personen im Anerkennungsverfahren geöffnet. Entsprechende Angebote seien den Befragten zufolge enorm wichtig, da die Kurse des Goethe-Instituts zu wenig berufsbezogen und mit hohen Kosten verbunden sowie TELC-Kurse zu aufwendig und langwierig seien. Die fachsprachliche Begleitung als zweiter wichtiger Baustein konnte in eine ESF-Finanzierung überführt werden, sodass Personen im berufspraktischen Lehrgang die Möglichkeit eines individuellen Coachings (z. B. Feedback zu Unterrichtsvorbereitung und Arbeitsblättern, Übung eines Tafelbilds, Probe von Tür-und-Angel-Gesprächen) besitzen. Zudem bietet die Universität Bremen als Ausgleich auch Onlineformate zur Vernetzung von interessierten Personen an, die jedoch bisher nur teilweise angenommen würden. Es brauche – so der Appell in den Expert:inneninterviews – mittelfristig eine dauerhafte finanzielle Perspektive für die Unterstützungsangebote für Lehrkräfte im Anerkennungsverfahren.

Als dritter Punkt wurde von den Befragten auf die Komplexität und den Aufwand der Anerkennungsverfahren verwiesen. Dadurch würden viele potenzielle Antragsteller:innen abgeschreckt. So gebe es in Bremen zwar viele Personen mit im Ausland erworbenen Vorqualifikationen und Berufserfahrung im pädagogischen Bereich, die zeitlichen und finanziellen Hürden zum Erwerb der Lehramtsbefähigung seien aber zu hoch. Insbesondere die Unterschiede der Lehrer:innenausbildung in Deutschland im Vergleich zum Ausland (z. B. Ein-Fach- vs. Zwei-Fach-Lehrer:innen) und die bisher geforderten Sprachkenntnisse (C2) führten dazu, dass zahlreiche Inhalte nachstudiert und mehrere Sprachkurse absolviert werden müssten. Dadurch sei ein Abschluss des Verfahrens in drei Jahren für viele Personen nicht realistisch möglich. Es brauche somit mehr Flexibilität und Quereinstiegsmöglichkeiten für ausländische Lehrkräfte. Dabei sei aber zu bedenken, dass Quereinstiege letztlich die Anerkennung unattraktiver machten und es sei deshalb vorsichtig abzuwägen, welche Perspektiven mit einem Quereinstieg im Gegensatz zu einer vollständigen Anerkennung verbunden seien. In diesem Zusammenhang deuteten sich zum Ende des Untersuchungszeitraums dieser Studie aber bereits einige Veränderungen an: So startete bereits im Jahr 2022 ein Modellprojekt im Bürgerzentrum Vahr, bei dem Personen mit pädagogischen Vorqualifikationen durch die Teilnahme an einem einjährigen Kurs die Möglichkeit zur Beschäftigung als Zweit-/Assistenzkraft eröffnet werden soll, selbst wenn erst Sprachkenntnisse auf B2-Niveau vorliegen (Hasemann 2022). Der Kurs besteht dabei aus einem dreimonatigen Theoriekurs und einem etwa neunmonatigen begleiteten praktischen Teil in Kooperationsschulen. Ferner erhalten die Absolvent:innen dieses Kurses von der Senatorin für Kinder und Bildung ein Zertifikat, das sie dazu befähigt, in Bremen als Erzieher:in zu arbeiten. Die Senatorin für Kinder und Bildung hat Ende 2022 zudem erstmals 50 Quereinstiegsstellen für sog. Ein-Fach-Lehrer:innen ausgeschrieben (Sundermann 2023a). Diese werden im Rahmen einer Lehrbefähigung eingestellt und können sich berufsbegleitend für ein zweites Fach qualifizieren. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) in Bremen hat im Februar 2023 eine Veranstaltung zum Thema der Anerkennung von Lehrkräften mit der Senatorin für Kinder und Bildung durchgeführt (Hethey 2023). Dort wurde zum einen die geringe Positivquote bei Anerkennungsverfahren von Lehrkräften beklagt. Zum anderen erkenne die GEW zwar die Bemühungen Bremens an, Ein-Fach-Lehrkräften im Rahmen einer Lehrbefähigung den Zugang zum Lehrer:innenberuf zu ermöglichen. Diese seien finanziell aber schlechtergestellt als Personen, deren Lehramtsbefähigung anerkannt werde, weshalb die GEW hier Änderungsbedarf sehe.

Ein viertes zentrales Thema betrifft den Aspekt des Mentorings. So gebe es bisher beim LIS keine expliziten Kapazitäten zur Begleitung von Personen im Anerkennungsverfahren, obwohl gerade diese Gruppe einen erhöhten Zeitbedarf habe. Außerdem fehle es an den Schulen an Mentor:innen, welche die neuen Lehrkräfte in der Anfangszeit fachdidaktisch begleiteten und unterstützten. Einige Schulen organisierten so etwas selbst – allerdings dann „auf eigene Rechnung“.

Der fünfte Aspekt betrifft Rahmenbedingungen der wissenschaftlichen Zusatzausbildung. So sei zunächst eine Anmeldung und Bewerbung mit der Vorlage des Anerkennungsbescheids, des Transkripts des Auslandsstudiums und des C1-Nachweises notwendig. Da die Platzzahlen aber begrenzt seien, könne es in einzelnen Fächern dazu kommen, dass Plätze verlost werden müssten, wodurch es zu Verzögerungen kommen könne. Ferner wurde darauf verwiesen, dass sich bedingt durch den Status als nicht regulär immatrikulierte Studierende an der Universität Bremen zum Teil intern besondere organisatorische Herausforderungen ergeben. Bisher sei es jedoch durch eine gute Zusammenarbeit der Akteur:innen an der Universität Bremen gelungen entsprechende Lösungen zu finden und schnell umzusetzen.

Der letzte Kritikpunkt betrifft eine fehlende Transparenz und damit einhergehende Ungerechtigkeiten bei Gehalt und Einstellungsmodalitäten von Personen im Anerkennungsverfahren. So hätten bereits vor der Gesetzesnovelle im März 2023 einige Personen ohne C2-Nachweis an Schulen als Lehrkräfte gearbeitet, anderen wiederum sei genau das verwehrt worden. In Bezug auf die Einstellung bei der Stadtteilschule fehlten den Befragten die entsprechenden Informationen. Es brauche mehr Klarheit darüber, welche Tätigkeiten bereits während des Anpassungslehrgangs übernommen werden dürften.

Arbeitsmarktperspektiven

Die Arbeitsmarktperspektiven wurden interviewübergreifend als sehr gut beschrieben. Bis auf eine Person, die den berufspraktischen Lehrgang vorzeitig verlassen habe, seien alle Teilnehmenden erfolgreich gewesen und schnell an

eine Schule vermittelt worden. Im Regelfall sei das die Schule, an welcher der praktische Teil des Lehrgangs absolviert wurde. Nicht immer passe das Matching von ausländischer Lehrkraft und Schule sofort, hier reagiere das LIS aber ggf. mit einer Versetzung.

3.5 Gesundheitsfach- und Heilberufe

Befunde der Vorgängerstudie

Böhme und Heibült (2017: 56 ff.) weisen in ihrer Untersuchung darauf hin, dass sich die Anerkennungsverfahren in den Gesundheits- und Heilberufen in gewissen Punkten von den anderen Referenzberufen unterscheiden. Erstens werden hier quantitativ mit Abstand die meisten Anträge gestellt, obwohl viele Antragsteller:innen vorher keine spezifische Anerkennungsberatung nutzen. Zweitens sind die Antragstellenden in der Regel bereits in den Arbeitsmarkt integriert, wenn sie das Anerkennungsverfahren durchlaufen: Pflegekräfte im Rahmen einer Tätigkeit als Pflegehilfskraft mit der Option, im Falle einer erfolgreichen Anerkennung sofort als Pflegefachkraft angestellt zu werden und Ärzt:innen im Rahmen einer vorläufigen Berufszulassung. Entsprechend sind die Arbeitgeber:innen hier in aller Regel die ersten Ansprechpartner:innen für das Thema Anerkennung. Und drittens wurde bei Anträgen von Personen aus Drittstaaten in den Gesundheitsfachberufen aufgrund von Schwierigkeiten bei der Feststellung von Referenzberufen im Falle einer Nicht-Gleichwertigkeit in einem Erstbescheid automatisch eine Kenntnisprüfung verlangt. Hierfür existiert seit 2014 ein Vorbereitungskurs des Paritätischen Bildungswerks als berufsbegleitendes Format.

Böhme und Heibült (2017: 58 f.) deuten in ihrer Analyse zwar auf einzelne Problemlagen bei der Anerkennung von Gesundheitsfach- und Heilberufen hin (z. B. Personalmangel in den zuständigen Stellen, mangelnde Qualität der eingereichten Unterlagen und Sprachnachweise, Unklarheit in Bezug auf die Berücksichtigung von Berufserfahrung bei der Anerkennung, „Antrags-Hopping“ bei den Heilberufen). Insgesamt entstand jedoch der Eindruck etablierter Strukturen.

Ablauf des Verfahrens bei den Gesundheitsfachberufen

Die Verfahren bei den Gesundheitsfachberufen laufen im Vergleich zur Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 56 f.) bis auf wenige Punkte unverändert ab (Bremische Bürgerschaft 2022): So kann mit dem Nachweis einer abgeschlossenen ausländischen Ausbildung im Bereich der Gesundheitsfachberufe bei der zuständigen Stelle in der Gesundheitsbehörde ein Antrag gestellt werden. Diese stellt zunächst die Referenzqualifikation der ausländischen Ausbildung mit der beantragten deutschen Ausbildung positiv fest und nimmt anschließend eine Gleichwertigkeitsprüfung des Ausbildungsstandes vor. Während bei EU-Bürger:innen hier i. d. R. eine volle Gleichwertigkeit bescheinigt wird, werden bei der Gleichwertigkeitsprüfung bei Personen aus Drittstaaten zumeist Defizite festgestellt, weshalb ein Defizitbescheid ergeht.

Die antragstellende Person kann zum Ausgleich der Defizite und Nachweis eines gleichwertigen Kenntnisstandes – und das stellt eine Neuerung im Vergleich zu 2017 dar – zwischen der Absolvierung eines Anpassungslehrgangs und dem Ablegen einer Kenntnisprüfung wählen. Der Inhalt und die Dauer des Anpassungslehrgangs sowie die Inhalte der praktischen Kenntnisprüfung werden anhand der festgestellten Defizite von der Anerkennungsbehörde im Defizitbescheid exakt festgelegt. Eine Befragte kritisierte dabei diese Genauigkeit bei der Festlegung der Anzahl an Unterrichtsstunden zu einzelnen Themen als praxisfern. Der Anpassungslehrgang dauert je nach im Defizitbescheid benanntem Bedarf mindestens drei Monate und höchstens drei Jahre und schließt mit einem Fachgespräch ab. Entsprechende Angebote gibt es in Bremen bei der Bremischen Schwesternschaft (Doll 2019) und seit Ende 2022 auch bei der Gesundheit Nord. Diese werden allerdings durch die jeweiligen Arbeitgeber:innen finanziert und stehen nur Beschäftigten dieser Arbeitgeber:innen bzw. kooperierenden Arbeitgeber:innen zur Verfügung. Anpassungslehrgänge sind eher praxisorientiert. Sie verbinden praktische Erfahrungen in unterschiedlichen Einsatzgebieten mit einzelnen wöchentlichen Unterrichtseinheiten (Fachkenntnisse, Fachsprache) und der Möglichkeit einer sozialen Unterstützung (z. B. Wohnungssuche, Behördenangelegenheiten). Teilnahmevoraussetzung seien Sprachkenntnisse auf dem Niveau B2, Ausnahmen (B1) seien aber möglich. Für ukrainische Geflüchtete sei in Anlehnung an ein Konzept aus Mecklenburg-Vorpommern die Etablierung eines kürzeren Anpassungslehrgangs vorgesehen (Bremische Bürgerschaft 2022: 11), was in den Interviews jedoch auch als „Zwei-Klassen-Anerkennung“ kritisiert wurde.

