

Wege der Anerkennung

Eine Studie zum Verbleib der Beratungskundinnen und -kunden der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) des Diakonischen Werkes Hamburg

Ulrich Mill / Martin Brussig / Lina Zink
Endbericht November 2013



Europäische Union
Europäischer Sozialfonds ESF

Damit ist Hamburg beschäftigt!



Hamburg

Finanzierung

Die vorliegende Studie wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und der Freien und Hansestadt Hamburg im Rahmen des ESF-Projektes „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“ finanziert.

Herausgeber

Diakonisches Werk Hamburg – Landesverband
der Inneren Mission
ESF-Projekt „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“
Max-Brauer-Allee 16
22765 Hamburg
Kontakt: zaa@diakonie-hamburg.de
www.anlaufstelle-erkennung.de

Auftragnehmer

Institut für Arbeitsforschung und Transfer e.V.
c/o Martin Brussig
Friedrich-List-Str. 19
45128 Essen

Vorstand

Prof. Dr. M. Knuth, Dr. M. Brussig, G. Mühge
Kontakt: martin.brussig@uni-due.de

Vorwort der Herausgeber

Das Projekt „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“ wird innerhalb des Diakonischen Werkes Hamburg vom 1. Oktober 2010 bis 31. Dezember 2014 durchgeführt und durch den Europäischen Sozialfonds, sowie durch die Freie und Hansestadt Hamburg finanziert. Aufgrund des neuen Anerkennungsberatungsgesetzes wird es in Hamburg ab dem 1.1.2015 Anerkennungsberatung als Regelaufgabe geben.

Die „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“ schafft die Voraussetzungen dafür, Informationen, Fortbildung, Schulung und Beratung rund um das Thema Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Qualifikationen in Hamburg zu bündeln. Das Projekt führt die vorhandenen Kompetenzen von Migrationsfachdiensten, Beratungsstellen, Verwaltung, Kammern und Unternehmen zusammen. Das Ziel des Projektes ist es, neue Verfahrenswege bei der Anerkennung und Bewertung von Qualifikationen zu ermöglichen, um die bisher bestehenden Hürden für Migrantinnen und Migranten abzubauen.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die ZAA verschiedene Aufgaben. Sie berät und begleitet Menschen auf dem Weg zur Anerkennung und hilft in diesem Zusammenhang dabei, notwendige Fortbildungen zu finden und zu finanzieren. Die ZAA organisiert Schulungen und Fachveranstaltungen, vernetzt die zuständigen Akteure und baut einen Informationspool zu Anerkennungsverfahren und Nachqualifizierungsmöglichkeiten auf.

In der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung waren bislang über 4.000 Ratsuchende aus über 130 unterschiedlichen Herkunftsländern, mit denen knapp 6.500 Beratungstermine durchgeführt wurden. Mit dem Eintritt in die Beratung werden rund zwei Dutzend Merkmale erhoben (Geschlecht, Alter, Herkunftsland, ausländischer Abschluss, Jahr des Abschlusses, Dauer der Berufserfahrung, Jahr der Einwanderung nach Deutschland und vieles mehr). Aus diesen Merkmalen lassen sich zahlreiche Rückschlüsse über die Sozialstruktur der Ratsuchenden bilden.

Aus den Daten, die der ZAA vorliegen, sind jedoch nur sehr begrenzt Aussagen über die Folgen der Beratung möglich. Auch Rückschlüsse über den Stellenwert der Anerkennung des ausländischen Abschlusses für die jeweilige individuelle Erwerbsbiographie sind schwierig zu treffen. Ursache hierfür ist die nur sporadische Rückmeldung der Ratsuchenden, wie der Anerkennungsprozess nach der Beratung verlief. Es besteht aus sinnvollen Gründen keine Verpflichtung für die Anerkennungssuchenden, sich auf Grund eines möglicherweise nur einmaligen Beratungskontaktes laufend bei der ZAA zu melden und über den Fortgang der eigenen Anerkennungsgeschichte zu unterrichten.

Mit Blick auf die Vielzahl der Anerkennungssuchenden stellen sich daher eine Reihe von Fragen:

- Haben die Ratsuchenden nach der Beratung das Ziel, die Anerkennung des ausländischen Abschlusses zu erreichen, weiterverfolgt und wenn ja, waren sie dabei erfolgreich?
- Welchen Stellenwert hat die Beratung in der ZAA für das Weiterverfolgen der Anerkennung und ggf. das Erreichen des Ziels?

- Welche Hürden außer der reinen Informationsbeschaffung zum Anerkennungsverfahren mussten die Ratsuchenden noch überwinden? Wie konnte dabei die ZAA helfen? Welche andere Hilfe haben sich die Ratsuchenden noch geholt? Welche zusätzliche Unterstützung hätten sich die Ratsuchenden gewünscht?
- Auf welche Art und Weise haben die Ratsuchenden den Weg zur Anerkennung finanziert?
- Wenn die Ratsuchenden noch Anpassungsmaßnahmen machen mussten, welche waren dies? Wie zufrieden waren sie mit der Maßnahme?
- Wenn die Anerkennung des Abschlusses erreicht wurde, hat diese den Ratsuchenden bei der Arbeitsaufnahme geholfen? Wenn ja, in welcher Form hat die Anerkennung geholfen?

Aus diesem Grund hat die ZAA 2013 beim „Institut für Arbeitsforschung und Transfer e.V.“ (IAT) eine Studie zum Verbleib der eigenen Klientinnen und Klienten in Auftrag gegeben. Das Team des IAT um PD Dr. Martin Brussig war 2009 an einer großen Studie über Menschen im SGB-II-Leistungsbezug beteiligt. Dabei hatten sie unter anderem aufgedeckt, dass Menschen mit ausländischen Abschlüssen viel zu oft in der Statistik als „unqualifiziert“ geführt werden und analysiert, wie diese fehlende Anerkennung die Integration in den Arbeitsmarkt anknüpft.

Mit dem IAT wurde vereinbart, alle Menschen, die bis zum 31.12.2011 in der Beratung waren, zu befragen. Dies geschah einerseits durch qualitative Interviews, andererseits durch eine Befragung aller kontaktierbarer beratenen Personen via Fragebogen. Der Zeitraum wurde gewählt, weil individuelle Anerkennungsgeschichten oft sehr lange Zeiträume einnehmen. Gleichzeitig sollten möglichst viele Menschen befragt werden, die am Ende des Anerkennungsprozesses angelangt und auf dem Arbeitsmarkt gelandet sind oder bei denen sich definitiv sagen lässt, dass sie die Anerkennung nicht weiterverfolgen.

Für das Diakonische Werk Hamburg und die ZAA besonders erfreulich ist die außerordentlich hohe Zufriedenheit mit der Beratung: 75 Prozent der Ratsuchenden waren „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ mit der Beratung durch die ZAA. Das IAT attestiert der ZAA, die „elementare Orientierungsfunktion“ offensichtlich zu erfüllen.

Aber auch die Folgewirkungen der Anerkennung bestätigen das Engagement der Diakonie in diesem Gebiet. Denn neben der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung, die die Anerkennung ausländischer Abschlüsse vor dem Hintergrund des teilweise bestehenden Fachkräftemangels hat, ist vor allem die Anerkennung der Personen und ihrer Ausbildungs- und Berufsbiographie von großer integrationspolitischer Bedeutung. Die betroffenen Personen sehen dies selbst so: Die meisten Befragten messen der beruflichen Anerkennung eine hohe und sehr hohe Bedeutung bei. Und auch wenn die berufliche Anerkennung leider längst noch nicht für alle die individuelle Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktperspektiven verbessert hat, so verstehen doch die meisten die berufliche Anerkennung auch als „ein sichtbares Zeichen der Wertschätzung in der Bundesrepublik Deutschland“.

Dirk Hauer (Leiter Fachbereich Migration und Existenzsicherung)

Michael Gwosdz (Projektleiter Zentrale Anlaufstelle Anerkennung)

Inhalt

1	Einleitung: Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse als gesellschaftliche Aufgabe.....	6
	Fehlende Anerkennung beruflicher Abschlüsse unter Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland	6
	Gesetzliche Grundlagen der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse	8
	Kritikpunkte am Anerkennungsgesetz und die Notwendigkeit von Beratung	12
	Offene Fragen und Gegenstand der vorliegenden Untersuchung	13
	Untersuchungsumfang	14
	Aufbau des Berichtes	16
2	Anerkennung von Berufsabschlüssen – ein multidimensionales soziales Konstrukt.....	17
	Rechtsform der Anerkennung	17
	Rechtliche Anerkennung bei reglementierten Berufen	17
	Gleichwertigkeit	19
	Anerkennung als konstitutives Merkmal der Beruflichkeit.....	19
	Ein anerkannter Berufsabschluss als Teil der sozialen Identität	20
	Resümee: Anerkennung	20
3	Institutionelle Strukturen im Wandel	21
	Organisationsveränderungen	21
	Verfahrensänderungen.....	22
	Bedeutung der Beratung zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse	22
	Die Arbeit der Anerkennung.....	23
4	Hamburger Wege zur Anerkennung	26
	Anerkennungssuchende.....	26
	Anerkennungserfolge und deren Bedeutung für die Klienten	28
	„Altfälle“ der Anerkennung vor BQFG und HmbBQFG	29
	Wege zur Anerkennung im neuen Verfahren.....	32
	Neue Wege für Ärzte.....	33
	Neue Wege für Lehrer.....	35
	Die Sonderstellung des deutschen Berufsbildungssystems	38
	Eine Krankenschwester wird entakademisiert, aber nicht entmutigt	38
	Neue Wege für Handwerker	40
	Teilanerkennung: Wie eine russische Pädagogik-Psychologin zur deutschen Sozialpädagogin wird	42
	Katzengold für Ingenieure?.....	43
	Keine Chance für Drittstaatenjuristen	44
5	Der Stellenwert der ZAA in den Hamburger Anerkennungsverfahren	45
	Die Klienten bewerten die Arbeit der ZAA.....	45



Die ZAA der Diakonie als guter Hirte	46
Die ZAA der Diakonie als eine willkommene Möglichkeit unter mehreren	47
Die ZAA im Anerkennungsnetzwerk	48
Transaktionen im Anerkennungsprozess.....	48
Verständigung über Anerkennung	50
6 Resümee.....	50
Wurde eine Anerkennung ausländischer Abschlüsse erreicht?.....	50
Welche Rolle spielen Anpassungsqualifizierungen?	51
Was sind förderliche und hinderliche Faktoren auf dem Weg zur Anerkennung des Abschlusses?	52
Die Rolle der ZAA.....	54
Welche Wirkungen hat die Anerkennung auf Integration und Beschäftigung?	54
Literaturverzeichnis.....	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Arbeitsmarktindikatoren von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland	7
Tabelle 2:	Landesäquivalente Regelungen zum BQFG (Stand 24.09.2013).....	12
Tabelle 3:	Stichprobe ZAA-Klienten.....	15
Tabelle 4:	Personenkreise nach ZAA-Statistik und Online-Befragung	27
Tabelle 5:	Ausgang des Anerkennungsverfahrens	28
Tabelle 6:	Anerkennungserfolg und Lebenszufriedenheit.....	29
Tabelle 7:	Subjektive Bedeutung der Anerkennung	29
Tabelle 8:	Zufriedenheit mit der Beratung	45
Tabelle 9:	Beratungszufriedenheit und Arbeitserfahrungen.....	46
Tabelle 10:	Beratungszufriedenheit und Alltagserfahrungen	46
Tabelle 11:	Fachrichtungen in der ZAA-Beratung	49
Tabelle 12:	Finanzierung der Kosten von Anerkennungsverfahren	54
Tabelle 13:	Höchste berufliche Qualifikation der Ratsuchenden.....	56
Tabelle 14:	Aktuelle Erwerbssituation und Anerkennungsstatus (in Prozent).....	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anerkennungswege in Deutschland.....	10
Abbildung 2:	Übersicht über Geltungs- und Wirkungsbereiche des BQFG	11
Abbildung 3:	Beratungsanspruch in Hamburg	22

1 Einleitung: Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse als gesellschaftliche Aufgabe

Fehlende Anerkennung beruflicher Abschlüsse unter Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland

Lange Zeit spielte die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen keine Rolle im politischen Diskurs. Dies lag nicht etwa daran, dass es keine Zuwanderung nach Deutschland gegeben hätte; im Gegenteil (Bade et al. 2004). Die „Anwerbeabkommen“ überwiegend mit Mittelmeeranrainerstaaten¹ organisierten den Zufluss ausländischer Arbeitskräfte in der boomenden westdeutschen Nachkriegswirtschaft. Auch nach dem „Anwerbestopp“ (1973) versiegte die Zuwanderung nicht. Sie war nun stärker durch den Familiennachzug geprägt. Parallel und in den 1980er Jahren in steigendem Umfang wanderten Spätaussiedler und DDR-Bürger zu. Sie realisierten mit ihrer Ankunft in der Bundesrepublik ihr Recht auf die deutsche Staatsbürgerschaft. Die meisten der überwiegend südeuropäischen Gastarbeiter und ihrer nachgezogenen Ehefrauen nahmen die deutsche Staatsbürgerschaft jedoch nicht an. Auch die in Deutschland geborenen Kinder von ausländischen Eltern erhalten die Staatsbürgerschaft ihrer Eltern.² Durch die europäische Integration wurde die Zuwanderung aus EU-Ländern, deren Kreis sich fortlaufend erweiterte, erleichtert. Im Ergebnis ist die Bundesrepublik das Land in Europa, in dem die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer, viele davon mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft, leben.

Im Jahr 2010 lebten unter den 63,2 Mio. Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 75 Jahre) ca. 11,7 Mio. Personen mit Migrationshintergrund; etwa die Hälfte von ihnen war Ausländer (Mikrozensus 2010).³ Demnach weist nahezu jede/r Fünfte der Gesamtbevölkerung dieser Altersgruppe einen Migrationshintergrund auf (18,6 Prozent). Doch seit langem sind die Arbeitsmarktchancen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland im Durchschnitt schlechter als von Inländerinnen und Inländern, wie sich anhand einer Reihe von Indikatoren zeigen lässt (siehe Tabelle 1). Die Erwerbsbeteiligung ist niedriger, die Arbeitslosigkeit und vor allem der Anteil der im Niedriglohn Beschäftigten sowie die Grundsicherungsquote sind höher bei Ausländern und vor allem Ausländerinnen als bei deutschen Staatsbürgerinnen und -bürgern. Oftmals sind Zugewanderte unterwertig beschäftigt.

¹ Italien (1955), Spanien (1960), Griechenland (1960), Türkei (1961), Marokko (1963), Südkorea (1962), Portugal (1964), Tunesien (1965), Jugoslawien (1968).

² Seit der Reform des Staatsangehörigengesetzes (2000) können in Deutschland geborene Kinder von ausländischen Eltern (auch) die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.

³ Einen Migrationshintergrund haben im Wesentlichen die Personen, die selbst zugewandert sind oder in erster Generation von Zuwanderern abstammen.



Tabelle 1: Arbeitsmarktindikatoren von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland

	Deutsche	Ausländ.	Deutsche		Ausländer/innen	
	gesamt	gesamt	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Erwerbsbeteiligung in %*	73,7	58,4	78,5	69,2	67,8	48,9
Erwerbslosigkeit in %*	6,4	13,7	6,7	6,0	14,4	12,7
Erwerbslosigkeit U25*	9,0	17,1	9,7	8,3	18,6	14,7
Erwerbslosigkeit 55+*	6,4	14,0	6,6	6,2	15,1	13,2
Anteil Niedriglohn**	22,6	30,6	18,0	28,8	24,2	39,0

Quelle: * Statistisches Bundesamt (2011): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland*, Wiesbaden, eigene Berechnungen, ** Kalina, Weinkopf (2013), S. 6 sowie zusätzliche Berechnungen von Th. Kalina.

Ein hoher Beschäftigungsstand und eine qualifikationsadäquate Beschäftigung sind für die Sozialintegration der Zugewanderten von hoher Bedeutung. Hinzu kommt, dass im demografischen Wandel die nicht ausgeschöpften Arbeitskraftreserven in der Erwerbsbevölkerung, und darunter auch unter Personen mit Migrationshintergrund, zunehmend als Potenzial gesehen werden (Boll et al. 2013).

Doch eine wesentliche Hürde für die Arbeitsmarktintegration der Ausländer in Deutschland ist, dass sie im Ausland einen Schul- oder Berufsabschluss erworben haben, der in Deutschland nicht anerkannt ist. Dies kann direkt und indirekt die Erwerbschancen beeinträchtigen. In *reglementierten Berufen* ist ein anerkannter Qualifikationsnachweis Voraussetzung für die Berufsausübung. Aber auch darüber hinaus haben Arbeitgeber in Deutschland gelernt, sich an den Abschlüssen im deutschen System zu orientieren, sodass für sie die *ausländischen Abschlüsse ohne Signalwert* bleiben.

Zahlen über die Größenordnung des betroffenen Personenkreises sind knapp und nur unscharf. Brussig et al. (2009) haben für den Kreis der Hartz IV-Empfänger ermittelt, dass über ein Viertel (28,8 Prozent) einen Abschluss im Ausland erworben hatte, der in Deutschland nicht anerkannt war. Unter den 4,6 Mio. erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Jahr 2007 war fast jeder Fünfte ohne deutsche Staatsangehörigkeit (18,7 Prozent; Brussig et al. 2010, S. 47), was ungefähr 860.000 Personen entspricht, woraus sich ungefähr 250.000 Ausländer ohne anerkannten Berufsabschluss allein im Hartz IV-Bezug ermitteln. Boll et al. 2013 kommen zu dem Ergebnis, dass von den ca. 240.000 nichterwerbstätigen Männern mit Migrationshintergrund zwischen 25 und 59 Jahren knapp die Hälfte (115.000) durch „Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Nach- und Weiterqualifizierung, Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen und Arbeitserfahrungen“ für den Arbeitsmarkt „aktivierbar“ wäre (ebda., S. 42).⁴ Nicht berücksichtigt in dieser Schätzung sind erwerbstätige Männer, die mit der Anerkennung ihres im Ausland erworbenen Abschlusses eine bessere Arbeit und / oder ein höheres

⁴ Schätzungen für das aktivierbare Arbeitskräftepotenzial von Frauen mit Migrationshintergrund sind mit höheren Unsicherheiten behaftet und werden für diese Altersgruppe nicht ausgewiesen.

Einkommen erreichen könnten. Allerdings schätzen Boll et al. (2013) die Anerkennungschancen zurückhaltend ein, denn „zum einen haben nicht alle Zuwanderer einen Abschluss im Ausland erworben, zum anderen können nicht alle ausländischen Abschlüsse anerkannt werden“ (ebda., S. 41).

Gesetzliche Grundlagen der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

In der Diskussion um die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse bedeutet „Anerkennung“ sowohl das Verfahren, mit dem die Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses mit einem inländischen Abschluss geprüft wird, als auch das Ergebnis dieses Verfahrens, mit dem die Gleichwertigkeit festgestellt wird. Die Forderungen nach einem „Rechtsanspruch auf Anerkennung“ beziehen sich stets auf das Verfahren; es kann keinen Rechtsanspruch auf ein Verfahrensergebnis geben.

Die Anerkennungsverfahren richten sich danach, ob ein Beruf den reglementierten Berufen zuzurechnen ist, ob der Beruf in Bundes- oder Landeszuständigkeit geregelt ist, ob es sich um einen akademischen Beruf handelt und nach der Herkunft der Antragstellenden.

- *Reglementierte und nicht reglementierte Berufe:* Bei reglementierten Berufen ist der Besitz des entsprechenden Qualifikationsnachweises Voraussetzung dafür, den Beruf überhaupt ausüben zu dürfen. Bei nicht-reglementierten Berufen „dient der Ausbildungsnachweis lediglich als Qualitätssiegel auf dem deutschen Arbeitsmarkt“ (Knuth 2012, S. 137). Für den Bereich der reglementierten Berufe ist das Recht auf ein Anerkennungsverfahren essentiell für die Berufsausübung von Zuwanderinnen und Zuwanderern.
- *Bundes- und Landeszuständigkeit:* Die Anerkennungsverfahren können nur von den Stellen geregelt werden, die für die jeweiligen Berufe zuständig sind. Die Zuständigkeit liegt für viele Berufe – insbesondere die ca. 350 Berufe nach der Berufsbildungsordnung, also dem sog. „Dualen System“ – auf der Bundesebene; die Anerkennungsverfahren können folglich durch die Bundesgesetzgebung geregelt werden. Eine Reihe von Berufen sowie die meisten Hochschulabschlüsse liegen in der Zuständigkeit der Bundesländer; sie werden durch die Bundesgesetzgebung nicht erreicht und bedürfen eigener Verfahrensregelungen.
- *Herkunft der Antragstellenden:* Aufgrund der Arbeitnehmer-Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union haben Unionsbürgerinnen und -bürger seit langem einen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren zumindest für den Bereich der reglementierten Berufe, da sie sonst an ihrer Berufsausübung gehindert wären. Noch älter ist der Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren für Spätaussiedler, die als Deutsche im Sinne des Grundgesetzes ebenfalls einen Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen haben.

Die zentrale rechtliche Grundlage für die berufliche Anerkennung ist das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“, das nach einer langen Vorgeschichte, die auf politischer Ebene mit dem „Nationalen Integrationsplan“ 2007 begann (Integrationsbeauftragte 2007) und „vom



‚Dresdener Bildungsgipfel‘ 2008 über Positionspapiere aus den insgesamt acht betroffenen Ressorts und 13 am 9. Dezember 2009 vom Bundeskabinett gebilligte ‚Eckpunkte‘ des zuständigen Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Bundesregierung 2009) zu einem Gesetzentwurf vom 22. Juni 2011 führte“, am 6. Dezember 2011 vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen wurde und in seinen Grundzügen am 1. April 2012, in wesentlichen Verfahrensvorschriften aber erst am 1. Dezember 2012 in Kraft trat (Knuth 2012, S. 130). Das Anerkennungsgesetz des Bundes ist ein sog. „Mantelgesetz“. Es enthält in seinem ersten Artikel das vollständige „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“ (BQFG) und in den dann folgenden Artikeln 2 bis 59 Änderungen aller vom BQFG betroffenen Berufsordnungen vom Berufsbildungsgesetz (Art. 2) über die Approbationsordnung der Ärzte (Art. 30) bis hin zum Fahrlehrergesetz (Art. 59). Diese Berufsgesetze und Verordnungen behalten ihre Gültigkeit und wurden so umgestaltet, dass sie nicht in Widerspruch zum BQFG geraten (BQFG § 2 Absatz 1; Maier et al. 2012, S. 4). Die entscheidenden Fortschritte gegenüber dem früheren Rechtsstand bestehen darin, dass für die erfassten Berufe ein Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren *unabhängig von der Herkunft der Antragstellenden* (bzw. des Ortes, an dem der Abschluss erworben wurde) besteht, der insbesondere *auch für die nicht reglementierten Berufe* gilt, und dass für die Anerkennungsverfahren *von den zuständigen Stellen Fristen einzuhalten sind* (Braun 2012).

