



Universität
Bremen



Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen

Ergebnisse einer Follow-Up-Studie

Dr. René Böhme

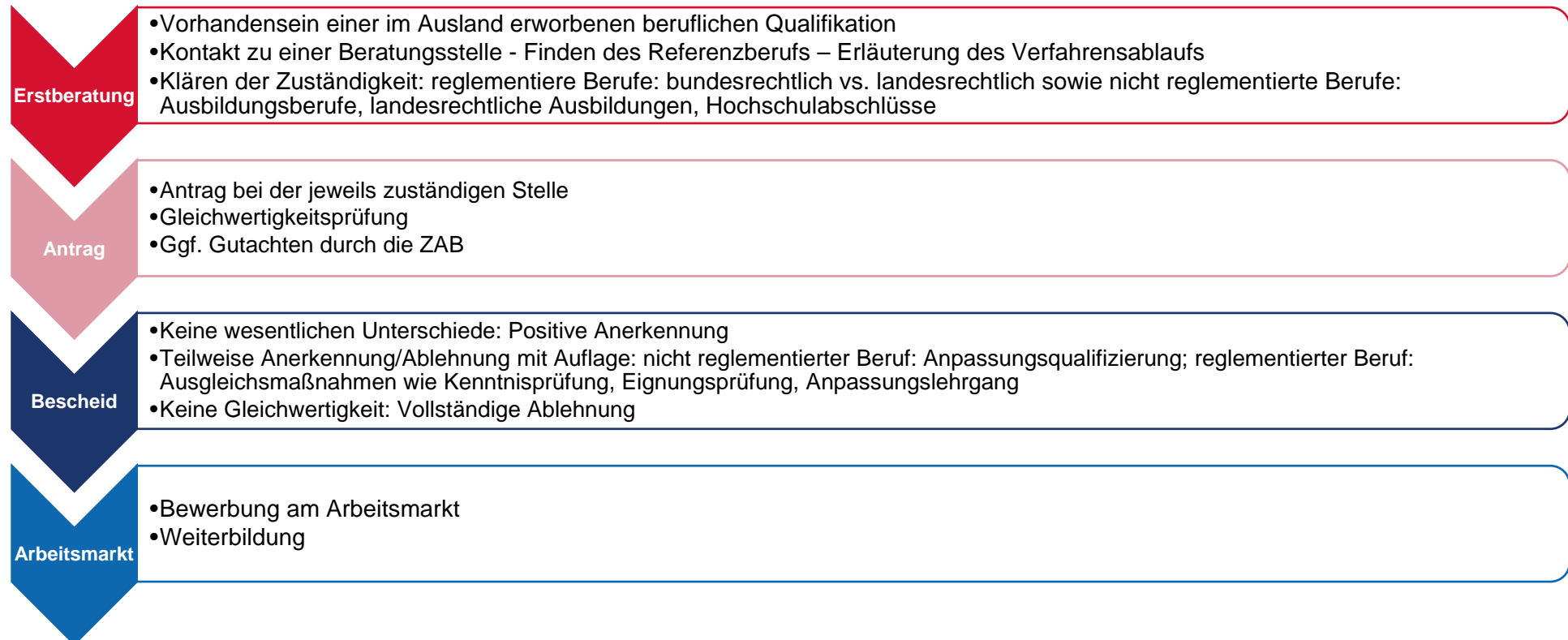
Sozialwissenschaftler

Fachtag „Internationale Qualifikationen besser anerkennen“ der Arbeitnehmerkammer
am 7. November 2023

Agenda

1. Ausgangslage & Forschungsstand
2. Fragestellungen & Forschungsdesign
3. Berufsübergreifende Ergebnisse
4. Berufsbezogene Ergebnisse
5. Fazit und Handlungsempfehlungen

Ausgangslage und Forschungsstand I



Ausgangslage und Forschungsstand II

- **Zur Bedeutung von Anerkennungsverfahren**
 - Wachstum am Arbeitsmarkt in Deutschland und Bremen geschieht seit 2016 zu großen Teilen durch Zuwanderung
 - Viele Zugewanderte sind am Arbeitsmarkt aber benachteiligt, u.a. durch einen hohen Anteil unterwertiger Beschäftigung
 - Eine Anerkennung lohnt sich für die Antragstellenden und die Gesellschaft:
 - Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit
 - Signifikante Erhöhung des Lohnniveaus
 - Reduziertes Risiko unterwertiger Beschäftigung
 - Aber: Ein erheblicher Teil der Zugewanderten beantragt keine Anerkennung.

