



Ist das Anerkennungsgesetz ein Verkennungsgesetz? Der umkämpfte Wert ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland

Von Ilka Sommer

E-Paper

Juli 2014

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung
Autorin: Ilka Sommer
Redaktion: Julia Brilling, Cornelia
Hinterschuster
V.i.S.d.P.: Julia Brilling
Erscheinungsort: heimatkunde.boell.de
Erscheinungsdatum: Juli 2014

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- **Namensnennung** – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- **Keine kommerzielle Nutzung** - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- **Keine Bearbeitung** - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: heimatkunde@boell.de - ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>

Ilka Sommer

Ilka Sommer, Jg. 1979, geboren in Essen, studierte Sozialwissenschaften in Düsseldorf, Freiburg, Durban und Neu Delhi. Nach ihrem Abschluss mit dem Master of Arts im Jahr 2006 war sie mehrere Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Prognos AG in Basel und Berlin tätig. Seit 2011 promoviert sie im Fach Soziologie an der HU Berlin über die institutionelle Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland, betreut von Boike Rehbein und Anja Weiß. Sie wird durch ein Promotionsstipendium der Heinrich-Böll-Stiftung gefördert. Ihre Arbeits- und Interessenschwerpunkte sind (globale) sozialen Ungleichheiten, Macht- und Herrschaftssoziologie, Wissenschaft-Politik-Praxis-Relationen sowie die empirische Bildungs-, Familien- und Geschlechterforschung.

Inhaltsverzeichnis

Ist das Anerkennungsgesetz ein Verkennungsgesetz? Der umkämpfte Wert ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland	4
Was ist eine ausländische Berufsqualifikation?	6
Der Staat und die Anerkennung von Qualifikationen	7
Zählbare Anerkennung: Die amtliche Statistik 2012	9
Unzählbare Verkennung: Typische Selektionsmechanismen	18
Schlussfolgerungen	29
Literatur und Quellen	33

Ilka Sommer

Ist das Anerkennungsgesetz ein Verkennungsgesetz? Der umkämpfte Wert ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland

3,2 Millionen Menschen in Deutschland haben Schätzungen zufolge ihre höchste Qualifikation im Ausland erworben (Statistisches Bundesamt 2010: 296). Im April 2012 trat auf Bundesebene das Gesetzespaket »zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen«, auch »Anerkennungsgesetz« genannt, in Kraft. Damit wurde das Ziel verfolgt, die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland zu vereinfachen und einen Rechtsanspruch auf Überprüfung der »Gleichwertigkeit« eines ausländischen Abschlusses mit einer deutschen Referenzqualifikation einzuführen. Nach Plänen der Bundesregierung sollten rund 300.000 Menschen davon erreicht werden (Fohrbeck 2012, Maier/Rupprecht 2012). Das Statistische Bundesamt gab im Herbst 2013 bekannt, dass im Jahr 2012 von etwa 8000 abschließend bearbeiteten Anträgen rund 7500 Qualifikationen (94 Prozent) vollständig oder mit Auflagen als »gleichwertig« zu einer deutschen Referenzqualifikation anerkannt wurden. Etwa 500 Menschen (6 Prozent) bekamen einen negativen Bescheid (Statistisches Bundesamt 2013a).

Wie alle statistischen Daten sprechen diese Zahlen nicht für sich, sondern sind in ihrer Entstehung ebenso wie in ihrer kontextuellen Einordnung interpretier- und damit auch streitbar. Spontan lädt die einleitende Darstellung zu zwei verschiedenen Schlussfolgerungen ein. Erstens, dass die hohe Quote der Anerkennungen im Vergleich zu den Ablehnungen für den Erfolg und die Wirksamkeit des Gesetzes spricht. Zweitens, dass die Gesamtzahl der Anträge ebenso wie der Anerkennungen weit hinter den Erwartungen an das Gesetz zurückbleibt. Es ließe sich argumentieren, dass die zweite Interpretation eine Kritik von »Ungeduldigen« ist. Die Zahlen beziehen sich nur auf die ersten neun Monate, in denen das Bundesgesetz in Kraft war. Die Etablierung neuer Strukturen braucht gerade am Anfang etwas Zeit. In den nächsten Jahren werde es zu der erwarteten Steigerung kommen.

Auf Basis eines soziologischen Blicks hinter die statistisch dokumentierten Kulissen spricht für mich vieles dafür, dass exponentielle Sprünge auch in den nächsten Jahren ausbleiben und das Statistische Bundesamt diese Zahlen in einer mehr oder weniger ähnlichen Größenordnung fortschreiben wird. Das führe ich im Kern darauf zurück, dass nur staatlich anerkannt wird, wer gesellschaftlich schon anerkannt ist. Anknüpfend an die sozialtheoretische Perspektive des französischen Soziologen Pierre Bourdieu argumentiere ich, dass der so genannten »Anerkennungsdebatte« Kämpfe um den symbolischen Wert von »ausländischen Berufsqualifikationen« zugrunde liegen. Sie zeigen allen voran, dass »Anerkennung« in Deutschland nicht selbstverständlich, sondern hochgradig selektiv ist (vgl. Sommer 2012, 2014).

Ich lege deshalb die These dar, dass den Bewertungen der »Gleichwertigkeit« einer ausländischen mit einer deutschen Referenzqualifikation Selektionsmechanismen zugrunde liegen, die in den offiziellen Statistiken und ihrer Rezeption weitestgehend unsichtbar bleiben. Es sind nicht nur deshalb verhältnismäßig wenige Anträge und Anerkennungen statisch erfasst, weil es potenziellen Antragsteller_innen noch an »Informationen« über ihre Möglichkeiten fehlt. Dass alle Auslandsqualifizierten die gleichen Chancen auf a) ein Verfahren und b) eine offizielle Anerkennung haben, beispielsweise unabhängig davon, welche Qualifikation sie haben und wo sie erworben wurde, ist ebenso eine Illusion wie die Vorstellung, dass es individuelle »Leistung« oder »Kompetenz« sei, die den Unterschied macht.