Vorgesehen sind auch Teilanerkennungen, die nach einer Anpassungsqualifizierung zu einer vollständigen Anerkennung führen: „Wird im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen eine Teilanerkennung ausgesprochen, können die festgestellten Defizite durch Anpassungsmaßnahmen (auch Anpassungsqualifizierungen genannt) ausgeglichen werden. Diese umfassen zum Beispiel Lehrgänge oder Praktika. Das erfolgreiche Absolvieren einer Anpassungsmaßnahme führt ohne abschließende Prüfung zu einer vollständigen Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation“ (Hillenbrand und Knabe 2010, S. 23).

Das BQFG kann als Bundesgesetz nur die Berufe in Bundeszuständigkeit regeln. Dies betrifft insbesondere die große Zahl der Berufe nach dem Berufsbildungsgesetz („Duales System“) sowie die rund 50 reglementierten Berufe in Bundeszuständigkeit. Nicht erfasst sind jedoch die landesrechtlich geregelten Berufe und die Hochschulabschlüsse im nicht reglementierten Bereich (Maier et al. 2012, S. 4). Ebenfalls nicht geregelt ist der gesamte Bereich der schulischen und akademischen Anerkennung (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Anerkennungswege in Deutschland


Blau markiert ist der Geltungsbereich des BQFG.

Quelle: Maier et al. 2012, S. 6; zitiert nach (Braun 2012), S. 6.

Betrachtet man nicht nur den Geltungsbereich des BQFG, sondern auch den Kreis derer, dem aus dem BQFG neue bzw. erweiterte Rechte erwachsen, dann handelt es sich um EU-Bürger, die in nicht-reglementierten Berufen tätig sind, sowie um Nicht-EU-Ausländer („Sonstige“ in Abbildung 2). Ohne nähere Begründung hat die Bundesregierung bei der Verabschiedung des Gesetzes den betreffenden Personenkreis auf 300.000 Personen geschätzt (Integrationsbeauftragte 2011). Das Bundesministerium für Bildung und Forschung erwartete demgegenüber etwa 5 Prozent weniger (ca. 285.000 Antragstellende), darunter „16.000 Menschen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss, 23.000 mit einer Meister- oder Techniker-Fachschulqualifikation und 246.000 Menschen, die eine Lehre oder einen sonstigen berufsqualifizierenden Abschluss im Ausland erworben haben“ (o.V. 2012, S. 4).⁵

⁵ O.V. (2012): Ein Gesetz zieht Kreise, in: IQ konkret, 1/2012, S. 4-5.

Abbildung 2: Übersicht über Geltungs- und Wirkungsbereiche des BQFG

		Sonstige	EU-Bürger		Spätaussiedler
			nicht reglementierte Berufe	reglementierte Berufe	
Bundesrecht	350 Berufe nach BBiG				
	bundesrechtlich geregelte akademische Berufe, soweit nicht vom BQFG ausgenommen				
	weitere bundesrechtlich geregelte Berufe				
Landesrecht	vollzeitschulische Berufsausbildungen				
	nach Landesrecht geregelte akademische Berufe				
	weitere nach Landesrecht geregelte Berufe				
Hochschulen	Hochschulabschlüsse	Lissabon-Übereinkommen von 1997, ratifiziert 2007			
<i>Wirksamkeitsbereich</i>					
<i>Geltungsbereich ohne zusätzliche Wirksamkeit</i>					
<i>keine Geltung des BQFG</i>					

Quelle: Knuth 2012, S. 140.

Praktisch mit der Verabschiedung des BQFG setzte der Ruf nach äquivalenten Landesregelungen ein, um die Schlechterstellung von Personen, die eine Anerkennung für landesrechtlich geregelte Berufe anstreben, aufzuheben (Integrationsbeauftragte 2011). Die Freie und Hansestadt Hamburg ist das erste Bundesland, das mit landesspezifischen Regelungen, insbesondere dem Hamburgischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (HmbBQFG),⁶ nachgezogen ist. Der große, von einem Rechtsanspruch auf Anerkennung ausgenommene „weiße Fleck“ auf der Landkarte der Berufsabschlüsse kann nun ausgefüllt werden (siehe Abbildung 2). Bisher sind dem aber nur acht Bundesländer – darunter aber die bevölkerungsstärksten Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg – nachgekommen.

⁶ Zeitgleich mit dem „Anerkennungsberatungsgesetz“ und dem „Gesetz zur Umsetzung des Hamburgischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes für Lehramtsbefähigungen“ am 19.06.2012 verabschiedet und ab dem 01.08.2012 in Kraft.

Tabelle 2: Landesäquivalente Regelungen zum BQFG (Stand 20.11.2013)

Bundesland	In Kraft seit	Anmerkungen
Bund	01.04.2012	In wesentlichen Verfahrensvorschriften erst in Kraft seit 01.12.2012
Baden-Württemberg	-	
Bayern	01.08.2013	
Berlin	-	
Brandenburg	-	
Bremen	-	
Hamburg	01.08.2012	Zeitgleich: Anerkennungsberatungsgesetz; Gesetz zur Umsetzung des Hamburgischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes für Lehramtsbefähigungen
Hessen	21.12.2012	
Mecklenburg-Vorpommern	29.12.2012	
Niedersachsen	19.12.2012	
Nordrhein-Westfalen	15.06.2013	
Rheinland-Pfalz	16.10.2013	
Saarland	16.10.2012	
Sachsen	-	
Sachsen-Anhalt	-	
Schleswig-Holstein	-	
Thüringen	-	

Quelle: eigene Zusammenstellung nach <https://www.bq-portal.de/node/4402> (20.11.2013).

Kritikpunkte am Anerkennungsgesetz und die Notwendigkeit von Beratung

Obwohl das Anerkennungsgesetz weithin anerkannt und gewürdigt wird, gibt es doch eine Reihe von Kritikpunkten (vgl. für eine differenzierte Übersicht Braun 2012, S. 7ff.). Sie richten sich zum Teil auf das Gesetz selbst. So ist das Verfahren selbst nur in formalen Aspekten geregelt, beispielsweise hinsichtlich der Fristen, aber nicht hinsichtlich der Kompetenzfeststellung bei fehlenden Zertifikaten oder der Anrechnung von Berufserfahrung. Andere Kritikpunkte richten sich auf nicht geregelte Aspekte in der Umsetzung des Gesetzes. Eine zentrale Kritik ist, dass durch das BQFG „nur“ ein Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren geschaffen wird, die Zuständigkeiten für die Verfahren aber nicht geändert werden. Zuständig für die Durchführung von Anerkennungsverfahren sind regionale Anerkennungsstellen, von denen es bundesweit über 600 gibt. Zumeist handelt es sich um Kammern, Ministerien und andere Behörden. Im Grundsatz gilt, dass für die Anerkennungsverfahren jene Stellen zuständig sind, die allgemein für die Ausbildung und Ausübung der betreffenden Berufe zustän-



dig sind. Welche Behörde dies konkret ist, richtet sich zudem nach dem Wohnort, dem Beruf und dem Bundesland des Betroffenen (Braun 2012).

Mehrere Untersuchungen, die vor dem Inkrafttreten des BQFG durchgeführt wurde, zeigen, dass Informationsdefizite oftmals den Weg zur Anerkennung versperren (Englmann und Müller 2007, Hadeed 2004, Braun 2011, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011). Dies verweist auf die Notwendigkeit der Beratung. „Dabei bildet gerade die Beratung von Anerkennungssuchenden eine elementare Basis für die Antragstellung, ohne die die Betroffenen auch nach Inkrafttreten des BQFG Schwierigkeiten haben dürften, sich gezielt zu informieren und zu orientieren“ (Braun 2012, S. 8). Der Gesetzgeber hat sich gegen einen Rechtsanspruch ausgesprochen und auf die vorhandenen Informations- und Beratungsmöglichkeiten, die sich insbesondere aus dem SGB III ergeben, hingewiesen (Deutscher Bundestag, S. 12). Es gibt aber eine Beratungsinfrastruktur, die über die Beratung in den Arbeitsagenturen und Jobcentern hinausreicht. Hinzuweisen ist vor allem auf Partner innerhalb des IQ-Netzwerkes, einem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingesetzten Förderprogramm, die bundesweit auch Anlaufstellen zur Anerkennungsberatung betreiben. Darüber hinaus sind auch Bundesländer daran beteiligt, Beratungsstellen einzurichten. Ein Beispiel hierfür ist die Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) in Hamburg, in der seit Oktober 2010 Personen beraten werden, die ihren Abschluss im Ausland erworben haben.

Gesetzesbegleitend wurden die Beratungsmöglichkeiten verbessert. So wurden eine Telefonhotline beim Bundesamt für Migration und Flüchtlingsfragen eingerichtet. Zwei Internetportale – eins an Entscheidungsträger (betrieben vom BMWT) und eins an Antragstellende (betrieben vom BMBF) gerichtet – sollen einen raschen Informationsüberblick ermöglichen. Hamburg hat zeitgleich zur länderspezifischen Fassung des BQFG, dem HmbBQFG, auch ein Anerkennungsberatungsgesetz verabschiedet.

Speziell für die Anpassungsqualifizierungen nach Teilanerkennungen wird kritisiert, dass es keinen Rechtsanspruch auf Anpassungsqualifizierungen gibt, das Angebot nur unzureichend ist und die finanziellen Möglichkeiten der Antragstellenden in der Regel übersteigen dürfte. Auch hieraus ergibt sich die Notwendigkeit der Beratung, die aber nicht nur eine Lotsenfunktion im Zuständigkeitsgestrüpp übernimmt, sondern auch zum einen darauf gerichtet ist, die passenden Anpassungsqualifizierungen zu benennen und zum zweiten auf die Anbieter von Maßnahmen gerichtet ist, um Qualifizierungen für die Zielgruppe der Zugewanderten vorzuhalten. Idealerweise wäre eine derartige Qualifizierungsberatung auch mit Finanzierungsmöglichkeiten verbunden. Auch hierfür liefert Hamburg ein Beispiel, das ein Stipendienprogramm aufgelegt hat, für das sich Personen bewerben können, wenn zur Anerkennung eines Abschlusses weitere Qualifikationen oder Nachweise erforderlich sind.

Offene Fragen und Gegenstand der vorliegenden Untersuchung

Das Anerkennungsgesetz und erst recht die länderspezifischen Anerkennungsgesetze sind noch nicht lange genug in Kraft, um bereits jetzt eine umfassende Evaluation vorlegen zu können. Zudem gab es auch schon Anerkennungsverfahren vor Inkrafttreten des BQFG, so wie es auch schon eine Beratungsinfrastruktur gab. Durch das BQFG und die äquivalenten Ländergesetze haben sich aber die Bedingungen verändert. Mit

der vorliegenden Untersuchung soll ein erster Beitrag zu der Frage geleistet werden, welchen Beitrag die Anerkennungsberatung durch eine öffentliche Stelle für die berufliche Anerkennung von Zugewanderten leistet. Dies wird am Beispiel der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) in Hamburg untersucht. Der Untersuchungsgegenstand ist mithin die Arbeit der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) mit ihren Wirkungen auf den Erfolg und die Wirkungen des Anerkennungsverfahrens. Dies lässt sich in vier Leitfragen der Untersuchung differenzieren:

- (1) Wurde eine Anerkennung ausländischer Abschlüsse erreicht?
- (2) Was sind förderliche und hinderliche Faktoren auf dem Weg zur Anerkennung des Abschlusses?
- (3) Welche Rolle spielen Anpassungsqualifizierungen?
- (4) Welche Wirkungen hat die Anerkennung auf Integration und Beschäftigung?

Diese Fragen erfordern, sich auf die Perspektive derjenigen einzulassen, an die sich die Beratungsstelle richtet und die sie aufsuchen. Denn es sind die Ratsuchenden („Klienten“), die der Beratungsstelle einen Beratungsauftrag erteilen, auf dessen Grundlage die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ZAA erst aktiv werden können, und es sind die Ratsuchenden, die die Ratschläge der ZAA für sich bewerten und aufgreifen – oder dies unterlassen. Aus diesem Grund kommt der „Stimme der Klienten“ ein besonderes Gewicht bei der Datenerhebung und Ergebnisinterpretation zu.

Untersuchungsumfang

Die Untersuchung wurde zwischen Mai und August 2013 in Hamburg durchgeführt. Wir ziehen für unsere Darstellung und Interpretation die folgenden Erhebungen heran:

- (1) Projektstatistik der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) der Diakonie Hamburg (ZAA)
- (2) Online-Befragung der Klientinnen und Klienten der ZAA
- (3) leitfadengestützte Interviews mit 16 Klientinnen und Klienten der ZAA
- (4) leitfadengestützte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von vier für die Anerkennung zuständigen Stellen in Hamburg
- (5) leitfadengestützte Interviews mit den Mitgliedern des ZAA-Beratungsteams (vier Interviews)

Die *Projektstatistik* der ZAA enthält Daten der Beratungssuchenden – wie Alter, Geschlecht, Aufenthaltsstatus, Beruf, deutsches Sprachniveau usw. – sowie zum Beratungsvorgang. Die Daten, die bis zum Stichtag 31.12.2012 vorlagen, wurden dem Untersuchungsteam in anonymisierter Form zugänglich gemacht. Die Projektstatistik enthielt 2192 Beratungsfälle mit Wohnsitz in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) und Beratungsfälle, mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland, in der Regel aus dem Umland. Für unsere Untersuchung kamen nur die Beratungsfälle aus FHH in Betracht.

Die *Online-Befragung* von Klientinnen und Klienten der ZAA wurde vom IAT e.V. Essen im Zeitraum Ende Juli 2013 bis Ende August 2013 durchgeführt. Von den 2192 Beratungsfällen der ZAA konnten durch die Befragung 1337 erreicht werden, d.h. diese 1337 Personen hatten eine funktionierende Email-Adresse. Davon haben 77 Personen



(=5,8 Prozent) die Möglichkeit eines „OptOut“ genutzt, also haben sich bewusst entschieden, den Fragebogen nicht zu beantworten und deshalb auch nicht die routinemäßigen Erinnerungen an die Befragung erhalten. 556 Personen (41,6 Prozent) haben mindestens eine Antwort in unserer Befragung gegeben, davon sind 374 (=28,0 Prozent, bezogen auf die Grundgesamtheit aller erreichbaren Personen) den Fragebogen komplett durchgegangen.

Es fanden 16 *leitfadengestützte Interviews* mit Klientinnen und Klienten der ZAA im Mai und Juni 2013 in Hamburg statt. Die Auswahl der Befragten orientierte sich an der Projektstatistik der ZAA sowie an unseren Fragestellungen. Die Befragten wurden unter regionalen Gesichtspunkten ausgewählt, weil sich die rechtlichen Anerkennungsmöglichkeiten lange danach unterschieden, aus welchem Land die Antragstellenden kommen. BQFG und HmbBQFG haben die Situation für Nicht-EU-Ausländer verändert, die keine Aussiedler/Spätaussiedler sind. Gleichwohl steht das Beratungsangebot der ZAA allen Ratsuchenden offen, und wird, wie die Projektstatistik der ZAA zeigt, auch von Menschen jeder Herkunft genutzt, sodass wir uns bei der Auswahl daran orientierten, welche Herkunftsregionen in der Beratung stark vertreten sind. Zudem wurden die Befragten auch nach dem Niveau ihres Abschlusses ausgewählt (beruflich bzw. akademisch), weil sich die Anerkennungsverfahren und die Arbeitsmärkte entsprechend unterscheiden.

Tabelle 3: Stichprobe ZAA-Klienten

	Erfolgreiche Anerkennung	Nicht erfolgreiche Anerkennung
EU 15	1 a-w	1 a-w
GUS/Osteuropa	4 a-w-tw/a-w/a-w/ b-w/	4 a-m/a-w/b-w/b-w
Türkei	1 a-m	1 a-m
Naher u. Mittlerer Osten	2 b-w-/a-m	2 b-w/a-m
	8	8

a=akademisch/b=beruflich/w=weiblich/m=männlich/tw=teilweise Anerkennung

Die vier *leitfadengestützten Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zuständiger Stellen* fanden im Juni und Juli 2013 in Hamburg statt. Befragt wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Handwerkskammer (HWK), der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV und BGV-GPA), sowie der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB).

Die Datenerhebung wurde durch vier leitfadengestützten Interviews mit dem Beratungsteam der ZAA der Diakonie Hamburg abgerundet.

Die leitfadengestützten Interviews wurden transkribiert und mit Hilfe der Datenanalysesoftware MAXQDA codiert.

Mit der Verwendung unterschiedlicher Methoden für die Erhebung der Klientenperspektive (standardisierte Online-Befragung sowie die weitaus offenere Methode des Leitfadeninterviews) sollten insbesondere die Leitfragen nach den förderlichen und hemmenden Bedingungen einer Anerkennung, dem Stellenwert von Anpassungsqualifizierungen sowie den Wirkungen der Anerkennungsverfahren für die soziale Integrati-

on und Erwerbsteilhabe eingehender beantwortet werden. Fragen, die auf biographische Umbruch- und Anpassungsprozesse zielen, können nur aus Erzählungen und Reflektionen beantwortet werden, für die nur die sog. Qualitativen Methoden der Sozialforschung Raum lassen. Die standardisierten Fragenkataloge der Online-Befragung dagegen zielen eher auf Vergleichbarkeit von Passagen einer „Anerkennungsbioografie“ ab.

Für ein vollständiges Bild wäre es sicher wünschenswert gewesen, auch die Perspektive von Arbeitgebern sowie der Arbeitsvermittlung über ihre Erfahrungen zum Stellenwert der Anerkennungsverfahren zu gewinnen. Dies überstieg aber den Untersuchungsauftrag, der auf die Beratungstätigkeit der ZAA konzentriert war, und ließ sich zudem in der Kürze der verfügbaren Zeit nicht realisieren.

Aufbau des Berichtes

Das folgende zweite Kapitel dieses Berichts wird sich der Anerkennung als multidimensionales soziales Konstrukt widmen, um wenigstens zu skizzieren, mit welchen Abwertungs- und Aufwertungsphänomenen der Diskurs um die Anerkennung ausländischer Abschlüsse zu tun hat. Mit der neuen Gesetzgebung, so die These des dritten Kapitels, geht ein Wandel institutioneller Strukturen einher, der sich an Organisations- und Verfahrensänderungen zeigt, die sich im wachsenden Anerkennungsnetzwerk materialisieren. Bei der Darstellung der Hamburger Wege zur Anerkennung in Kapitel 4 wird die Perspektive gewechselt. Im Mittelpunkt stehen typisierte Probleme von Migrantinnen und Migranten, die versuchen in Deutschland beruflich Fuß zu fassen. In einer „Vorher-Nachher“-Kontrastierung werden grundlegende Probleme der bisherigen Institutionalisierung aufgezeigt, um dann detaillierter auf die Veränderungen durch die neuen Verfahren einzugehen. Fortschritte, aber auch Enttäuschungen durch den Wandel der Anerkennungsverhältnisse werden ausgemacht. Kapitel 5 geht auf den Stellenwert der ZAA in den Hamburger Anerkennungsverfahren ein. Abschließend werden die neuen Hamburger Wege zur Anerkennung anhand der oben eingeführten vier Leitfragen der Untersuchung resümiert (Kapitel 6).



2 Anerkennung von Berufsabschlüssen – ein multidimensionales soziales Konstrukt

Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in Deutschland benötigte offensichtlich eine Änderung der Gesetzeslage – die vielen Ausschlussstatbestände der deutschen Gesetzgebung, die die nicht in Deutschland erworbenen Berufsabschlüsse diskriminierten, mussten aufgehoben werden und die rechtliche Grundlage für die Verfahren der Anerkennung musste reformiert werden. Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse kommt also zunächst in rechtlicher Form daher.

Rechtsform der Anerkennung

Wenn man in der Öffentlichkeit oder auch mit Betroffenen über die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse spricht, dann wird „Anerkennung“ oft für zwei unterschiedliche rechtliche Formen gebraucht: es geht um die Feststellung der *Gleichwertigkeit* ausländischer mit inländischen Berufsabschlüssen und es geht um die staatliche Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse bei den reglementierten Berufen. Im Einzelnen geht es um eine Reihe von damit zusammenhängenden Verfahren – z.B. die Anerkennung ausländischer Schulabschlüsse, die Anerkennung von Studienleistungen, Titeln und akademischen Graden, um Zeugnisbewertungen und Gleichwertigkeitsprüfungen usw. usf. Im *Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse in Hamburg* der Diakonie Hamburg (2013) ist dies übersichtlich dargestellt worden. An dieser Stelle soll nur darauf hingewiesen werden, dass es Berufe gibt, bei denen die rechtliche Anerkennung in Deutschland zwingend ist und welchen Status die Gleichwertigkeitsfeststellungen von Kammern und der Zeugnisbewertungsstelle der Kultusministerkonferenz haben, denn diese Problematiken werden in unserem Bericht noch eine Rolle spielen.

