

René Böhme

Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bremen

Policy Brief Institut Arbeit und Wirtschaft | September 2023



**FORSCHUNG
& TRANSFER**

1 Zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Auf das Bundesland Bremen, welches den höchsten Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im Ländervergleich aufweist, trifft das im Besonderen zu. Der deutliche Zuwachs von Menschen aus dem Ausland in Deutschland und Bremen schlägt sich auch spürbar in den Arbeitsmarktstatistiken nieder. Viele Menschen mit Migrationshintergrund sind aber am Arbeitsmarkt in Bezug auf Einkommen und Sicherheit des Beschäftigungsverhältnisses benachteiligt – ein Aspekt, der ebenfalls in Bremen besonders stark ausgeprägt ist. Dies liegt auch daran, dass Zugewanderte überdurchschnittlich oft eine Tätigkeit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus ausüben – insbesondere dann, wenn der Berufsabschluss im Ausland erzielt wurde. Vor diesem Hintergrund ist es von enormer Bedeutung, dass Migrant:innen ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen in Deutschland anerkennen lassen können. Denn eine Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation hat positive Effekte auf die Arbeitsmarktposition Zugewanderter und wirkt somit aktiv dem Fachkräftemangel entgegen. So zeigen neuere Studien, dass sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Migrant:innen mit anerkannten Abschlüssen langfristig um rund 25 Prozentpunkte erhöht und ihre Verdienste um rund 20 Prozent zunehmen im Vergleich zu Personen, die keine Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation beantragt haben.

Mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz besteht seit April 2012 eine rechtliche Grundlage für die Bewertung der Gleichwertigkeit von ausländischen Abschlüssen bei bundesrechtlich geregelten Berufen. Analog dazu gibt es auf der Länderebene Gesetze für landesrechtlich geregelte Berufe. In den vergangenen Jahren kam es regelmäßig zu Veränderungen der Regulierung der Anerkennungsverfahren auf Bundes- und Länderebene. Immer wieder zeigten verschiedene Analysen allerdings Kritikpunkte, Umsetzungsschwierigkeiten und Verbesserungspotenziale sowie Unterschiede auf Länderebene bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen auf. Neuere Studien weisen zwar tendenziell darauf hin, dass sich einige der in den Anfangsjahren identifizierten Probleme reduziert hätten, dennoch werden weiterhin zahlreiche Herausforderungen beklagt.

2 Vorgehensweise

Im Rahmen der vorliegenden von der Arbeitnehmerkammer Bremen geförderten Follow-up-Studie am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen sollten die Strukturen und Prozesse bei den Anerkennungsverfahren (Anerkennungsberatung, Zuständige Stellen, Ausgleichs-/Brückenmaßnahmen bzw. Anpassungsqualifizierung sowie Sprachkurse, Berufseinstieg) im Land Bremen analysiert werden. Hierbei wurde der Status quo der Vorgängerstudie aus dem Jahr 2017 als Ausgangslage genutzt. Das Forschungsdesign beinhaltete eine Dokumentenanalyse sowie die Durchführung und qualitative Auswertung von insgesamt 20 Expert:inneninterviews mit der Anerkennungsberatung, der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter, zuständigen Stellen, Gewerkschaften und Qualifizierungs- bzw. Sprachkursträgern. Die Gespräche fanden im Zeitraum von November 2022 bis Februar 2023 statt. Hierfür wurden, wie in der Vorgängerstudie, die reglementierten Berufe Erzieher:in, Lehrer:in, Gesundheitsfach- und Heilberufe sowie Ingenieur:in ausgewählt, da in diesen Berufen nach wie vor die mit Abstand meisten Anerkennungsverfahren im Land Bremen erfolgen.

3 Projektergebnisse

Die Analyse weist auf mehrere berufsübergreifende Herausforderungen im Rahmen der Anerkennungsverfahren hin. Dabei stellt die Neuaufstellung des Bundesprogramms „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) eine besondere Schwierigkeit für Bremen dar. So ist die zukünftige Perspektive der mit IQ-Mitteln finanzierten Anerkennungsberatung noch klärungsbedürftig: Zwar ist ein Transfer zur Arbeitsagentur vorgesehen, nur war dieser zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht klar vom Zeitplan und den Inhalten her strukturiert. Es wird das Risiko gesehen, dass nach dem Transfer etablierte Strukturen mit Expert:innenwissen und langjährigen Erfahrungen nicht in der gleichen Qualität und Neutralität fortbestehen. Der Ländervergleich macht zudem