Die Kenntnisprüfung, die den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung umfasst, besteht aus einer mündlichen und einer praktischen Prüfung und kann theoretisch sofort absolviert werden. Das Paritätische Bildungswerk bietet zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung aber einen berufsbegleitenden Kurs an (Details dazu bei Böhme/Heibült 2017: 57), der bei Deutschkenntnissen auf dem Niveau B1 besucht werden kann (früher B2). Der Kurs wird durch die Agentur für Arbeit finanziert und ist für die Teilnehmer:innen kostenfrei. Im Gegensatz zum Anpassungslehrgang legt dieser Kurs einen stärkeren Schwerpunkt auf eine breitere Theorievermittlung. Zum Kurs gehört aber auch das Absolvieren eines zehnwöchigen begleiteten Praktikums in einem Krankenhaus.

Das Anerkennungsverfahren ist mit der Erteilung der Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung im Gesundheitsfachberuf abgeschlossen. Hierfür müssen neben dem gleichwertigen Kenntnisstand auch die weiteren gesetzlichen Vorgaben zur Erlaubniserteilung wie z. B. das Vorliegen der erforderlichen Deutschkenntnisse zur Ausübung des Berufs erfüllt sein. Zum Nachweis dieser Deutschkenntnisse war bis 2022 die Vorlage eines B2-Sprachzertifikats mit ALTE-Zertifizierung ausreichend. Die Bundesländer haben jedoch im Verlauf des Jahres 2022 – angelehnt an die bereits bestehende Fachsprachenprüfung in den akademischen Heilberufen – auch eine Fachsprachenprüfung (Niveau B2) in den Gesundheitsfachberufen implementiert, was die zweite Neuerung darstellt. Bremen hat im Jahr 2021 im Nordländerverbund ein Konzept für diese Fachsprachenprüfung mitentwickelt und erprobt. Seit September 2022 gibt es in Bremen die Möglichkeit, die Fachsprachenprüfung in der Pflege abzulegen. Seit Januar 2023 ist sie verpflichtend, sodass die Vorlage eines B2-Sprachzertifikats zum Nachweis der ausreichenden Deutschkenntnisse für Pflegefachkräfte jetzt nicht mehr genügt.

Herausforderungen bei den Gesundheitsfachberufen

Ähnlich wie bei der Vorgängerstudie zeigt sich auch bei der Analyse im Rahmen dieser Untersuchung, dass die Anerkennung bei den Gesundheitsfachberufen weitgehend unproblematisch verläuft. Es gibt etablierte und über die Agentur für Arbeit auch langfristig finanziell abgesicherte Strukturen und eine gute Zusammenarbeit der Qualifizierungsträger mit der zuständigen Stelle. Da viele Antragstellende ohne vorherigen Kontakt zur Anerkennungsberatung ihren Antrag auf Anerkennung stellen und parallel bereits als Helfer:in tätig sind, könnte ein sog. Welcome Center für Gesundheitsberufe aber die Chance bieten, von Arbeitgeber:innen und Vermittlungsagenturen unabhängige Informationen zum Verfahrensablauf und Berufseinstieg in Deutschland zu vermitteln und die Ratsuchenden auch bei sozialen Fragestellungen (Wohnungs- und Betreuungsplatzsuche) zu unterstützen. Dieses müsste sich aber in bestehende komplexe Strukturen einfügen, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Darüber hinaus wurden in den Expert:inneninterviews folgende Herausforderungen deutlich:

So werden die knappen Personalressourcen in der zuständigen Stelle beklagt – wie schon bei Böhme und Heibült (2017: 58). Es ist die Rede von einem „andauernd hohen Antragsaufkommen“ und einer „damit verbundenen Erschöpfung der Kapazitäten“. Dazu komme, dass das Migrationsamt mit der Zahl an Verfahren vollständig überfordert sei. So warteten alle anderen am Anerkennungsverfahren beteiligten Akteur:innen zumeist auf den Bescheid des Migrationsamts über den Aufenthalt. Dieser sei notwendig, ehe die Bundesagentur die Anerkennungsverfahren finanzieren könne. Das Migrationsamt habe sich so zum „Nadelöhr“ entwickelt, das auch schnellere Abläufe wie beim beschleunigten Fachkräfteverfahren kaum zulasse.

Als weitere Hürde für den erfolgreichen Ablauf der Ausgleichsmaßnahmen wurde durch die Befragten der Personalmangel in der Alten- und Krankenpflege beschrieben. So sei die zehnwöchige Freistellung für Personen im Vorbereitungskurs für die Kenntnisprüfung mittlerweile keine Selbstverständlichkeit mehr. Teilweise müsse hier durch das Paritätische Bildungswerk der Kontakt zur Bundesagentur für Arbeit gesucht werden, damit diese die Arbeitgeber:innen nochmals auf die Notwendigkeit des Praktikums für die Anerkennung hinweise. Und schließlich sei die Aufenthaltserlaubnis vielfach an ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren gekoppelt. Bei den Anpassungslehrgängen wird wiederum durch den stärkeren Praxiseinsatz das Risiko gesehen, dass aufgrund des Personalmangels die individuelle Begleitung der Personen im Anerkennungsverfahren in der Praxis nicht sichergestellt sei. Es dürfe nicht passieren, dass Teilnehmende eines Anpassungslehrgangs aufgrund von Personalmangel bereits als vollwertige Fachkräfte eingesetzt würden. Kontrollierbar sei dies letztlich aber nicht, da die zuständige Stelle nur das Konzept des Anpassungslehrgangs genehmigen müsse.

Ab 2020 wurde die Pflegeausbildung in Deutschland und somit auch Bremen verändert. Die sog. generalistische Pflegeausbildung bietet dabei die Möglichkeit, sich für alle Bereiche der Pflege (stationäre Altenpflege, ambulante Pflege und Krankenhäuser) und für alle Empfänger:innen von Pflegeleistungen (alte Menschen, akut Kranke und Kinder) ausbilden zu lassen. Sie hat damit die bisherigen Ausbildungen in der Gesundheits- und Krankenpflege, Gesundheits- und Kinderkrankenpflege und Altenpflege abgelöst. Die Generalistik wird bei den Anerkennungsverfahren in Bremen aber bisher noch nicht berücksichtigt. Hier sei den Befragten zufolge eine zeitnahe Umstellung erforderlich, was mit einer Neuaufstellung der Kenntnisprüfung und der Anpassungslehrgänge verbunden sei. Denkbar sei, dass sich dann auch die Zahl der Angebote für Ausgleichsmaßnahmen weiter erhöhe.

Als letzter Punkt sei auf eine zum Zeitpunkt der Erhebungen bestehende Förderlücke in Bezug auf die Vorbereitung auf die Fachsprachenprüfung hingewiesen. So seien im Vorbereitungskurs des Paritätischen Bildungswerks auf die Kenntnisprüfung zwar ausreichende Stundenkapazitäten für den Fachsprachenerwerb enthalten, für Personen, die sich ohne diesen Kurs auf die Kenntnisprüfung vorbereiten, fehle es jedoch bisher an entsprechenden Angeboten. Es gebe aber erste Überlegungen wie beispielsweise die Einrichtung von Onlineschulungen für Multiplikator:innen, die Teilöffnung von BAMF-finanzierten Berufssprachkursen in Vollzeit für Personen im Anerkennungsverfahren oder die Einrichtung eigener Kurse bei entsprechender Finanzierung. Inwieweit die Fachsprachenanteile in der Theorie und

Praxis bei den Anpassungslehrgängen ausreichend für das Bestehen der Fachsprachenprüfung sein werden, blieb im Rahmen der Expert:inneninterviews offen.

Arbeitsmarktperspektiven bei den Gesundheitsfachberufen

Die Arbeitsmarktperspektiven sind hervorragend. Da Personen im Anerkennungsverfahren i. d. R. bereits als Pflegehilfskraft arbeiten, gelingt der Übergang fließend.

Ablauf des Verfahrens bei den Heilberufen

Die Verfahren laufen im Vergleich zur Vorgängerstudie auch bei den Heilberufen bis auf wenige Änderungen unverändert ab (Bremische Bürgerschaft 2022): Voraussetzungen für eine Anerkennung und erfolgreiche Approbation sind, dass die ausländische Ausbildung der deutschen Ausbildung gleichwertig ist und die Antragsteller:innen über hinreichende Sprachkenntnisse verfügen. In Bezug auf die Sprachkenntnisse haben sich die Länder darauf geeinigt, dass Antragstellende eine Fachsprachenprüfung, die in der Regel vor den Heilberufskammern abgelegt wird, erfolgreich bestehen müssen. Vor Anmeldung zu dieser Prüfung sind B2-Sprachkenntnisse in Deutsch nachzuweisen. Zur Vorbereitung auf die Fachsprachenprüfung für Heilberufe gibt es in Bremen derzeit (Stand Anfang 2023) einen für die Teilnehmenden – außer bei relevanten Einkünften – kostenfreien Vorbereitungskurs beim Aristoteles-Institut. Dieser wird vom BAMF finanziert und ist für Teilnehmende aus ganz Deutschland geöffnet. Der Kurs sei gut nachgefragt und es gebe eine Warteliste. Es müsse einigen Teilnehmenden zu Beginn aber deutlich gemacht werden, dass das Angebot nicht auf die Kenntnisprüfung vorbereite. Darüber hinaus gibt es für Mediziner:innen in Bremen kostenpflichtige Fachsprachenkurse (z. B. Sprachschule Aktiv).

Die ausländische Ausbildung ist gleichwertig, wenn sie im Vergleich zur deutschen Ausbildung keine wesentlichen Unterschiede aufweist. Zum Vergleich der Ausbildungen müssen die Antragstellenden ein Dokument vorlegen, das den Abschluss der ausländischen Ausbildung nachweist, sowie ein Curriculum, das die Approbationsbehörde in die Lage versetzt, die Inhalte der Ausbildungen abzugleichen. In aller Regel wird zur Einschätzung ein Gutachten der ZAB eingeholt. Sollte ein Abgleich der Ausbildungen nicht möglich sein, da z. B. entsprechende Dokumente über Inhalte der Ausbildungen nicht beigebracht werden können oder ist die Ausbildung aufgrund eines Vergleichs mit der deutschen Ausbildung nicht gleichwertig, haben die Antragstellenden die Möglichkeit, eine Kenntnisprüfung abzulegen, welche die Heilberufskammern für die senatorische Behörde durchführen. Bei Vorlage des Anerkennungsbescheids und Nachweis der Sprachkenntnisse kann eine Approbation beantragt werden.

Vor Erteilung einer deutschen Approbation kann in der Regel – bei Vorliegen einer Stellenzusage – auf Antrag eine zweijährige Berufserlaubnis erteilt werden. Diese setzt voraus, dass Antragstellende mindestens eine abgeschlossene ausländische Ausbildung nachweisen können und – das ist neu – die C1-Fachsprachenprüfung bei der Heilberufskammer bestanden haben. Im Zeitraum der Vorgängerstudie gab es noch die Möglichkeit, die Fachsprachenprüfung nach Ablauf der zweijährigen Berufserlaubnis nachzuholen, was sich jedoch in der Praxis als schwierig erwiesen habe.

Herausforderungen bei den Heilberufen

Die Situation bei den Heilberufen ist im Gegensatz zu den anderen Referenzberufen etwas undurchsichtig. Hintergrund ist, dass es erstens sehr wenige Unterstützungsangebote für Personen im Anerkennungsverfahren gibt. Vieles laufe eher in der Interaktion zwischen den Antragstellenden und den Arbeitgeber:innen ab. Auch spielen sog. Headhunter eine große Rolle, deren Geschäftspraktiken in den Expert:inneninterviews kritisch angemerkt wurden. Es wird vermutet, dass die Kliniken ihre angeworbenen Fachkräfte durch die Verfahren begleiteten und es dort auch Angebote zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung gebe. Teilweise werde auch auf private Angebote zurückgegriffen, die von den Personen selbst zu finanzieren seien. Auch merkten Befragte an, dass viele Ärzt:innen im Anerkennungsverfahren durch die vorläufige Berufszulassung wenig Zeit hätten, zusätzliche externe Angebote zu besuchen. Zudem könnten durch die vorläufige Berufszulassung fehlende praktische Erfahrungen nachgeholt werden und es brauche hier somit keine gesonderte Ausgleichsmaßnahme. Insgesamt entsteht in Bezug auf die Heilberufe ebenfalls ein Eindruck etablierter Strukturen ohne größere Förderlücken. Die Verfahren seien insgesamt verlässlicher geworden. Inwieweit der Bedarf in Bremen ausreichend groß ist, um ein eigenes Angebot zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung für Angehörige der Heilberufe zu etablieren, blieb im Rahmen der Erhebungen offen. Laut Auskunft der zuständigen Stelle handele es sich bei vielen Antragstellenden um Personen, die sehr gut über das Prozedere informiert und auch untereinander gut vernetzt seien sowie bereits über Deutschkenntnisse verfügten. Dennoch seien auf Basis der Expert:inneninterviews einige Herausforderungen nachfolgend zusammengefasst:

Analog zur Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 58) wurde auf die hohe Belastung der zuständigen Stelle verwiesen. So habe sich das Antragsvolumen in den vergangenen Jahren vervielfacht. Insbesondere aus Asylherkunftsstaaten gebe es viele Anträge auf Anerkennung im Bereich der Heilberufe. Die befragten Träger von Qualifizierungsmaßnahmen für Angehörige der Heilberufe wünschen sich eine engere Kommunikation und Abstimmung mit der zuständigen Stelle.