Das zugrunde gelegte empirische Material besteht neben den bereits erwähnten amtlichen Daten vor allem aus narrativ fundierten Expert_inneninterviews, die ich im Rahmen meiner Dissertation geführt habe. Sie fanden in 18 Behörden bzw. Kammern statt, die für die Bearbeitung von Anträgen auf Anerkennung zuständig sind, darunter für Ärzt_innen, Pflegekräfte, Handwerker_innen, Lehrer_innen und Architekt_innen. Darüber hinaus habe ich Gruppendiskussionen mit Auslandsqualifizierten durchgeführt und sowohl die gesetzlichen Neuerungen als auch ihre Implementation im Rahmen von ethnografischen Feldbeobachtungen begleitet. Meine theoretische und methodologische Perspektive basiert neben der Soziologie Bourdieus auf einem rekonstruktiven

Forschungsansatz, der praxeologischen Wissenssoziologie und der dokumentarischen Methode (Bohnsack 2007, Nohl 2009, Nohl/Radvan 2010).¹

Was ist eine ausländische Berufsqualifikation?

Was heißt »ausländisch«? Was heißt »Berufsqualifikation«? Mit diesen Fragen fängt das Nachdenken über den Zusammenhang von Anerkennung und Verkennung an. Jedes empirische Fallbeispiel, das ich an dieser Stelle nennen könnte, würde etwas darüber aussagen, wen ich in Abhängigkeit von meiner sozialen Position und Perspektive anerkenne und gleichzeitig für besonders verkannt halte. Ich gehe davon aus, dass wertende Unterschiede nicht objektiv gegeben sind, sondern im Rahmen einer Struktur ungleicher Machtbeziehungen in symbolischen Kämpfen konstruiert werden. Als "konstruktivistischen Strukturalismus" oder "strukturalistischen Konstruktivismus" hat Bourdieu (1992: 135) dieses erkenntnistheoretische Paradigma bezeichnet.

Was eine »ausländische Berufsqualifikation« ist, grenze ich daher nicht im Sinne einer scholastischen Definition ab. Es ist ein soziales Konstrukt, das Fremdheitsrelation und Wertschätzung zum Ausdruck bringt. Die Wertschätzung ist umso unfraglicher, je geringer die Fremdheitsrelation ist. Dass eine Qualifikation als Qualifikation erkannt und benannt werden kann, ist die zentrale Voraussetzung für ihre Geltung. Je selbstverständlicher dies der Fall ist, desto weniger bekommt sie das Attribut »ausländisch« oder wird im Kontext der »Anerkennungsdebatte« genannt. Dies trifft zum Beispiel auf transnationale Eliten mit Abschlüssen der Wirtschafts- oder Naturwissenschaften zu, die in englischsprachigen und weltweit agierenden Feldern tätig sind (vgl. Nohl/Weiß 2009, Nohl/Schittenhelm/Schmidtke/Weiß 2010).

Eine »ausländische Berufsqualifikation« lässt sich in gewisser Hinsicht mit einer »ausländischen Währung« vergleichen. Je weniger bekannt ihr Wert ist, desto weniger können die Besitzer_innen damit auf deutschen Märkten Tauschgeschäfte machen. Im Anschluss an Bourdieu spreche ich deshalb auch von symbolischen Kämpfen um den Wert oder Wechselkurs des institutionalisierten kulturellen Kapitals. Der Bewertung

¹ Die Promotion erfolgt im Fach Soziologie an der HU Berlin, wird von Boike Rehbein und Anja Weiß betreut und von der Heinrich-Böll-Stiftung gefördert. Die Veröffentlichung ist 2015 zu erwarten.

liegt nach meiner Vorstellung ein globales soziales Feld zugrunde, in dem unter der Voraussetzung ungleicher Beziehungen um die (Nicht-)Anerkennung und damit "um Wahrung oder Veränderung der Kräfteverhältnisse gerungen wird" (Bourdieu 1985: 74). Gemeinsam ist den kämpfenden Akteur_innen und Institutionen, dass sie an den sozialen Sinn staatlich anerkannter Qualifikationen als ihre Unterscheid-, Bewert- und Vergleichbarkeit glauben.

Der Staat und die Anerkennung von Qualifikationen

Bourdieu bezeichnet den Staat als die "Zentralbank des symbolischen Kapitals" (Bourdieu 2001: 308) oder, wie im Zitat unten, auch als das "Monopol auf legitime symbolische Gewalt".² Er legt uns ein Denken und Sprechen in die Wiege, das uns selbstverständlich und natürlich erscheint, während wir seine Konstruiertheit und Willkür verkennen:

"Die offizielle Benennung oder Nominierung, das heißt der Akt, kraft dessen jemandem ein Titel, eine sozial anerkannte Qualifikation verliehen wird, ist eine der typischsten Manifestationen des Monopols auf legitime symbolische Gewalt, das dem Staat und dessen Mandatsträgern zukommt. Ein Bildungstitel etwa stellt universell anerkanntes und garantiertes symbolisches Kapital dar, das auf allen (nationalen) Märkten Geltung besitzt." (Bourdieu 1992: 149f.)