deutlich, dass in anderen Bundesländern die Beratungsinfrastruktur für Anerkennungsverfahren zum Teil finanziell und organisatorisch breiter aufgestellt und somit weniger von Fördermitteln des Bundes abhängig ist als in Bremen. Ferner wirkt sich die Neuaufstellung des IQ-Programms auch auf das Angebot von Ausgleichsmaßnahmen und Sprachkursen im Land Bremen aus. Insbesondere bei den Erziehungs- und Lehrberufen wurden bisher Unterstützungsangebote im Anerkennungsverfahren über IQ finanziert. Wenngleich vorübergehende Zwischenlösungen gefunden wurden, stellt sich die Frage der dauerhaften Finanzierung. Diese Herausforderung zeigte sich jedoch auch in anderen Bundesländern. In Bezug auf die Etablierung sonstiger Verfahren bei unvollständigen Dokumenten zeigten sich im Vergleich zur Vorgängerstudie kaum Fortschritte.

In Bezug auf die untersuchten Berufsgruppen kann aber festgehalten werden, dass sich die Strukturen für die Anerkennung im Land Bremen – im Vergleich zum Jahr 2017 – deutlich verbessert haben. Die Verfahren sind durchschaubarer geworden, es gibt mehr koordinierten Austausch untereinander und es liegen mehr Erfahrungen bei den zuständigen Stellen und den Beratungsstellen vor. Zudem ist es gelungen, eine Vielzahl an Qualifizierungsangeboten und Sprachkursen dezidiert für Personen im Anerkennungsverfahren zu etablieren. In allen betrachteten Berufen wurde aber ein Bedarf an Mentoring beim Berufseinstieg für Personen mit erfolgreicher Anerkennung deutlich. Berufsbezogene Herausforderungen bestehen an folgenden Stellen:

- Das zweistufige Beantragungsverfahren bei den Erzieher:innen (Gleichwertigkeitsfeststellung staatlich geprüfte:r Erzieher:in sowie staatliche Anerkennung) wird aufgrund der Komplexität und Dauer des Verfahrens sowie einer gewissen wahrgenommenen Intransparenz kritisiert. Ferner äußern Befragte den Wunsch nach einer vorläufigen Berufszulassung für Erzieher:innen während des Besuchs der Ausgleichsmaßnahmen und weisen darauf hin, dass die Anforderungen beim Kolloquium der staatlichen Anerkennung für eine Reihe von Antragstellenden zu hoch seien.
- Als aktuelle Schwierigkeit bei der Anerkennung von Lehrkräften wurde die sog. „3-Jahres-Regel“ benannt. So darf eine Ausgleichsmaßnahme maximal drei Jahre dauern, dieser Zeitraum könne jedoch in der Summe aus wissenschaftlicher Zusatzausbildung (an der Universität Bremen), Spracherwerb und Anpassungslehrgang (am Landesinstitut für Schule) schnell überschritten werden – gerade bei Personen mit Sorgeverantwortung. Trotz aller Fortschritte gelten die Anerkennungsverfahren bei Lehrkräften immer noch als komplex und aufwendig. Vor diesem Hintergrund wurden in den Expert:inneninterviews mehr Flexibilität und Quereinsteigsmöglichkeiten für ausländische Lehrkräfte eingefordert.
- Als kritisch in Bezug auf die Anerkennung der Gesundheitsfachberufe wurden die knappen Personalressourcen in der zuständigen Stelle sowie die Überforderung des Migrationsamts mit der Vielzahl an Verfahren gesehen. Außerdem führe der Personalmangel in der Alten- und Krankenpflege dazu, dass die zehnwöchige Freistellung für Personen im Vorbereitungskurs für die Kenntnisprüfung nicht selbstverständlich und auch die individuelle Begleitung der Personen im Anpassungslehrgang in der Praxis nicht immer sichergestellt sei. Zudem wird die Herausforderung beschrieben, die Generalistik bei den Anerkennungsverfahren in Bremen bis 2024 zu berücksichtigen.
- Momentane Herausforderungen bei der Anerkennung von Ingenieur:innen bestehen in Bezug auf die Etablierung von Fachsprachangeboten, die Notwendigkeit von Mentoring in Verbindung mit Führungskräftecoachings am Übergang in den Arbeitsmarkt und eine stärkere Begleitung/Motivation zu möglichen Qualifizierungsmaßnahmen im Nachgang einer vollständigen Anerkennung.