Ausgangslage und Forschungsstand III

- **Statistische Eckdaten zur Anerkennung in Deutschland**
 - Von 2012 bis 2021 ca. 500.000 Anerkennungsanträge, davon 240.000 Anträge nach Bundesrecht, 76.000 Anträge nach Landesrecht und 183.000 Zeugnisbewertungen
 - Zahl der Anträge auf eine Anerkennung nach Bundesrecht hat sich von 2012 bis 2021 sukzessive erhöht, Wachstum v.a. bei Personen aus Drittstaaten, die 2021 etwa 80 Prozent aller Anträge ausmachten (z. B. Bosnien, Serbien, Syrien, Philippinen)
 - Ca. 70 bis 80 Prozent der Anträge entfallen auf reglementierte Berufe, Schwerpunkt sind medizinische Gesundheitsberufe
 - Bei reglementierten Berufen enden ca. 50% der Verfahren mit einer vollen Gleichwertigkeit, der Rest erhält überwiegend Auflagen für Ausgleichsmaßnahmen
 - Statistikprobleme auf Länderebene; bis 2017 hatten erst 10 von 16 Bundesländern eine entsprechende Landesstatistik, oftmals Plausibilitätsprobleme

Ausgangslage und Forschungsstand III

- **Herausforderungen**

- **Startschwierigkeiten in den 2010er Jahren:** Informationsdefizite, unterschiedliche Verfahrensweisen, zu geringe Personalressourcen in der Beratung und bei den zuständigen Stellen, Fehlen geeigneter Anpassungslehrgänge, abschreckende Wirkung der Kosten, zu lange Verfahren, fehlende Erfahrungen bei unvollständigen Dokumenten
- **„Blackbox“ Länderebene:** fehlende Erkenntnisse zur Situation in den Bundesländern; gemeinsame Evaluierung 2019 zeigt:
 - unterschiedliche Verfahrensweisen (rechtliche Regulierung, Beratungsangebote, Gebühren, Finanzierungssysteme, Nutzung ZAB-Gutachten, unterschiedliche Verfahrensdauern)
 - 90% der Anträge auf reglementierte Berufe: v.a. Ingenieur:in, Lehrer:in, Erzieher:in
 - Hohe Erfolgsquoten bei Ingenieur:innen, hohe Auflagequoten bei Lehrer:innen/Erzieher:innen
 - Wenige Erkenntnisse für das Land Bremen – wegen zu geringer Fallzahlen.
- **Neuere Studien:** Schrittweise Verbesserungen – viele Herausforderungen aber bleiben!

Fragestellung und Forschungsdesign

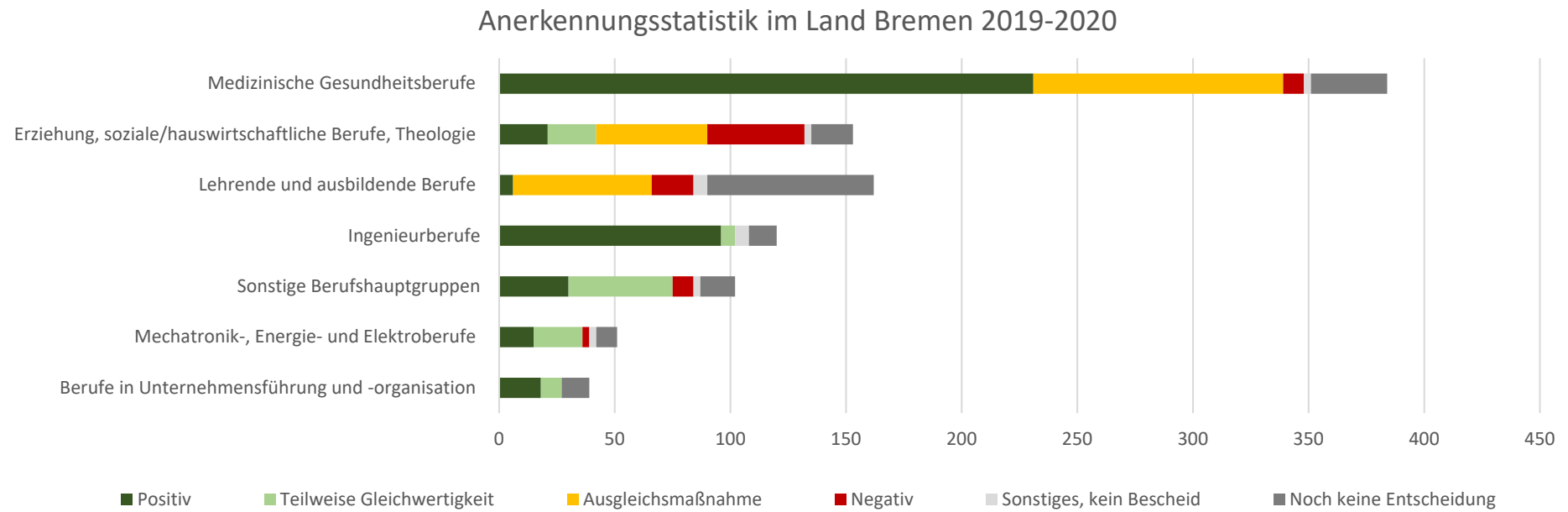
- Forschungsfragen:
 - Wie verläuft die Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen in den am häufigsten nachgefragten Referenzberufen in der skizzierten Prozesskette?
 - Welche Verbesserungen zeigen sich im Vergleich zur Studie von 2017? Welche übergreifenden und berufsspezifischen Herausforderungen lassen sich identifizieren?
 - Wie lassen sich die Bremer Ergebnisse vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Bundesländer einordnen?
 - Welche Handlungsempfehlungen lassen sich ableiten?
- Forschungsdesign:
 - Daten- und Dokumentenanalyse
 - Expert:inneninterviews in Bremen und ausgewählten anderen Bundesländern