Rechtliche Anerkennung bei reglementierten Berufen

In einer freien, also nicht regulierten Marktwirtschaft bieten Unternehmer auf dem Markt Gesundheitsdienstleistungen wie bspw. Herzoperationen und Geburtshilfe an oder sie bieten pädagogische Dienstleistungen wie die Erziehung und Bildung von Kindern an und Kranke oder Eltern kaufen diese Dienstleistungen nach Bewertung des Preis-/Leistungsverhältnisses und ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten. Diese Unternehmer sind bei ihrer Tätigkeit nicht an Kompetenznachweise (Verfügen sie oder ihre Angestellten über das Wissen, Können und die Erfahrung, um Herzoperationen durchzuführen?) gebunden. Die meisten Staaten mit kapitalistischer Wirtschaft haben jedoch in bestimmten Dienstleistungsbereichen, wie bei den Gesundheitsdienstleistungen, die freie Marktwirtschaft eingeschränkt. So ist es auch in Deutschland, wo die Berufsfreiheit in den sog. reglementierten Berufen eingeschränkt ist. „Ca. 60 Berufe sind in Deutschland reglementiert, z.T. gibt es Unterschiede zwischen den 16 Bundesländern.“⁷ Es handelt sich um Berufe, bei denen man annimmt, dass deren wirklich freie Ausübung im Konflikt mit den Grundrechten von Betroffenen steht, z.B. von Klienten – so bei den vielen sicherheitsrelevanten Berufen wie dem in Bayern reglementierten Beruf des Berg- und Skiführers. Eine Person mit einem ausländischen Berufs-

⁷ <http://www.berufliche-erkennung.de/index.php/beruflicheanerkennung> (Abruf 10/2013).

abschluss in einem reglementierten Beruf, sei er akademisch oder nicht, benötigt eine Anerkennung durch eine *zuständige Stelle*, um diesen Beruf in Deutschland ausüben zu können. Zuständige Stellen sind Behörden, wie die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz oder die Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg, und Kammern, wie die Handwerkskammer, die IHK-FOSA. Folgt man dem *Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse in Hamburg* der Diakonie Hamburg (2013: 129ff.), so kommt man auf 25 zuständige Stellen für die Freie und Hansestadt Hamburg, wobei z.B. durch bestimmte Behörden wegen der Zuständigkeit unterschiedlicher Referate die Zahl der zuständigen Stellen vermehrt wird. Diese Vielzahl von zuständigen Stellen ist sicherlich für viele Antragstellenden unübersichtlich und deshalb ist eine Beratung im Vorfeld des Anerkennungsverfahrens so wichtig. Es gibt aber bei den Antragstellenden größere und kleinere Gruppen und für die Großgruppe der Lehrerinnen und die der Ärztinnen sind die zuständigen Stellen offenbar deutlich sichtbar, wie wir noch sehen werden. Außerdem ist im Zuge der Umsetzung des HmbBQFG eine Professionalisierung zuständiger Stellen zu beobachten.

Die Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses kann in einigen Fällen für EU-Bürger automatisch erfolgen („*Recognition under Directive 2005/36/EC*“), in vielen Fällen wird aber die Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses mit dem Abschluss im deutschen *Referenzberuf* zu prüfen sein. Da die funktionale Differenzierung eines Tätigkeitsfeldes in berufliche Profile im Ausland nicht selten anders ausfällt als in Deutschland, kann es bei der Gleichwertigkeitsprüfung zum Zweck der Anerkennung zu Problemen kommen.

„Fälle, bei denen wir die materielle Gleichwertigkeit verneint haben, und die dann damit nicht einverstanden sind, und sagen: ‚Ich habe doch‘, also wir haben einen Fächerkanon, der sich an dem orientiert, was im UKE (Universitätskrankenhaus Eppendorf) gelehrt wird. Das UKE hat uns eine Aufstellung gegeben, welche Fächer mit welchem Umfang sozusagen dort gelehrt werden, und an dieser Aufstellung orientieren wir uns, um die Gleichwertigkeit zu überprüfen. (...) Psychosomatik ist so ein Fach, was öfter mal als Fach in der Fächerauflistung nicht auftaucht, aber wo dann gesagt wird: ‚Aber das war Bestandteil von den Fächern XY‘“ (BGV § 281).⁸

Die zuständigen Stellen entscheiden deshalb auch nicht nur zwischen Anerkennung und Nicht-Anerkennung, sondern können auch eine Teilanerkennung aussprechen. Das kann z.B. heißen, dass bei Berufen, die aus der Sicht der deutschen Berufe Elemente von mehreren Berufen enthalten, nur ein Teil des Berufes anerkannt wird. Es kann aber auch wiederum heißen, dass das ausländische Berufsprofil nur einen Teil des Profils eines deutschen Referenzberufes ausfüllt.

Dann kann die Bewerberin durch einen Anpassungslehrgang den fehlenden Teil der Ausbildung nachholen oder durch eine Eignungsprüfung nachweisen, dass sie die berufliche Kompetenz, die ihr „auf dem Papier“ fehlt, bereits besitzt. Die Bereitstellung und Finanzierung von Anpassungslehrgängen ist ein wichtiger Bestandteil des Hamburger Modells der Anerkennung. Dadurch kann verhindert werden, dass die Bewerberin

⁸ Die Zitierweise orientiert sich an der Auswertung mit MAXQDA. Zunächst wird das Interview benannt (etwa: ZAA Klientin 16) dann folgt die Nennung des Paragraphen, also des Textabschnitts, aus dem das Zitat stammt – hier also § 281.

berinnen mit ausländischen Berufsabschlüssen Opfer der unterschiedlichen Schneidung beruflicher Profile im In- und Ausland werden.

Gleichwertigkeit

Für viele Berufe wird aber keine Anerkennung im oben genannten Sinn ausgesprochen – und es gibt auch keinen Rechtsanspruch darauf –, da bei ihnen die Ausübung des Berufes nicht reglementiert ist. Trotzdem werden, wir kommen später darauf zurück, *Zeugnisbewertungen* und *Gleichwertigkeitsbescheinigungen* nachgefragt. Die Zeugnisbewertungen der „Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen“ (ZAB) der Kultusministerkonferenz bewerten die Gleichwertigkeit von ausländischen mit inländischen Hochschulabschlüssen. Bei nicht-akademischen ausländischen Berufsabschlüssen kann deren Gleichwertigkeit mit inländischen beruflichen Abschlüssen durch die zuständigen Kammern wie HWK, IHK-FOSA, Landwirtschaftskammer bestätigt werden. Diese Gleichwertigkeitszertifikate sind ein *Job Market Signal* (Spence 1973), sie richten sich an die potentiellen Arbeitgeber der Bewerberinnen. Den Nachfragern qualifizierter Arbeitskraft soll mit diesen Zertifikaten deutlich gemacht werden, welche Bedeutung der ausländische akademische oder nicht-akademische Abschluss im Referenzsystem der deutschen Berufe hätte.

Anerkennung als konstitutives Merkmal der Beruflichkeit

Die Gleichwertigkeitsprüfungen und die Zertifizierung der Gleichheit oder Ähnlichkeit oder Teilähnlichkeit ausländischer Berufsabschlüsse mit inländischen verweisen auf Dimensionen der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, die über die Rechtsform der Anerkennung hinausgehen. Von Berufen kann nämlich ohne eine Form der gesellschaftlichen Anerkennung gar nicht die Rede sein. Und diese Anerkennung ist sowohl allgemein als auch spezifisch.

Die allgemeine Anerkennung bezieht sich auf den Beruf als soziale Form. Von Personen, die einen Beruf haben, vermuten wir, dass sie eine Kompetenz besitzen, die durch Ausbildung entwickelt worden ist und sich an der Lösung praktischer Probleme bewährt: „Da muss ein Fachmann her!“ Die Anerkennung richtet sich also auf eine allgemeine Handlungskompetenz, deren Wert man im Allgemeinen schätzt – unabhängig davon, ob man bestimmte Ausprägungen dieser Handlungskompetenz, bestimmte Berufsprofile schätzt oder ablehnt. Und bezogen auf Migrantinnen und Migranten, die einen ausländischen Berufsabschluss besitzen, geht es auch um die allgemeine gesellschaftliche Anerkennung der Tatsache, dass viele Migranten Berufsabschlüsse besitzen, sie also nicht unqualifiziert sind.

Spezifischer ist die Anerkennung, die sich nicht auf die Form Beruf allgemein richtet, sondern bestimmte Erwartungen an Fachkräfte mit einem spezifischen Kompetenzprofil richtet. Die Zugchefin, die im ICE über die Lautsprecheranlage nach einem Arzt ruft, weil ein Fahrgast einen Kreislaufkollaps hat, hat Erwartungen an dessen spezifische Kompetenz. Unternehmer als Nachfrager qualifizierter Arbeitskraft haben vermutlich Kompetenzerwartungen, die sich aus ihren Kenntnissen der Kompetenzprofile, der für sie interessanten Berufe, speisen. Die Gleichwertigkeitszertifikate der Kammern als wirtschaftsnahe Organisationen (z.B. die IHK als eigene Einrichtung der Wirtschaft) mit öffentlichen Aufgaben leisten an dieser Stelle die Übersetzungsarbeit (ausländischer Abschluss wird in deutschen Referenzberuf übersetzt) und sind vertrauenswürdig

durch ihre Unabhängigkeit von den Migrantinnen und Migranten am Arbeitsmarkt und durch ihre Einbindung in das deutsche Referenzsystem der Beruflichkeit.

Ob dieses Job Market Signal auf dem Arbeitsmarkt aber die gewünschten Effekte zeitigt, ist bislang offen.

Ein anerkannter Berufsabschluss als Teil der sozialen Identität

Man braucht mit Beruf nicht *Berufung* oder *vocation* zu assoziieren, um zu verstehen, dass bei der Frage der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse auch die *soziale Identität* der betroffenen Migrantinnen und Migranten im Spiel ist. Die Sozialisation während der Ausbildung, sei es an der Hochschule oder in der Werkstatt, ermöglicht es einer Person, Anderen und gegebenenfalls auch sich selbst gegenüber den Fachmann darzustellen. Man erwirbt kognitive Schemata, erlernt typische Sprechakte, körperliche Haltungen und Handlungen usw., die mit der jeweiligen Fachlichkeit assoziiert sind. Das verändert, begrenzt und erweitert die eigene Persönlichkeit und insbesondere verändert, begrenzt und erweitert es die Erwartungen, die Andere an einen stellen: Wir haben hier eine hilflose Person. Sie sind doch Arzt. Können Sie bitte helfen?

Dann aber kommt man nach Deutschland und stellt irgendwann fest, dass der eigene Berufsabschluss nicht anerkannt wird oder der Berufsabschluss als nicht vollwertig angesehen wird, weil er in Bukarest, Libreville oder Teheran erworben wurde. Man kann dann in Deutschland trotzdem ins Beschäftigungssystem integriert werden, kann putzen gehen, mit Dönerbuden unternehmerisch tätig werden, Taxi fahren und viele Dinge mehr. Aber das Erwartungsbündel Anderer, das sich an die Fachlichkeit richtet, ist nicht mehr vorhanden, es fehlt die Anerkennung als Fachmann, ein Teil der sozialen Identität ist ausgegrenzt worden.

Resümee: Anerkennung

Die rechtliche Dimension der Anerkennung ist in einem Bericht über die Wege zur Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse immer präsent, es kommt jedoch darauf an, Anerkennung nicht auf diese rechtliche Dimension zu reduzieren. Und dem Anerkennungstheoretiker Hegel wäre sicherlich beim Blick in Gesetze und mit Blick auf Verfahren aufgefallen, dass die Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzgebung, indem sie als Maßstab für Gleichwertigkeit die deutsche Ordnung der beruflichen und berufsqualifizierenden Abschlüsse einsetzt und von dieser Position aus andere Ordnungen der Beruflichkeit als defizitär versteht, ein einseitiges, ungleiches Anerkennen festschreibt. Trotzdem kommt der gesellschaftliche Anerkennungsprozess von beruflich qualifizierten Migrantinnen und Migranten mit den neuen Wegen zur Anerkennung ein Stück weiter. Durch neue Institutionen wird die Erwartung aufgebaut, dass es eine große Gruppe von Einwanderern gibt, die über berufliche und insbesondere akademische Qualifikationen verfügt, die einer Gleichwertigkeitsprüfung standhalten könnten.



3 Institutionelle Strukturen im Wandel

Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse war bereits vor der Veränderung der Gesetzeslage durch das BQFG und HmbBQFG für Migrantinnen und Migranten aus der EU, der Schweiz und für Aus- und Übersiedler im Sinne des Bundesvertriebenengesetzes geboten. Für diese Anerkennungsprozesse gab es auch vorher Zuständigkeiten bei Behörden und Kammern, aber deren Strukturen und Arbeitsprozesse haben sich geändert. Die zeitlichen und sachlichen Anforderungen, die die veränderte Gesetzeslage an die zuständigen Stellen stellt, werden bei den zuständigen Stellen unterschiedlich umgesetzt.

„Wir sind da ja nun alle noch Neulinge. Aber ich finde, insgesamt lässt sich das ganz gut an“ (BSB § 568).

Organisationsveränderungen

Zum Teil werden diese Anforderungen durch funktionale Differenzierung in der Organisation umgesetzt:

„Das heißt, dass wir hier in den letzten zwei Jahren Strukturen aufgebaut haben, das Anerkennungsverfahren, ja, zu integrieren in die Abläufe, die wir hier haben. Das heißt also organisatorisch auf der einen Seite, aber auch was die Beratungstätigkeit angeht“ (HWK, § 10).

Wie die befragte Vertreterin der zuständigen Stelle Handwerkskammer erläutert, war vorher deren Bearbeitung von Anerkennungsverfahren mit anderen Tätigkeiten integriert:

„Die klassische Vorläuferfunktion ist eigentlich unser Servicecenter, wo alle Beratungen rund um das Thema Handwerk, Selbstständigkeit, Berufszugang und dergleichen möglich ist. Und im speziellen das Verfahren Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in Bezug auf die Rechtsgrundlage (...) Bundesvertriebenengesetz“ (HWK, § 46).

„Wobei es damals die Anerkennungsstellen, die es jetzt in den Kammern gibt, ja noch nicht gegeben hat, weil das vor dem Gesetz war“ (ZAA 4, § 106).

Organisationsanpassungen in dieser Form gibt es auch bei einer anderen zuständigen Stelle, mit der wir gesprochen haben.

„Und ein(e) Teil(aufgabe) des Landesinstitutes (Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung) im Lehrerprüfungsamt war die Anerkennung der ausländischen Lehramtsqualifikationen. (...) Wir hatten den Eindruck, (...) dass es dort nicht optimal gelöst war, die Anbringung. Und haben deswegen entschieden, wir wollen das etwas ministerieller machen. Und wie immer, wenn man das tut, behält man die Aufgabe auch. Und insofern habe ich die dann also auch noch als Sonderaufgabe dann dazu bekommen. So bin ich also zu diesem Aufgabengebiet dann gekommen. Also als Auskopplung aus dem Landesinstitut und (...) hier dann versehen mit relativ hohen Weihen, da das doch also ein wichtiges Thema ist“ (BSB, § 16).

Ausgliedert wurde also die Anerkennung ausländischer Lehramtsqualifikationen aus einem Dienstleistungszentrum der Behörde für Schule und Bildung, um diese Aufgabe in die Ministerialverwaltung selbst einzugliedern. Bei den Industrie- und Handelskam-

mern als zuständige Stellen für die Anerkennung von Berufsabschlüssen, deren Referenzberuf ein Beruf nach dem BBiG ist, gibt es eine bundesweite Organisationslösung – die IHK FOSA (Foreign Skills Approval), „das bundesweite Kompetenzzentrum der deutschen Industrie- und Handelskammern für die Prüfung und Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse“ (Website).⁹ Organisationsveränderungen – neue Organisationseinheiten, Veränderungen von Zuständigkeiten und Organisationsabläufen – sind ein wichtiger Teil des Wandels institutioneller Strukturen der Anerkennung bei den zuständigen Stellen.

Verfahrensänderungen

Nicht in jeder zuständigen Stelle finden Organisationsveränderungen statt, aber die Verwaltungsverfahren werden verändert, so bei der Anerkennungsstelle für die Gesundheits- und Pflegeassistenz.

Interviewer: „Diese Zuständigkeit, ergab sich die erst durch das Anerkennungsgesetz oder waren Sie schon, war die Behörde schon vorher für Anerkennungen zuständig?“

Interviewte: „Ja, dadurch, dass wir für das ganze Berufsbild zuständig sind, ergibt sich das und es gab eben auch schon vor dem Hamburger Anerkennungsgesetz schon die Möglichkeit, dass Bildungsabschlüsse aus dem Ausland hier anerkannt wurden, nur eben nicht im geregelten Verfahren, wie wir das jetzt haben“ (BGV-GPA, §§ 21f.).

Die gesetzlichen Veränderungen definieren Verfahren und Verfahrensalternativen der Anerkennung, die die Verwaltungsvorgänge rationalisieren und dadurch auch für die Verwaltung berechenbarer machen.

Bedeutung der Beratung zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Mit dem HmbBQFG ist auch das Anerkennungsberatungsgesetz in Kraft getreten, mit dem ein Rechtsanspruch auf Beratung festgeschrieben worden ist (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Beratungsanspruch in Hamburg

Inhaberinnen und Inhaber ausländischer Berufsqualifikationen haben einen Anspruch auf Beratung, wenn sie

- a) ihren Hauptwohnsitz in der Freien und Hansestadt Hamburg haben oder
 - b) substantiiert die Absicht darlegen, in der Freien und Hansestadt Hamburg einer ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation entsprechenden Erwerbstätigkeit nachgehen zu wollen.
-

Quelle: Anerkennungsberatungsgesetz § 1, Abs. 1.

Damit ist die von Experten betonte besondere Rolle der Beratung für die Anerkennungsverfahren (s.o.) in Hamburg auch rechtlich fixiert worden. Beratung spielt auch bei den zuständigen Stellen eine große Rolle. Im Anerkennungsberatungsgesetz ist jedoch festgehalten worden, dass der Rechtsanspruch auf Beratung durch eine Beratungsstelle eingelöst werden soll, die „organisatorisch und personell unabhängig von den Stellen (berät), die über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen oder deren Anerkennung entscheiden“ (Anerkennungsbera-

⁹ <http://www.ihk-fosa.de> (Abruf 10/2013).

tungsgesetz § 1, Abs.3). Diese Stelle ist die *Zentrale Anlaufstelle Anerkennung der Diakonie Hamburg*.

In den Stellen, die über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen oder deren Anerkennung entscheiden, also in den sog. zuständigen Stellen, wird ebenfalls beraten. Eine zuständige Stelle, mit der wir gesprochen haben, hat festgelegt: „*Es ist immer eine Beratung dabei, also das persönliche Erscheinen ist zwingend*“ (BGV-GPA, § 36). Eine andere Stelle legt großen Wert auf die persönliche Beratung, eine dritte Stelle plant, an einem wichtigen Gabelungspunkt des Anerkennungsverfahrens die Beratung zwingend vorzuschreiben und die vierte zuständige Stelle hat festgestellt, dass die Beratung, obwohl nicht vorgeschrieben, „*immer in Anspruch genommen*“ wird (BGV, § 240).

Diese Beratungen markieren einen Wandel in der Anerkennungsberatung. Aus der Sicht der Diakonie wird das verständlich.

„*Und dann ist damals schon im Prinzip der Wunsch im Diakonischen Werk entstanden, ein Nachfolgeprojekt zu entwickeln, das vor allem eben auch Beratung anbietet, spezialisierte Beratung. Also die Erfahrung war aus der allgemeinen Migrationsberatung, die es ja auch im Diakonischen Werk gibt, dass diese Fälle dann für die allgemeine Migrationsberatung oft zu komplex werden*“ (ZAA 1, § 38).

Mit der spezialisierten, im Gegensatz zur allgemeinen Beratung ist die Beratung von beruflich qualifizierten Migrantinnen und Migranten gemeint, ob und wie sie auch in Deutschland in ihrem Beruf arbeiten können. Die Beratungsangebote der ZAA und der zuständigen Stellen unterscheiden nun zwischen Migrantinnen und Migranten ohne berufliches kulturelles Kapital, für die sie nicht zuständig sind, und Migrantinnen und Migranten mit beruflichem Kapital. Die Beratung der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung der Diakonie Hamburg zielt auf die größte Gruppe, nämlich auf *alle* beruflich qualifizierten Migrantinnen und Migranten, deren Berufsabschluss nicht rechtlich anerkannt ist oder nicht auf dem Arbeitsmarkt oder nicht im Beschäftigungssystem anerkannt wird. Die zuständigen Stellen haben unterschiedlich große Zielgruppen. Die Handelskammer ist für Migrantinnen und Migranten mit Berufsqualifikationen zuständig, die den deutschen Referenzberufen nach BBiG entsprechen (über 300 Ausbildungsberufe) und die Handwerkskammer für die mit Berufsqualifikationen zuständig, die den deutschen Referenzberufen nach HWO entsprechen (über 130 Ausbildungsberufe). Zu den größeren Zielgruppen gehören auch die Lehrer, deren zuständige Stelle im Amt für Bildung der Behörde für Schule und Berufsbildung verortet ist. Im großen Feld der Gesundheitsberufe verteilen sich die Zuständigkeiten über mehrere Stellen der Behörde für Gesundheit und Versorgung. Bei den vier von uns interviewten zuständigen Stellen schwankte die Zahl der Beratungen zwischen 490 und 50, die ZAA beriet bis Ende 2012 2192 Personen.

Die Arbeit der Anerkennung

Dreh- und Angelpunkt der Anerkennung ausländischer Abschlüsse ist der Referenzberuf oder der Referenzabschluss. Die Referenz ist das deutsche System der schulischen Zugangsberechtigungen zu Ausbildungszweigen, der beruflichen Ausbildungen und der Hochschulabschlüsse. Darauf bezieht sich die Beratung, die Erstellung und Prüfung der Antragsunterlagen, die Gleichwertigkeitsprüfung, die Anerkennung und

die Anpassungsqualifizierung oder die Kenntnisprüfung. Diese Arbeit der Anerkennung wird durch ein Anerkennungsnetzwerk geleistet, das aus vielen Organisationen unterschiedlicher Couleur besteht.