Von symbolischer Gewalt ist deshalb die Rede, weil die durch staatliche Klassifikationen und Bewertungen ausgeübte Gewalt allgemein anerkannt ist und mit der impliziten Zustimmung der Beherrschten ausgeübt wird. Auch die Deklassierten, zum Beispiel die als »unqualifiziert«, »geringqualifiziert« oder »nicht gleichwertig qualifiziert« Titulierten, tendieren nach Bourdieu dazu, an die Legitimität der durch staatliche Institutionen hergestellten Klassifikationen zu glauben. Darin sieht er den Grund, warum es nicht zu Widerstand und Transformationen von Ungleichheitsverhältnissen kommt.

² Jüngst in Deutschland erschienen ist auch das aus dem Nachlass seiner Vorlesungen am Collège de France 1989-1992 zusammengestellte Buch "Über den Staat" (Bourdieu 2014).

Bourdieu's Universum war, wie auch im obigen Zitat deutlich wird, der französische Nationalstaat. Dass der Staat ein Interesse daran haben könnte, Bildungstiteln offiziell Geltung zu verschaffen, die von einem anderen Staat verliehen wurden, war für ihn damals noch nicht in Sicht. Mit der Globalisierung entsteht ein neues Bewusstsein, dass eine "neue Arbeitsteilung der Herrschaft" (Rehbein 2006: 208) anzeigt. Der Staat als das Monopol auf legitime symbolische Gewalt ist umkämpft, so dass sie - die Gewalt - sich nicht mehr allein nationalstaatlich betrachten oder benennen lässt. Er steht als mächtige politische Institution, die nach Begrenzung strebt, in Interaktion mit einer Ökonomie, deren Ziel die Entgrenzung ist. Für die Soziologie besteht daher die Herausforderung darin, den tradierten "Methodologischen Nationalismus" hinter sich zu lassen (u.a. Nohl/Weiß 2012).

"Die Verwaltung von Namen und Bezeichnungen stellt ein Instrument zur Verwaltung von materiellem Mangel dar" (Bourdieu 1985: 25). Insofern lassen sich die symbolischen Kämpfe um die Anerkennung von Qualifikationen und die Ökonomie als materielle Dimension der Verteilung von Ressourcen nicht voneinander trennen. Hinter der Entstehung des »Anerkennungsgesetzes« steht der Gedanke, dass es eine ökonomische Lost-Lost-Situation ist, dass »ausländische« Qualifikationen keine Geltung auf »deutschen« Märkten haben. Es verhindert eine Teilhabe am qualifizierten Erwerbsleben - das Stichwort »Arbeitsmarktintegration« - ebenso wie qualifizierte Einwanderung - das Stichwort »Fachkräftemangel«. Weder die Auslandsqualifizierten noch die deutsche Volkswirtschaft haben einen Vorteil, wenn »Potenziale ungenutzt« bleiben, lauten klassischen Argumente für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland. Eine prominente Auftragsstudie für die Bundesregierung prägte dafür den Ausdruck »Brain Waste« (Englmann/Müller 2007). Deswegen haben der Bund und die Bundesländer in den letzten Jahren daran gearbeitet, einen flächendeckenden Zugang zu einer Art Wechselstube einzurichten, in der man seine »ausländische« Qualifikationen im Verhältnis zu einer »deutschen« Qualifikation bewerten lassen kann. Es geht nicht darum - wie häufig missverstanden -, pauschal alle bislang nicht anerkannten Auslandsqualifizierten offiziell anzuerkennen, sondern die Anerkennbaren unter ihnen auszuwählen (vgl. BMBF 2009, BMBF/BIBB 2014).

Schätzungsweise sind mehrere Hundert Stellen bei Behörden und Kammern für die Bearbeitung von Anträgen auf Anerkennung zuständig. Einige Quellen sprechen von

600 (Braun 2012: 4), andere von 1500 zuständigen Stellen (BMBF/BIBB 2014: 51). Sie sind nicht alle völlig neu in diesem Feld, aber es ist neu, dass sie als zusammengehörig und an derselben Aufgabe arbeitend gelten. Dass es Hunderte sind, hängt mit der föderalen Struktur des deutschen Berufsrechts zusammen, "die aber im allgemeinen Bewusstsein nicht präsent ist, keine offensichtliche übergreifende Logik aufweist und im Zuge der Auseinandersetzung mit der Problematik überhaupt erst erarbeitet werden muss" (Knuth 2012: 132). Vereinfacht gesagt hat jede Berufsgruppe in jedem Bundesland mindestens eine zuständige Stelle. Sie wacht sowohl über die rechtmäßige Verleihung der deutschen Qualifikationstitel als auch über die Frage der Anerkennbarkeit der »ausländischen« Berufsqualifikationen.

Zählbare Anerkennung: Die amtliche Statistik 2012

Erst mit dem »Anerkennungsgesetz« wurde die staatliche Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland berufs- und bundesländerübergreifend zählbar gemacht. Die amtliche Statistik zum Vollzug von Anerkennungsverfahren wurde mit §17 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) neu eingeführt. Für den Berichtszeitraum nach Inkrafttreten (April bis Dezember 2012) wurde die Erfassung erstmals in den für die »Gleichwertigkeitsprüfung« zuständigen Behörden und Kammern durchgeführt. Sie bezieht sich nur auf die nach Bundesrecht durchgeführten Verfahren. Infolge des Inkrafttretens der 16 Landesankennungsgesetze (zwischen 2012 und 2014) für die im Landesrecht geregelten Berufe sind in den kommenden Jahren ebenfalls amtliche Statistiken, im besten Fall eine Zusammenführung, zu erwarten (vgl. BMBF/BIBB 2014: 43).