Als zentrales Thema wurde in den Expert:inneninterviews der Fachsprachenerwerb hervorgehoben. So wird begrüßt, dass die Antragstellenden nun zunächst die Fachsprachenprüfung bestehen müssen, ehe eine vorläufige Berufszulassung beantragt werden kann. Hier seien auch mehr Angebote hilfreich, da es im Moment in Bremen nur einen kostenfreien Kurs gebe. Es wird aber mehr Transparenz in Bezug auf die Anforderungen in der Fachsprachenprüfung eingefordert. Allerdings bleibt die Frage offen, warum die oftmals als Gelingensbedingung formulierte Verzahnung von Praxis und Fachsprachenerwerb bei den Heilberufen nicht funktioniert habe.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird von den meisten Befragten als für Heilberufe wenig relevant eingeschätzt. Zum einen verlangten die Botschaften in vielen Drittstaaten seit 2019/2020 Defizitbescheide als Voraussetzung für ein Einreisevisum, was einer Beschleunigung im Wege stehe. Dazu gebe es beim Migrationsamt eine lange Wartezeit zur Klärung des Aufenthaltsstatus. Sowohl bei den Botschaften als auch beim Migrationsamt kursierten zum Teil falsche Informationen zum Verfahrensablauf wie z. B. das Gerücht, dass eine Approbation die Voraussetzung für die Einreise darstelle.

Die vorgelegten Unterlagen seien oft unvollständig, was die Verfahren verlängere. Im Falle der Nicht-Gleichwertigkeit falle zudem auf, dass hin und wieder „plötzlich“ passgenaue Unterlagen nachgereicht würden. Hier gebe es zum Teil Zweifel an der Echtheit.

Arbeitsmarktperspektiven bei den Heilberufen

Die Arbeitsmarktperspektiven in Bremen werden sehr ambivalent eingeschätzt. Zum einen sei zu konstatieren, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Teilnehmenden an den Fachsprachenkursen am Ende entweder nicht an der Prüfung bei der Ärztekammer teilnehme oder diese nicht bestehe. Obwohl eine Kurswiederholung möglich sei, gingen die meisten dann wieder in ihr Heimatland zurück, weil das Visum bzw. die vorläufige Berufszulassung ausliefen oder die finanziellen Mittel knapp würden. Zum anderen sei bei den Teilnehmenden des Fachsprachenkurses auffällig, dass durch das Engagement der Headhunter viele nach Abschluss der Prüfung tendenziell eher in anderen Regionen Deutschland beschäftigt würden. Eine Einstellung in Bremen komme vor allem bei privaten Kliniken vor. Eine andere Befragte wies aber darauf hin, dass viele Antragstellende, die ihre Fachsprachenprüfung in anderen Bundesländern absolviert hätten, dann zur Berufszulassung nach Bremen kämen.

3.6 Ingenieur:innen

Befunde der Vorgängerstudie

In der Vorgängerstudie (Böhme/Heibült 2017: 61 f.) wurde konstatiert, dass die Anerkennungsverfahren für Ingenieur:innen im Vergleich relativ reibungslos verlaufen. Als Erfolgsfaktor galten dabei die über das Programm IQ finanzierten Personalkapazitäten in der zuständigen Stelle zur engen Betreuung der Antragstellenden und Gewährleistung eines erfolgreichen Verfahrens. Als größte Herausforderung galt, dass viele Ingenieur:innen nach erfolgreicher Anerkennung Probleme beim Übergang in den Arbeitsmarkt hatten und sich mehr Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche wünschten.

Ablauf des Verfahrens

Das Verfahren ist im Vergleich zur Vorgängeruntersuchung (Böhme/Heibült 2017: 59 f.) unverändert. So habe auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz bisher wenig Auswirkungen gehabt. Es gebe zwar mehr Anfragen direkt aus dem Ausland, aber bisher keine beschleunigten Fachkräfteverfahren. Die zuständige Stelle empfehle den Ratsuchenden, die Berufsankennung hier vor Ort vornehmen zu lassen.

Zum Ablauf: Personen, die an einer Anerkennung interessiert sind, kommen entweder direkt zur Ingenieurkammer als zuständige Stelle oder werden nach einer Erstberatung in der Anerkennungsberatung dorthin verwiesen. Im ersten Gespräch in der Ingenieurkammer wird dann darüber aufgeklärt, dass ein Antrag bei der Ingenieurkammer nicht zwingend notwendig ist, da man in Deutschland auch ohne formale Anerkennung als Ingenieur:in 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 sog. Eintragungsausschuss der Ingenieurkammer erfolgen. Dabei geht es um die Erlaubnis, den Ingenieurtitel zu tragen. Der Ausschuss besteht aus einem Pool von Mitgliedern der Kammer und kann als eigener Ausschuss für die Gleichwertigkeitsprüfung bezeichnet werden. Er prüft die Gleichwertigkeit der Zeugnisse und ob ausreichend naturwissenschaftlich-technische Studieninhalte (nach dem Bremischen Ingenieurgesetz erforderlich) vorhanden sind. Die Qualität der vorgelegten Dokumente und Übersetzungen habe sich verbessert. Nur in gut der Hälfte der Verfahren werde ein Gutachten bei der ZAB eingeholt, darüber hinaus arbeite man weiterhin intensiv mit der Datenbank anabin. Die Bearbeitungszeit bei der ZAB und die Zusammenarbeit mit dieser hätten sich im Vergleich zu vor einigen Jahren ebenfalls deutlich verbessert. Es gebe mittlerweile einen Arbeitskreis auf Bundesebene, der gemeinsam mit der Ingenieurkammer des Saarlands

initiiert wurde und in dessen Rahmen sich nun auf Länderebene und mit der ZAB ausgetauscht werden könne. Sprachmindestanforderungen werden gemäß der Berufsanerkenntnisrichtlinie und dem Bremischen Ingenieurgesetz nicht gestellt. Die Finanzierung des Verfahrens erfolge in den meisten Fällen über das Jobcenter, es existierten nur sehr wenige Selbstzahler, die wiederum auf den Anerkennungszuschuss verwiesen würden. Das Verfahren koste derzeit 100 Euro für die Zeugnisbewertung und 250 Euro für die Anerkennung des Ingenieurtitels.

Auffällig sei, dass viele Antragstellende auch die Anerkennung des Ingenieurtitels beantragen und dass der Anteil der Positivbescheide mit ca. 90 Prozent seit 2011 unverändert hoch ausfällt. Eine Teilanerkennung werde nicht ausgesprochen. Konstellationen mit Ausgleichsmaßnahmen seien denkbar, bisher habe es aber keine entsprechenden Fälle gegeben. Mittlerweile gebe es auch Erfahrungen mit sonstigen Verfahren: So konnte eine Person mit unvollständigen Unterlagen (Fächerkanon fehlte) durch ein kurzes Fachgespräch dennoch die Anerkennung erlangen. Im Falle vollständig fehlender Dokumente sei aber keine Anerkennung möglich.

Wie eingangs erwähnt wurde, ist die Anerkennung bei den technischen Berufen seit 2015 mit einem IQ-Teilprojekt verknüpft. Nachdem 2018 bilanziert wurde, dass viele Fachkräfte auch nach der Anerkennung noch Unterstützungsbedarfe beim Übergang in den Arbeitsmarkt haben, wurde das Vorhaben von 2019 bis 2022 nachgesteuert. So wurde die Anerkennungsberatung und -begleitung um eine Qualifizierungsberatung ergänzt. Diese beinhaltet folgende Module:

- Vermittlung von Deutschkursen,
- Beratung und Information zum Thema Gasthörerschaft an einer Hochschule,
- Beratung und Information zu den Möglichkeiten eines Masterstudiums,
- Beratung und Information zur Weiterqualifizierung mithilfe eines Bildungsgutscheins (nur für Arbeitslose/Arbeitssuchende), z. B. bei der Akademie für Weiterbildung zu Themen wie Umwelt, Energie, Nachhaltigkeit,
- IQ-Projekt: Brückenmaßnahme Bauingenieurwesen/Architektur als berufsbegleitender Onlinekurs mit folgenden Schwerpunkten: Profilentwicklung, Bewerbungstraining, Nachqualifizierungsmöglichkeiten, Informationen zum deutschen Arbeitsmarkt/Arbeitsleben, Praxisberichte, Baurecht, HOAI-Leistungsphasen, Fachsprache,
- IQ-Projekt: Brückenmaßnahme Gewerbe/Technik als analoger berufsbegleitender Kurs mit anderer Zielgruppe.

Herausforderungen

Analog zur Vorgängeruntersuchung erweist sich die Anerkennung von Ingenieur:innen als weitgehend unproblematisch. An den 2017 festgestellten Herausforderungen wurde durch die Neuaufstellung des IQ-Teilprojekts gezielt gearbeitet. Abschließend seien auf Basis der Expert:inneninterviews einige wenige Problemlagen zusammengefasst:

Als erster Punkt wurde wiederholt auf den Aspekt Fachsprache verwiesen. Zum einen sei auffällig, dass gerade in Bezug auf Sprache und Fachsprache viele Personen auch nach Abschluss des Anerkennungsverfahrens noch Schwierigkeiten hätten. So sei im Brückenkurs – für den ein B2-Zertifikat vorzulegen sei – aufgefallen, dass die vorgelegten Zertifikate kaum Aussagekraft über das jeweilige Sprachniveau hätten. In Bezug auf die Verbesserung der (fach)sprachlichen Kompetenzen gebe es bei den Teilnehmenden große Bedarfe. Der früher durch die Akademie für Weiterbildung angebotene Fachsprachenkurs Deutsch für Ingenieure (Böhme/Heibült 2017: 62) existiere nicht mehr und die neue IQ-Förderperiode ignoriere das Thema Fachsprache weitgehend. Diesbezüglich sei von einer Förderlücke zu sprechen, die der Brückenkurs aufgrund seiner breiteren Konzeption nicht auffangen könne. So gebe es auch immer wieder Teilnehmende am Brückenkurs, die sich mehr Fachsprachenanteile wünschten.

Als zweiter Punkt wurde durch die Befragten wiederholt die Notwendigkeit von Mentoring/Begleitung in Verbindung mit Führungskräftecoachings am Übergang in den Arbeitsmarkt betont, da die bestehenden Beratungs- und Unterstützungsangebote entweder bereits nach der Antragstellung oder spätestens mit dem Erwerb der vollständigen Anerkennung beendet seien. Der Übergang in den Arbeitsmarkt und das Ankommen im neuen Beschäftigungsverhältnis sei vielfach mit besonderen Herausforderungen verbunden. Dies betreffe beispielsweise Fragen der beruflichen Identität/Rolle und des Umgangs mit der deutschen Sprache. Die Vorgesetzten müssten in Bezug auf diese Aspekte aber ebenfalls besonders vorbereitet werden. So wurde der Fall einer Person mit einer vollständigen Anerkennung geschildert, die einen fehlerfreien Behördenbrief verfasste, von ihrer/ihrer Vorgesetzten aber dennoch kritisiert wurde, da der Ausdruck im Schreiben nicht den „Gepflogenheiten deutscher Behörden“ entspreche. In der neuen Förderphase solle dieser Aspekt ab 2023 durch die Ingenieurkammer stärker aufgegriffen werden: So sei eine Beratung im Betrieb in den ersten 100 Tagen nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses vorgesehen.