1. Das Anerkennungsnetzwerk, das sich herausbildet, beginnt mit der ZAA der Diakonie, die als neutrale Stelle Beratungen durchführt und als Verwaltungshelfer für das Stipendienprogramm der Freien und Hansestadt Hamburg agiert.
2. Es wird mit den zuständigen Stellen fortgesetzt, die sowohl beraten als auch über Anerkennungsanträge entscheiden.
3. Da ein Großteil der Antragstellenden einen Hochschulabschluss hat, wird in das Netzwerk die *Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)* der Kultusministerkonferenz in Bonn einbezogen. Sie führt sog. Zeugnisbewertungen durch, d.h. sie bewertet die ausländischen akademischen Abschlüsse im Vergleich mit den inländischen akademischen Abschlüssen. So läuft in Hamburg bei den reglementierten ärztlichen Berufen der Weg der Anerkennung immer über die ZAB, um dann aber in der zuständigen Stelle der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz entschieden zu werden.
4. Wenn dann in einem Anerkennungsbescheid Defizite der Antragstellerin bzw. des Antragstellers aufgeführt werden, dann müssen diese Defizite durch Anpassungsqualifizierungen oder Prüfungen kompensiert werden. Hier kann es sich um sprachliche oder fachliche Defizite handeln. Die Qualifizierungen wiederum müssen von freien Trägern oder von staatlichen Trägern der Regelausbildung durchgeführt werden. Da gibt es die Träger, die allgemeine, auf bestimmte Sprachniveaus bezogene Sprachkurse und fachlich spezifische Sprachkurse anbieten (z.B. „Kommunikationstraining Deutsch für Ärzte“). Es gibt Anpassungslehrgänge etwa für Sozialpädagogen oder für Hebammen und Krankenschwestern usw., sowohl von freien Trägern, wie auch von staatlichen, wie der Hochschule für Angewandte Wissenschaft in Hamburg. Wenn, wie bei den „Weltlehrern“, die das Amt für Bildung anerkennt, die Anpassungsqualifizierung in einem befristeten Angestelltenverhältnis erfolgt, dann ist auch gleich die Frage der Finanzierung gelöst (oder teilweise gelöst).
5. Auch wegen der Prüfungen werden andere Organisationen in die Arbeit der Anerkennung einbezogen. Für die Kenntnisprüfungen von Ärzten ist dies etwa die Ärztekammer und für sog. fundierte Kenntnisprüfungen ist dies auch das Universitätskrankenhaus Eppendorf. Bei der Prüfung zur Anerkennung als Gesundheits- und Pflegeassistent sind dies auch Heime der stationären Altenpflege.
6. Ein Markenzeichen des *Hamburger Wegs zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse* ist die Möglichkeit, die *Kosten der Anerkennung* auf Seiten der Antragstellenden zu finanzieren. Dies ist deshalb wichtig, weil ein erheblicher Teil der Migrantinnen und Migranten, die die Beratung aufsuchen, arbeitslos ist¹⁰ oder über ein geringes Einkommen verfügt. Es gibt für die ZAA die Möglichkeit als Verwal-

¹⁰ In der Online-Befragung gaben 32% der Befragten, die sich zu ihrem Erwerbsstatus äußerten, an, dass sie „zurzeit arbeitslos oder arbeitssuchend“ seien.

tungshelfer der Hamburgischen Investitions- und Förderbank¹¹ - die Finanzierung von Kosten für das Anerkennungsverfahren bei der zuständigen Stelle, die Zeugnisbewertungen der ZAB, von Kosten der Anpassungsqualifizierungen samt Hilfen zum Unterhalt zu beantragen. Finanziert werden diese dann gemäß der „Richtlinie der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zur Gewährung von Stipendien und Zuschüssen zur Förderung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Stipendienprogramm)“.¹² Weiter gehört aber das Jobcenter team.arbeit.hamburg auch durch die Finanzierung von Anpassungsqualifizierungen zum Anerkennungsnetzwerk. Beim Jobcenter kann die Durchführung der Verfahren der Anerkennung des ausländischen Abschlusses eines ALG II-Empfängers zum Bestandteil einer Eingliederungsvereinbarung gemacht werden und in diesem Zusammenhang können die Kosten der Anerkennung auch finanziert werden.

7. Jobcenter und Agentur für Arbeit gehören aber auch deshalb zum Anerkennungsnetzwerk, weil von ihnen inzwischen routinemäßig Migrantinnen und Migranten mit ausländischem Abschluss zur Beratung an die ZAA verwiesen werden. Auch hier handelt es sich um einen institutionellen Wandel, in dem vorherige Handlungsrou-tinen verändert worden sind. So hatte eine ZAA-Klientin in der Zeit vor der Einfüh-rung der Anerkennungsgesetze noch die Erfahrung gemacht, dass sie routinemä-ßig auf un- und angelernte Arbeitstätigkeiten verwiesen wurde:

„Und nach dem Gespräch im Jobcenter wurde mir erklärt: Es tut uns richtig leid, aber wir können Ihnen nicht helfen. Wenn Sie einmal ein Studium selbstständig geschafft haben, schaffen Sie das noch einmal ohne unsere Hilfe. Sonst müssen Sie putzen gehen“ (ZAA_Klientin 1, § 75). Andere Klienten berichten, dass das Jobcenter ihnen die Beratung der ZAA empfohlen habe.

8. Die Veränderung von Handlungsrou-tinen gegenüber Migrantinnen und Migranten mit ausländischen Berufsabschlüssen im Jobcenter kommt nicht von ungefähr. Zu den Aufgaben der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung der Diakonie Hamburg ge-hört nicht nur die Beratung der Migrantinnen und Migranten, sondern auch der Aufbau des Anerkennungsnetzwerks und die Durchführung von Schulungen. So führen die Mitarbeiterinnen der ZAA bei den Jobcentern Schulungen zur Anerken-nung ausländischer Abschlüsse durch. Auf diesen Schulungen werden auch die Handlungsmöglichkeiten der Jobcentermitarbeiter behandelt.
9. Diejenigen, die die Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses in Hamburg suchen, können dieses Anerkennungsnetzwerk von verschiedenen Punkten aus betreten. Sie können z.B. vom Jobcenter im Zuge einer Eingliederungsvereinba-rung in die Beratung und dann in den Anerkennungsprozess und ggfs. Qualifizie-rungsprozess gehen. Sie können über die Zentrale Anlaufstelle zum Anerken-nungsprozess kommen. Andere wiederum gehen den direkten Weg über die zuständigen Stellen.

¹¹ Bis zum 31. Juli 2013 hieß diese städtische Förderbank noch „Wohnungsbaukreditanstalt“ (WK).

¹² <http://www.ifbhh.de/studium/erkennung-abschluesse/> (Abruf: 11/2013).

4 Hamburger Wege zur Anerkennung

Wir haben bislang einen Blick auf die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse als gesellschaftliches Problem geworfen, die mehrfache Bedeutung dieser Anerkennung skizziert und den institutionellen Wandel hin zu einem Hamburger Anerkennungsnetzwerk angerissen. Wir möchten nun Hamburger Wege zur Anerkennung aus einem bestimmten Blickwinkel vorstellen, in dem wir die Klienten in den Mittelpunkt stellen, also die beruflich qualifizierten Migrantinnen und Migranten, die die Anerkennung eines im Ausland erworbenen Berufsabschlusses anstreben.

Anerkennungssuchende

Wie oben bereits erwähnt, sind die Zahlen über die Größenordnung des betroffenen Personenkreises spärlich und unscharf. Die Größenordnung des Personenkreises können wir auch nicht für die Freie und Hansestadt Hamburg angeben. Aus der Beratungspraxis der ZAA Diakonie Hamburg und aus unserer Online-Befragung von ZAA-Klienten haben wir immerhin einen Überblick über diejenigen Migrantinnen und Migranten, die die Beratung der ZAA aufgesucht haben und können sie dem Personenkreis gegenüberstellen, der an der Online-Befragung teilgenommen hat.



Tabelle 4: Personenkreise nach ZAA-Statistik und Online-Befragung

Die durchschnittliche Beratungsklientin der ZAA	Die Durchschnittsbefragte
...ist weiblich (66%)	...ist weiblich (71%)
...ist 36,4 Jahre alt beim ersten Beratungstermin	...ist 35,9 Jahre alt beim ersten Beratungstermin
...lebt seit 8 Jahren in Deutschland	...lebt seit 7 Jahren in Deutschland
...ist in einem Drittstaat geboren (nicht in der EU): 79%	...ist in einem Drittstaat geboren (nicht in der EU): 74%
...hat (mindestens) einen akademischen Abschluss (72,2%)	...hat ein oder zwei berufsqualifizierende Abschlüsse <i>an einer Universität</i> im Ausland erworben (77,7%)
...hat 7,3 Jahre Berufserfahrung [im Aus- und/oder Inland] gesammelt, wenn sie beruflich tätig war, rechnet man die Befragten ohne Berufserfahrung mit, dann ist der Durchschnitt 6,3 Jahre	...hat im Ausland schon 8 Jahre Berufserfahrung im erlernten Beruf gesammelt, wenn sie beruflich tätig war, rechnet man die Befragten ohne Berufserfahrung mit, dann ist der Durchschnitt 6,7 Jahre
	...hat aber zu 69% einen unbefristeten Aufenthaltsstatus (z.B. als Deutsche, als EU-Bürgerin, als Inhaberin einer Daueraufenthaltslaubnis EG)
	...hat aber keine Berufserfahrung im erlernten Beruf in Deutschland (70,3%)
<i>Quelle: Projektstatistik der ZAA, Stand 12/2012.</i>	<i>Quelle: Online-Befragung 2013.</i>

Ein Vergleich der ZAA-Projektstatistik und der Online-Befragung zeigt, dass mit der Online-Befragung die Beratungsklientel gut erfasst wurde. Die Befragten sind im Durchschnitt etwas jünger, etwas kürzer in Deutschland, etwas besser qualifiziert und haben etwas mehr Berufserfahrung. Dies deutet darauf hin, dass die Online-Befragung für sie von höherem Interesse war, weil die Zuwanderung kürzer zurückliegt und die berufliche Integration möglicherweise auch einen höheren Stellenwert hat. Die beobachtete Verzerrung ist gleichwohl nicht groß.

Zwei nur in der Online-Befragung erhobene Informationen offenbaren ein Drama der beruflichen Anerkennung der Zugewanderten. Drei Viertel der Befragten bzw. der Beratenen sind von der Drittstaatendiskriminierung betroffen, die vor den Gesetzesänderungen im Jahr 2012 die Anerkennung von Abschlüssen, die in diesen Drittstaaten erworben wurden, in bestimmten Berufen unmöglich machte. So konnte bislang kein türkischer Arzt eine Approbation erhalten, selbst wenn er in Deutschland studiert hat-

te.¹³ Außerdem hatten Drittstaatenangehörige keinen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren. Es handelt sich bei diesen Zugewanderten um Personen im besten Erwerbsalter, versehen mit akademischen berufsqualifizierenden Abschlüssen, die auch noch mehrere Jahre Berufserfahrung vorzuweisen haben. Aber in Deutschland konnten über 70 Prozent der Befragten nicht in ihrem Beruf arbeiten, obwohl sie im Durchschnitt seit sieben Jahren in Deutschland lebten.

Anerkennungserfolge und deren Bedeutung für die Klienten

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

Tabelle 5: Ausgang des Anerkennungsverfahrens

	Anzahl	Prozent
Ja, die Anerkennung mindestens eines beruflichen Abschlusses wurde erreicht	110	55,84
Teilweise Anerkennung	42	21,32
Das Verfahren ist noch offen	20	10,15
Nein, die Anerkennung wurde abgelehnt	25	12,69
Summe	197	100,00

Quelle: Online-Befragung.

Wie wichtig die Anerkennung für die Beratungssuchenden ist, zeigt sich daran, dass das anerkannt werden oder nicht anerkannt werden mit der Bewertung der Lebenssituation bei den Befragten deutlich zusammen hängt. Über drei Viertel der „Zufriedenen“ hatte eine vollständige Anerkennung des im Ausland erworbenen Schulabschlusses erreicht; unter Einschluss derjenigen mit einer teilweisen Anerkennung sind es etwa 90 Prozent, und umgekehrt sind zwei Drittel der Personen, deren Abschlüsse anerkannt worden sind, mit ihrer Lebenssituation insgesamt zufrieden. Diese Zusammenhänge sind statistisch signifikant.

¹³ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/03/2011-03-23-neues-gesetz-erkennungung-auslaendischer-abschluesse.html> (Abruf 10/2013).)



Tabelle 6: Anerkennungserfolg und Lebenszufriedenheit

Ich bin mit meiner Lebenssituation insgesamt...	Anerkennungserfolg			
	Ja	Teilweise	Offen	Nein
...zufrieden	63	17	5	3
...weder - noch	16	14	8	10
...unzufrieden	18	5	4	10
	97	36	17	23

Dargestellt ist die Zahl der antwortenden Personen. Fischer's exact test: 0.000

Quelle: Online-Befragung.

Das verwundert nicht, weil unsere Hypothese, dass die Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses zum Kampf um die soziale Identität der Anerkennungssuchenden gehört, einen solchen Zusammenhang vermuten ließ. Gestützt wird diese Vermutung noch durch das folgende Befragungsergebnis, das die herausragende Bedeutung der Anerkennung unterstreicht:

Tabelle 7: Subjektive Bedeutung der Anerkennung

Wie wichtig ist Ihnen eine Anerkennung Ihres beruflichen Abschlusses / Ihrer beruflichen Abschlüsse in Deutschland?	Angaben in Prozent (N=345)
1 – Sehr wichtig	81,4
2	7,0
3	5,5
4	1,4
5 – Sehr unwichtig	2,9
Ich weiß nicht	1,7

Quelle: Online-Befragung.

Für mehr als 88 Prozent der Befragten war die Anerkennung „wichtig“ oder „sehr wichtig“, und teilweise auf dem Bedeutungsniveau sehr grundlegender Lebensziele. Um es in den Worten eines Ingenieurs zu sagen, der von der ZAA beraten worden war: *„Ich habe mich immer dagegen (entschieden), weil meine Ehe ging auch zu Brüche dadurch, einen Dönerladen aufmachen oder Taxi fahren oder was anderes, ich wollte halt in dieser Richtung halt mein Geld verdienen und in dieser Richtung auch die Anerkennung bekommen“* (ZAA Klient 11, § 36).

„Altfälle“ der Anerkennung vor BQFG und HmbBQFG

Seit durchschnittlich sieben oder acht Jahren leben die Migrantinnen und Migranten, die in die ZAA zur Beratung kamen, in Deutschland. Einige davon schon seit Jahrzehnten. Lange Zeit spielte die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikatio-

nen dieser Migrantinnen und Migranten keine Rolle im politischen Diskurs und die Versuche vieler Migrantinnen eine Anerkennung ihrer Abschlüsse zu erreichen, liefen auf Grund.

Frau A: „Zehn Jahre, die Hamburg nicht mein Diplom anerkennen möchte, habe ich nicht verloren. Ich habe meine Familie begründet, zwei Kinder großgezogen. Und ich habe immer gefragt, ob etwas mit der Anerkennung kommt. War immer negative Antwort, ja?“ (ZAA Klientin 1, § 32).

Frau A hatte versucht, vor der Veränderung der Gesetzeslage ihren akademischen Abschluss, den sie in Russland erworben hatte, anerkennen zu lassen. Aber als Russin war sie eine sogenannte Drittstaatenangehörige, sie konnte sich nicht auf die Anerkennungsmöglichkeiten berufen, die Einwanderer aus der EU, der Schweiz oder Aus- und Übersiedler im Sinne des Bundesvertriebenengesetzes beanspruchen konnten. Diese *Drittstaatsdiskriminierung* führte automatisch dazu, dass mit der Veränderung der Gesetzeslage, also mit der – allerdings unvollständigen – Aufhebung der Drittstaatsdiskriminierung, die große Gruppe der *Altfälle*¹⁴ entstand, die dann an den neuen Anerkennungsverfahren teilnahmen.

Unter den Teilnehmenden unserer Online-Befragung war diese Gruppe die größte. Wir können die Größe dieser Gruppe auf der Grundlage ihrer Angaben zum Einwanderungszeitraum abschätzen. Als Stichtag für die Trennung von Altfällen und Neufällen nehmen wir den Tag, an dem die Zentrale Anlaufstelle Anerkennung der Diakonie Hamburg offiziell ihre Arbeit aufgenommen hat. Zwar war im Oktober 2010 die neue Gesetzgebung zur Berufsqualifikationsfeststellung noch nicht verabschiedet, aber in Hamburg wurden mit der Einrichtung der ZAA Verfahren und Angebote für Migrantinnen und Migranten im Hinblick auf die kommende Gesetzgebung entwickelt.

Nach dieser Stichtagregelung gehören 242 Befragte zu den Altfällen und 125 Befragte zu den Neufällen,¹⁵ anders gesagt: 65,9 Prozent der Befragten gehören zur Gruppe der Altfälle.

Das oben angesprochene Drama der beruflichen Anerkennung der Zugewanderten in Hamburg ist zu einem guten Teil ein Drama der sog. Altfälle. Viele dieser beruflich qualifizierten Migranten und Migrantinnen konnten nicht in ihrem Beruf arbeiten, sei es, dass sie zu diesem Beruf, weil er reglementiert ist, Zutrittsverbot hatten, sei es, dass ihr Abschluss im Beschäftigungssystem faktisch nicht anerkannt wurde. Auch zum Zeitpunkt der Befragung arbeiteten noch 75,8 Prozent dieser Befragten, wenn sie berufstätig waren, nicht im eigenen Beruf.

So erlebte es ein türkischer Wirtschaftswissenschaftler, den schwierige Lebensumstände zum angelernten Fabrikarbeiter in Hamburg gemacht hatten, als er für seinen Abschluss eine beglaubigte Übersetzung anfertigen ließ:

„Aber danach bin ich beim Personalbüro gewesen, ich hatte mein Diplom und so weiter mitgenommen. Ich hatte dann immer Hoffnung gehabt, vielleicht, wenn ich denen

¹⁴ Wir sprechen von „Altfällen“ dann, wenn potenzielle Beratungsfälle vorhanden waren, bevor die gesetzlichen Grundlagen und die Beratungsinfrastruktur in Gestalt der ZAA bestanden. Entsprechend sprechen wir von „Neufällen“, wenn Zuwanderer mit Beratungsbedarf nach Hamburg kommen und auf eine Beratungsstruktur treffen. Die Kapazität der Beratung darf nicht nur auf „Neufälle“ bezogen sein, sondern muss, solange es sie gibt, auch die „Altfälle“ bearbeiten können.

¹⁵ 189 Befragte haben diese Frage nicht beantwortet.

mein Diplom, das übersetzte Diplom, dann da zeige, habe ich dann Möglichkeiten bisschen weiter zu kommen. Aber die haben gesagt, es gilt in Deutschland dieses Diplom überhaupt nicht. Das ist nicht anerkannt. Wir können nichts machen“ (ZAA Klient 7, § 30).

Was der Arbeitgeber hätte machen können, wäre ganz einfach gewesen, er hätte Herrn G gemäß seiner Qualifikation befördern können. Denn es liegt im Dispositionsrecht des Arbeitgebers einen türkischen Betriebswirt mit einem deutschen Betriebswirt in seinem Unternehmen gleichzustellen. Da Betriebswirte nicht zu den reglementierten Berufen gehören, bedurfte es einer staatlichen Anerkennung von Herrn Gs Diplom überhaupt nicht. Hier verweigerte also der Arbeitgeber die Anerkennung und nicht der Staat.

Anders lag der Fall bei Herrn K, einem iranischen Maschinenbauingenieur. Auch Ingenieure können wie Betriebswirte ohne besondere Anerkennung in Deutschland tätig werden. Herr K hatte sogar einen Arbeitgeber, der ihn als Fachmann einstellen wollte. Hier aber verhinderte der Aufenthaltsstatus die Einstellung. Der Aufenthaltsstatus spielt oft eine wichtige Rolle in diesen berufsbiografischen Erzählungen – für die Männer auch mit dem Hintergrund des drohenden Wehrdiensteinsatzes im Heimatland bis zum Kriegseinsatz. Wenn etwa aus der Not heraus von einem Touristenvisum zum Aufenthalt zwecks Studium gewechselt wird, verhindert der letztere Aufenthaltsstatus wiederum eine Vollzeittätigkeit. Das zweite Hindernis für Herrn K war die damalige Inkompatibilität von weiten Teilen der deutschen akademischen Ausbildung vor den Bologna-Reformen mit den Ausbildungsprofilen und Abschlüssen der Hochschulen vieler anderer Länder.

„Weil hier heißt es nicht Ingenieur oder Bachelor of Science, damals gab es nur Diplom-Ingenieure, dieses einmalige Insel, was Wissenschaft angeht, in der Welt“ (ZAA Klienten 11, § 14).

Seine Bemühungen seinen Abschluss als Maschinenbauingenieur „einzudeutschen“, Teile seines iranischen Studiums durch Hochschulen anerkennen zu lassen und durch zusätzliches Studium an einer deutschen Universität oder Fachhochschule zum Diplom-Ingenieur zu werden, wurden immer wieder abgewiesen. Zuletzt verweigerte ihm eine Fachhochschule die Anerkennung seines Ingenieurstudiums als Vordiplomsleistung.

Der Fehlschlag dieser Bemühungen zeigt auch – drittes Hindernis – die *fehlende Verfahrenssicherheit* für die Anerkennung von Abschlüssen und von Studienleistungen.

„Ich habe (mich) immer an die Schulbehörde (Hochschulamt?) gewandt (zwecks Anerkennung). Die letzte Version war dann, versuchen Sie es mit der Fachhochschule, meinerwegen da vielleicht erkennen sie etwas an“ (ZAA Klienten 11, § 16).

Es gab also verschiedene „Versionen“ von möglichen Verfahren. Die Behörde selbst war nicht die Herrin des Verfahrens, konnte keine Entscheidungen über die Anerkennung des Ingenieurabschlusses bzw. die Anerkennung von Studienleistungen im ingenieurwissenschaftlichen Fach treffen, sondern nur Ratschläge geben („*versuchen Sie es mit der Fachhochschule*“) - die Möglichkeiten des Hochschulamtes endeten bei der Hochschulautonomie.

Und schließlich hat dieser Fall noch die Besonderheit, dass zwar die Berufsausübung von Ingenieuren nicht reglementiert ist, aber der Titel „Ingenieur“ geschützt ist. *„Ich durfte mich auch nicht Ingenieur nennen, wenn ich irgendwo arbeiten wollte, auch Teilzeit, wegen Bürokratie hier“ (ZAA Klient 11, § 8)* – genauer gesagt, wegen des Titelschutzes. Herrn K wurde von der zuständigen Stelle, dem heutigen Hochschulamt der Behörde für Wissenschaft und Forschung, nicht der Titel „Ingenieur“ verliehen.

In den Interviews mit den zuständigen Stellen wurde besonders bei der Behörde für Schule und Berufsbildung und der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz auf die Altfälle der Lehreranerkennung und der Anerkennung der Ärzte hingewiesen. Dass eine Migrantin zu den Altfällen gehört, heißt nicht, dass sie deshalb nicht in ihrem erlernten Beruf arbeitet, es kann auch heißen, dass sie diese Arbeit zu schlechteren Bedingungen verrichtet als beispielsweise ihre Kollegen, die als Lehrer mit einem Hamburger Lehramt dauerhaft im Schuldienst tätig sind.