Statistiken werden gerade im öffentlichen Diskurs häufig mit Fakten gleichgesetzt und ihre Methodik selten reflektiert oder als Teil des Ergebnisses interpretiert. Dabei können die Probleme statistischer Erfassung sehr viel über den sozialen Gegenstand als solchen verraten. Anlässlich der öffentlichen Bekanntgabe formulierte das Statistische Bundesamt beispielsweise folgenden Hinweis: "Die hier veröffentlichten statistischen Angaben sind als Untergrenze zu betrachten. Die für die Anerkennung zuständigen Stellen wurden in einigen Fällen erst im Laufe des Berichtsjahres bestimmt und mussten ihre Berichtssysteme neu aufbauen. Daher sind die Meldungen dieser Stellen vermutlich nicht in allen Fällen vollständig und termingerecht erfolgt." (Statistisches Bundesamt 2013a)

Die vom Statistischen Bundesamt erfassten Daten zeigen nach meiner Analyse³, dass die Dokumentation umso eindeutiger und aussagekräftiger ist, je eindeutiger auch die Bewertung »voll gleichwertig« lautet. Schwieriger wird es, wenn sie hinter diesem Wert zurückbleibt oder aufgrund zusätzlicher Voraussetzungen, wie Berufserfahrung oder Ausgleichsmaßnahmen (Anpassungslehrgänge, Eignungs-/Kenntnisprüfungen) beschieden wurde. In diesem Bereich wird die Erfassung der Daten je nach Berufsgruppe ausdifferenzierter, komplizierter, unvollständiger und unplausibler (vgl. BMBF/BIBB 2014: 43).

Im Sinne meines theoretischen Paradigmas zeigt sich in dieser Ausdifferenzierung der »umkämpfte« Wert ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland. Es sind jene Bewertungskategorien, die nicht die »volle Gleichwertigkeit« feststellen, sondern einen geringeren Wert, der mit unterschiedlichen Folgen und individuellen Möglichkeiten des Ausgleichs einhergehen kann. Die Autor_innen des ersten Monitoringberichts für die Bundesregierung ziehen aus festgestellten Auffälligkeiten in den Datensätzen die Konsequenz, ausschließlich jene statistischen Ergebnisse zu präsentieren, "bei denen keine offensichtlichen Unplausibilitäten zu erkennen sind" (BMBF/BIBB 2014: 43). Ich ziehe daraus die Konsequenz, in der folgenden Darstellung die amtlich gezählten »vollen« Anerkennungen in den Fokus zu stellen und kontextuell einzuordnen. Anhand von Aussagen der für die »Gleichwertigkeitsprüfung« zuständigen Behörden- und Kammermitarbeiter_innen widme ich mich dann den unzählbaren Verkennungen und Selektionsmechanismen auf dem Weg zu einer staatlichen Anerkennung.

Etwa 11.000 Anträge und etwa 8000 Entscheidungen im Jahr 2012

Insgesamt wurden 10.989 Anträge in 2012 gezählt, von denen 7.980 (73 Prozent) zum 31.12. per Bescheid entschieden waren. Die übrigen Verfahren waren zum 31.12.2012 noch offen. Von den 7.980 ausgestellten Bescheiden betrafen 7179 (90 Prozent)

³ Die detaillierten Tabellen zur Erhebung wurden mir vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt. Es handelt sich um dieselben Tabellen, die auch dem Monitoringbericht der Bundesregierung (BMBF/BIBB 2014) zugrunde liegen. Zwecks Anonymisierung wurden die Fallzahlen auf ein Vielfaches von 3 gerundet. Leichte Abweichungen in Bezug auf absolute Zahlen können daher in diesem Artikel nicht ausgeschlossen werden.

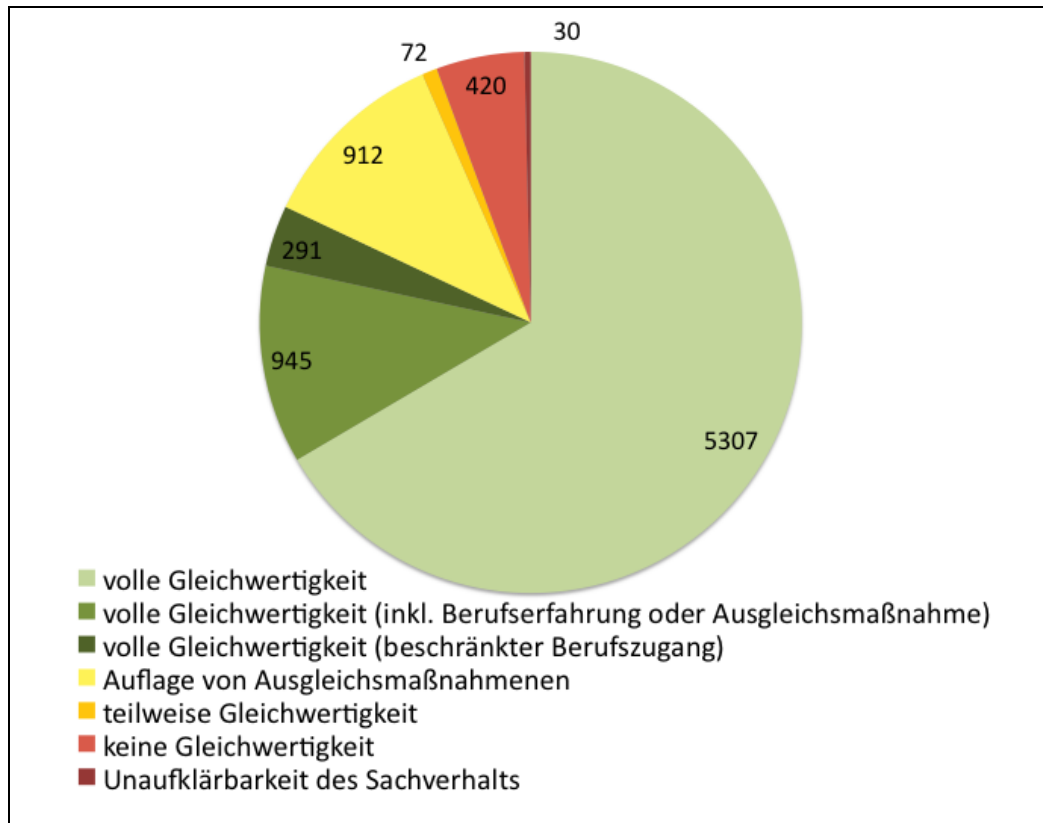
reglementierte Berufe, das heißt jene Berufe, deren uneingeschränkte Ausübung von einer staatlichen Anerkennung abhängt. Dazu zählen im Berufsrecht des Bundes vor allem die Gesundheitsberufe.⁴ 801 (10 Prozent) waren nicht-reglementierte Berufe, wozu die dualen Ausbildungsberufe der Handwerks- und Industrie- und Handelskammern zählen. Die staatliche Anerkennung ist bei letzteren für die Ausübung des Berufs als Angestellte_r nicht zwingend erforderlich, macht sie jedoch auf dem Arbeitsmarkt einschätzbarer und dadurch verwertbarer.