Der dritte Aspekt betrifft Hürden für den Erwerb zusätzlicher Qualifikationen. In der zurückliegenden Förderphase habe sich gezeigt, dass die Beratung zu Weiterqualifizierungsmöglichkeiten nicht ausreichend sei. Viele Ratsuchende seien stark belastet, schwierig zu erreichen und hätten auch in anderen Lebensbereichen oft Unterstützungsbedarfe (z. B. Wohnungssuche, Steuererklärung etc.). Insofern müsse daran gearbeitet werden, nicht nur über Weiterqualifizierungen zu beraten, sondern mithilfe von Mentoring und konkreter Unterstützung auch die Wahrscheinlichkeit des Beginns einer Zusatzqualifizierung zu erhöhen. Hier sind in der neuen IQ-Förderphase aber ebenfalls Veränderungen vorgesehen wie z. B. die Unterstützung bei der Stundenplangestaltung an den Hochschulen und die Begleitung dort hin. Auch werde der Brückenkurs direkt an die Ingenieurkammer verlagert.

4 Bundesländervergleich

Nachfolgend sollen die Ergebnisse der Bundesländeranalyse (zum Design siehe Kapitel 2.4) differenziert nach den in Kapitel 3 benannten übergreifenden Herausforderungen und den betrachteten Referenzberufen dargelegt werden.

Übergreifende Aspekte

In den stichprobenartig angefragten Expert:inneninterviews mit IQ-Koordinator:innen anderer Bundesländer wurde deutlich, dass diese ähnlich wie Bremen vor der Herausforderung stehen, auf die Veränderungen im Bundesprogramm IQ zu reagieren. Dies betrifft zum einen die Weiterfinanzierung bestehender Ausgleichsmaßnahmen. In einem betrachteten Bundesland wurde beispielsweise geschildert, dass sich die Angebotslandschaft 2023 deutlich verändert habe. So seien durchaus einige langjährige Vorhaben „weggebrochen“ und stattdessen neue Projekte im Anerkennungskontext initiiert worden. Diese seien aber weniger berufsspezifisch als die bisherigen Formate und somit wesentlich allgemeiner im Sinne einer individuellen Qualifizierungsberatung für alle Berufsgruppen ausgerichtet. So werde dann stärker an der Kompetenzentwicklung und Vermittlung in bestehende Qualifizierungsangebote gearbeitet. Zum anderen zeigen die Expert:inneninterviews, dass der Transfer der Anerkennungsberatung zu den Arbeitsagenturen auch in anderen Bundesländern für Herausforderungen sorgt. So wurde von Befragten geschildert, dass die Arbeitsagenturen bisher kaum auf die Übernahme dieses Aufgabenbereichs vorbereitet seien und die Regionaldirektionen hier zum Teil auch nicht wirklich aktiv würden. Inwieweit der Transfer bis 2025 gelingen könne, sei unter diesen Umständen sehr fraglich. Allerdings zeigen die Interviews, dass die Beratungsinfrastruktur für Anerkennungsverfahren in anderen Bundesländern zum Teil breiter aufgestellt und somit weniger von den Fördermitteln des IQ-Programms abhängig ist. So wird von einem Anerkennungsberatungsgesetz aus Baden-Württemberg berichtet, das einen Rechtsanspruch auf Anerkennungsberatung formuliert und damit bereits seit 2013 die anteilige Finanzierung von entsprechenden Beratungsstellen sicherstellt. Auch in Nordrhein-Westfalen gebe es neben den IQ-finanzierten Anerkennungsberatungsstellen weitere Beratungsangebote für Personen im Anerkennungsverfahren.

Als weiterer Aspekt wurden Defizite bei der Begleitung und Förderung von Personen während ihres praktischen Teils eines Anpassungslehrgangs beklagt. Hier gebe es Fehlanreize, wenn Personen dann durch die Prüfung fielen und im Anschluss erneut „kostenlos“ in der Praxis eingesetzt werden könnten. Es müsse daher die Begleitung während der Anpassungslehrgänge besser überprüft werden.

Frühpädagogik

Detailfragen zur Gestaltung der Anerkennungsverfahren im Bereich der Erzieher:innen im Ländervergleich konnten im Rahmen der Expert:inneninterviews nicht beantwortet werden. Stattdessen sei auf die Situationsanalyse für frühpädagogische Fachkräfte von Benzer und Roser (2022) verwiesen. Diese stellten dar, dass die Erfolgsaussichten auf eine Anerkennung im frühpädagogischen Bereich je nach Bundesland sehr unterschiedlich seien und führten dies auf generell eher unklare bzw. uneinheitliche Definitionen der Berufsbilder in der Frühpädagogik zurück. Die Autorinnen arbeiteten im Ländervergleich einige Besonderheiten bei der Gestaltung der Anerkennung von frühpädagogischen Berufen heraus. So wird betont, dass nur in Bremen – wie in Kapitel 3.3 beschrieben – die Gleichwertigkeitsprüfung zweistufig sei. Ferner weisen die Autorinnen darauf hin, dass in den meisten Bundesländern unterschiedliche Behörden für die Anerkennung der Berufe Erzieher:in und Kindheitspädagog:in zuständig seien. Differenzen gebe es auch in Bezug auf die erwarteten Sprachkompetenzen. So verlangten einige Bundesländer Deutschkenntnisse auf C1-Niveau, andere dagegen B2. Der Zeitpunkt im Verfahren, zu dem der Nachweis verlangt wird, variere ebenfalls. Des Weiteren gebe es in den Bundesländern nahezu keine Eignungsprüfungen, stattdessen seien Anpassungslehrgänge als Ausgleichsmaßnahme der Normalfall. Die Nachfrage sei hier in vielen Bundesländern aber gering, da die Prüfung anspruchsvoll sei und es keine Vorbereitungskurse gebe. Auffällig sei ferner die große Varianz in Bezug auf das Angebot an Ausgleichsmaßnahmen. Die in der Praxis bewährten modularisierten und berufsbegleitenden Modellsätze sowie Angebote, die fachliches und sprachliches Lernen verknüpften, seien dabei keinesfalls in allen

Bundesländern der Regelfall. Als zentrale Gelingensbedingung für einen möglichst reibungslosen und effizienten Weg zur Berufsankennung und beruflichen Integration wird zudem das Zusammenspiel von Beratung, Qualifizierung, Förderung und Bescheidung herausgestellt. Hierfür brauche es auch auf Bundesebene eine stärkere öffentlichkeitswirksame Platzierung der Förderung frühpädagogischer Fachkräfte aus dem Ausland.

Lehrkräfte

Detailfragen zur Gestaltung der Anerkennungsverfahren im Bereich der Lehrkräfte im Ländervergleich konnten im Rahmen der Expert:inneninterviews nicht beantwortet werden. Vielfach wurde nur betont, wie kompliziert die Anerkennung in diesem Bereich aufgrund der Problematik der Ein-Fach-Lehrer:innen sei. Stattdessen sei auf die – allerdings möglicherweise bereits etwas veraltete – Situationsanalyse in diesem Bereich von Hoffmann und Roser (2019) verwiesen:

Die Autorinnen machten bei ihrem Vergleich der Rahmenbedingungen deutlich, dass die Anerkennung von Lehrkräften zwischen den Bundesländern stark variere und konstatierten unübersichtliche und nur schwer vergleichbare Rahmenbedingungen und Möglichkeiten je nach Bundesland. Zentrale Unterschiede gebe es in Bezug auf

- die notwendigen Unterlagen zu Beginn des Anerkennungsverfahrens (z. B. Einreisevisum oder vorheriger Kontakt zur Schulbehörde) bzw. zu Anfang des Anpassungslehrgangs (z. B. Nachweise zu den erforderlichen Sprachkenntnissen und zur gesundheitlichen und persönlichen Eignung),
- die zuständigen Behörden (Landesministerien, Bezirksregierungen, Regierungspräsidium),
- die Kosten des Verfahrens (zum Teil kostenlos),
- die Möglichkeiten eines „beratenden Zwischenbescheids“, der die Chancen auf eine berufliche Anerkennung einschätzt und somit in der Beratung als Orientierungshilfe genutzt werden kann (z. B. in Baden-Württemberg und Hessen),
- den Umgang mit Ein-Fach-Lehrkräften (Möglichkeit vollständiger Anerkennung in Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein; Möglichkeit einer Lehrbefähigung in Brandenburg und Bremen; partieller Berufszugang in Thüringen und unter bestimmten Einschränkungen in Berlin; unklare Situation in anderen Bundesländern),
- den Zugang zu Ausgleichsmaßnahmen (in Bayern oder Rheinland-Pfalz nur für Lehrkräfte aus EU-Staaten) sowie die Art der Ausgleichsmaßnahmen (Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgang),
- den Rechtsstatus (öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis oder privatrechtliches Vertragsverhältnis) und die Vergütung (analog eines Referendariats, geringeres bzw. gar kein Entgelt) während des Anpassungslehrgangs,
- die Dauer (maximale Dauer zwischen 12 und 36 Monaten) und die Kapazitäten des Anpassungslehrgangs (mit oder ohne Beschränkung),
- die Möglichkeiten der Verbeamtung von anerkannten Lehrkräften,
- die vorhandenen IQ-finanzierten Ausgleichsmaßnahmen für Lehrkräfte insbesondere im Bereich Sprachqualifizierung (z. B. in Bremen und Hamburg, in Teilen in Mecklenburg-Vorpommern),
- die Rahmenbedingungen zur Weiterqualifizierung an den Universitäten (vielfach keine speziellen Angebote für ein gezieltes Ergänzungsstudium, vielfach fehlende Finanzierungsmöglichkeiten mit Ausnahme des Hamburger Stipendienprogramms) und
- die Regelungen der Einstellung von anerkannten ausländischen Lehrkräften.

Über die dargelegten Unterschiede hinaus weisen Hoffmann und Roser (2019) auf das Problem der Diskriminierung von Lehrenden mit Migrationshintergrund im Schulalltag hin. Eine bundesländerübergreifende grundlegende Hürde seien außerdem die hohen sprachlichen Anforderungen des Lehrer:innenberufs (i. d. R. C2). Monitoringdaten der IQ-Anerkennungsberatung zeigten, dass die meisten Ratsuchenden zum Zeitpunkt der Beratung Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 hätten (46 Prozent), während über Kenntnisse auf dem Niveau C1 bzw. C2 zu diesem Zeitpunkt nur 14 Prozent bzw. 4 Prozent der Ratsuchenden verfügten. Problematisch sei zudem, dass in einigen Bundesländern das Angebot an geeigneten Sprachkursen in diesem Bereich nicht ausreichend sei.

Gesundheitsfachberufe

Detailfragen zur Gestaltung der Anerkennungsverfahren im Bereich Gesundheitsfachberufe im Ländervergleich konnten im Rahmen der Expert:inneninterviews nicht beantwortet werden. Stattdessen wird auf die Situationsanalyse in diesem Bereich von Roser et al. (2021) zurückgegriffen. Die Autor:innen verweisen in Anbetracht der erheblichen Anstrengungen zur Fachkräftegewinnung im Ausland auf die hohe Bedeutung der Anerkennungsverfahren in den Gesundheitsfachberufen. Es gebe aber trotz aller Bemühungen um eine stärkere Vereinheitlichung nach wie vor eine Reihe von Herausforderungen und Umsetzungsunterschiede in den Bundesländern. So haben beispielsweise noch nicht alle Bundesländer die für die Anerkennung ausländischer Pflegekräfte notwendigen Landeslehrpläne nach dem neuen Pflegeberufegesetz vorgelegt; einige nutzen hier noch die Möglichkeit, bis Ende 2024 die Anerkennungsverfahren nach den vorherigen Berufsbildern durchzuführen. Weitere Unterschiede arbeiten Roser et al. (2021) vor allem in Bezug auf folgende Aspekte heraus und fordern hier Verbesserungen ein:

- Nachweis der Erwerbsabsicht (Vorlage von Bewerbungen oder von Absichtserklärungen der Arbeitgeber:innen),
- Kosten der Gleichwertigkeitsprüfung (zwischen 300 und 1.000 Euro inklusive Übersetzungen),
- finanzielle Unterstützung von Qualifizierungs- bzw. Prüfungsteilnehmenden (in einigen Ländern gibt es hier Instrumente),
- Möglichkeiten zum Ablegen einer Kenntnisprüfung (in einigen Ländern aufgrund fehlender Angebote nicht flächendeckend gegeben oder mit erheblichen Wartezeiten verbunden),
- Möglichkeiten zur Teilnahme an einem Anpassungslehrgang (in einigen Ländern nicht oder nicht in allen Krankenhäusern durchführbar),
- Zusammenarbeit zwischen Fachschulen und Pflegeeinrichtungen (in einigen Ländern keine etablierten Kooperationen),
- Koordination und Schnittstellenmanagement (in einigen Ländern separate Stellen hierfür).