„Aber wir sind noch dabei, auch Altfälle abzuarbeiten, die sich bewerben, die also teilweise seit 15 Jahren für schlechte Besoldung im Hamburger Schuldienst arbeiten und jetzt die Chance haben, zu sagen: Hier, ich arbeite erfolgreich. Ich habe eine türkische Lehramtsqualifikation und arbeite hier in meinem studierten Fach und dem anderen Fach, wo ich inzwischen die Qualifikation erworben habe. Und ich kriege nur E9“ (BSB § 172).¹⁶

Andere, Frauen zumal, arbeiten, weil ihre Lehramtsqualifikation nicht anerkannt worden war, im frühpädagogischen Bereich. Zu den signifikanten Gruppen, die nicht im pädagogischen Bereich arbeiten, gehören Taxifahrer:

„Und diese Gruppe ist eben so klein nicht. Und da sind Taxifahrer überproportional. (...) Aber es sind eben in der Tat Taxifahrer dabei, die nichts anerkannt gekriegt haben. Weil man gesagt hat: Mit Drittstaaten, das geht hier nicht“ (BSB § 192).

Bei den Ärzten gab es vor dem BQFG für Drittstaatenangehörige nicht die Möglichkeit, die Approbation als Ärztin oder Arzt zu erhalten. Auch das hieß wiederum nicht, dass diese Ärzte nicht als Ärzte gearbeitet hätten.

Herr X: „Die also schon länger hier sind, die konnten früher die Approbation - wie das heute geht - nicht beantragen, vor dem 01.04. Sondern konnten hier nur ärztlich tätig werden mit einer Berufserlaubnis, befristet.“

Interviewer: „Richtig. Zwei Jahre, nicht?“

Herr X: „Heute ist es zwei Jahre. Früher ging es - vor dem 01.04. letzten Jahres - bis zu sieben Jahren“ (BGV §§ 45-49).

EU-Bürger und Schweizer Staatsangehörige konnten schon vor den Anerkennungsgesetzen die Approbation als Arzt beantragen.

Wege zur Anerkennung im neuen Verfahren

Wir werden im Folgenden anhand einiger Beispiele überprüfen, wie und ob entscheidende Probleme der alten Verfahren wie Drittstaatendiskriminierung, Verfahrensunsicherheit, fehlende Beratungskompetenz, fehlende

¹⁶ Das ist kein Sonderfall. Polnische Elektroinstallateure, die zur Bestätigung der Gleichwertigkeit ihrer Qualifikation zur zuständigen Stelle der Handwerkskammer Hamburg kommen, sind in der Regel als schlechter bezahlte Elektrohelfer beschäftigt (HWK § 154).

spezialisierte Anpassungslehrgänge und Finanzierungsprobleme im neuen Verfahren gelöst worden sind.

Neue Wege für Ärzte

Ärzte benötigen in Deutschland eine Approbation, um als Arzt selbständig tätig sein zu können. Für EU/EWR/Schweiz-Abschlüsse gilt in der Regel das Verfahren der automatischen Anerkennung nach der Richtlinie 2005/36/EG: der Abschluss wird ohne eine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung anerkannt.¹⁷ Anders ist es bei denjenigen, die ihren Abschluss in einem Drittstaat erworben haben. Hier erfolgt eine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung.

Frau Y: „Unser Verfahren ist im Grunde genommen so aufgebaut, dass uns die Unterlagen eingereicht werden. Dann schicken wir das bei Drittstaatlern in der Regel an die ZAB.“

Interviewer: „Wegen der Zeugnisbewertung?“

Frau Y: „Genau. Wegen der Zeugnisbewertung. Die brauchen ja (...) schon fast zwei bis drei Monate, bevor wir da eine Antwort kriegen. Wenn uns dann dort das formale Okay gegeben wird, müssen wir in die materielle Gleichwertigkeitsprüfung einsteigen“ (BGV §§ 192-196).

Das „formale Okay“ der **Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)** in Bonn wird dann nicht gegeben, wenn dort festgestellt wird, dass die im Ausland durchgeführte medizinische universitäre Ausbildung nicht abgeschlossen worden ist oder nicht akademisch war – dann ist die formale Gleichwertigkeit des beruflichen Abschlusses der Migrantin nicht gegeben.

„Wenn uns dann dort das formale Okay gegeben wird, müssen wir in die materielle Gleichwertigkeitsprüfung einsteigen. Und die hat die Schwierigkeit - (...) - dass uns dafür vernünftige Stunden und Fächerübersichten vorliegen müssen, die eben auch zum Beispiel die entsprechenden Zeitstunden ausweisen. Also da sind ja auch große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, wie solche Übersichten aufgebaut sind. Und dann steigen wir in die materielle Gleichwertigkeitsprüfung ein“ (BGV § 196).

In Hamburg wird als Vergleichsmaßstab für die Gleichwertigkeitsprüfung, wie erwähnt, der Fächerkanon des Universitätsklinikums Eppendorf angelegt. Werden Unterschiede zu diesem Maßstab festgestellt, ist zu entscheiden, ob es sich um *wesentliche* Unterschiede handelt. Wesentliche Unterschiede können aber immer noch über Berufserfahrung kompensiert werden. Bei der Gleichwertigkeitsprüfung wird nicht nur recherchiert und dann nach Aktenlage entschieden, sondern es wird auch versucht, unklare Sachverhalte mit Hilfe der Antragstellenden aufzuklären. Am Ende wird jedenfalls von der zuständigen Stelle über den Antrag auf Approbation entschieden. Die Approbation kann entweder erteilt werden oder es wird ein „wesentlicher Unterschied“ festgestellt. Um die Approbation trotz wesentlicher Unterschiede zu erlangen, müssen Antragstellende eine theoretische Kenntnisprüfung vor der Ärztekammer ablegen oder eine erweiterte Kenntnisprüfung vor der Ärztekammer, aber am Universitätskrankenhaus Eppendorf ablegen, denn diese Prüfung enthält auch praktische Anteile.

¹⁷ Siehe http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/arzt_aerztin.php (Abruf 10/2013).

Zur Vorbereitung auf diese Kenntnisprüfungen gibt es Anpassungsqualifizierungen. In Hamburg führt etwa der Träger Interkulturelle Bildung Hamburg¹⁸ einen 12monatigen Kurs durch, dessen Finanzierung bislang von der Otto-Benecke-Stiftung im Programm AQUA vermittelt wurde.¹⁹ Bei diesem Kurs wird die medizinische Fachsprache im deutschen Gesundheitswesen vermittelt und mit einer Sprachprüfung für das Niveau C1 abgeschlossen. Weiter gehören ein sechsmonatiges Praktikum in einer Klinik oder ärztlichen Praxis dazu, sowie die Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung. Für dieses Praktikum wird von der zuständigen Stelle eine Berufserlaubnis ausgestellt. Von einer interviewten Klientin der ZAA, die diese Maßnahmen durchlaufen hatte, wurde dieser Kurs sehr positiv bewertet. Der Kurs konnte ihr aus ihrer Sicht dazu verhelfen, ihren russischen medizinischen Abschluss als Kinderchirurgin zur – in Deutschland stärker nachgefragten – beruflichen Qualifikation als Allgemein- und Viszeralchirurgin auszuweiten. Das zweite wichtige Thema ist das des professionellen Sprachgebrauchs – ein Problem für *alle* Migrantinnen und Migranten, die in Deutschland gemäß ihrem im Ausland erworbenen Abschluss tätig sein wollen, aber besonders für diejenigen, die als Dienstleister mit Klienten arbeiten. Dienstleistungsberufe, wie die Gesundheitsberufe und die pädagogischen Berufe, aber auch viele kaufmännischen Berufe haben einen hohen Interaktionsanteil. Die Dienstleister, wie der Steuerberater, die Ärztin, die Lehrerin, der Fitnesscoach, interagieren mit ihren Klienten, und müssen sich mit diesen Klienten verständigen. Ein klassischer Bestandteil ärztlichen Handelns ist die Anamnese: *„Wir sprechen sehr viel über Medizin, über Anamnese, klinische - wie heißt das - wir hören Texte darüber, wie ein Arzt mit seinen Patienten spricht“* (ZAA Klientin 4, § 114). Im Vorbereitungskurs lernen die medizinischen Fachkräfte mit ausländischem Abschluss also wie man mit deutschsprachigen Patienten die Symptome und den Verlauf ihrer Krankheit erhebt und erfasst. Neben der Arzt-Patienten-Interaktion gehört zum professionellen Handeln auch die Interaktion mit den ärztlichen Kollegen und dem Pflegepersonal. Die Verständigung mit den Kollegen wird als einfacher als die Verständigung mit den Patienten erlebt: *„Mit Kollegen habe ich keine Probleme. Aber mit den Patienten muss ich auf Deutsch sprechen“* (ZAA Klientin 4, § 122). Deutsch heißt hier: mit Patienten muss eine umgangssprachliche Verständigung über Krankheitssymptome, Behandlungsschritte usw. möglich sein. Dass diese Hürde höher als die fachsprachliche Verständigung mit Kollegen ist, bestätigt die folgende Anekdote:

„Ist auch ein Fall berichtet worden aus einem Krankenhaus, wo dann eine russische Ärztin Vordergrunddienst hatte, und letztlich der Oberarzt doch kommen musste, weil eben einfach am Telefon die Frau ihm nicht vermitteln konnte, wo eigentlich jetzt das Problem war, bei dem Patienten“ (BGV § 471).

Ein Problem stellt bei diesen Kursen natürlich die Finanzierung dar, die durch die Kursteilnehmer zu erbringen ist. Nach Trägerangaben betragen die Kosten 7935,60 €.

Interviewer: „Gibt es eigentlich eine Finanzierung für solche Anpassungsqualifikationen?“

Frau Y: „Seitens der Behörde nicht“ (BGV §§ 455-456).

¹⁸ <http://www.ibhev.de/gwp.html> (Abruf: 10/2013).

¹⁹ Das Programm AQUA des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) ist zum 30.09.13 ausgelaufen. Die Otto-Benecke-Stiftung war der Programmträger dieser Förderungslinie (<http://www.aqua-programm.de/> Abruf: 10/2013.)



Finanziert werden die Kosten für diesen Vorbereitungskurs durch das Jobcenter (Bildungsgutschein) oder das Stipendienprogramm der Freien und Hansestadt Hamburg oder aus Bundesmitteln über das Förderprogramm AQUA ("Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt") des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Neue Wege für Lehrer

Im Unterschied zu den Ärzten gibt es für die Lehrer mit EU/EWR/Schweiz-Abschlüssen kein Verfahren der automatischen Anerkennung nach der Richtlinie 2005/36/EG. Auch für die EU-Bürger oder Eidgenossen wird geprüft, ob wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Lehrerberufsqualifikation und dem entsprechenden deutschen Abschluss (Referenzqualifikation) bestehen.²⁰ Wesentliche Unterschiede ergeben sich für Migrantinnen und Migranten mit einer ausländischen Lehrberufsqualifikation bereits dadurch, dass sie in der Regel nur in einem Schulfach ausgebildet sind.²¹ Auch sind die pädagogischen Anteile im Lehramtsstudium anderer Länder unterschiedlich: „in Italien ist der Pädagogik-Anteil im Studium viel geringer als in Deutschland“ (ZAA Klientin 6, § 173).

Für Lehrer und Lehrerinnen, die ihren Abschluss im Ausland erworben haben, gibt es eine eigene gesetzliche Grundlage, nämlich das „Gesetz zur Umsetzung des Hamburgischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes für Lehramtsbefähigungen“ (HmbBQFUG-Lehramt). Dort ist festgelegt:

„Wesentliche Unterschiede im Sinne des § 9 Absatz 2 HmbBQFG können sich aus fachwissenschaftlichen, fachdidaktischen, erziehungswissenschaftlichen und schulpraktischen Defiziten gegenüber der Lehrerausbildung in der Bundesrepublik Deutschland ergeben.“ (HmbBQFUG-Lehramt § 3, Abs.2)

In dieser Formulierung werden vier Quellen für wesentliche Unterschiede („zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden landesrechtlich geregelten Berufsbildung“, § 9 Absatz 2 HmbBQFG) benannt. Für die Beseitigung der wesentlichen Unterschiede gibt es wieder, wie in allen Anerkennungsverfahren, die prinzipielle Alternative, einen Anpassungslehrgang zu besuchen oder eine Eignungsprüfung (auch Kenntnisprüfung genannt, s.o.) abzulegen (HmbBQFG § 11, Abs.1). Etwas näher betrachtet gibt es aber, wie bei vier Quellen für wesentliche Unterschiede zu erwarten, doch mehr als nur zwei Verfahrensergebnisse von „anerkannten“ und „nicht anerkannten“ Abschlüssen.

- Die erste Möglichkeit ist eine Gleichstellung mit einem Hamburger zweiten Staatsexamen. Der *Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse in Hamburg* der Diakonie Hamburg (2013) weist darauf hin, dass es erst diese vollständige Gleichstellung mit dem zweiten Staatsexamen ermöglichen, dauerhaft in den Schuldienst übernommen zu werden (2013, S. 46). Dies betrifft etwa ein Viertel der Bewerberinnen und Bewerber (BSB § 80).

21 „Eine Ausnahme stellt Rumänien dar, hier umfasst die Ausbildung ebenfalls zwei Fächer“ (<http://www.berufliche-erkennung.de/index.php/beruflicheanerkennung/lehrerin>, Abruf: 10/2013).

- Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass nur *in einem Fach* eine Gleichstellung mit dem zweiten Staatsexamen vorgenommen wird. In Hamburg gibt es auch die Lehramtsbefähigung in nur einem Unterrichtsfach und diese erhalten die Antragstellenden durch diesen Bescheid. Dies trifft auf etwa 15 Prozent der Bewerberinnen und Bewerber zu.
- Die dritte Möglichkeit ist, dass Leistungen etwa auf dem Niveau des ersten Staatsexamens nachgewiesen werden. *„Und dann haben wir ein Viertel, wo wir sagen: Das entspricht einem ersten Staatsexamen und da fehlt (...) etwas anderes, so dass wir noch nicht das zweite Staatsexamen bescheinigen können. In aller Regel fehlt Schulpraxis“ (BSB § 84).*
- Die vierte Möglichkeit ist die Anerkennung für die akademische Disziplin, aber nicht die Lehrertätigkeit: *„Und dann haben wir auch einen Schwung, und das ist eben auch relativ viel, (...) wo wir (...) eine Teilanerkennung für ein Fach oder für Erziehungswissenschaften oder so etwas aussprechen, (...) wo noch nicht so viel da ist, aber eine Basis, um weiterzuarbeiten“ (BSB § 86).*
- Die fünfte Möglichkeit ist schließlich die Ablehnung des Anerkennungsbegehrens. *„Dass etwas vollständig negativ beschieden wird, also man gar nichts anerkennen kann, ist sehr selten“ (BSB § 74).*

Für die Fälle 3 und 4 gibt es unterschiedliche Angebote. Die Antragstellenden, die zur Fallgruppe 3 gehören, *„sind also dann diejenigen, die in unsere Anpassungsqualifizierungen können, wenn sie wollen. Also dafür sich bewerben können“ (BSB § 86).* Diese Anpassungsqualifizierungen dauern 12 bis 24 Monate und setzen das Große Deutsche Sprachdiplom des Goethe-Instituts oder einen gleichwertigen Nachweis der deutschen Sprachkompetenz voraus. Der erste Lehrgang mit 23 Teilnehmenden, die aufgrund der Gleichwertigkeitsbescheide im Verfahren nach der neuen Anerkennungs-gesetzgebung zur Fallgruppe 3 gehören, startete am 1. August 2013. Es gibt also noch keine belastbaren Erfahrungen mit diesem Lehrgang.

„Die unterrichten mit halber Stelle an einer Schule. Und im Umfang der zweiten halben Stelle nehmen sie an Coachings, Kursen, Seminaren, Modulen, Projekttagen und all solchen Maßnahmen teil. Sind zusammengefasst als Gruppe, haben eine Seminarlei-tung, die ihre Vorgesetzte ist und nur für sie zuständig ist“ (BSB § 242).

Die an diesem Lehrgang Teilnehmenden werden befristet angestellt. Bezahlt werden sie entsprechend den Anwärterbezügen im Vorbereitungsdienst, und damit unterhalb eines Mindestlohns von 8,50 € pro Stunde.

Dieser Lehrgang für die im Landesinstitut für Lehrbildung und Schulentwicklung intern als *Weltlehrer*²² bezeichneten Bewerberinnen und Bewerber um ein Hamburger Lehr-amt ist Teil des oben angesprochenen institutionellen Wandels der Anerkennung aus-ländischer Abschlüsse in Hamburg. Es war vor der veränderten Gesetzeslage in Ham-burg für EU-Bürger mit abgeschlossenem Lehrerstudium, aber ohne berufliche Praxis, durchaus möglich, sich erfolgreich für ein Referendariat zu bewerben, also für den 18monatigen Vorbereitungsdienst, den auch Bewerberinnen und Bewerber mit deut-

²² Lehrer mit Lehrerberufsqualifikationen aus aller Welt.



schem Lehramtsstudium, also mit erstem Staatsexamen, durchlaufen müssen, um ein vollgültiges Hamburger Lehramt zu erlangen.

„Und ich habe dann versucht, mich zu informieren, wie kann man hier in Deutschland eine feste Stelle bekommen, um Lehrerin zu werden. Und dann habe ich vom Referendariat gehört und ich habe mich für das Referendariat gemeldet und ich habe die Stelle auch ziemlich schnell bekommen“ (ZAA Klientin 6, § 43).

Diese EU-Bürger, die die vollständige Gleichstellung suchten, liefen im normalen Referendariat mit. Es gab keine Gruppe für die Betroffenen, keine eigene Seminarleitung, keine auf die Bedürfnisse und Ressourcen dieser Personen zugeschnittenen Maßnahmen. Eine von uns interviewte EU-Bürgerin im Referendariat erlebt dies als Vereinzelung und fühlte sich unter permanenter Beobachtung als Ausländerin, deren Muttersprache nicht Deutsch ist und der die Sozialisation durch deutsche Schulen als Schülerin und deutsche Universitäten als Studentin fehlt. Die Konstruktion des „Weltlehrer-Lehrgangs“ erscheint dazu geeignet zu sein, diese Probleme zu mildern.

Für die Fallgruppe 4 ist ein anderes Angebot vorgesehen, nämlich eine Weiterqualifizierung zum Master of Education. Dieses Angebot benötigt eine Integration der Universität Hamburg in das Anerkennungsnetzwerk. Die Universität musste akzeptieren, dass die von der zuständigen Stelle ausgesprochene Teilanerkennung eines Faches als Bewerbungsgrundlage für die Aufnahme in das Masterstudium in einem Fach ausreicht, sodass die Bewerberinnen und Bewerber sich nur noch für das Fach bewerben müssen, dass die Behörde für Schule und Berufsbildung nicht anerkannt hat. Das ist eine Ausnahme zur Regel, dass sich Bewerberinnen und Bewerber für den Master of Education mit zwei Unterrichtsfächern bewerben müssen. Auch dies ist ein Beispiel institutionellen Wandels der Anerkennungsverfahren. Bei diesen Fällen entscheiden nicht mehr zwei zuständige Stellen in nicht aufeinander abgestimmten Verfahren, die Bewerberinnen und Bewerber haben die Sicherheit, dass ihre Bewerbung für ein weiterqualifizierendes Studium, dass zum ersten Staatsexamen (Master of Education) führen soll, nur noch vom NC des zweiten Faches abhängig ist und nicht vom NC des ersten, bereits anerkannten Fachs.

Ein großes Problem bleibt die deutsche Sprachkompetenz. Von den Migrantinnen und Migranten mit ausländischer Lehrerqualifikation wird deutsche Sprachkompetenz auf höchstem muttersprachlichem Niveau erwartet. Für den Einstieg in die Anpassungsqualifizierungen muss das Große Deutsche Sprachdiplom des Goethe-Instituts oder ein gleichwertiger Nachweis vorgelegt werden. Anders bei den mit dem Hamburger Lehramt Gleichgestellten:

„Also bei denen, denen das zweite Staatsexamen beschieden wird, (...) wird die Sprache nicht überprüft. Weil das auch nicht erforderlich ist, das regelt der Markt. (...) Bei uns stellen in Hamburg die Schulleiter ein, die führen auch die Auswahlgespräche. Und wenn jemand im Auswahlgespräch nicht Deutsch sprechen kann, wird er nicht eingestellt“ (BSB §§ 164-166).

Faktisch übernimmt in diesen Verfahren die zuständige Stelle keine Verantwortung für die Sprachkompetenz der Bewerberinnen und Bewerber. Was passiert mit den gleichgestellten Bewerberinnen und Bewerbern, deren Sprachkompetenz sich als unzureichend erweist? Aber auch bei den anderen Verfahrensabläufen macht die zuständige Stelle keine Unterstützungsangebote für die deutsche Sprachkompetenz. Das



deutsche Sprachniveau wird vorausgesetzt und muss durch Testate belegt werden, aber Beratung und Finanzierung für Sprachkurse läuft über die ZAA der Diakonie.

Die deutsche Sprache im Unterricht ist offenbar ein großes Problem für Migrantinnen und Migranten, wenn selbst eine italienische Lehrerin im Vorbereitungsdienst, mit Deutsch und Englisch als Unterrichtsfächern, beklagt, dass sie die *Unterrichtssprache* für den Fachunterricht erst mühsam erlernen musste. Hier sinnt man auch bei der zuständigen Stelle auf Abhilfe:

„Also gut wäre, wir hätten Gelder oder Möglichkeiten, begleitend zu den Qualifizierungsmaßnahmen noch mal Sprachkurse anzubieten, die gezielt auf Unterrichtssprache zielen. Also die Kurse gibt es auch so gar nicht, man müsste es auch entwickeln. Aber was denen fehlt, ist eben nicht die grammatikalisch richtige Sprache, sondern die Unterrichtssprache. Das fehlt denen ganz eindeutig“ (BSB § 520).