6543 oder nur 5307 »volle« Anerkennungen?

6543 (82 Prozent) aller 7980 Bescheide beinhalten eine »volle Gleichwertigkeit«. Darin eingeschlossen sind allerdings unterschiedliche Verfahren und Grundlagen. In mindestens 1236 Fällen geht die Bescheinigung »voller Gleichwertigkeit« auf eine zusätzlich erbrachte individuelle Leistung (Berufserfahrung, Ausgleichsmaßnahme) zurück oder sie beinhaltet wie auf der Meisterebene im Handwerk nur einen beschränkten Berufszugang. Man kann also auch davon sprechen, dass nur in 5307 (67 Prozent) aller 7980 Fälle einer ausländischen Qualifikation die Gleichwertigkeit mit einer deutschen Qualifikation beschieden wurde. 420 (6 Prozent) der Antragsteller_innen erhielten einen negativen Bescheid. Die übrigen verteilen sich auf Kategorien, die aus meiner Sicht keine »Anerkennung« beinhalten, sondern von Bedingungen und Einschränkungen der »Anerkennung« zeugen.

⁴ Zu beachten ist, dass Ärzt_innen oder Pflegekräfte, die in Krankenhäusern oder Heimen arbeiten, nicht zwangsläufig eine volle staatliche Anerkennung ihrer Qualifikation haben. Eingeschränkter Berufszugang besteht für Ärzt_innen auf Basis einer befristeten und an einen Arbeitgeber gebundenen so genannten »Berufserlaubnis«. Pflegekräfte können als »Ungelernte« angestellt sein. Durch den Akt der staatlichen Anerkennung werden sie zu einer Fachkraft, zu staatlich geprüften Gesundheits- und Krankenpfleger_innen (vgl. Sommer 2014).

Abbildung 1: Beschiedene Verfahren in 2012 nach Ergebnissen (in absoluten Zahlen)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten-Tabelle 1.1. in

"BIBB_Zusatztabellen_2012_Rundung", eigene Berechnungen und Darstellung, N=7977

Reglementierte Berufe: 72 Prozent der »vollen« Anerkennungen basieren auf der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie

Unter den reglementierten Berufen erhielten 6015 (83,8 Prozent) von 7179 einen Bescheid über eine »volle Gleichwertigkeit« (die genannten Bedingungen und Einschränkungen eingeschlossen), 912 (12,7 Prozent) die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme, 252 (3,5 Prozent) den negativen Bescheid »keine Gleichwertigkeit«. In 4314 (71,7 Prozent) der 6015 positiv beschiedenen Fälle geht die Entscheidung auf die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG zurück. Danach werden die so genannten Sektorenberufe mit Herkunft aus einem Ausbildungsstaat der Europäischen Union bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums »automatisch« anerkannt. Das bedeutet zum einen, dass die Anerkennung nicht auf einer Gleichwertigkeitsprüfung, sondern auf einer Gleichwertigkeitsvereinbarung über gemeinsame Ausbildungsstandards zwi-

schen den EU-/EWR-Mitgliedsstaaten basiert. Zum anderen gelten diese Regelungen, die in den betreffenden Berufsfachgesetzen (wie der Bundesärzteordnung und dem Krankenpflegegesetz) in nationales Recht umgesetzt sind, m.E. schon vor dem »Anerkennungsgesetz«. Im Zuge der bereits beschlossenen Novellierung der Richtlinie wird es in diesem Bereich weitere Vereinfachungen, wie die Einführung eines elektronischen Berufsausweises (European Professional Card), für ausgewählte Berufsgruppen geben.

4497 (75 Prozent) voll anerkannte Ärzt_innen, davon drei Viertel in der EU bzw. im EWR ausgebildet

Bei der Interpretation der Daten, die sich über alle Berufsgruppen erstrecken, ist vor allem zu berücksichtigen, dass es sich bei den Ergebnissen überwiegend um Ärzt_innen handelt. Allein 4497 (74,8 Prozent) aller »vollen« Anerkennungen im reglementierten Bereich sind Erteilungen der Approbation an Ärztinnen und Ärzte (die genannten Bedingungen und Einschränkungen eingeschlossen). Wenn man sie ins Verhältnis zu allen »vollen Anerkennungen«, einschließlich der nicht reglementierten Berufe setzt, machen sie immer noch 68,7 Prozent aus. Von den 4497 Fällen wurden zudem fast drei Viertel (73,4 Prozent) auf Basis der genannten EU-Berufsanerkennungsrichtlinie »automatisch« anerkannt. Die zuständigen Stellen »winken die Antragsteller_innen durch« - wie es in einem meiner Interviews heißt.⁵ Vor allem diejenigen, die zudem EU-/EWR-Staatsangehörige sind, hätten das »Anerkennungsgesetz« nicht gebraucht, um in 2012 anerkannt zu werden.