Als generelle Probleme werden zudem die zum Teil lange Verfahrensdauer und Probleme bei der Qualität der Bescheide beschrieben. Beides führen die Autor:innen auf mangelnde personelle Kapazitäten bei den zuständigen Stellen zurück. Ferner wird beklagt, dass es insgesamt gerade im ländlichen Raum zu wenige Qualifizierungsmaßnahmen und berufsbezogene Deutschkurse gebe. Vor allem fehlten berufsbegleitende und spezialisierte Kurse, weshalb Ratsuchende manchmal in andere Bundesländer vermittelt werden müssten. Durch die vielfach fehlende Verknüpfung von Deutschkursen mit fachlichen Vorbereitungskursen komme es zu vergleichsweise hohen Durchfallquoten bei den Kenntnisprüfungen. Abschließend fordern Roser et al. (2021) eine stärkere Einbindung der Arbeitgeber:innen in die Anerkennungsverfahren.

Heilberufe

Detailfragen zur Gestaltung der Anerkennungsverfahren im Bereich Heilberufe im Ländervergleich konnten im Rahmen der Expert:inneninterviews nicht beantwortet werden. Stattdessen sei auf die Situationsanalyse in diesem Bereich von Hausmann, Kehl und Zier (2022) verwiesen. Die Autorinnen betonen mit Verweis auf den Fachkräftebedarf im Gesundheitsbereich die hohe gesellschaftliche Relevanz der Berufszulassung ausländischer Ärzt:innen und sehen die Arbeit der zuständigen Stellen bei der Gleichwertigkeitsprüfung in Anbetracht der enormen Verantwortung des ärztlichen Berufs als sehr anspruchsvoll und mitunter herausfordernd an. Sie kritisieren aber, dass – zum Teil im Widerspruch zu gesetzlichen Vorgaben – die Verfahren durch Vorgehensweisen und Anforderungen unnötig verkompliziert und verlängert würden. Auch sei die hohe Heterogenität der Anforderungen bei einer Antragstellung und innerhalb der Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung zwischen den einzelnen Bundesländern nur schwer nachvollziehbar und führe logischerweise zu dem häufig beklagten „Antrags-Hopping“. Langwierige, teure oder intransparente Verfahren und hohe bürokratische Anforderungen gingen mit dem Risiko einher, dass potenzielle Fachkräfte in andere Länder abwanderten und müssten daher verbessert werden. Zentrale Kritikpunkte im Einzelnen sind:

- Die Anforderungen an die einzureichenden Dokumente unterschieden sich stark je nach Bundesland (Legalisation/Apostille der Zeugnisse durch die Botschaft im Heimatland; Akzeptanz englischsprachiger Curricula; Führungs- oder Leumundszeugnisse). Grundsätzlich seien die Anforderungen zu hoch und kaum zu erfüllen.
- Die Kosten für das Verfahren unterschieden sich stark. Große Differenzen fielen bei der Approbation (170 bis 850 Euro), den Kosten externer Gutachten (450 bis 3.000 Euro) sowie den Kosten des Vorbereitungskurses zur Kenntnisprüfung (1.685 bis 4.900 Euro) und der Kenntnisprüfung (400 bis 1.100 Euro) auf.

- Einige Bundesländer verlangten bereits bei Antragstellung einen B2-Nachweis und ein Führungszeugnis, was den Vorgaben der Bundesärzteordnung widerspreche und die Verfahren verlängere.
- Die Bundesländer hätten keine einheitliche Linie, welche Sprachzertifikate sie akzeptierten. Selbst Fachsprachenprüfungen aus anderen Bundesländern würden nicht immer anerkannt.
- Die Bundesländer stellten unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf die vorläufige Berufszulassung: In einigen Ländern sei das Bestehen der Fachsprachenprüfung notwendig, in anderen genüge ein B2-Nachweis.
- In den meisten Bundesländern sei es möglich, auf die Gleichwertigkeitsprüfung zu verzichten und nur die Kenntnisprüfung abzulegen. Kenntnisprüfungen würden aber in den Ländern mit unterschiedlicher Häufigkeit angeboten und die Wartezeiten auf einen Termin variierten stark.
- Struktur und Organisation der Kenntnisprüfung seien ebenso wie der Schwierigkeitsgrad der Fachsprachenprüfung je nach Bundesland sehr verschieden.

Ingenieurberufe

Detailfragen zur Gestaltung der Anerkennungsverfahren im Bereich der Ingenieurberufe im Ländervergleich konnten im Rahmen der Expert:inneninterviews nicht beantwortet werden. Stattdessen sei auf die Situationsanalyse in diesem Bereich von Bleher und Drummer (2022) verwiesen. Die Autorinnen konstatieren in Übereinstimmung mit der Bremer Analyse einerseits die sehr hohe Zahl positiv beschiedener Anerkennungsverfahren bei Ingenieur:innen. Dies zeige, dass die Anerkennungsverfahren in diesem Bereich gut und erfolgreich seien und in der Theorie eine Vielzahl an formal qualifizierten Ingenieur:innen zur Deckung des Fachkräftebedarfs zur Verfügung stehe. Andererseits verlaufe – trotz hoher Anerkennungsquote – die Einmündung in den deutschen Arbeitsmarkt für Ingenieur:innen mit ausländischer Qualifikation nicht immer linear. Fehlende Fachsprachenkenntnisse seien für sie eine große Hürde bei der Jobsuche.

Dennoch konnten die Autorinnen wesentliche Unterschiede bei der Durchführung der Verfahren herausarbeiten, wenngleich diese in Relation zu den übrigen betrachteten Referenzberufen eher gering ausfallen. So gebe es Differenzen, inwieweit ein ZAB-Gutachten verbindlich ist (so wie z. B. in Thüringen) oder lediglich empfohlen wird (wie in den meisten anderen Bundesländern). Die Landes-Ingenieurgesetze machten zudem unterschiedliche Vorgaben zum Anteil der MINT-Fächer am ausländischen Studium (Varianten: überwiegend, mindestens 50 Prozent, mindestens 70 Prozent oder keine Vorgabe). Wie in den anderen Berufen unterschieden sich ferner die Verfahrenskosten (meist zwischen 100 und 300 Euro) und die Verfahrensdauer (zwischen i. d. R. drei Monaten in Baden-Württemberg und einem Jahr in Brandenburg). Des Weiteren seien für die Teilnahme von Brückenmaßnahmen je nach Standort Deutschkenntnisse auf B1- oder B2-Niveau erforderlich. Finanzielle Mittel für Laptops oder Software fehlten aber häufig, was die Teilnahme an Brückenmaßnahmen erschwere.

Bundesweit betrachtet sehen Bleher und Drummer (2022) eine starke Nachfrage nach Brückenmaßnahmen und Fachsprachenkursen. Hilfreich für die Arbeitsmarktintegration seien zudem eine enge Qualifizierungsbegleitung und sog. Mentoring-Partnerschaften. Beides sei in einigen Bundesländern bereits gut umgesetzt. Perspektivisch gelte es Beratungs- und Qualifizierungsangebote noch besser aufeinander abzustimmen, um den Prozess für alle Beteiligten erfolgreich zu gestalten.

Fazit des Bundesländervergleichs

Der Bundesländervergleich auf Basis einzelner stichprobenartiger Interviews sowie der Auswertung von berufsbezogenen IQ-Situationsanalysen zeigt, dass andere Bundesländer ähnlich wie Bremen vor der Herausforderung stehen, auf die Veränderungen im Bundesprogramm IQ zu reagieren. Dies betrifft zum einen die Weiterfinanzierung bestehender Ausgleichsmaßnahmen und zum anderen den Transfer der Anerkennungsberatung. In den exemplarischen Gesprächen wurde deutlich, dass hier bisher keine Patentlösungen bestehen. Allerdings ist die Beratungsinfrastruktur für Anerkennungsverfahren in anderen Bundesländern zum Teil breiter aufgestellt und somit weniger von den Fördermitteln des IQ-Programms abhängig.

Übergreifend wird in den Situationsanalysen deutlich, dass es im Bundesländervergleich nach wie vor eklatante Differenzen bei der Umsetzung der Anerkennungsverfahren bei landesrechtlich geregelten Berufen gibt. Ein klarer Trend zu mehr Kohärenz zeichnet sich hier bisher nicht ab. Das Land Bremen lässt sich für die untersuchten Berufe wie folgt einordnen:

- Frühpädagogik: Hier zeigt sich, dass das Verfahren in Bremen durch die Zweistufigkeit im Ländervergleich besonders komplex ist. Zugleich weist Bremen aber ein gutes System an Ausgleichsmaßnahmen auf, was in dieser Breite und Praxisverzahnung nicht selbstverständlich ist.

- **Lehrkräfte:** Im Land Bremen gibt es ein gutes Verfahren und ein breites System an Ausgleichsmaßnahmen für Lehrkräfte im Anerkennungsverfahren. Das Problem der Drei-Jahres-Regel wird andernorts durch eine andere Interpretation der rechtlichen Vorgaben gelöst. Bremen gehört zudem zu den Bundesländern, die eine Öffnung des Schulsystems für Ein-Fach-Lehrer:innen im Rahmen einer Lehrbefähigung möglich gemacht haben. Eine vollständige Anerkennung für Ein-Fach-Lehrer:innen wie in Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist in Bremen aber bisher nicht bzw. erst nach dem Studium eines zweiten Fachs an der Universität möglich.
- **Gesundheitsfachberufe:** Hier zeigt sich in Bremen wie auch in anderen Ländern ein Personalmangel in der zuständigen Stelle. Zudem ist die in Bremen vorhandene Wahlfreiheit zwischen Kenntnisprüfung und Anpassungslehrgang – jeweils verbunden mit passenden Unterstützungsangeboten – nicht in allen Bundesländern selbstverständlich. Dafür haben andere Länder zum Teil bei der Gleichwertigkeitsprüfung schon auf die Generalistik umgestellt.
- **Heilberufe:** Eine Einordnung ist hier aufgrund des etwas undurchsichtigen Lagebilds schwierig. Es wird aber deutlich, dass Bremen überdurchschnittlich hohe Gebühren für die Approbation verlangt und dass es in Bremen bisher nur wenige Angebote für Fachsprachenkurse und keine „offiziellen“ Angebote zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung gibt.
- **Ingenieurberufe:** Bei den Ingenieurberufen kann Bremen als einer der Vorreiter bezeichnet werden. Hier besteht ein differenziertes Unterstützungssystem, das sich stetig selbst evaluiert und seine Schwächen verbessert hat. In Bezug auf die Umsetzung von Mentoring-Partnerschaften und das Angebot an Fachsprachenkursen kann Bremen aber auch von anderen Ländern lernen.

5 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Ausgangslage

Die Daten des Statistischen Bundesamts zu den Wanderungsgewinnen Deutschlands aus dem Ausland zeigen es eindeutig: Deutschland ist ein Einwanderungsland. Dies trifft insbesondere auf das Bundesland Bremen zu, dessen Bevölkerungszuwachs seit Mitte der 2010er-Jahre nahezu ausschließlich auf Wanderungsgewinne bei Ausländer:innen zurückgeht. Dieser deutliche Zuwachs von Menschen aus dem Ausland in Deutschland und Bremen schlägt sich auch spürbar in den Arbeitsmarktstatistiken nieder. Während die Zuwächse der SvB bei der deutschen Bevölkerung in den letzten zehn Jahren eher gering waren, hat sich die Zahl der ausländischen Beschäftigten hierzulande deutlich erhöht. Gleichwohl sind viele Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt in Bezug auf Einkommen und Sicherheit des Beschäftigungsverhältnisses benachteiligt, was auch daran liegt, dass sie überdurchschnittlich oft eine Tätigkeit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus ausüben. Vor diesem Hintergrund ist es von enormer Bedeutung, dass Zugewanderte ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen in Deutschland anerkennen lassen können. Hierzu besteht mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz seit April 2012 eine rechtliche Grundlage für die Feststellung der Gleichwertigkeit von ausländischen Abschlüssen bei bundesrechtlich geregelten Berufen. Analog dazu gibt es auf der Länderebene separate Gesetze für landesrechtlich geregelte Berufe.