Die Sonderstellung des deutschen Berufsbildungssystems

Wir haben oben dargestellt, welche entscheidende Rolle bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse der Referenzberuf spielt (siehe oben, Abschnitt 2). Dadurch machen manche Anerkennungssuchende Erfahrungen mit der deutschen Bildungssegmentation – der Trennung zwischen dem einen Bildungssegment, welches die dualen Ausbildungsberufe nach BBiG und HWO sowie die schulischen Ausbildungsberufe nach jeweiligem Landesrecht umfasst, und dem hochschulischen Bildungssegment, in dem für die berufsqualifizierenden Abschlüsse Bachelor und Master oder Diplom und Magister ausgebildet wird. Die duale Berufsausbildung existiert in dieser Form nur noch in Österreich und der Schweiz, in ähnlicher Form in Dänemark (Rauner 2009). In den meisten anderen OECD-Ländern sind vergleichbare Ausbildungsformen mit dem Lernort Betrieb als wichtigem Bestandteil weder quantitativ bedeutend, noch qualitativ auf vergleichbarem Niveau. Berufliche oder berufsqualifizierende Ausbildung findet in diesen Ländern in Schulen oder Hochschulen und deren Zwischenformen statt. Das folgende praktische Beispiel entstammt den Gesundheitsfachberufen. Dazu bemerken Adler und Knesebeck (2010):

„In vielen anderen europäischen und außereuropäischen Ländern ist eine akademische Ausbildung in vielen Gesundheitsfachberufen gängige Praxis. Die deutschen Fachschulabschlüsse erweisen sich gegenüber diesen ausländischen akademischen Abschlüssen als ein Hindernis für eine internationale Zusammenarbeit und für eine berufliche Mobilität, die auf die Erlangung von Auslandserfahrungen oder auf eine Berufsausübung im Ausland gerichtet ist.“

Eine Krankenschwester wird entakademisiert, aber nicht entmutigt

Auch im iranischen Gesundheitswesen ist die Ausbildung zur Krankenpflegerin eine akademische Ausbildung. Frau P hatte in Teheran ein vierjähriges Studium der Krankenpflege absolviert und erfolgreich abgeschlossen. Danach war sie vier Jahre als Krankenpflegerin in einem Krankenhaus in Teheran tätig. 2003 heiratete sie Herrn P, ebenfalls Iraner, der seit 1985 in Deutschland lebte und in Hamburg als Geschäftsmann tätig war. Noch in Teheran belegte sie am Goethe-Institut einen Sprachkurs Deutsch für das Niveau B1, das sie, nach der Übersiedlung nach Hamburg, durch eine Prüfung bestätigte.



Zunächst arbeitete Frau P einige Jahre als mithelfende Familienangehörige im Geschäft von Herrn P in Hamburg. Dann gab Herr P sein Geschäft auf und Frau P suchte nach einer Beschäftigung als Krankenschwester.

„Und wir haben gedacht, dass Deutschland ist wie der Iran. Kann man sofort (im Krankenhaus (eine Anstellung bekommen), wir sind zum Krankenhaus (lacht), aber es war nicht so“ (ZAA-Klienten 16, § 37).

Herr und Frau P hatten offensichtlich Beratungsbedarf: weder kannten sie das fachschulische Ausbildungssystem für die Krankenpflege in Deutschland, noch wussten sie, dass Frau P den Krankenpflegeberuf in Deutschland nicht ohne staatliche Erlaubnis hätte ausüben können.

„Berufe im Gesundheitswesen sind in Deutschland grundsätzlich reglementierte Berufe und erfordern für die berufliche Tätigkeit eine staatliche Erlaubnis. Diese Erlaubnis berechtigt, die entsprechenden Berufsbezeichnungen zu führen und den jeweiligen Beruf auszuüben.“ (ZAA-Leitfaden 2013, S. 77)

Frau P und ihr Mann suchten dann Beratung beim Jobcenter. Dort wurden ihr andere Anlaufstellen und Beratungsstellen genannt. Eine der Adressen war die der ZAA der Diakonie Hamburg. Dort fand 2010 eine Beratung statt. Frau P wurden die Schritte zur Anerkennung erklärt und in einem Ablaufplan festgehalten. Nach der Bereitstellung aller notwendigen Unterlagen wurde der Antrag an die zuständige Stelle gestellt, was nach der heutigen Bezeichnung die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz war.

Frau P wurde als Krankenpflegerin anerkannt mit der Auflage einer Kenntnisprüfung. Die Kenntnisprüfung setzte (faktisch, nicht rechtlich) die Teilnahme an einem Vorbereitungslehrgang voraus, der auch von einem Träger angeboten wurde. Die Finanzierung der Anerkennungskosten wurde durch die ZAA der Diakonie als Verwaltungshelfer der damaligen Wohnungsbaukreditanstalt²³ vermittelt. Die Finanzierung des Anpassungslehrgangs (Kosten 3128,40 € inkl. Prüfungsgebühren – Trägerinformation) wiederum übernahm das Jobcenter. Frau P besuchte den Anpassungslehrgang und bestand die Prüfung. Damit hatte sie die staatliche Erlaubnis sich in Deutschland Krankenpflegerin zu nennen und den Beruf auszuüben.

In den gesamten Anerkennungsverfahren werden die ausländischen Abschlüsse aus dem Blickwinkel des deutschen Referenzsystems bewertet, aus dem Blickwinkel der Inhaberinnen und Inhaber ausländischer Abschlüsse ist aber dieses Referenzsystem nicht unbedingt höher zu bewerten.

Frage des Interviewers: „War das für Sie eigentlich ein Problem, dass Sie, als Sie merkten, in Deutschland ist das ein Ausbildungsberuf, aber im Iran ist das ein Universitätsabschluss? Also war das sozusagen ein komisches Gefühl?“

Frau P: „Ja. Manchmal wusste ich mehr als andere Krankenschwestern in Deutschland. Meine (weiter auf Persisch)

Herr P: „Sie meint, dass ihre Freundin, die wir in Teheran besucht haben, sie fühlt, dass sie mehr als deutsche Krankenschwestern Ahnung haben von diesem Bereich.“

²³ Die Bank heißt seit 1.8.2013 Hamburgische Investitions- und Förderbank.

Herr P: „Und sie meint, dass die Ausbildung ein bisschen komisch ist. Das heißt, sie meint, man muss am besten die Universität besuchen, weil in der Universität haben sie auch schon Unterricht in Psychologie und so was“ (ZAA-Klienten 16, §§ 122-131).

Beförderte die staatliche Erlaubnis, in Deutschland als Krankenpflegerin tätig zu werden, die Integration und die Eingliederung in das Beschäftigungssystem von Frau P? Ja.

Nach der Anerkennung bekam Frau P vom Jobcenter Angebote, die Herr P im Interview als „Schrottplätze“ bezeichnete. Frau P wurde selbst aktiv und bewarb sich bei Pflegediensten. Hier erwies es sich als Hindernis, dass sie keinen Führerschein besaß. Trotzdem bekam sie bei einem Pflegedienst eine Anstellung auf Stundenbasis. Neun Monate bewältigte sie ihre Pflegeeinsätze mit öffentlichen Verkehrsmitteln und gelegentlich mit dem Fahrrad. Nebenher machte sie den Führerschein. Zur Finanzierung des Führerscheins nahm sie einen Kredit beim Arbeitgeber auf. Nun arbeitet Frau P beim Arbeitgeber als feste Kraft.

Doch Frau P möchte weiterkommen. Auf unsere allen interviewten Klienten gestellte Frage: „Sind Sie zufrieden mit Ihrer aktuellen Lebenssituation?“, antwortete Frau P: „Ja. Ich bin zufrieden, aber ich möchte noch mal PDL (Pflegedienstleitung) machen. (...) PDL(-Kurs) besuchen, wenn meine deutsche Sprache besser wird“ (ZAA-Klienten 16, §§ 183, 186). Das Ziel sei, so erläutert Herr P, der Aufbau eines eigenen Pflegedienstes.

Frau P kann offenbar inzwischen die Chancen, die die deutsche Ordnung der Gesundheitsfachberufe bietet, einschätzen und ihr Handeln darauf abstellen. Ihre eigene Höherbewertung ihrer akademischen Krankenpflegequalifikation gegenüber der fachschulischen Qualifikation im deutschen System ist dabei ein wichtiger Antrieb.

Neue Wege für Handwerker

Inhaberinnen und Inhaber ausländischer Berufsabschlüsse, die in Deutschland zum beruflichen Bildungssegment gerechnet werden (handwerkliche, industriell-technische, kaufmännische, land- und forstwirtschaftlichen Berufe), können in der Regel ihren Beruf ohne Anerkennung ausüben. Es besteht aber seit dem BQFG die Möglichkeit, eine Gleichwertigkeitsprüfung zu beantragen. Die Reglementierung handwerklicher Berufe setzt erst beim Meistertitel ein, dieser Titel muss von der zuständigen Stelle anerkannt werden und es muss eine Meisterprüfung bei der Handwerkskammer abgelegt werden.

Mit der Bescheinigung der Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses zielen die Antragsteller darauf ab, mit einem in Deutschland anerkannten und bekannten beruflichen Titel ihre berufliche Kompetenz auf dem Arbeitsmarkt anzuzeigen. Aufgrund der unterschiedlichen Ordnung der beruflichen und hochschulischen Ausbildung in Deutschland im Verhältnis zu den meisten anderen OECD-Ländern, wird die Feststellung der Gleichwertigkeit sicher nicht durchgängig als Aufwertung des beruflichen Abschlusses erlebt (s.o. - „Krankenschwester“):

„Wobei eine klassische akademische Ausbildung in Polen zum Beispiel zur Hörgerätekustikerin ist (...) bei uns eine klassische dreieinhalbjährige Ausbildung. Das muss man sicherlich erklären, dass das keine Degradierung ist in dem Sinne, sondern einfach aufgrund der unterschiedlichen Systeme so ist“ (HWK, § 128).



Im ersten großen Verfahrensschritt der Gleichwertigkeitsprüfung ist die Dokumentenlage von entscheidender Bedeutung: Was ist in welchem Umfang ausgebildet worden?

„Gab auch Fälle mit 150 Euro [Verfahrenskosten], ein Schweizer Abschluss. Alles wunderbar dokumentiert, besser als bei uns. Habe ich nicht lange dran gearbeitet, kostet dann natürlich auch nicht so viel“ (HWK § 206).

Auch bei akademischen Abschlüssen ist die Dokumentation gut oder bei Abschlüssen aus den GUS-Staaten, wo sich durch die Dokumentation in Arbeitsbüchern Lücken schließen lassen.

Wenn die Dokumentation von Art und Umfang der Ausbildung fehlt, dann gibt es die Möglichkeit der Qualifikationsanalyse.

„Die Qualifikationsanalyse ist Teil des Anerkennungsverfahrens, ja. Das ist ganz klar geregelt. Also man stellt den Antrag. Man hat eine unzureichende Papierlage, deshalb nutzt man den praktischen Test, um das sozusagen aufzufüllen“ (HWK § 152).

Anhand der Defizitliste, die sich aus dem Vergleich der deutschen Ausbildungsordnung des Referenzberufes mit den dokumentierten Kompetenzen der Antragstellenden ergibt, werden bestimmte Kompetenzen geprüft:

„Und dort wird dann quasi in Echtzeit getestet, kann derjenige eine Wand anstreichen? Kann derjenige einen E-Schrank aufmachen und da Anschlüsse legen? Oder eben auch ein Haarschnitt fachgerecht durchführen“ (HWK, § 162).

Die Qualifikationsanalyse ermöglicht denjenigen, die z.B. als Flüchtling überhaupt keine Dokumente über ihren beruflichen Abschluss zur Verfügung haben, die Gleichwertigkeit ihrer beruflichen Kompetenzen mit denen, die in einem deutschen Referenzberuf gefordert werden, anerkennen zu lassen.

Wenn beide Wege – die Dokumentenprüfung wie die Qualifikationsanalyse – nicht zur Bescheinigung der vollen Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses führen, sondern nur eine teilweise Gleichwertigkeit bescheinigt werden kann, dann gibt es ein sofort anschließendes Angebot:

„Das ist in Hamburg eine Besonderheit, die wir haben - und auch nur in Hamburg! -, dass wir für die Defizite, die wir ausweisen, gleich in unserem Projekt Anpassungsqualifizierung, was hier bei der Handwerkskammer läuft, Übergabegespräche machen, wenn es erwünscht ist, das ist freiwillig. Dass dann dafür sorgt, dass das Defizit, was ich in einem Bescheid festgestellt habe, ausgeglichen wird. Und wie das geschieht, wird besprochen mit den Kollegen. Das heißt, die organisieren einen Betrieb, der ein Praktikum zur Verfügung stellt. Oder aber es geht noch mal für drei Monate an eine Innung in einen Abendlehrgang, in dem irgendwelche VDE-Vorschriften (...) aktualisiert werden. Oder aber man setzt sich in einen kaufmännischen Fortbildungskurs bei uns (...). Und das ist auf der einen Seite sozialpädagogisch begleitet und es ist auch, wenn notwendig und gewünscht, begleitet durch Förderkurse: berufsbezogenes Deutsch“ (HWK § 168).

Diese Verfahrensintegration, die für die Anerkennungssuchenden einen Service aus einem Guss bedeutet, ist aufgrund der in der Handwerkskammer vorhandenen Kompetenzen und Einrichtungen möglich und wird durch die kammerpolitische Entsch-

derung unterstützt, die Gleichwertigkeitsprüfungen und Anerkennungsverfahren in der Fläche anzubieten, d.h. nicht an eine zentrale Kammer zu delegieren.

Die Finanzierung dieser Verfahren der Gleichwertigkeitsprüfung liegt nicht in den Händen der Handwerkskammer, wird aber, bei Klienten, die vom Jobcenter betreut werden, inzwischen häufig vom Jobcenter übernommen.

Die Gesellen sind die eine Klientengruppe der zuständigen Stelle, die andere ist die der Meister. Wer sich in einem Handwerksberuf selbständig machen will, benötigt den Meistertitel. Das Verfahren der Anerkennung unterscheidet sich nicht wesentlich vom Verfahren der Gleichwertigkeitsprüfung. Die Unterschiede sind inhaltlich, weil eine breitere und inhaltlich erweiterte Kompetenz geprüft werden muss. Hinzu kommt noch die Meisterprüfung, die abgelegt werden muss, damit der Meistertitel geführt werden kann. Auch im Anschluss an das Meisteranerkenntnisverfahren können bei einer nur teilweisen Anerkennung der Meisterqualifikation in der Handwerkskammer passende Qualifizierungsangebote gemacht werden: Meistervorbereitungskurse.

Teilanererkennung: Wie eine russische Pädagogik-Psychologin zur deutschen Sozialpädagogin wird

Ein Grundproblem der Anerkennungsverfahren ist die Abbildung des im Ausland erworbenen Abschlusses auf die deutschen Referenzberufe oder -abschlüsse. Während in ausländischen Lehrerberufen das Lehramt sich oft nur auf ein Unterrichtsfach bezieht, das deutsche Lehramt jedoch typischerweise aus zwei Unterrichtsfächern besteht, gibt es andererseits ausländische Abschlüsse, die aus deutscher Sicht eine Kombination von Elementen verschiedener Berufe darstellen.

„Also Sie haben zum Beispiel den polnischen Bauhandwerker, den Bautechniker. Das ist so ein Allrounder, der so ein bisschen Dachdecker macht, ein bisschen Maurer, Betonbauer, ein bisschen Gerüstbauer“ (HWK, § 82).

So war es auch im Fall von Frau A, einer russischen Akademikerin.

Frau A: „Ich habe Sozialpädagogik mit der Fachrichtung Psychologie studiert.“

Interviewer: „Ah ja, kompliziert.“

Frau A: „Kompliziert und ich war mir sicher, dass ich eine Psychologin bin. Ich habe drei Jahre als Psychologin gearbeitet. Pädagogen-Psychologin, es gibt einen Beruf in Russland“ (ZAA Klientin 1, §§ 14-18).

Für das Berufsbild Psychologe gibt es nach wie vor, wie für die anderen berufsqualifizierenden Hochschulabschlüsse, die nicht zu den reglementierten Berufen gehören, kein Gleichwertigkeitsverfahren, es ist aber eine Zeugnisbewertung durch die ZAB in Bonn möglich.²⁴ Für Psychologen und die anderen nicht reglementierten berufsqualifizierenden Hochschulabschlüsse – wie zum Beispiel auch für Sozialwissenschaftler – ist nur durch die Möglichkeit der Zeugnisbewertung eine Verbesserung eingetreten.

²⁴ „Psychologen können über den BDP (Berufsverband Deutscher Psychologen) eine Bewertung ihrer Qualifikation beantragen.“ Abruf: 10/2013). Das trifft im Prinzip zu. Die „FAQ: Titelanerkennung und Berufsausübung in Deutschland“ auf http://www.bdp-verband.de/psychologie/faq_titelanerkennung.shtml#01 zeugen allerdings vom Geist der sozialen Schließung der Psychologie gegenüber anderen Ausbildungsgängen.

Diese Möglichkeit bestand für Frau A nach ihrer Einwanderung 2002 noch nicht. Ihre Versuche zur beruflichen Orientierung waren nicht erfolgreich:

„Und überall habe ich nur Absagen bekommen oder diese Empfehlung, mich als Psychologin irgendwie freiwillig bewerben“ (ZAA Klientin 1, § 73).

Behindert wurde die Orientierung auf dem Arbeitsmarkt dadurch, dass Frau A die deutsche Sprache kaum beherrschte und keinen Anspruch auf Deutschkurse hatte. Sie besuchte Kurse an der Volkshochschule und legte eine Familienphase ein. Als sie dem Arbeitsmarkt wieder zur Verfügung stand, erklärte man ihr im Jobcenter, man könne ihr bei einer eventuellen Weiterqualifizierung nicht helfen, das müsse sie aus eigenen Mitteln schaffen. Frau A nahm ihre Orientierungsversuche auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit hoher Intensität wieder auf, diesmal mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik, und wurde von mehreren Bekannten auf die Beratung durch ZAA der Diakonie aufmerksam gemacht.

Im November 2010 begann die Beratung bei der ZAA und hier wurde zum Anerkennungsverfahren für Sozialpädagogik geraten. Sozialpädagogik gehört zu den reglementierten Berufen. Zuständige Stelle war und ist die Hochschule für angewandte Wissenschaften in Hamburg (HAW). Hier war im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren ein modular organisierter Anpassungslehrgang entwickelt worden. Durch die Beratung der ZAA wurde Frau A die Finanzierung eines Sprachkurses (Niveau C1) des Goethe-Instituts vermittelt. Der Antrag auf Anerkennung als Sozialpädagogin wurde von der HAW geprüft – auch von dieser zuständigen Stelle wurde die ZAB in Bonn zur Zeugnisbewertung eingeschaltet. Nach sechs Monaten wurde eine Teilanerkennung beschieden und als Defizit im Wesentlichen fehlende Kenntnisse des deutschen Familien- und Sozialrechts festgestellt. Diese Defizite wurden dann im Anpassungslehrgang an der HAW beseitigt. Inzwischen ist Frau A bei einem freien Träger sozialer Dienstleistungen als Sozialpädagogin beschäftigt.

Zusammengefasst: Frau A hat ihre getestete deutsche Sprachkompetenz von B2 auf C1 verbessern können, verfügt über einen anerkannten Abschluss als Sozialpädagogin und ist als Sozialpädagogin beschäftigt. Ihre Berufsqualifikation wurde durch den Anerkennungsprozess in das deutsche Referenzsystem von Berufsprofilen eingepasst und umgewertet.

Katzengold für Ingenieure?

Ingenieure können in Deutschland ohne Reglementierung ihren Beruf ausüben, aber ohne erfolgreiche Gleichwertigkeitsprüfung darf ein Ingenieur mit ausländischem Ingenieurabschluss sich in Deutschland nicht „Ingenieur“ nennen. In Hamburg können inzwischen auch Antragstellende aus Drittstaaten eine Gleichwertigkeitsprüfung ihres Ingenieurabschlusses beantragen.

Herr K, iranischer Maschinenbauingenieur, erfuhr 2012 auf einer Maßnahme der Arbeitsagentur von dieser neuen Möglichkeit und dem Beratungsangebot der ZAA der Diakonie. Herr K ließ sich in der ZAA beraten, stellte seinen Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung gemäß den formalen Vorgaben und brachte ihn zur zuständigen Stelle, zur Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF), Hochschulamt.

„Und als der Herr dann, ich glaube das war Juli 2012, (...) mich interviewt: Was kann ich für Sie tun? Ich habe gesagt, ich warte auf diesen Moment 32 Jahre und hier sind

meine Unterlagen. Und, genau, ich habe im November, im Oktober meine Anerkennung bekommen, ich darf mich Ingenieur nennen, also kann ich auch ein Ingenieurbüro eröffnen“ (ZAA Klient 11, § 24).

Herr K ist zurzeit noch arbeitslos, er bereitet eine selbstständige Tätigkeit mit Hilfe eines Gründungszuschusses der Arbeitsagentur vor. Er ist noch unsicher, wie die Berufsbezeichnung „Ingenieur“ zu verwenden ist und irritiert, dass er sich nicht Diplom-Ingenieur nennen darf.

Frau J, italienische Bauingenieurin, erfuhr 2012 über Internetrecherche von der Existenz der Beratungsstelle ZAA. Sie ließ sich dort beraten, aber verzichtete dann auf den Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung.

„(...) meine Entscheidung, das war nicht durch die Anerkennung zu gehen, das war (...) weil ich war nicht zufrieden mit dem Titel, den ich am Ende kriege. Also nur Ing. Also wenn ich [den Titel] Diplom-Ing. [erhalten hätte], dann wäre es für mich okay gewesen, aber wenn ich nur ein Ing. habe, dann finde ich es nicht richtig“ (ZAA Klientin 10, § 68).

In der Datenbank ANABIN der ZAB wird der Abschluss von Frau J so bewertet: *„(...) kann in akademischer Hinsicht einem ingenieurwissenschaftlichen Universitätsdiplom gleichgestellt werden.“* Nach der Gleichwertigkeitsprüfung hätte Frau J (vermutlich) die Berufsbezeichnung „Ingenieurin“ führen dürfen, aber das erschien aus ihrer Sicht eine Abwertung zu sein. Deutsche Bauingenieure, die in einem Diplomstudiengang ausgebildet worden sind, nennen sich z.B. Dipl.-Ing. Meier und zeigen damit sowohl die Berufsbezeichnung als auch den akademischen Grad an. In der bloßen Berufsbezeichnung von Frau J als Frau Ing. J verschwindet der akademische Grad und sie kann nicht zeigen, dass ihr in Italien erworbener akademischer Grad mit einem deutschen Dipl.-Ing. gleichwertig ist. Die *„Marke ‚Dipl.-Ing.‘ [wird noch immer] als Zeichen für die qualitativ hochwertige Ausbildung in Deutschland“ (VDE 2010²⁵)* verwendet.

Frau J ist seit einem halben Jahr bei einem großen Hamburger Ingenieurbüro beschäftigt: *„das erste Mal habe ich mich beworben bei einer Privatfirma, da habe ich einen Job gekriegt. Also in der Privatwelt ist es einfacher. Also ist nur die Bürokratie [schwierig]“ (ZAA Klientin 10, § 76).*

Keine Chance für Drittstaatenjuristen

Herr N hat im Iran einen Diplomstudiengang der Rechtswissenschaften abgeschlossen, sowie einen Masterstudiengang im internationalen Recht. Danach hat er mehrere Jahre als Jurist gearbeitet. Im Jahr 2000 musste er aus dem Iran fliehen, er ist als Asylberechtigter anerkannt.