4 Maßnahmen und Empfehlungen

Ausgewählte berufsübergreifende Empfehlungen

Die Gestaltung des geplanten Transfers der Anerkennungsberatung zur Arbeitsagentur sollte zeitnah im Detail geplant werden. Dabei stellen sich die Fragen, welche Bereiche der Arbeitsagentur letztlich für das Thema Anerkennung zuständig sein werden, wie das Know-how, die Qualität und die bisher bestehenden Kontakte der Anerkennungsberatung für die Arbeit der Arbeitsagenturen fruchtbar gemacht werden können und welche

Probleme mit dem Transfer einhergehen. Zur Umsetzung dieses Prozesses braucht es einen detaillierten Zeit- und Organisationsplan. Zu prüfen wäre ferner, ob Bremen nicht den Beispielen anderer Bundesländer folgen und durch ein Anerkennungsberatungsgesetz eine eigene unabhängige Beratungsinfrastruktur für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen vorhalten sollte.

Die zweite zentrale Handlungsempfehlung betrifft die finanzielle Absicherung bestehender berufsbezogener Ausgleichsmaßnahmen und Sprachförderangebote. Bremen hat hier in den letzten fünf Jahren das entsprechende Angebot wesentlich erweitert und weist im Ländervergleich ein überdurchschnittlich gutes Gesamtpaket auf. Durch den Wegfall der IQ-Mittel sind jedoch Teile dieser Angebote gefährdet. Einmalige Finanzierungszusagen einzelner senatorischer Behörden oder die vorübergehende Überführung in EU-finanzierte Strukturen gewährleisten nur eine unzuverlässige Sicherung der bestehenden Strukturen. Wünschenswert wäre hier ein klares Bekenntnis der Bremer Landesregierung, die vorhandenen Ausgleichsmaßnahmen und Sprachförderangebote mit einer Landesfinanzierung langfristig abzusichern. Dies wäre auch Ausdruck einer Willkommenskultur für ausländische Fachkräfte.

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

Berufsspezifische Empfehlungen

Für den Bereich der Erzieher:innen wird empfohlen, das zweistufige Verfahren zusammenzuführen, um die Komplexität und Bürokratie der Anerkennung zu reduzieren. Zudem sollte es Antragstellenden, die Ausgleichsmaßnahmen besuchen und Sprachkenntnisse auf B2-Niveau vorweisen, ermöglicht werden, im Rahmen einer vorläufigen Berufszulassung Theorie und Praxis frühzeitig zu verzahnen. Ferner sollten die Anforderungen beim Kolloquium für die staatliche Anerkennung überdacht werden. Für den Bereich der Lehrkräfte wird angeregt, bei der Auslegung der „3-Jahres-Regel“ zwischen theoretischer und praktischer Umsetzbarkeit der Anforderungen im Zeitraum von drei Jahren zu differenzieren. Zudem gilt es, den zuletzt eingeschlagenen Weg der Anerkennung von 1-Fach-Lehrkräften und die Möglichkeiten für Quereinstiege ausländischer Fachkräfte fortzusetzen. Für die Anerkennung von Gesundheitsfachberufen sollten die Personalressourcen in der zuständigen Stelle verbessert, die Unterstützung für Antragstellende in einem Welcome-Center gebündelt und bis 2024 die Generalistik bei der Gleichwertigkeitsprüfung umgesetzt werden. Hierfür stehen den Befragungsergebnissen nach erhebliche Anstrengungen an. Des Weiteren müssen Arbeitgeber:innen stärker in Bezug auf die Bedeutung der zehnwöchigen Freistellung für Personen im Vorbereitungskurs und der Gewährleistung einer individuellen Begleitung während der Praxisanteile im Anpassungslehrgang sensibilisiert werden. In Bezug auf die Ingenieurberufe gibt es kaum Anpassungsbedarfe. Die beiden in der zurückliegenden Förderphase aufgefallenen Herausforderungen werden im Rahmen einer Neukonzeptionierung bereits bearbeitet.

5 Literaturhinweise

Böhme, René (2023): Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen: Eine Follow-up-Studie der Erhebung von 2016/2017, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.), Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen/45/2023, Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.

Link zum Download: <https://iaw.uni-bremen.de/f/dca8a32f51.pdf>