In den vergangenen Jahren kam es immer wieder zu Veränderungen der Regulierung der Anerkennungsverfahren in Deutschland. Hintergrund ist das Ziel, die Verfahren zu vereinfachen, zu beschleunigen und Deutschland attraktiver für ausländische Fachkräfte zu machen. Neuerungen gab es beispielsweise im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz seit März 2020. Für das Jahr 2023 ist eine Weiterentwicklung dieses Gesetzes vorgesehen.

Im BIBB-Anerkennungsmonitoring wurden bundesweit von 2012 bis 2021 ca. 500.000 Anträge im Rahmen des BQFG gestellt. Das umfasst ca. 240.000 Anträge nach Bundesrecht, ca. 76.000 Anträge nach Landesrecht sowie rund 183.000 Zeugnisbewertungen. Während von 2012 bis 2016 die Mehrheit der Anträge von Personen aus der EU stammte, gehen seit 2016 deutlich mehr Anträge von Personen mit einem Drittstaat als Ausbildungsstaat ein. Die Antragszahlen zeigen, dass ca. 70 bis 80 Prozent der Anträge auf reglementierte Berufe entfallen, in denen eine Anerkennung Voraussetzung für die Tätigkeitsaufnahme ist. Die mit weitem Abstand meisten Anträge werden für die Anerkennung als Gesundheits-/Krankenpfleger:in sowie als Arzt/Ärztin gestellt. In den Anerkennungsberatungsstellen erfolgen dagegen v. a. Beratungen zu den Referenzberufen Lehrer:in, Ingenieur:in, Betriebswirt:in sowie Erzieher:in.

Die für die Jahre 2019 und 2020 vorliegende Anerkennungsstatistik des Landes Bremen weist aus, dass auch in Bremen die meisten Anerkennungsverfahren im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe stattfinden. Hier enden die Verfahren zumeist mit einer vollständigen Anerkennung oder mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme. Während vollständige Anerkennungen bei den Erziehungs- und Sozialberufen sowie den Lehrberufen sehr selten und

Negativbescheide überdurchschnittlich häufig sind, zeichnen sich die Ingenieurberufe dagegen durch eine überdurchschnittlich hohe Quote von vollständigen Anerkennungen aus.

Die Wirkungsforschung macht dabei deutlich, dass sich eine Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation positiv auf die Arbeitsmarktposition Zugewanderter auswirkt. So zeigen neuere Studien, dass sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Migrant:innen, deren Abschlüsse anerkannt wurden, langfristig um rund 25 Prozentpunkte erhöht und ihre Verdienste um rund 20 Prozent im Vergleich zu Personen, die keine Anerkennung beantragt haben, zunehmen. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes auf Bundesebene zeigten verschiedene Analysen allerdings immer wieder auch Kritikpunkte, Umsetzungsschwierigkeiten und Verbesserungspotenziale auf. Zudem wurden die Unterschiede auf Länderebene bei der Ausgestaltung der Anerkennungen von landesrechtlich geregelten Berufen wiederholt beklagt. Neuere Studien zum Verwaltungsvollzug bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen, die in den Jahren 2019 bis 2022 erschienen sind, weisen zwar tendenziell darauf hin, dass sich einige der in den Anfangsjahren beklagten Probleme reduziert hätten, dennoch werden weiterhin zahlreiche Herausforderungen beklagt.

Analyse für das Land Bremen

Ziel der bremenbezogenen Analyse dieser Studie war die Überprüfung der qualitativen und quantitativen Übereinstimmung des (potenziellen) Bedarfs bei Zugewanderten mit den vorhandenen Strukturen für die Prozesskette (1. Anerkennungsberatung, 2. Zuständige Stellen, 3. Ausgleichs-/Brückenmaßnahmen bzw. Anpassungsqualifizierung sowie Sprachkurse, 4. Berufseinstieg) im Land Bremen. Hierbei wurde der Status quo der Vorgängerstudie als Ausgangslage genutzt. Das Forschungsdesign beinhaltete eine Dokumentenanalyse sowie die Durchführung und qualitative Auswertung von insgesamt 20 Expert:inneninterviews mit der Anerkennungsberatung, der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter, zuständigen Stellen, Gewerkschaften und Qualifizierungs- bzw. Sprachkursträgern. Die Gespräche fanden im Zeitraum von November 2022 bis Februar 2023 statt. Hierfür wurden wie in der Vorgängerstudie die reglementierten Berufe Erzieher:in, Lehrer:in, Gesundheitsfach- und Heilberufe sowie Ingenieur:in ausgewählt, da in diesen Berufen nach wie vor die mit Abstand meisten Anerkennungsverfahren stattfinden (2019/2020 ca. 81 Prozent aller Verfahren).

Berufsübergreifende Problemstellungen

Die Analyse weist auf mehrere berufsübergreifende Herausforderungen hin. Dabei stellt die Neuaufstellung des Bundesprogramms IQ eine besondere Schwierigkeit für Bremen dar. So ist die zukünftige Perspektive der Anerkennungsberatung noch klärungsbedürftig. Zwar ist ein Transfer zur Arbeitsagentur vorgesehen, nur war dieser zum Zeitpunkt der Erhebungen in Bezug auf den Zeitplan und die Inhalte noch nicht klar strukturiert. Es wird das Risiko gesehen, dass nach dem Transfer etablierte Strukturen mit Expert:innenwissen und langjährigen Erfahrungen nicht in der gleichen Qualität und Neutralität fortbestehen. Des Weiteren wirkt sich die Neuaufstellung des IQ-Programms auch auf das Angebot von Ausgleichsmaßnahmen und Sprachkursen im Land Bremen aus. Insbesondere bei den Erziehungs- und Lehrberufen wurden Unterstützungsangebote im Anerkennungsverfahren bisher über IQ finanziert. Wenngleich vorübergehende Zwischenlösungen gefunden wurden, stellt sich hier die Frage der dauerhaften Finanzierung.

Ferner machten die Expert:inneninterviews Probleme bei der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes deutlich. Die vom Gesetzgeber angedachte Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren lasse sich bisher in der Praxis kaum umsetzen. So gebe es Probleme mit langen Verfahrensdauern bei einzelnen zuständigen Stellen und auch die von Dahlkamp (2023) als „Notaufnahme der Republik“ bezeichneten Migrationsämter werden vielfach als „Nadelöhr“ für die Anerkennung im Land Bremen beschrieben. Zudem sei die Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen ungeklärt, solange sich die Antragstellenden im Ausland befänden.

In Bezug auf die Etablierung sonstiger Verfahren bei unvollständigen Dokumenten zeigten sich im Vergleich zur Vorgängerstudie kaum Fortschritte. So kämen solche Verfahren – wie Qualifikationsanalysen oder Kenntnisproben – wenn dann überhaupt nur im Geltungsbereich der Handwerkskammer vor. In den übrigen Referenzberufen seien Anerkennungen ohne vollständige Dokumente in der Regel nicht möglich. Der konkrete Bedarf an dieser Stelle ist jedoch unklar.

Ein weiteres Problem stelle laut den Befragten der Status der Hochschulen dar. Mittlerweile gebe es eine Reihe von Qualifizierungsmaßnahmen für Personen im Anerkennungsverfahren, die durch die Hochschulen im Land Bremen angeboten werden. Da Hochschulen aber bisher nicht AZAV-zertifiziert seien, gebe es Probleme mit der Finanzierung des Lebensunterhalts für Personen im SGB-II-Bezug während des Besuchs solcher Maßnahmen.

Handlungsempfehlungen für berufsübergreifende Problemstellungen

Die Gestaltung des geplanten Transfers der Anerkennungsberatung zur Arbeitsagentur muss zeitnah genau geplant werden. Welche Bereiche der Arbeitsagentur sind letztlich für das Thema Anerkennung zuständig? Wie können das Know-how, die Qualität und die Kontakte der Anerkennungsberatung für die Arbeit der Arbeitsagenturen fruchtbar

gemacht werden? Welche Probleme gehen mit dem Transfer einher? Zur Umsetzung dieses Prozesses braucht es einen genauen Zeit- und Organisationsplan. Zu prüfen wäre ferner, ob Bremen nicht den Beispielen anderer Bundesländer folgen und durch ein Anerkennungsberatungsgesetz eine eigene unabhängige Beratungsinfrastruktur für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen vorhalten könnte.

Die zweite zentrale Handlungsempfehlung betrifft die finanzielle Absicherung bestehender Ausgleichsmaßnahmen und Sprachförderangebote. Bremen hat hier in den letzten fünf Jahren das Angebot berufsbezogen wesentlich erweitert und weist im Ländervergleich ein überdurchschnittlich gutes Gesamtpaket auf. Durch den Wegfall der IQ-Mittel sind Teile dieser Angebote aber gefährdet. Einmalige Finanzierungszusagen einzelner senatorischer Behörden oder die vorübergehende Überführung in EU-finanzierte Strukturen gewährleisten aktuell keine dauerhafte Sicherung der bestehenden Strukturen. Es braucht daher von der kommenden Landesregierung ein klares Bekenntnis, die vorhandenen Ausgleichsmaßnahmen und Sprachförderangebote mit einer Landesfinanzierung langfristig zu konsolidieren. Dies wäre auch Ausdruck einer Willkommenskultur für ausländische Fachkräfte.

Der dritte übergreifende Aspekt betrifft den Punkt Mentoring. In allen betrachteten Berufen wurde deutlich, dass der Übergang in den Arbeitsmarkt nach einer erfolgreichen Anerkennung besser begleitet werden muss – und zwar aufseiten der Arbeitgeber:innen und der Arbeitnehmer:innen. Es gilt hier ein systematisch angelegtes Programm für Mentoring-Partnerschaften und ein Coaching für Vorgesetzte miteinander zu verbinden.

Als vierter Punkt sei auf das Migrationsamt verwiesen. Um eine Beschleunigung der Verfahren zu ermöglichen, muss Bremen die Migrationsämter in Bremen und Bremerhaven personell so ausstatten und organisieren, dass diese der Vielzahl an Aufgaben bei sich stetig verändernden gesetzlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich auch nachkommen können. Ein Einwanderungsland braucht für die Regelung der Aufenthaltsangelegenheiten gut aufgestellte Einwanderungsbehörden.

Fünftens sei erneut auf das Thema sonstige Verfahren zur Entscheidung bei unvollständigen oder fehlenden Dokumenten hingewiesen. So ist zunächst der entsprechende Bedarf für sonstige Verfahren zu ermitteln. Darauf aufbauend braucht es mehr Anstrengungen, um Ansätze zur Bewertung und Zertifizierung berufsrelevanter Kompetenzen auch außerhalb der Handwerksberufe zu entwickeln.

Und sechstens muss sich Bremen in der Auseinandersetzung mit dem Bund weiterhin dafür einsetzen, dass die Hochschulen eine AZAV-Zertifizierung erhalten, sodass Personen im Anerkennungsverfahren mit Bezug von SGB-II-Leistungen auch Ausgleichsmaßnahmen an den Hochschulen besuchen können. Alternativ bräuchte es für diese Konstellationen andere Möglichkeiten zur Absicherung des Lebensunterhalts.

Befunde bei der Anerkennung von Erzieher:innen

Bei den Erziehungsberufen machte die Analyse deutlich, dass die Entscheidungen in den Verfahren heute deutlich besser nachvollziehbar seien und mittlerweile ein passgenaues Unterstützungsangebot (neun Fachseminare, individuelle Lernbegleitung, Schreibberatung, Sprachcoaching, Fachsprachenkurse) für Personen im Anerkennungsverfahren bestehe, das jedoch finanziell – auch ohne eine IQ-Förderung – dauerhaft abgesichert werden müsse. Das zweistufige Beantragungsverfahren (staatlich geprüfte:r Erzieher:in sowie staatliche Anerkennung) wird aufgrund der Komplexität und Dauer des Verfahrens sowie einer gewissen wahrgenommenen Intransparenz hingegen weiterhin kritisiert. Ferner äußern Befragte den Wunsch nach einer vorläufigen Berufszulassung für Erzieher:innen während des Besuchs der Ausgleichsmaßnahmen und weisen darauf hin, dass die Anforderungen beim Kolloquium der staatlichen Anerkennung für eine Reihe von Antragstellenden zu hoch seien. Das Verhältnis von gefordertem Sprachniveau (B2) und den Erwartungen im Fachgespräch und Kolloquiumsbericht müsse überdacht werden. Als Förderlücke identifizierten die Befragten einen Bedarf für Mentoring am Übergang in den Arbeitsmarkt. Zudem wurde in den Expert:inneninterviews auf die quantitativ relevante Personengruppe mit pädagogischen Vorqualifikationen, aber ohne Chance auf Anerkennung in einem pädagogischen Beruf hingewiesen. Hier brauche es mehr Möglichkeiten des Quereinstiegs in Verbindung mit entsprechenden Qualifizierungsangeboten.