Berufsübergreifende Ergebnisse I

- Zukünftige Perspektive der Bremer Anerkennungsberatung
 - Bisherige IQ-Finanzierung soll perspektivisch durch einen Transfer zur Arbeitsagentur bis 2025, spätestens 2028 obsolet werden
 - Schrittweiser Wandel der Anerkennungsberatung in Bremen (mehr Onlineberatung, mehr Qualifizierungsberatung, Transferformate)
 - Befragte Expert:innen sehen Transfer eher kritisch: Verlust von Expertise, hohe Personalfluktuaton bei der Agentur, fehlendes Transferkonzept, Interessenkonflikte
- Probleme bei Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes
- Lange Verfahrensdauern
- Keine Fortschritte bei sonstigen Verfahren bei unvollständigen Dokumenten
- Fehlende Einordnung von Hochschulen als Qualifizierungsträger

Berufsübergreifende Ergebnisse II

- Plausibilitätsprobleme der Bremer Anerkennungsstatistik, nur Zahlen für 2019/20



Berufsbezogene Ergebnisse I

- Erzieher:innen
 - **Besonderheiten im Verfahrensablauf:** zweistufiges Verfahren – Antrag auf Anerkennung als staatlich geprüfte:r Erzieher:in sowie Antrag auf staatliche Anerkennung
 - **Verbesserungen im Vergleich zu 2017:** Kontinuität in der zuständigen Stelle, verlässlichere Verfahren, passgenaues Qualifizierungsangebot (inhaltliche Module sowie Fachsprache mit eigenem Lehrwerk/Prüfung)
 - **Herausforderungen:**
 - Reduktion der Komplexität der Verfahren – Zusammenlegung bei beiden Anerkennungsschritte
 - Schaffung einer dauerhafter Finanzierungslösung für die Qualifizierungsangebote
 - Prüfung der Möglichkeit eines vorläufigen Berufszugangs (unter Bedingungen)
 - Prüfung der Anforderungen im Kolloquium für die staatliche Anerkennung
 - Schaffung von Mentoring-Ansätzen

Berufsbezogene Ergebnisse II

- Lehrer:innen
 - **Besonderheiten im Verfahrensablauf:** komplexes Verfahren bestehend aus ggf. universitärem Teil, Sprachkursen und berufspraktischen Anpassungslehrgang am LIS
 - **Verbesserungen im Vergleich zu 2017:** rechtsverbindliche Ausführungsverordnung mit Angeboten an der Universität, dem Paritätischen Bildungswerk und dem LIS, Regelungen für 1-Fach-Lehrkräfte, Quereinstiegsmöglichkeiten, Kurzzeitqualifikation für Zweitkräfte
 - **Herausforderungen:**
 - Praxistauglichkeit der 3-Jahres-Regel (v.a. für Personen, die ein Fach nachstudieren und 18 Monate berufspraktischen Anpassungslehrgang absolvieren müssen, hierbei hohe Hürden für Personen mit Sorgeverantwortung und Berufstätigkeit, da Lebensunterhalt während der Zeit an der Uni selbst sichergestellt werden muss)
 - Schaffung einer dauerhafter Finanzierungslösung für die Qualifizierungsangebote
 - Regelung des Verhältnisses von 1-Fach zu 2-Fach-Lehrkräften (mehr Gleichbehandlung?)
 - Schaffung von Mentoring-Ansätzen
 - Mehr Transparenz beim Zugang zum Arbeitsfeld Schule