Für die Berufsgruppe der Ärzt_innen (und andere akademische Heilberufe) hat sich mit der neuen Gesetzgebung vor allem verbessert, dass die Erteilung der Approbation nicht mehr an die deutsche bzw. EU/EWR-Staatsangehörigkeit gekoppelt ist. Die Abschaffung der im Jahr 1935 von den Nationalsozialisten eingeführten Regelung (vgl. Güntert/Wanner/Brauer/Stobrawa 2003: 9) war seit Langem überfällig. Durch die Änderung können nun »Drittstaatsangehörige«, die schon seit Jahren und teilweise

⁵ Das »durchwinken« bezieht sich auf die Bewertung der Gleichwertigkeit. Darüber hinaus sind z.B. deutsche Sprachkenntnisse etc. nachzuweisen, die das Verfahren auch auf dieser Grundlage aufhalten können.

Jahrzehnten auf Basis einer begrenzten »Berufserlaubnis« in deutschen Krankenhäusern tätig waren, seit 2012 auch eine Approbation erhalten. Dasselbe gilt für in Deutschland ausgebildete Ärzt_innen mit Nicht-EU/EWR-Staatsangehörigkeit. Voraussetzung ist nun, dass die »Gleichwertigkeit« des Abschlusses festgestellt wird. »Wesentliche Unterschiede« können durch Berufserfahrung ausgeglichen werden. Gerade durch die langjährige Berufserfahrung in Deutschland konnte deshalb mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes »ein ganzer Schwung approbiert werden«, wie es in einem meiner Interviews heißt. Wie viele aufgrund dieser Voraussetzungen 2012 anerkannt wurden, lässt sich auf Basis der amtlichen Statistik allerdings nicht sagen. Die erfassten Merkmalsausprägungen sind in diesem Bereich nicht aussagekräftig.⁶

654 (ca. 11 Prozent) voll anerkannte Gesundheits- und Krankenpfleger_innen, davon gut zwei Drittel in der EU bzw. im EWR ausgebildet

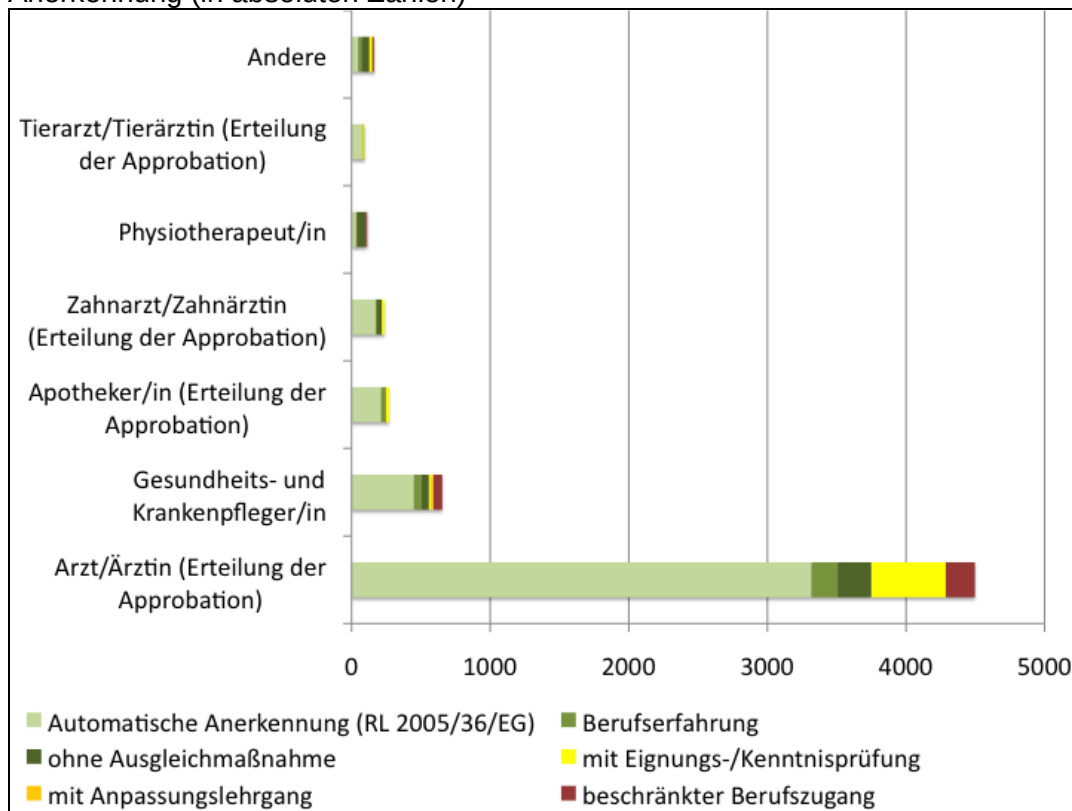
Gesundheits- und Krankenpfleger_innen sind nach den Ärzt_innen am zweitstärksten unter den vollen Anerkennungen vertreten, im reglementierten Bereich wie auch insgesamt. Sie machen aber mit 654 Fällen im Gegensatz zu den Ärzt_innen weitaus weniger Anteil (10,9 Prozent) im reglementierten Bereich aus (die genannten Bedingungen und Einschränkungen eingeschlossen). Auch in der Krankenpflege handelt es sich in zwei Dritteln der Fälle um »automatische« Anerkennungen auf Grundlage der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Sie wären auch ohne das »Anerkennungsgesetz«, das eine Änderung des Krankenpflegegesetzes beinhaltete, anerkannt worden. Anders als bei Ärzt_innen spielte in den Gesundheitsfachberufen die Staatsangehörigkeit auch schon vor 2012 keine Rolle für das Anerkennungsverfahren. Ein zentrales Kriterium für das Verfahren in den Pflegeberufen war und ist, welcher Staat