Handlungsempfehlungen für die Anerkennung von Erzieher:innen

Für den Bereich der Erzieher:innen werden vier Empfehlungen formuliert: Erstens muss das zweistufige Verfahren endlich zusammengeführt werden, um die Komplexität und Bürokratie der Anerkennung in diesem Bereich zu reduzieren. Zweitens sollte geprüft werden, inwieweit es Antragstellenden, die Ausgleichsmaßnahmen besuchen und Sprachkenntnisse auf B2-Niveau vorweisen, ermöglicht werden kann, im Rahmen einer vorläufigen Berufszulassung Theorie und Praxis frühzeitig zu verzahnen. Drittens sollten die Anforderungen beim Kolloquium für die staatliche Anerkennung überdacht werden. Die Erwartungen an ein Fachgespräch und den Kolloquiumsbericht stellen für Fachkräfte mit B2-Niveau eine enorme Herausforderung, zum Teil sogar eine Überforderung dar. Und viertens braucht es in Anbetracht der hohen Ablehnungsquoten für Anerkennungen bei den Erziehungsberufen mehr Möglichkeiten für einen Quereinstieg, der mit berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen verbunden wird.

Befunde bei der Anerkennung von Lehrkräften

Bei den Lehrkräften wurde das in Bremen mittlerweile zum Einsatz kommende Verfahren für die Anerkennung ausländischer Lehrkräftequalifikationen grundsätzlich gelobt. Viele der in der Vorgängerstudie benannten Herausforderungen konnten gelöst werden. Als aktuelle Schwierigkeit wurde die sog. Drei-Jahres-Regel benannt. So darf eine Ausgleichsmaßnahme maximal drei Jahre dauern, dieser Zeitraum könne jedoch in der Summe aus wissenschaftlicher Zusatzausbildung (an der Universität Bremen), Spracherwerb und Anpassungslehrgang (am Landesinstitut für Schule) schnell überschritten werden, gerade dann, wenn es zwischen den einzelnen Bereichen Übergangs- und Wartezeiten gebe. Analog zum Bereich der Erziehungsberufe wurde die finanzielle Absicherung der etablierten Fördersysteme insbesondere im Bereich Spracherwerb eingefordert, da auch diese bisher IQ-finanziert waren. Trotz aller Fortschritte gelten die Anerkennungsverfahren bei Lehrkräften immer noch als vergleichsweise komplex und aufwendig. Vor diesem Hintergrund wurden in den Expert:inneninterviews auch mehr Flexibilität und Quereinstiegsmöglichkeiten für ausländische Lehrkräfte eingefordert. Ebenso bestehe ein Bedarf an Mentoring am Berufseinstieg. Die Rahmenbedingungen der wissenschaftlichen Zusatzausbildung (begrenzte Platzzahlen, Rechtsstatus) sowie eine fehlende Transparenz und damit einhergehende Ungerechtigkeiten bei Gehalt und Einstellungsmodalitäten wurden durch die Befragten ebenfalls beklagt.

Handlungsempfehlungen für die Anerkennung von Lehrkräften

Auch für den Bereich der Lehrkräfte werden vier Handlungsempfehlungen formuliert: Erstens ist eine andere Auslegung der Drei-Jahres-Regel in dem Sinne, dass die wissenschaftliche Zusatzausbildung hier nicht mitzählt, notwendig. Zweitens sollten die Rahmenbedingungen der wissenschaftlichen Zusatzausbildung weiter verbessert werden. Denkbar wäre eine Garantie für Personen im Anerkennungsverfahren, dass sie einen Studienplatz erhalten. Auch braucht es dringend eine rechtliche Absicherung und mehr Zugangsmöglichkeiten zur Hochschulinfrastruktur z. B. durch eine Immatrikulation, die aber nicht mit Nachteilen in Bezug auf den Rechtsstatus im SGB II verbunden ist. Drittens sollte geprüft werden, ob Ein-Fach-Lehrkräfte – wie in einigen anderen Bundesländern – die Möglichkeit einer vollständigen Anerkennung erhalten können. In diesem Zusammenhang gilt es zudem die zuletzt begonnenen Möglichkeiten für Quereinstiege ausländischer Fachkräfte fortzusetzen. Und viertens benötigt es insgesamt mehr Transparenz und Einheitlichkeit in Bezug auf die Einstellungsmodalitäten ausländischer Lehrkräfte im Anerkennungsverfahren.

Befunde bei der Anerkennung von Gesundheitsfachberufen

Die Verfahren bei den Gesundheitsfachberufen laufen im Vergleich zur Vorgängerstudie bis auf wenige Änderungen unverändert ab. Die beiden Neuerungen betreffen die seit 2019 bestehende Möglichkeit, bei den Ausgleichsmaßnahmen zwischen der Absolvierung eines Anpassungslehrgangs und dem Ablegen einer Kenntnisprüfung zu wählen. Ferner wurde – angelehnt an die bereits bestehende Fachsprachenprüfung in den akademischen Heilberufen – auch eine Fachsprachenprüfung (Niveau B2) in den Gesundheitsfachberufen implementiert, die seit Januar 2023 in Bremen verbindlich ist. Die Expert:inneninterviews haben gezeigt, dass die Anerkennung bei den Gesundheitsfachberufen weitgehend unproblematisch verläuft und dass es etablierte und über die Agentur für Arbeit auch langfristig finanziell abgesicherte Strukturen sowie eine gute Zusammenarbeit der Qualifizierungsträger mit der zuständigen Stelle gibt. Als kritisch wurden die knappen Personalressourcen in der zuständigen Stelle sowie die Überforderung des Migrationsamts mit der Vielzahl an Verfahren gesehen. Außerdem führe der Personalmangel in der Alten- und Krankenpflege dazu, dass die zehnwöchige Freistellung für Personen im Vorbereitungskurs für die Kenntnisprüfung nicht selbstverständlich und auch die individuelle Begleitung der Personen im Anpassungslehrgang in der Praxis nicht immer sichergestellt sei. Zudem wird die Herausforderung beschrieben, bis 2024 die Generalistik bei den Anerkennungsverfahren in Bremen zu berücksichtigen. Eine Förderlücke bestehe im Moment noch in Bezug auf die Vorbereitung auf die Fachsprachenprüfung für Personen, die keinen Vorbereitungskurs für die Kenntnisprüfung besuchen.

Handlungsempfehlungen für die Anerkennung von Gesundheitsfachberufen

Für die Gesundheitsfachberufe lassen sich vier Empfehlungen ableiten: So müssen erstens die Personalressourcen in der zuständigen Stelle verbessert werden, um der Vielzahl an Anträgen gerecht zu werden. Ein vorgelagertes Welcome Center könnte zudem den Antragstellenden unabhängige Informationen zum Verfahrensablauf und Berufseinstieg in Deutschland vermitteln und sie auch bei sozialen Fragestellungen unterstützen. Zweitens ist Bremen angehalten, bis 2024 die Generalistik bei der Gleichwertigkeitsprüfung umsetzen. Hierfür stehen den Befragungsergebnissen zufolge noch erhebliche Anstrengungen an. Der dritte Aspekt – nämlich die Absicherung der zehnwöchigen Freistellung für Personen im Vorbereitungskurs und die Gewährleistung einer individuellen Begleitung während der Praxisanteile im Anpassungslehrgang – erfordert eine stärkere Sensibilisierung der Arbeitgeber:innen. Eine gute Praxisbegleitung ist im Sinne der Sicherstellung der nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit von enormer Bedeutung. Als vierter Aspekt sei an dieser Stelle auf die Notwendigkeit separater Angebote zur Vorbereitung auf die Fachsprachenprüfung unabhängig vom Vorbereitungskurs auf die Kenntnisprüfung hingewiesen.

Befunde bei der Anerkennung von Heilberufen

Die Verfahren bei den Heilberufen laufen im Vergleich zur Vorgängerstudie fast unverändert ab. Neu ist, dass sich die Länder mittlerweile darauf geeinigt haben, dass Antragstellende vor einer vorläufigen Berufszulassung eine Fachsprachenprüfung erfolgreich bestehen müssen. Dies hat den Hintergrund, dass der Spracherwerb während einer vorläufigen Berufszulassung in der Vergangenheit eher unzureichend gelungen ist. Die Situation bei den Heilberufen ist im Gegensatz zu den anderen Referenzberufen etwas undurchsichtig, z. B. blieb offen, wie sich Ärzt:innen im Anerkennungsverfahren bisher auf die Kenntnisprüfung vorbereiten. Insgesamt entsteht aber in Bezug auf die Heilberufe ebenfalls ein Eindruck etablierter Strukturen ohne größere Förderlücken. In den Expert:inneninterviews genannte Herausforderungen betreffen die hohe Belastung der zuständigen Stelle und den Wunsch von Qualifizierungsträgern nach einer engeren Kommunikation mit der zuständigen Stelle, vor allem in Bezug auf die Anforderungen in der Fachsprachenprüfung. Generell brauche es auch noch mehr Angebote zur Vorbereitung auf die Fachsprachenprüfung.

Handlungsempfehlungen für die Anerkennung von Heilberufen

Bei den Heilberufen sind Handlungsempfehlungen aufgrund der etwas undurchsichtiger Gesamtlage schwieriger zu formulieren. Insgesamt braucht es neben einer Personalverstärkung der zuständigen Stelle aufgrund einer stetig wachsenden Zahl von Anfragen in vielerlei Hinsicht mehr Transparenz: Dazu gehört erstens mehr Transparenz in Bezug auf die Bedarfe der Ärzt:innen im Anerkennungsverfahren, was z. B. durch eine Befragung der Kliniken erfolgen könnte: Was leisten diese bereits zur Unterstützung und wo sehen sie Förderlücken? Und zweitens braucht es mehr Transparenz im Hinblick auf die Anforderungen in der Fachsprachenprüfung, was durch eine intensivere Abstimmung der zuständigen Stelle mit Qualifizierungsträgern umgesetzt werden könnte.

Befunde bei der Anerkennung von Ingenieur:innen

Bei den Ingenieur:innen ist das Verfahren im Vergleich zur Vorgängeruntersuchung unverändert. Analog zu 2017 erweist sich ihre Anerkennung weiterhin als weitgehend unproblematisch. An den 2017 festgestellten Herausforderungen wurde durch die Neuaufstellung des IQ-Teilprojekts gezielt gearbeitet. Momentane Herausforderungen bestehen in Bezug auf die Etablierung von Fachsprachangeboten, die Notwendigkeit von Mentoring in Verbindung mit Führungskräftecoachings am Übergang in den Arbeitsmarkt und eine stärkere Begleitung/Motivation zu möglichen Qualifizierungsmaßnahmen im Nachgang einer vollständigen Anerkennung. Diese werden in der 2023 begonnenen Förderperiode bearbeitet.

Handlungsempfehlungen für die Anerkennung von Ingenieur:innen

In Bezug auf die Ingenieurberufe gibt es kaum Anpassungsbedarfe. Die beiden in der zurückliegenden Förderphase aufgefallenen Defizite werden im Rahmen einer Neukonzeptionierung nun bearbeitet, nämlich die Stärkung von Mentoring/Begleitung in Verbindung mit Führungskräftecoachings am Übergang in den Arbeitsmarkt und die intensivere Begleitung im Vorfeld von Qualifizierungsmaßnahmen. Beide Ansätze werden an dieser Stelle klar befürwortet. Zu überlegen ist allerdings, wie in Bremen wieder konkrete Angebote zur Fachsprachförderung bei Ingenieur:innen finanziert werden können. Hier deuten die Befragungsergebnisse auf eine momentane Förderlücke bei zugleich vorhandenen Bedarfen hin.