2003 konnte er – nachdem die ZAB seine iranischen Studienabschlüsse als gleichwertig mit der ersten juristischen Staatsprüfung in Deutschland eingestuft hatte – einen juristischen Aufbaustudiengang an der Universität Hamburg belegen, den er mit dem Magister Legum (LL.M.) abschloss. Danach nahm er ein juristisches Promotionsstudium in Hamburg auf, das er 2006 mit der Promotion zum Dr.jur. beendete. Zu seiner Überraschung stellte er dann fest, dass es mit seinen in Deutschland akademisch anerkannten juristischen Qualifikationen weder möglich ist als Volljurist zu praktizieren, noch in den juristischen Vorbereitungsdienst übernommen zu werden.

²⁵ <http://www.vde.com/de/Karriere/Beruf-und-Arbeitsmarkt/Seiten/Ingenieurstudie2010.aspx> (Abruf: 10/2013).



Das hat sich bis heute, also auch nach der neuen Gesetzeslage durch die Anerkennungsgesetzgebung, nicht geändert.

Geändert hat sich die Anpassung der Rechtslage, hier: des deutschen Richtergesetzes (DRiG), an die europäische Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, an das Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum und mit der Schweiz. Für Bewerber aus diesen Staaten gibt es inzwischen eine *Gleichwertigkeitsprüfung für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst (DRiG § 112a)*.

5 Der Stellenwert der ZAA in den Hamburger Anerkennungsverfahren

Wir hatten auf die besondere Rolle der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung der Diakonie Hamburg in den Anerkennungsverfahren schon hingewiesen. Wir möchten diese Rolle jetzt aus dem Blickwinkel der Beratungsklienten, von zuständigen Stellen und der Eigenperspektive der ZAA beleuchten.

In der von uns Ende Juli bis Ende August durchgeführten Online-Befragung von ZAA-Beratungsklienten hatten wir auch danach gefragt: *Wie zufrieden waren bzw. sind Sie mit der Beratung durch die ZAA der Diakonie insgesamt?*

Tabelle 8: Zufriedenheit mit der Beratung

Ich war mit der Beratung der ZAA der Diakonie...	Anzahl der Antworten n=452	Angaben in Prozent	
1 - Sehr zufrieden	233	51,55	74,78
2 - Zufrieden	105	23,23	
3 - Weder/noch	56	12,39	
4 - Unzufrieden	23	5,09	10,84
5 - Sehr unzufrieden	26	5,75	
Ich weiß nicht	9	1,99	

Quelle: Online-Befragung.

Die Fragen zur Beratung durch die ZAA und insbesondere zur Zufriedenheit mit dieser Beratung wurden in der Online-Befragung am häufigsten beantwortet. Zum einen lag das sicher daran, dass diese Fragen zu Beginn der Befragung gestellt wurden, zum anderen ist das auch ein Zeichen für die Bedeutung der Beratung für die Ratsuchenden.

Die Zufriedenheit mit der Beratung durch die ZAA ist nicht unabhängig von anderen Antworten, die wir in der Online-Befragung erbeten haben.

Tabelle 9: Beratungszufriedenheit und Arbeitserfahrungen

Meine Erfahrungen auf der Arbeit waren...	Wie zufrieden waren bzw. sind Sie mit der Beratung durch die ZAA der Diakonie insgesamt?			Insgesamt
	Zufrieden	weder/noch	Unzufrieden	
Gut	96	9	11	116
weder / noch	35	13	5	53
schlecht	18	7	10	35
Insgesamt	149	29	26	204

Pearson $\chi^2(4) = 20,59$ $Pr = 0,000$

Quelle: Online-Befragung.

Tabelle 10: Beratungszufriedenheit und Alltagserfahrungen

Meine Erfahrungen im Alltag waren...	Wie zufrieden waren bzw. sind Sie mit der Beratung durch die ZAA der Diakonie insgesamt?			Insgesamt
	Zufrieden	weder/noch	Unzufrieden	
gut	151	20	12	183
weder / noch	69	16	11	96
schlecht	20	5	8	33
Insgesamt	240	41	31	312

Pearson $\chi^2(4) = 13,019$ $Pr = 0,011$

Quelle: Online-Befragung.

Bewertungen haben immer einen emotionalen Aspekt. Aus den Interviews mit den Beratungskunden und -kundinnen der ZAA lässt sich schließen, dass hinter den „sehr zufriedenen“ und „zufriedenen“ Bewertungen unterschiedliche Gefühle stecken. So bewertete ein Interviewter die Beraterinnen sachlich-distanziert als „*sehr professionell, höflich, offen und haben mir ausführliche Information gegeben*“ (ZAA Klient 3, § 91), während eine Interviewte die Beratung emphatisch als „*die beste in meinem Leben, in meinem beruflichen Leben in Deutschland, ja?*“ (ZAA Klientin 1, § 129) preist, wie auch Herr K: „*Ich könnte der Dame die Hände küssen nochmal*“ (ZAA Klient 11, § 42).

Die ZAA der Diakonie als guter Hirte

Interviewer: „Warum sind Sie zur Beratung gegangen?“

Frau D: „Damals habe ich überhaupt nicht gewusst, was ich machen soll. (lacht) Es gibt viele, viele Informationen, aber ich weiß nicht genau, was zuerst muss ich machen“ (ZAA Klientin 4, §§ 57-60).

Beratung zielt nicht auf die Anhäufung von Informationen, sondern darauf, den Ratsuchenden Wege aufzuzeigen und Entscheidungen zu ermöglichen. Der Weg zur Aner-



kennung muss markiert werden. Das heben Frau und Herr P als Leistung der ZAA hervor:

„Der wichtigste Punkt, den wir haben, ist, uns die Wege zu zeigen. Für uns war das am Wichtigsten, nicht finanziell, sondern die Wege, du musst jetzt dahin gehen, du musst das machen, dann das machen, da hin gehen“ (ZAA Klientin 16, § 79).

„Ich wusste aber, von Diakonie wurde ich so - wissen Sie, wurde so gut dort koordiniert, dass ich wusste, was ich jetzt machen muss; was wäre mein nächster Schritt, an wen kann ich mich wenden?“ (ZAA Klientin 1, § 141)

Die Ratsuchenden erhalten durch die Beratung einen Anerkennungsfahrplan: du musst jetzt dahin gehen, du musst das machen, dann das machen, dahin gehen. Der Weg zur Anerkennung wird dadurch in kleinen Etappen begehbar gemacht. Das erzeugt bei den Migrantinnen und Migranten, die zur ZAA-Beratung kommen, Verhaltenssicherheit. Diese Verhaltenssicherheit vergrößert sich, wenn die Migrantinnen und Migranten auf dem Weg zur Anerkennung erfahren, dass der Anerkennungsfahrplan funktioniert, dass die Anschlüsse funktionieren, dass das Verfahren weiter geht.

Ein Teil der ZAA-Klienten braucht offenbar, nach den Interviews zu urteilen, viel motivierende Unterstützung. Da sind z.B. „Altfälle“, die früher bei ihren Versuchen der Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation Enttäuschungen erlebt hatten, weil sie schlecht beraten worden waren, weil die Anerkennungsverfahren ungeregelt, intransparent und nicht ohne den Beigeschmack persönlicher Willkür waren. Oder es gibt Frauen, die durch eine längere, mehr oder minder freiwillige, Familienphase, berufliche Anforderungen und Lernanforderungen nicht mehr gewohnt sind und deshalb sich ihrer eigenen Leistungsfähigkeit nicht sicher sind.

„Ich dachte, ich träume, dass ich nach 27 Jahre wieder in Deutschland so eine Schule besuche, also für mich war einen Monat lang das nicht vorstellbar“ (ZAA Klientin 8, § 100).

Für die Kenntnis der erfolgversprechenden Wege zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses, die Lenkung der Wege der Ratsuchenden und die Motivation und Unterstützung der Migrantinnen und Migranten auch nach Fehlschlägen – beispielsweise nach Problemen mit der Anpassungsqualifizierung - soll das Bild des guten Hirten stehen, das bei einer Beratungsstelle der Diakonie auch nicht fern liegt.

Die schon erwähnte Möglichkeit der ZAA, Finanzierungen für Verfahrens- und Qualifizierungskosten zu vermitteln, rundet das Bild des guten Hirten ab.

Die ZAA der Diakonie als eine willkommene Möglichkeit unter mehreren

Wenn man, umgeben von zahlreichen Aktenordnern, die die Geschichte des Kampfes um Anerkennung von zwei ausländischen beruflichen Abschlüssen dokumentieren, ein Interview mit einer Migrantin führt, die die Beratung der ZAA genutzt hat, dann merkt man schnell, dass diese Migrantin die ZAA nicht als guten Hirten brauchte. Es gibt eine Gruppe von Ratsuchenden, für die die ZAA keine zentrale Instanz ist, sondern eine Beratungsmöglichkeit unter vielen.

Zu dieser Gruppe gehören Frau L und Herr N. Herr N ist der weiterhin von Diskriminierung betroffene Drittstaatenjurist, Frau L ist Wirtschaftsingenieurin (mit russischem Titel) und Dolmetscherin.

„Und ich hatte das alles wirklich selbstständig hier ausgearbeitet und wir sind da mit meinem Mann hingegangen, um überhaupt festzustellen, ist das alles oder wissen sie noch mehr, weil ich hier wirklich nur am Computer gesessen habe, alle, alle Stellen abtelefoniert, Botschaften, alles. Es hat mir niemand mit einem Wort geholfen. Niemand“ (ZAA Klientin 12, § 56).

Diese Klienten verfügen über eine starke Eigenmotivation und große kulturelle Kompetenz. Sie sind sehr gut informiert und haben versucht, die Blockaden für ihre berufliche Tätigkeit in Deutschland zu überwinden. Wenn bestimmte Wege für diese Personen blockiert sind, wie im Fall von Herrn N die staatliche Erlaubnis, juristisch tätig zu sein, kann die Beratung der ZAA nur alternative Wege zu einer beruflichen Tätigkeit in Deutschland aufzeigen.

Die ZAA im Anerkennungsnetzwerk

Das im Kapitel 3 eingeführte Anerkennungsnetzwerk in Hamburg ist nicht nur wichtig für die Beratungsarbeit der ZAA, sondern der Aufbau dieses Netzwerkes gehört auch zu den Aufgaben der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung in Hamburg. Mit vier der vielen zuständigen Stellen in Hamburg konnten wir sprechen. Deren Kooperationsbeziehungen mit der ZAA sind unterschiedlich intensiv.

Transaktionen im Anerkennungsprozess

Bei der Einrichtung des Anerkennungsnetzwerkes ist die ZAA als neutrale Beratungsstelle eingesetzt worden, die von den – über Anerkennung und Gleichwertigkeit entscheidenden – zuständigen Stellen unabhängig ist. Nach der Beratung schickt dann die ZAA die Anerkennungssuchenden zu einer zuständigen Stelle, die dann das Verfahren eröffnen kann. Gegebenenfalls wird die Migrantin bzw. der Migrant nach einer Entscheidung der zuständigen Stelle dann wieder zur ZAA zurückgeschickt, um Fördermöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen zu eruieren.

„Wenn die Menschen den Weg direkt dorthin (zu einer zuständigen Stelle) gefunden haben, dann ist es so, wir haben einen sehr engen Kontakt mit den zuständigen Anerkennungsstellen und dass die dann meistens auch auf uns verweisen, vor allem, wenn es um finanzielle Unterstützung geht“ (ZAA 3, § 28).

„Mit der ZAA muss ich sagen eigentlich, klappt es sehr gut, also wir tauschen sozusagen gegenseitig aus, dass die Klienten zu mir schicken und ich andererseits auch Klienten zur Beratung zu denen schicke“ (BGV-GPA § 130).²⁶

„Jetzt wird es zumindest in den Fällen besser, die zum Beispiel von der ZAA kommen, die sind natürlich bestens vorbereitet. Die haben alle Unterlagen dabei. Die haben einen aktuellen Lebenslauf dabei. Insgesamt ist es besser geworden. Weil meistens einfach schon eben diese Erstberatung stattgefunden hat“ (HWK § 114).²⁷

Weitere Anhaltspunkte für diese Transaktionen im Anerkennungsprozess liefert die Projektstatistik der ZAA. Unsere zusammenfassende Darstellung gibt einen groben Überblick über die in der ZAA-Beratung vertretenen Fachrichtungen der Berufsab-

²⁶ Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV), Referat Seniorenarbeit und pflegerische Versorgungsstruktur, G226, zuständig für die Anerkennung der Gesundheits- und Pflegeassistenten.

²⁷ Handwerkskammer, zuständig für alle Handwerksberufe.

schlüsse der beratenen Migrantinnen und Migranten. Das wiederum gibt einen Hinweis auf die Zuständigkeit.

Tabelle 11: Fachrichtungen in der ZAA-Beratung

	Anteile in Prozent (n=2.130)	zuständig
Geisteswissenschaften	6,9	Zeugnisbewertung: ZAB
Gesundheitsfachberuf	9,8	BGV
Handwerk	10,4	HWK
Ingenieur	12,4	Zeugnisbewertung: ZAB, Titel: BWF
Jura	1,9	Justizbehörde; OLG HH
Kaufmännische Berufe	8,4	IHK FOSA
Medizin/Psychologie	6,6	BGV
Naturwissenschaften	3,8	Zeugnisbewertung: ZAB
Pädagogische Berufe	24,9	BSB
Schulabschluss	0,1	BSB-SIZ
Sprachwissenschaften	2,5	Zeugnisbewertung: ZAB
Wirtschaftswissenschaft	12,3	Zeugnisbewertung: ZAB

Quelle: Projektstatistik der ZAA, Stand 12/2012.

Wenn man auf die Fachrichtungen der ZAA-Klienten schaut, dann sind die pädagogischen Fachrichtungen am stärksten vertreten. Dazu zählen zwar nicht nur Lehrer, sondern z.B. auch Sozialpädagogen, aber die Lehrer sind doch die Hauptgruppe. Die zuständige Stelle bei der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) müsste also in nicht geringem Ausmaß Anerkennungssuchende durch die Beratung der ZAA erhalten haben.

Geht man von dieser Aufgliederung nach Fachrichtungen aus, dann sind die wichtigsten zuständigen Stellen für die ZAA-Klienten: BSB, BGV, HWK und IHK-FOSA. Außerdem die ZAB in Bonn für die Zeugnisbewertungen und die BWF der Freien und Hansestadt Hamburg für die Ingenieurtitel. Die letztere Institution kam in den Interviews mit dem ZAA-Team nicht vor, aber die anderen und auch in der angegebenen Reihenfolge.

An der Klientenübergabe im Anerkennungsnetzwerk sind aber nicht nur die zuständigen Stellen beteiligt, sondern auch Jobcenter und Arbeitsagentur.

„Wobei es mit dem Job-Center auch tatsächlich eine Vereinbarung gibt, dass sie die Ratsuchenden nicht dazu verpflichten sollen, uns aufzusuchen, dass die das nur auf freiwilliger Basis und das finde ich schon sehr wichtig, dass die Menschen sozusagen nie dafür gezwungen werden, uns aufzusuchen“ (ZAA 2, § 122).

Die Zusammenarbeit mit Jobcenter und Arbeitsagentur wird beim ZAA positiv bewertet, sie entwickelt sich weiter erfreulich.

Verständigung über Anerkennung

Hintergrund der positiven Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen ZAA und Jobcenter/Arbeitsagentur sind Schulungen, die das ZAA mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jobcenter angeboten hat. Diese Schulungen werden durch die Beraterinnen des ZAA-Teams durchgeführt. Auch die Handwerkskammer ist in der Schulung involviert. Sowohl die Handwerkskammer als auch das ZAA berichten darüber, dass die Unterstützung der Fachkräfte im Jobcenter für die Anerkennungsverfahren, ihre zeitlichen Anforderungen (längere Zeit stehen die betroffenen Migrantinnen und Migranten dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung) und ihre Finanzierung zugenommen hätte.

In Schulungen und Fachveranstaltungen nimmt die ZAA ihre Aufgabe wahr, das Anerkennungsnetzwerk durch die Verständigung über die Arbeit der Anerkennung weiter auszubauen und zu stärken.

6 Resümee

Wir haben die Arbeit der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) mit ihren Wirkungen auf den Erfolg und die Wirkungen des Anerkennungsverfahrens untersucht. Diese Untersuchung orientierte sich an vier Leitfragen:

- (1) Wurde eine Anerkennung ausländischer Abschlüsse erreicht?
- (2) Was sind förderliche und hinderliche Faktoren auf dem Weg zur Anerkennung des Abschlusses?
- (3) Welche Rolle spielen Anpassungsqualifizierungen?
- (4) Welche Wirkungen hat die Anerkennung auf Integration und Beschäftigung?

Wurde eine Anerkennung ausländischer Abschlüsse erreicht?

Die Drittstaatsdiskriminierung, die in den alten Verfahren vor der neuen Gesetzgebung noch ein Problem war, ist im neuen Verfahren weitgehend abgeschafft worden – die markante Ausnahme ist die Zulassung zum Volljuristen, die Bewerberinnen und Bewerber mit ausländischen juristischen Abschlüssen, die in Drittstaaten erworben wurden, versagt wird. Juristen aus Drittstaaten kann man die Einwanderung nach Deutschland nicht empfehlen.

Sonst aber sind deutliche Verbesserungen durch die Anerkennungsgesetze zu erkennen. Bei denjenigen Befragten, die sich in unserer Online-Befragung zu dieser Frage geäußert haben, wurden, wie oben dargestellt, ca. 56 Prozent der Abschlüsse voll und 21 Prozent teilweise anerkannt, während 13 Prozent nicht anerkannt wurden. Es gibt Verfahren, als Beispiel seien die Verfahren zur Lehrer- und zur Handwerkeranerkennung genannt, die unterschiedliche Grade der Anerkennung kennen und deshalb auch letztlich fast immer irgendeinen Bestandteil der beruflichen Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber anerkennen können.

Das Verfahren der Gleichwertigkeitsprüfung für Handwerksberufe ist ein interessantes Beispiel dafür, dass ein wesentlicher hinderlicher Faktor auf dem Weg zur Anerkennung eines Abschlusses, nämlich das Dokumentationsproblem, durch Verfahrensalternativen beseitigt werden kann. Kompetenz kann immer nur anhand von Indikatoren



begründet vermutet werden. Sie lässt sich durch Zertifikate, Dokumentation von Arbeitsprozessen und durch performatives Handeln, also hier: die exemplarische Ausführung von charakteristischen beruflichen Handlungen, belegen. Die Qualifikationsanalyse in der Gleichwertigkeitsprüfung des Handwerks nutzt die Möglichkeit, Kompetenzanteile durch praktische Demonstrationen fachgerechten Handelns zu dokumentieren, wenn die schriftlichen Dokumente dieser Kompetenzanteile fehlen. Vergleichbar ist die erweiterte oder fundierte Kenntnisprüfung im Anerkennungsverfahren für Ärzte, die einen praktischen Teil am Patienten hat.

Wenn solche kompensatorischen Elemente in den Verfahren nicht vorgesehen sind, dann bleibt die Kompetenzdokumentation eine Achillesferse des Verfahrens – sowohl Hochwasser und Feuer als auch gesellschaftliche und persönliche Krisen können dann zum Hindernis der Anerkennung des ausländischen Abschlusses werden.

Das Anerkennungsverfahren – von der Beratung bis zum endgültigen Bescheid – greift oft auch in das Kompetenzprofil der Bewerberinnen und Bewerber ein. Da die deutsche Ordnung der Berufe und berufsqualifizierenden Hochschulabschlüsse die Referenz für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen ist, wird gelegentlich im Anerkennungsprozess nach dem Motto: Was nicht passt, wird passend gemacht!, verfahren. So kommt es zu einer Umwertung von Berufsprofilen.

Bei Gesundheitsfachberufen, technischen und handwerklichen Berufen kann die Einpassung eines ausländischen Berufsprofils in die deutsche Ordnung der Berufe zum Wechsel des Bildungssegments führen, denn viele dieser Berufe werden im Ausland akademisch ausgebildet. Diese Entakademisierung – eine weitere Form der Umwertung – hat Einfluss auf die weiteren Karrieremöglichkeiten im Beschäftigungssystem, die Einordnung in Statushierarchien und die Vergütung der Tätigkeit.

Schließlich gibt es ausländische Berufsabschlüsse ohne Referenz in der deutschen Berufsordnung. Der russische Feldscher ließ sich genauso wenig wie die serbische Hygienetechnikerin in die Ordnung der Berufe in Deutschland einordnen. In solchen Fällen wird das ausländische berufliche Kompetenzprofil entwertet, genauer gesagt: für wertlos erklärt.

Das Anerkennungsnetzwerk ist – mit der bedeutenden Ausnahme der Berufe des beruflichen Bildungssystems, wie der dualen Ausbildung nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung – auf die reglementierten Berufsbereiche fokussiert. Berufsqualifizierende akademische Abschlüsse für nicht reglementierte Tätigkeiten werden nicht anerkannt, es gibt kein Gleichwertigkeitsverfahren. Es bleibt die Möglichkeit, die Beratung der ZAA zu nutzen und bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) in Bonn eine individuelle Zeugnisbewertung zu beantragen. Die größte Gruppe der Beratungskundinnen und -kunden des ZAA, die davon betroffen ist, ist die Gruppe der Wirtschaftswissenschaftler.

Insgesamt hat sich die Verlässlichkeit, Problemangemessenheit, Transparenz und nicht zuletzt Schnelligkeit der Verfahren offenbar verbessert.

Welche Rolle spielen Anpassungsqualifizierungen?

Das Angebot von Anpassungsqualifizierungen und deren Finanzierung gehört zum Kern des Hamburger Weges zur Anerkennung. Mit Anpassungsqualifizierungen mei-

nen wir sowohl fachliche als auch sprachliche Qualifizierungen und auch sowohl Anpassungslehrgänge als auch Vorbereitungskurse für die Kenntnisprüfung.

Während das Angebot an allgemeinen Sprachkursen für Einwanderer auf allen Sprachniveaus vielfältig ist, ist dies beim Angebot von Anpassungsqualifizierungen nicht der Fall. Nach Einschätzung der zuständigen Stellen, mit denen wir sprechen konnten, und nach Einschätzung der ZAA ist das Angebot für die großen Gruppen wie Lehrer (inzwischen durch den „Weltlehrer-Lehrgang“), Ärzte, Gesundheitsfachberufe, deren Anerkennung in größerer Zahl nachgefragt wird (als Beispiel seien die Krankenpfleger genannt), ausreichend und qualitativ gut. Probleme bereiten die Anpassungsqualifizierungen mit kleinen Fallzahlen, als Beispiel wurde das Berufsbild medizinisch-technischer Radiologieassistenten genannt.