Berufsbezogene Ergebnisse III

- Gesundheitsfachberufe - Pflegekräfte
 - **Besonderheiten im Verfahrensablauf:** Viele Pflegekräfte sind bereits mit Beginn des Anerkennungsverfahrens als Pflegehelfer:in angestellt und haben i.d.R. 2 Jahre Zeit, ihre Anerkennung zu bekommen, um als Fachkraft angestellt zu werden
 - **Verbesserungen im Vergleich zu 2017:** etablierte und durch die BA finanziell absicherte Strukturen, Wahlmöglichkeiten zwischen Vorbereitungskurs und Kenntnisprüfung sowie Anpassungslehrgang; Fachspracheprüfung, Reduktion von Bürokratie
 - **Herausforderungen:**
 - Bedarfsgerechte personelle Kapazitäten der zuständigen Stelle und in der Ausländerbehörde
 - Absicherung von Praxiszeiten/Anleitung in Anbetracht von Fachkräftemangel
 - Umstellung der Gleichwertigkeitsprüfung auf die Generalistik
 - Zukünftige Bedeutung der Fachspracheprüfung – entsprechende Vorbereitungskurse

Berufsbezogene Ergebnisse IV

- Gesundheitsfachberufe - Heilberufe
 - **Besonderheiten im Verfahrensablauf:** zweistufiges Verfahren – Antrag auf Anerkennung und Antrag auf Approbation, Fachspracheprüfung, Möglichkeit der vorläufigen Berufszulassung bei Stellenzusage und erfolgreicher Anerkennung; gute Vernetzung innerhalb der Antragsteller:innen, ggf. Unterstützung durch Kliniken bzw. aufgrund der vorläufigen Berufszulassung wenig Zeit für zusätzliche Angebote, hohe Bedeutung „Headhunter“
 - **Verbesserungen im Vergleich zu 2017:** Erfolgreiche Fachspracheprüfung als Voraussetzung für eine vorläufige Berufszulassung, BAMF-finanzierter Fachsprachekurs
 - **Herausforderungen:**
 - Bedarfsgerechte personelle Kapazitäten der zuständigen Stelle
 - Wenige Unterstützungsangebote (abgesehen von einem Fachsprachekurs), zugleich hohe Bedeutung von Fachspracheerwerb; im Forschungsprozess blieb aber unklar, ob es aufseiten der Ärzt:innen weitere Bedarfe gibt

Berufsbezogene Ergebnisse V

- Ingenieur:innen
 - **Besonderheiten im Verfahrensablauf:** Möglichkeit der Zeugnisbewertung einerseits sowie dem Antrag auf Anerkennung durch den Eintragungsausschuss der Ingenieurkammer zum Tragen des Ingenieurtitels andererseits
 - **Verbesserungen im Vergleich zu 2017:** bessere und schnellere Zusammenarbeit mit der ZAB, neue IQ-Teilprojekte: Vermittlung von Deutschkursen, Beratung zum Thema Weiterqualifizierung, Brückenmaßnahmen Bauingenieurwesen/Architektur sowie Gewerbe/Technik als berufsbegleitende Onlinekurse
 - **Herausforderungen:**
 - Bedarf von Fachsprachekursen
 - Notwendigkeit von Mentoring/Führungskräftecoachings
 - Zum Teil hohe Hürden für den Erwerb von Zusatzqualifikationen

Fazit und Handlungsempfehlungen I

- Die Strukturen für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen haben sich im Vergleich zum Jahr 2017 deutlich verbessert:
 - Durchschaubarere Verfahren, mehr koordinierter Austausch untereinander
 - mehr Erfahrungen bei den zuständigen Stellen und den Beratungsstellen
 - Etablierung einer Vielzahl an passgenauen Qualifizierungsangeboten und Sprachkursen dezidiert für Personen im Anerkennungsverfahren
- Aber: Etablierte Strukturen sind in Gefahr: Das betrifft sowohl die zukünftige Rolle der Anerkennungsberatung als auch die bisher IQ-finanzierten Qualifizierungsangebote im Bereich Lehrkräfte und Erzieher:innen.
- Berufsübergreifend gibt es Bedarfe für Fachsprache und Mentoring.

Fazit und Handlungsempfehlungen II

- Berufsbezogen bestehen zudem noch weitere Optimierungsbedarfe:
 - **Erzieher:innen:** Zusammenführung der Verfahrensschritte Anerkennung als staatlich geprüfte:r Erzieher:in und staatliche Anerkennung
 - **Lehrkräfte:** Mehr Pragmatismus bei der 3-Jahres-Regel sowie Fortsetzung des Öffnungskurses für 1-Fach-Lehrkräfte
 - **Gesundheitsfachkräfte:** bessere Ausstattung von zuständiger Stelle und Migrationsamt, Klarstellung in Bezug auf die Fachspracheprüfung
 - **Ingenieur:innen:** Schaffung von Fachspracheangeboten, bessere Begleitung/Unterstützung bei der Weiterqualifizierung

Zum Weiterlesen

Böhme, René, 2023: Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen: Eine Follow-up-Studie der Erhebung von 2016/17, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.), Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen/45/2023, Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.

Böhme, René, 2023: Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Bremen, Policy Brief Institut Arbeit und Wirtschaft/2023, Bremen: Institut Arbeit und Wirtschaft – iaw.



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**