Bundesländervergleich

Der vorgenommene Bundesländervergleich zeigt, dass andere Bundesländer ähnlich wie Bremen vor der Herausforderung stehen, auf die Veränderungen im Bundesprogramm IQ zu reagieren. Dabei wurde deutlich, dass hier bisher keine Patentlösungen bestehen. Allerdings ist die Beratungsinfrastruktur für Anerkennungsverfahren in anderen Bundesländern zum Teil breiter aufgestellt als in Bremen und somit weniger von Fördermitteln des Bundes abhängig. Übergreifend wird in den Situationsanalysen deutlich, dass es zwischen den Bundesländern enorme Differenzen in der Umsetzung der Anerkennungsverfahren bei landesrechtlich geregelten Berufen gibt. Für das Land Bremen lässt sich festhalten, dass dieses in Bezug auf die untersuchten Berufe überwiegend gut aufgestellt ist. Es bestehen zumeist anerkannte Verfahrensregelungen mit passgenauen Ausgleichsmaßnahmen. Verbesserungspotenziale für Bremen zeigen sich bei der Vereinfachung des Anerkennungsverfahrens für Erzieher:innen, der Anwendung der Drei-Jahres-Regel bei Ausgleichsmaßnahmen für Lehrkräfte und der Umsetzung der Generalistik bei der Anerkennung von Gesundheitsfachberufen.

Literaturverzeichnis

- Atanassov, Rebecca et al. (2022a): Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen. Ärztin und Arzt. In Kürze. Bonn: BIBB.
- Atanassov, Rebecca et al. (2022b): Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen. Duale Berufe. In Kürze. Bonn: BIBB.
- Atanassov, Rebecca et al. (2022c): Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen. Gesundheits- und Krankenpfleger/-in. In Kürze. Bonn: BIBB.
- BA, Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2023): Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten.
- Baczak, Annette et al. (2020): Potenziale beruflicher Anerkennung bei der Fachkräfteeinwanderung. IW-Report 48/2020. Köln.
- Benzer, Ulrike; Roser, Laura (2022): Berufliche Anerkennung frühpädagogischer Fachkräfte mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Best, Ulrich (2018): Individualförderinstrumente zur Finanzierung der Anerkennungsverfahren: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn: BIBB.
- Best, Ulrich et al. (2019): Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn: BIBB.
- BIBB, Bundesinstitut für Berufsbildung; BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2022): Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Factsheet.
- Billand, Alexandra; Deuschle, Friederike (2017): Länderauswertung 4/2016. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung in Bremen. Nürnberg: IQ.
- Bleher, Franziska; Drummer, Katharina (2022): Berufliche Anerkennung von Ingenieur*innen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- 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.) (2017): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2020): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019. Berlin.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2022): 10 Jahre Anerkennungsgesetz. Ein Beitrag zur Fachkräftesicherung und Integration. Berlin.
- BMIH, Bundesministerium für Inneres und Heimat; BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin.
- Böhme, René (2021): Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei atypischen Arbeitszeiten. Balanceakt zwischen familiären und erwerbsbezogenen Anforderungen, Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 32. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Böhme, René; Heibült, Jessica (2017): Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen: Eine Bestandsaufnahme im Jahr 2017. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 2. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.

- Böse, Carolin; Schmitz, Nadja (2022a): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2021: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn: BIBB.
- Böse, Carolin; Schmitz, Nadja (2022b): Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik. Bonn: BIBB.
- Böse; Carolin; Tursarinow, Dinara (2020): Die Berücksichtigung formaler, informeller und non-formaler Lernergebnisse bei fehlenden Unterlagen im Anerkennungsgesetz. In: Matthes, Britta; Severing, Eckart (Hrsg.): Zugang zu beruflicher Bildung für Zuwandernde – Chancen und Barrieren. BIBB: Bonn, 79–91.
- Böse, Carolin; Wünsche, Tom (2016): Abschlüsse im Gesundheitsbereich. Mehr Einheitlichkeit bei Anerkennung gefragt. In: clavis Nr. 1.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2016a): Drucksache 19/350. Kleine Anfrage der Fraktion der CDU vom 9. Februar 2016 „Wie werden Bremens Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert?“. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2016b): Drucksache 19/845. Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Berufsanerkennung und -beratung im Land Bremen aktiver, sichtbarer und effektiver gestalten“. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2017): Drucksache 19/1032. Mitteilung des Senats vom 25. April 2017 „Berufsanerkennung und -beratung im Land Bremen aktiver, sichtbarer und effektiver gestalten“. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2018): Drucksache 19/2065. Kleine Anfrage der Fraktion der CDU vom 4. Dezember 2018 „Wie gut ist das Bremer Verwaltungsverfahren bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen?“. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2020a): Drucksache 20/600. Mitteilung des Senats vom 8. September 2020 „Hürden im Anerkennungsverfahren von Gesundheitsfachberufen im Land Bremen“. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2020b): Drucksache 20/651. Mitteilung des Senats vom 6. Oktober 2020 „Hürden im Anerkennungsverfahren von ausländischen Abschlüssen im Land Bremen“, Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Juli 2020. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2020c): Drucksache 20/685. Entwurf des 1. Gesetzes zur Änderung des Bremischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2022): Drucksache 20/1508. Mitteilung des Senats vom 21. Juni 2022 „Integration ukrainischer Geflüchteter in den bremischen Arbeitsmarkt“. Bremen.
- Brenning, Luise et al. (2014): Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Brücker, Herbert et al. (2014): Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. In: DIW Wochenbericht Nr. 43.2014, 1144–1151.
- Brücker, Herbert et al. (2021): Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitmarkteffekte. IAW-Kurzbericht 2/2021. Nürnberg.
- Dahlkamp, Jürgen (2023): Die Notaufnahme der Republik. In: DER SPIEGEL 12/2023.
- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2014): Unterwertige Beschäftigung – Beleuchtung eines am Arbeitsmarkt vernachlässigten Problems. arbeitsmarktaktuell 02/2014.
- Doll, Sabine (2019): Offensive gegen Pflegekräftemangel: Spezielle Lehrgänge sollen Einsatz ausländischer Fachkräfte in Kliniken erleichtern – erstmals in Bremen. In: Weser-Kurier vom 16.12.2019, 7.
- Ekert, Stefan et al. (2017): Endbericht. Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Berlin/Frankfurt: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur.
- Ekert, Stefan et al. (2019a): Gemeinsame Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder. Abschlussbericht. Berlin/Frankfurt am Main: IWAK/INTERVAL.

- Ekert, Stefan et al. (2019b): Evaluierung des Bremischen Gesetzes über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Abschlussbericht. Berlin/Frankfurt am Main: IWAK/INTERVAL.
- Englmann, Bettina (2013): Anerkennungsgesetze der Länder: Noch lange nicht ausreichend. MiGAZIN, 26. August 2013.
- Englmann, Bettina; Müller-Wacker, Martina (2014): Bewirken die Anerkennungsgesetze eine Verbesserung des Bildungstransfers? Studie zu ausländischen Fachkräften, die Anerkennungsberatungsangebote in Bayern nutzten. Augsburg: MigraNet.
- Erbe, Jessica (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.
- Erbe, Jessica (2017): Mit der Qualifikationsanalyse zur Anerkennung. In: BWP 6/2017, 4–5.
- Erbe, Jessica (2020): Theorie und Praxis der Anerkennungsregeln: Beobachtungen zu Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen. In: Matthes, Britta; Severing, Eckart (Hrsg.): Zugang zu beruflicher Bildung für Zuwandernde – Chancen und Barrieren. Bonn: BIBB, 91–113.
- Eschkötter, Nico; Geraedts, Regine (2022): 60 Jahre später. Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Fokus. Koordinaten der Arbeit im Land Bremen. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- EU-Kommission (2016): Internal Market Scoreboard. Performance per policy area: Professional qualifications. Reporting period: 2012–2014. Brüssel.
- Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.) (2020): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit. Berlin.
- Hasemann, Christian (2022): Geflüchtete Pädagogen an Bremer Schulen. In: Stadtteil-Kurier Hemelingen, Vahr, Osterholz vom 21.03.2022, 1.
- Hausmann, Olesia; Kehl, Laura; Zier, Larissa (2022): Berufliche Anerkennung von Ärzt*innen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Hethey, Frank (2023): Ausländische Lehrer als stille Reserve für Bremens Schulen. Weser-Kurier vom 20.02.2023, 1.
- Hoffmann, Jana; Roser, Laura (2019): Möglichkeiten für Lehrerinnen und Lehrer mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Hoffmann, Jana; Tatarlieva, Atanaska (2014): Ratsuchende in der Anerkennungsberatung. Erreicht das Anerkennungsgesetz mit seinen begleitenden Beratungsstrukturen die Zielgruppen? In: Wirtschaft und Beruf 06/2014, 40–46.
- IntMK, länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (Hrsg.) (2021): Sechster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Bericht 2021, Berichtsjahre 2017–2019 und Bund-Länder-Integrationsbarometer 2020.
- IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung (Hrsg.) (2022): Bundesübersicht IQ Anerkennungsberatung – 1. Halbjahr 2022. Nürnberg.
- Junge, Fabian (2018): Das Förderprogramm IQ in Zahlen. Stand Dezember 2018. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Kahle, Regina (2021): Das Förderprogramm IQ in Zahlen. Stand Februar 2021. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Koch, Robert; Atanassov, Rebecca; Erbe, Jessica (2019): Die Kenntnisprüfung im Anerkennungsverfahren bei den akademischen Heilberufen (Schwerpunkt Humanmedizin). Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn: BIBB.

- Kracke, Nancy (2016): Unterwertige Beschäftigung von AkademikerInnen in Deutschland. In: Soziale Welt 67 2/2016,177–204.
- Liedke, Ann-Kathrin; Vockentanz, Victoria (2018): Auswertungsbericht 2/2018. Dokumentation der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Mihali, Lucia et al. (2015): Strukturelle und inhaltliche Veränderungen von Anerkennungsbescheiden vor und nach Inkrafttreten des BQFG. In: Ayan, Türkan (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 55–74.
- Mihali, Lucia; Ayan, Türkan (2015): Inhaltliche Verwertbarkeit von Anerkennungsbescheiden für Antragsteller und weitere interessierte Akteure. In: Ayan, Türkan (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 99–124.
- Müller, Eva; Ayan, Türkan (2015a): Das Anerkennungsgesetz – Erfahrungen und Einschätzungen von Beratern. In: Ayan, Türkan (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 125–150.
- Müller, Eva; Ayan, Türkan (2015b): Sprachliche Verständlichkeit von Anerkennungsbescheiden. In: Ayan, Türkan (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 75–98.
- Müller, Eva; Ayan, Türkan (2015c): Arbeitsmarktchancen in Abhängigkeit von Anerkennungsstatus von im Ausland erworbenen Qualifikationen. In: Ayan, Türkan (Hrsg.): Anerkennung ausländischer Qualifikationen: Forschungsergebnisse und Praxisbeispiele. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 151–168.
- Roser, Laura et al. (2021): Berufliche Anerkennung von Pflegefachkräften mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Situationsanalyse aus Sicht des Förderprogramms IQ. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Senat der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.) (2020): Bericht über das Ergebnis der Evaluation des Bremischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BremBQFG). Bremen.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023): Onlinedatenbank. URL: <https://www.genesis.destatis.de/genesis/online>, letzter Zugriff: 20.04.2023.
- Statistisches Landesamt Bremen (Hrsg.) (2023): Onlinedatenbank: URL: <https://www.statistik.bremen.de/datenangebote-8409>, letzter Zugriff: 20.04.2023.
- Sundermann, Sara (2023a): Ein-Fach-Lehrer kommen ab März. In: Weser-Kurier vom 19.01.2023, 8.
- Sundermann, Sara (2023b): Bremen senkt Hürde beim Sprachniveau. In: Weser-Kurier vom 24.03.2023, 8.
- SVR, Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.) (2021): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Corona-Pandemie bremst erstrebte Effekte aus. Presseinformation.
- SWAE, Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Hrsg.) (2022): Armutsprävention durch Gute Arbeit. Sonderauswertung der Einkommen aus Beschäftigung bei Zugewanderten in Bremen (unveröffentlicht).
- Weizsäcker, Esther (2021): Landesrechtliche Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Kindheitspädagog*innen und Erzieher*innen. Nürnberg: IQ Fachstelle.
- Weizsäcker, Esther; Roser, Laura (2018): Darstellung landesrechtlicher Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern. Nürnberg: IQ Fachstelle.