⁶ Zum Beispiel wurden 189 Ärzt_innen gezählt, die aufgrund ihrer »Berufserfahrung im Handwerk« anerkannt wurden (vgl. BMBF/BIBB 2014: 43), 210 Ärzt_innen, die einen beschränkten Berufszugang nach Handwerksordnung erhalten haben und 243 ärztliche Approbationen »ohne Ausgleichsmaßnahme«. Es ist zu vermuten, dass sich diejenigen, die aufgrund ihrer Berufserfahrung eine »volle Gleichwertigkeit« erhalten haben, über diese drei Kategorien verteilen. In der Kategorie »beschränkter Berufszugang nach Handwerksordnung« könnten auch Erteilungen einer Berufserlaubnis an Ärzt_innen erfasst sein. Approbationserteilungen an in Deutschland ausgebildete Ärzt_innen mit Staatsangehörigkeit eines Drittstaates, die ebenfalls von dem Gesetz profitiert haben, sind nicht Gegenstand der Statistik (BMBF/BIBB 2014: 47).

ausgebildet hat, ob »EU/EWR« oder »Drittstaat«. Zudem ist und war auch vorher relevant, ob die Ausbildung während der Mitgliedschaft eines Staates in der Europäischen Union absolviert wurde. Gerade aus den neueren EU-Mitgliedstaaten haben deshalb jüngere Kandidat_innen etwas bessere Chancen als diejenigen, deren Abschluss schon vor die EU-Mitgliedschaft - und die damit verbundene »Harmonisierung« von Standards - zurückreicht. Im Fall von letzteren kann eine »volle« Anerkennung vor allem über ausgleichende Berufserfahrung hergestellt werden. Auf wie viele dies jeweils zutrifft lässt sich der amtlichen Statistik infolge der bereits genannten Problematik nicht entnehmen.

Für Pflegekräfte, deren Qualifikationen in Drittstaaten - darunter vor allem in Russland und anderen GUS-Ländern - erworben wurden, ist das Ergebnis einer Auflage von Ausgleichsmaßnahmen der Regelfall. Dies geht aus den Interviews ebenso hervor wie aus der Statistik. 330 (ca. 30 Prozent) aller in 2012 ausgestellten Bescheide im Bereich Gesundheits- und Krankenpflege beinhalten diese Auflage. Für in Nicht-EU/EWR-Ländern ausgebildete Pflegekräfte haben sich durch das neue Gesetz nicht die Chancen verbessert, direkt anerkannt zu werden, sondern die Chance, einen Anpassungslehrgang zu absolvieren, der bei erfolgreichem Abschluss zu einer »Gleichwertigkeit« führt (vgl. Sommer 2014).

Abbildung 2: »Volle« Anerkennungen in reglementierten Berufen nach Grundlagen der Anerkennung (in absoluten Zahlen)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten-Tabelle 1.1. in

"BIBB_Zusatztabellen_2012_Rundung", eigene Berechnungen und Darstellung, N=6015

Nicht reglementierte Berufe: 528 Anerkennungen, breites Spektrum an Berufen und Ausbildungsstaaten

Im Bereich der nicht-reglementierten Berufe entfällt das Merkmal »Auflage einer Ausgleichsmaßnahme«. Das Ergebnis lautet in diesem Fall »teilweise gleichwertig« ohne dass ein Rechtsanspruch auf eine Qualifizierungsmaßnahme, mit deren Hilfe »Gleichwertigkeit« hergestellt werden kann, besteht. Auffällig ist, dass im nicht reglementierten Bereich zum 31.12.2012 von 2214 Anträgen 1416 (ca. 64 Prozent) ohne Entscheidung aufgeführt wurden. Das lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass die zuständigen Stellen - anders als im reglementierten Bereich - 2012 weitestgehend neu aufgebaut werden mussten. Von den insgesamt 798 ausgestellten Bescheiden enthielten 528 (66,2 Prozent) das Ergebnis »voll gleichwertig«, 72 (9 Prozent) »teilweise gleichwertig« und 168 (21,1 Prozent) »keine Gleichwertigkeit. Die übrigen 30

Fälle fielen in die Kategorie »Unaufklärbarkeit des Sachverhalts«.⁷ Im nicht reglementierten Bereich verteilen sich die Anerkennungen wesentlich stärker auf verschiedene Berufe als es im reglementierten Bereich der Fall ist. Unter den »vollen« Anerkennungen am stärksten vertreten war die Gruppe der Mechatronik-, Energie- und Elektrobe-
rufe (17,6 Prozent), gefolgt von Berufen, der Unternehmensführung und Organisation (15,9 Prozent), sowie drittens Maschinen- und Fahrzeugtechnik-Berufen (11,9 Prozent). Da sich hinter diesen Berufshauptgruppen unterschiedliche Berufe verbergen, benennt die folgende Tabelle die am häufigsten anerkannten Berufe einzeln.⁸ Was die Ausbildungsstaaten betrifft, waren 45,5 Prozent der als »voll gleichwertig« anerkannten Qualifikationen aus der EU oder dem EWR, mehr als die Hälfte davon aus Polen. Weitere knapp 40 Prozent der Anerkannten wurden in anderen europäischen Ländern, darunter den EU-Beitrittskandidaten, ausgebildet.