Während für größere Fallzahlen entweder bei den zuständigen Stellen Qualifizierungsangebote geschaffen werden, wie bei der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) oder der HAW Hamburg, oder freie Träger entsprechende Angebote entwickeln, etwa für ärztliche und Gesundheitsfachberufe, ist dies bei Qualifizierungsbedarf mit kleinen Fallzahlen ein bildungsökonomisches Problem – sowohl für freie Träger als auch für die zuständigen Stellen als Qualifizierungsträger.

„Ich hatte heute Vormittag telefoniert wegen eines Radiologieassistenten, (...) seit wir beraten (...), ist er der zweite. Also es gibt zwei Leute, die müssen einen Anpassungslehrgang machen, da kommt natürlich kein Träger und sagt: Hurra, ich habe hier ein Angebot“ (ZAA 4, § 122).

In derartigen Fällen erfolgt die Qualifizierung in Kursen, die für Bildungsinländer gemacht worden sind, oder es wird das ein oder andere Modul zur Behebung eines fachlichen Defizites bei einer Berufsschule oder einer Berufsfachschule nachgeholt. Diese Form der Anpassungsqualifizierung ist damit nur fachlich an die Qualifizierungsbedarfe der Migrantinnen und Migranten angepasst, nicht aber pädagogisch und sprachlich.

Wenn eine Organisation, wie die Handwerkskammer, die Kompetenzen einer Vielzahl von Gewerken vereint und die Anpassungsqualifizierung noch durch ein Projekt unterstützt, dann ist es auch leichter, eher seltene Qualifizierungsbedarfe abzudecken.

Wenn auch die allgemeine sprachliche Qualifizierung der Migrantinnen und Migranten durch ein großes Angebot abgedeckt ist, so gilt das nicht für die fachsprachliche Qualifizierung, in der die Sprachhandlungen, die zum jeweiligen Berufsbild gehören, trainiert werden. Bei bestimmten Anpassungsqualifizierungen, wie zum Beispiel für Ärzte, ist die fachsprachliche Qualifizierung selbstverständlicher Bestandteil, aber nicht bei allen. Außerdem ist die fachsprachliche Qualifizierung auch vom Problem betroffen, dass entsprechende Angebote bei kleinen Fallzahlen schwer zu realisieren sind.

Was sind förderliche und hinderliche Faktoren auf dem Weg zur Anerkennung des Abschlusses?

In der Online-Befragung haben 60 Befragte angegeben, dass sie finanzielle Unterstützung für Anpassungsqualifizierungen und/oder Sprachkurse beantragt haben. Die finanzielle Unterstützung der Qualifizierung und der Verfahrenskosten ist ein wichtiger Bestandteil des Anerkennungsverfahrens (im weiten Sinn, also auch in Bezug auf Zeugnisbewertungen).



„Meine große Angst war, dass ich also selber nicht bezahlen kann“, sagte eine Migrantin in Bezug auf die Anpassungsqualifizierung (ZAA Klientin 8, § 45). Die Finanzierungsprobleme etwa von Sprachkursen in Deutschland wurden in einigen Interviews mit ZAA Klienten thematisiert. Für die Migrantinnen und Migranten ist deshalb die finanzielle Unterstützung ein wichtiger Bestandteil des gesamten Anerkennungsprozesses. Neben Verfahrenskosten, Dokumentationskosten (etwa Übersetzungen und Beglaubigungen) sind die direkten Qualifizierungskosten zu nennen, etwa bei der Durchführung von Kursen durch freie Träger oder Kurse bei Sprachschulen, dazu kommen gegebenenfalls auch Hilfen zum Lebensunterhalt hinzu usw. Aufgrund der Angaben von 174 Befragten konnten wir einen durchschnittlichen Pro-Kopf-Wert der Gesamtkosten von 1289 € errechnen.

Einschränkend ist zu sagen, dass die Kostenangaben bei Befragungen in aller Regel nur einen groben Anhaltspunkt für die tatsächlich angefallenen Kosten darstellen. Interessant ist bei näherer Betrachtung der Daten, dass eine große Gruppe der Befragten deutlich geringere Kosten als die durchschnittlichen Kosten angibt: 50 Prozent der Befragten vermelden Kosten bis zu 385 €, dagegen reklamiert ein Zehntel der Befragten deutlich höhere Kosten als die durchschnittlichen, nämlich zwischen 3500 € und 15300 €. Oder anders gesagt: 73 Prozent geben Gesamtkosten an, die den Mittelwert von 1289 € nicht überschreiten, 27 Prozent haben höhere Kosten. Denkt man an die Kosten allein für die Vorbereitungskurse für Krankenpfleger (3128,40 € gibt ein Träger an) oder für Ärzte (wird von einem anderen Träger mit 7935,60 € beziffert), dann sind solche Angaben durchaus realistisch. Selbstverständlich müssen nicht alle, die eine Anerkennung ihres Abschlusses beantragt haben, eine Qualifizierungsmaßnahme durchlaufen. Bei unserer Online-Befragung fällt nur die Gruppe der Gesundheits- und Pflegeberufe mit signifikant höheren durchschnittlichen Gesamtkosten von 4725 € auf.²⁸

„Und auch da wieder der Schritt, wenn ich einem Kunden hier sage, klären sie mit ihrem Jobcenterberater, ob sie das finanzieren. Weil, die Frage der Finanzierung ist für einige ein Kriterium, stell ich den Antrag oder nicht. Das muss man ganz klar sagen“ (HWK § 212).

Selbstverständlich sind auch Kosten von bis zu 385 €, die für 50 Prozent der Befragten im Anerkennungsverfahren entstanden, für diejenigen Migrantinnen und Migranten, die beim Jobcenter gemeldet sind und Arbeitslosengeld II beziehen, ein erhebliches Kostenproblem, bei einem Regelbedarfssatz von aktuell 382 € pro Monat. Aus welchen Quellen wurden also diese Kosten bestritten?

Als Finanzierungsquellen wurden in unseren Interviews die Mittel der Jobcenter im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen, das Stipendienprogramm der Freien und Hansestadt Hamburg und das AQUA-Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung genannt, das aktuell allerdings ausgelaufen ist. Zu dieser Finanzierung durch Transferleistungen kommen die Eigenbeiträge von den Migrantinnen und Migranten und ihren Familien.

²⁸ Es handelt sich allerdings nur um 9 Fälle.

Tabelle 12: Finanzierung der Kosten von Anerkennungsverfahren

Wer hat die Kosten für die Anerkennung Ihres Abschlusses finanziert bzw. wer hat alles dazu beigetragen, die Kosten zu finanzieren? (Mehrfachnennungen möglich)	Anzahl der Befragten
Ich habe die Kosten (teilweise) selbst finanziert.	168
Meine Familie hat die Kosten (teilweise) selbst finanziert.	85
Freunde / Bekannte haben die Kosten (teilweise) finanziert.	9
Die Agentur für Arbeit oder das Jobcenter hat die Kosten (teilweise) finanziert.	46
Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat die Kosten (teilweise) finanziert. (Integrationskurse)	7
Die Stadt Hamburg (ZAA und Wohnungsbaukreditanstalt) hat die Kosten (teilweise) finanziert.	74

Quelle: Online-Befragung.

Die Rolle der ZAA

Die Beratung der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung der Diakonie Hamburg zielt auf *alle* beruflich qualifizierten Migrantinnen und Migranten, deren Berufsabschluss nicht rechtlich anerkannt ist oder nicht auf dem Arbeitsmarkt oder nicht im Beschäftigungssystem anerkannt wird. Gerade für die Migrantinnen und Migranten, die mit der Ordnung der Berufe in Deutschland nicht vertraut sind, hat diese Beratung eine elementare Orientierungsfunktion. Und diese Funktion erfüllt die ZAA offensichtlich für die Ratsuchenden. 75 Prozent der Ratsuchenden waren „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ mit der Beratung durch die ZAA, nur knapp 11 Prozent waren „unzufrieden“ oder „sehr unzufrieden“ (Quelle: Online-Befragung).

Es ist die Kenntnis der erfolgversprechenden Wege zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses, die Lenkung der Wege der Ratsuchenden, die Motivation und Unterstützung der Migrantinnen und Migranten auch nach Fehlschlägen – beispielsweise nach Problemen mit der Anpassungsqualifizierung – und die Möglichkeit der ZAA, Finanzierungen für Verfahrens- und Qualifizierungskosten zu vermitteln, die diese Zufriedenheitswerte begründet.

Die ZAA ist für den Übergang der Ratsuchenden in den Anerkennungsprozess und ggfs. die Begleitung der Ratsuchenden im Anerkennungsprozess zuständig. Ihre Kompetenz ist bei den zuständigen Stellen anerkannt. Jenseits der Kompetenz der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung liegt der Übergang in den Arbeitsmarkt.

„(...) mein Berater (von der Arbeitsagentur) sagte mir eindeutig, in dem Alter stellst dich keiner an (...), also brauche ich mir keine Hoffnung machen (...) Außer es gibt eine zweite Diakonie, die mir hilft, in Arbeit zu kommen (lacht)“ (ZAA Klient 11, § 30).

Welche Wirkungen hat die Anerkennung auf Integration und Beschäftigung?

Wir hatten schon mehrfach betont, dass die Anerkennungsverfahren sich nicht nur auf nicht Erwerbstätige richten, also auf eine Arbeitsmarktreserve, sondern dass ein Teil der Bewerberinnen und Bewerber in den Anerkennungsverfahren und Gleichwertigkeitsprüfungen bereits – und zum Teil seit vielen Jahren – erwerbstätig ist und oft auch im eigenen Berufsfeld arbeitet, dort aber nicht angemessen positioniert ist und nicht angemessen gratifiziert wird. Man denke an die unterbezahlten Lehrer und die Elektro-



installateure, die als Elektrohelfer eingesetzt werden. Diesem Personenkreis geht es um die ihrer beruflichen Qualifikation angemessene Anerkennung durch den Arbeitgeber.

Der Lehrer, dessen berufliche Qualifikation dem Hamburger Lehramt gleichgestellt wird, erhält nun nicht nur ein höheres Gehalt, weil er höhergestuft werden muss, sondern kann sich auch auf Funktionsstellen in der Schule bewerben:

„Wir haben also jetzt die Ersten, von denen wir gehört haben, dass sie sich jetzt dann als Koordinator beworben haben und jetzt auch in Hierarchien können“ (BSB § 392).

Anerkennung für diese Gruppe bislang unterwertig positionierter und/oder unterwertig entlohnter Personen mit ausländischem Berufsabschluss heißt eben auch, dass sie nun Ansprüche nach dem Grundsatz „Gleicher Lohn [und gleiche Karrierechancen] für gleiche Arbeit“ erheben können. Hier ist die rechtliche Dimension der Anerkennung mit der moralischen eng verknüpft. Aus unserer Befragung ergibt sich die Vermutung, dass die moralische Dimension der Anerkennung für die berufsqualifizierten Migrantinnen und Migranten mit ausländischem Abschluss im Anerkennungsprozess vorrangig ist. Wir hatten oben dargestellt, dass die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation für die Migrantinnen und Migranten von herausragender Bedeutung ist: „sehr wichtig“ oder „wichtig“ ist die Anerkennung 88 Prozent der Befragten.

Dazu passt, dass bei den zuständigen Stellen, vor allem der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB), die für Anerkennung der Lehrer zuständig ist, beobachtet wurde, dass ein Teil der nach Anerkennung strebenden „Altfälle“ kaum noch Optionen und auch die Motivation dazu hat, im dann anerkannten Beruf zu arbeiten: *„die jetzt dann die Chance nutzen und ihre alten Unterlagen zusammenkramen, teilweise sehr alte Unterlagen zusammenkramen. Teilweise kurz vor dem Ruhestand sind und gar nicht mehr als Lehrer arbeiten wollen, sondern einfach nur die Bestätigung haben wollen: Ja, wir erkennen dich an. Das ist also sehr rührend teilweise auch, dass also Menschen, die 64 sind, dann kommen und sich das bestätigen lassen. Und sagen: Wenigstens zum Schluss meiner Laufbahn habe ich das jetzt in Händen“ (BSB §§ 196, 198).*

Das Bild der „bildungsfernen Migrantinnen und Migranten“ ist ein Stereotyp im gesellschaftlichen Diskurs, auch und gerade in den Medien (Schwartz 2013). Durch die Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation haben Migrantinnen und Migranten eine offizielle Bestätigung, dass sie nicht zu den „Bildungsfernen“ gehören, die in der Aufgeregtheit der „Bildungspanik“ (Bude 2011) als Rand- und Problemgruppe ausgemacht wird. Durch die „Bildungsbrille“ betrachtet, gehören die Migrantinnen und Migranten mit ausländischen Abschlüssen zur Mitte der Gesellschaft. Das zeigen auch die Qualifikationsniveaus der Befragten (siehe Tabelle):

Tabelle 13: Höchste berufliche Qualifikation der Ratsuchenden

	Angaben in Prozent (N=376)
Universitätsabschluss	77,7
Beruflicher Abschluss (nicht universitär)	14,4
Beruflicher Abschluss (unklar)	4,3
Kein beruflicher Abschluss	3,7

Quelle: Online-Befragung.

Die Anerkennung dieser Abschlüsse wäre dann ein Zeichen der Zugehörigkeit dieser Migrantinnen und Migranten. Und damit ein Zeichen der Integration.

Über die Beschäftigungswirksamkeit der Anerkennung können wir auf der Grundlage unserer Untersuchung nur sehr vorsichtige Aussagen machen.

Die Migrantinnen und Migranten bewerten die Beschäftigungswirksamkeit der Anerkennung als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ (74 Prozent, 115 Befragte).

Betrachtet man die Arbeitssituation der Befragten zur Zeit der Befragung, dann gibt es deutliche Unterschiede zwischen denjenigen Befragten, die nach eigenen Angaben ein oder mehrere Anerkennungsverfahren durchlaufen haben und denjenigen, die kein Verfahren durchlaufen haben. Außerdem sind auch die Unterschiede der Arbeitsmarktlage zwischen denen, die das Anerkennungsverfahren mit unterschiedlichem Ergebnis durchlaufen haben, signifikant.



Tabelle 14: Aktuelle Erwerbssituation und Anerkennungsstatus (in Prozent)

Wenn Sie Ihre aktuelle Situation betrachten: Was trifft auf Sie zu?	Volle Anerkennung (N=82)	Teilweise Anerkennung (N=28)	Das Verfahren ist noch offen (N=16)	Ablehnung / Antrag zurückgezogen (N=20)	Kein Anerkennungsverfahren (N=153)	Insgesamt (N=299)
Ich arbeite in dem Beruf, in dem ich eine Anerkennung erreicht habe bzw. für den ich eine Anerkennung angestrebt habe oder noch anstrebe.	34,1	35,7	31,3	10,0	18,3	24,4
Ich arbeite in einem Beruf, der nichts mit meinem ausländischen beruflichen Abschluss / meinen ausländischen beruflichen Abschlüssen zu tun hat.	19,5	10,7	6,3	45,0	24,8	22,4
Ich bin zurzeit arbeitslos oder arbeitssuchend.	20,7	39,3	25,0	25,0	37,9	31,8
Ich bin zurzeit in einer beruflichen Ausbildung./						
Ich besuche zurzeit eine weiterführende Schule.	15,8	10,7	12,5	20,0	9,2	12,0
Ich studiere zurzeit an einer Universität / Fachhochschule	9,8	3,6	25,0	0,0	9,8	9,4
Summe	99,9	100,0	100,1	100,0	100,0	100,00

Fisher's exact test = 0.038

Quelle: Online-Befragung.

Der hohe Anteil von Arbeitslosen ist genauso bemerkenswert (insgesamt 32 Prozent der Befragten), wie die Unterschiede in der Arbeitslosenrate. Die Zugewanderten, deren ausländischer Abschluss anerkannt worden ist, haben eine Arbeitslosenrate von ca. 21 Prozent, und jene, die bislang kein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, eine Arbeitslosenrate von ca. 38 Prozent. Jedenfalls ist für den überwiegenden Teil der Befragten das angestrebte Berufsfeld noch nicht erreicht worden. Nur 24 Prozent der Befragten geben an, dass sie im angestrebten Beruf arbeiten.

Die Bereitschaft zur Anerkennung von Berufsabschlüssen, die Zugewanderte im Ausland erworben haben, ist ein Prüfstein für die Integrationsbereitschaft der deutschen Gesellschaft ist. Im Erfolgsfall – bei einem erfolgreich durchlaufenen Anerkennungsverfahren – ist die berufliche Anerkennung ein Integrationstreiber für die Zugewanderten, also ein wichtiger Faktor, der ihnen dabei hilft, in Deutschland heimisch zu werden. Demografischer Wandel und prognostizierter Fachkräftemangel, aber auch die

jahrzehntelange Realität dauerhafter Zuwanderung haben die Bereitschaft der zuständigen Stellen für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse steigen lassen; seit 2012 gibt es einen Rechtsanspruch für alle Zugewanderten unabhängig vom Herkunftsland für die bundesrechtlich geregelten Berufe; die Länder ziehen allmählich mit äquivalenten Regelungen für landesrechtliche Berufe nach.

Für die Betroffenen hat der Rechtsanspruch auf Anerkennungsverfahren Fortschritte gebracht: Fast alle, die die Anerkennungsberatung aufgesucht haben, messen der beruflichen Anerkennung eine hohe und sehr hohe Bedeutung bei. Für etwa drei Viertel derjenigen, die mindestens eine teilweise Anerkennung erreicht haben, war die Anerkennung wichtig, um eine neue Arbeit zu finden. Die Hälfte derjenigen, die mindestens eine teilweise Anerkennung erreicht haben, sehen mit einer beruflichen Anerkennung bessere berufliche Entwicklungschancen als zuvor. Mehr als ein Drittel berichtete von Einkommensverbesserungen nach der Anerkennung. Eine berufliche Anerkennung hat also für viele, wenngleich bei weitem nicht für alle, die das Anerkennungsverfahren mindestens teilweise erfolgreich durchlaufen haben, die individuelle Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktperspektiven verbessert. Aber für nahezu alle von ihnen stellt die berufliche Anerkennung ein sichtbares Zeichen der Wertschätzung in der Bundesrepublik Deutschland dar.



Literaturverzeichnis

- Adler, Guido; Knesebeck, Jost-H. von dem (2010): Gesundheitsfachberufe: Auf akademischen Wegen. Deutsches Ärzteblatt 2010; 107(9): A 386–90.
- Bade, Klaus J.; Bommers, Michael; Oltmer, Jochen (Hg.) (2004): Sozialhistorische Migrationsforschung. 1. Aufl. Göttingen: V & R Unipress (Studien zur historischen Migrationsforschung, 13).
- Boll, Christina; Kloss, Alexandra; Puckelwald, Johannes; Schneider, Jan; Wilke, Christina Benita; Will, Anne-Kathrin (2013): Ungenutzte Arbeitskräftepotenziale in Deutschland: Maßnahmen und Effekte. Hamburger Weltwirtschaftsinstitut. Hamburg.
- Braun, Daria (2011): Berufliche Anerkennung von ausländischen Qualifikationen: Anerkennungsverfahren und ihre Wahrnehmung am Beispiel von Ärzten in Hamburg. Diplomarbeit, Köln. Wirtschafts- und Sozialgeographisches Institut der Universität zu Köln.
- Braun, Daria (2012): Einheitlicher, transparenter, effektiver? Das Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen im Wandel (focus Migration, 18).
- Brussig, Martin; Dittmar, Vera; Knuth, Matthias (2009): Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund. Duisburg (IAQ-Report, 2009-08).
- Brussig, Martin; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina (2010): Hartz IV-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund: Definition und Struktur. In: Matthias Knuth (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik - zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos, S. 43–59.
- Bude, Heinz (2011): Bildungsapanik. Was unsere Gesellschaft spaltet. München.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen im Saarland. Erkenntnisse zur Anerkennungsberatung und Netzwerkarbeit. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/7266 – (BT-Drs., 17/7382).
- Englmann, Bettina; Müller, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Unter Mitarbeit von Tanja Gerschewske, Felix König und Dilek Turnay. Augsburg.
- Hadeed, A. (2004): Sehr gut ausgebildet und doch arbeitslos. Zur Lage höher qualifizierter Flüchtlinge in Niedersachsen. Oldenburg (Schriftenreihe des Instituts für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen).
- Hillenbrand, W.; Knabe, E. (2010): Dossier Anpassungs- und Nachqualifizierung. Hg. v. Facharbeitskreis Qualifizierung. Integra.net. Frankfurt. Online verfügbar unter http://netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/05_Qualifizierung/2010_Dossier_Anpassungs-und_Nachqualifizierung.pdf.
- Integrationsbeauftragte (2011): Pressemitteilung 356 der Integrationsbeauftragten, 30. September 2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2011/09/2011-09-30-boehmer-abschluesse.html> September 2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2011/09/2011-09-30-boehmer-abschluesse.html> (24.09.2013).
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2013): Niedriglohnbeschäftigung 2011. Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten für einen Niedriglohn. Duisburg (IAQ-Report, 2013-01).
- Knuth, Matthias (2012): Berufliche Anerkennung und Erwerbsintegration von Eingewanderten. In: Axel Bolder (Hg.): Berufliche Anerkennung und Beruflichkeit zwischen institutionellem Wandel und biographischem Projekt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 127–151.

- Maier, R.; Rupprecht B.; Rentrop-Klewitz M.; Fohrbeck D. (2012): Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes. Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin. Online verfügbar unter http://dib.-schiele-schoen.de/118/17178/WebInfo_Anerkennungsgesetz/WEB_INFO_Anerkennungsgesetz.html.
- Rauner, F. (2009): Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schwartz, R.: (2013): Kommentar: "Migrationshintergrund" darf nicht der sozialen Diagnose dienen. <http://www.dw.de/kommentar-migrationshintergrund-darf-nicht-der-sozialen-diagnose-dienen/a-17151842> (Abruf: 10/2013).
- Spence, M. (1973): Job Market Signaling, in: *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 87, No. 3 (Aug., 1973), pp. 355-374.



Diakonie Hamburg

Fachbereich Migration und Existenzsicherung
Max-Brauer-Allee 16
22765 Hamburg

Telefon: 040 30620-396

Fax: 040 65862654

zaa@diakonie-hamburg.de

www.anlaufstelle-erkennung.de