⁷ »Unaufklärbarkeit des Sachverhalts« bedeutet: "Eine Prüfung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation ist unter den gegebenen Umständen nicht möglich oder die Entscheidung wird aufgrund fehlender Mitwirkung des Antragstellers ohne weitere Sachverhaltsermittlung getroffen" (Statistisches Bundesamt 2013b: 23).

⁸ Die Darstellung folgt der in den zur Verfügung gestellten Tabellen aufgelisteten Berufe. Die Einzel-Berufe sind jedoch nicht vollständig ausgewiesen, sondern nur jeweils die häufigsten in jeder Berufshauptgruppe. Dass es noch weitere, hier nicht aufgelistete Berufe gibt, die genauso häufig anerkannt wurden, ist deshalb nicht ausgeschlossen.

Abbildung 3: »Volle« Anerkennungen in nicht reglementierten Berufen in 2012 nach häufigsten Berufen

Die häufigsten voll anerkannten nicht-reglementierten Berufe in 2012	Anzahl	% von N
Bürokaufmann/-kauffrau	60	11,4
Industriemechaniker/in	30	5,7
Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel	30	5,7
Elektroniker/in	24	4,5
Koch/Köchin	21	4,0
Verkäufer/in	21	4,0
Hotelfachmann/-fachfrau	21	4,0
Friseur/in	21	4,0
Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation	18	3,4
Zerspanungsmechaniker/in	15	2,8
Kraftfahrzeugmechatroniker/in	15	2,8
Elektroniker/in für Betriebstechnik	15	2,8
Elektroanlagenmonteur/in	15	2,8
Metallbauer/in	12	2,3
Chemielaborant/in	12	2,3
Tischler/in	9	1,7
Elektroniker/in für Geräte und Systeme	9	1,7
Industrieelektriker/in	6	1,1
Bauzeichner/in	3	0,6
Andere	171	32,4
GESAMT (volle Anerkennungen in nicht reglementierten Berufen)	528	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten-Tabelle 1.1. in

"BIBB_Zusatztabellen_2012_Rundung", eigene Berechnungen und Darstellung, N=528

Unzählbare Verkennung: Typische Selektionsmechanismen

Die amtliche Statistik erfasst die vollständigen Anträge einschließlich der zum Erhebungszeitpunkt noch offenen Verfahren. Sie erfasst aber weder die Gesamtheit aller Anfragen, also alle Anerkennungsgesuche, noch erfasst sie, wann und warum es nicht zu einem statistisch dokumentierten Verfahren und einer Entscheidung kommt. Offiziell beginnt das Verfahren, die gesetzliche Bearbeitungsfrist von maximal drei Monaten ebenso wie seine statistische Meldepflicht mit dem Vorliegen eines »vollständigen Antrags«.⁹ "Nicht zu melden sind Anträge, die zurückgezogen wurden oder Anträge, bei denen die Antragsunterlagen zum Stichtag 31.12. noch nicht vollständig vorliegen."

⁹ Die gesetzlichen Grundlagen dafür sind dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) bzw. dem jeweiligen Berufsfachrecht (z.B. Bundesärzteordnung, Krankenpflegegesetz) zu entnehmen. Für nicht reglementierte Berufe siehe § 5 Absatz 1 BQFG, § 6 Absatz 3 BQFG; für reglementierte Berufen siehe § 12 Absatz 1 BQFG, § 13 Absatz 3 BQFG oder jeweiliges Fachrecht.

(Statistisches Bundesamt 2013b: 5) Auf Basis meiner Interviews in den zuständigen Stellen, ergänzenden fachkundigen Aussagen und Literatur möchte ich vor allem einen Blick auf die nicht gestellten, zurückgezogenen und unvollständigen Anträge werfen. Ein Großteil der Kommunikation und Interaktion im Vorfeld einer Antragstellung kreist um die Frage der Erfüllbarkeit der institutionellen Voraussetzungen. Dies betrifft nicht nur die für die Bearbeitung der Anträge zuständigen Stellen, sondern auch die durchgeführten Beratungen zu Anerkennungsverfahren in den IQ-Beratungsstellen und über die BAMF-Hotline (BMBF/BIBB 2014: 61ff.). In fünf Punkten führe ich meine These aus, dass es in diesen Interaktionen zu impliziten Auswahlprozessen kommt, deren Nicht-Erfassung das Ausmaß und die Ursachen der Nicht-Anerkennung oder auch Verkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland im Unsichtbaren lässt.

Kein Verfahrenszugang

Erstens fallen diejenigen heraus, die für die Bewertung ihrer Qualifikation keinen Verfahrenszugang bekommen, z.B. weil sich nach deutschem Berufsrecht kein »Referenzberuf« finden lässt.

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Gleichwertigkeitsprüfung für alle Inhaber_innen ausländischer Berufsqualifikationen war das zentrale Anliegen, das mit der neuen Gesetzgebung verfolgt wurde (BMBF 2009). Die mehreren Hundert für die Bearbeitung von Anträgen auf Anerkennung zuständigen Stellen, werden für eine_n potenzielle_n Antragsteller_in jedoch nur tätig, wenn ihre »ausländische« Qualifikation in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Ihre Zuständigkeit definiert sich entlang der »deutschen« berufsrechtlichen Strukturen, den hierzulande institutionell etablierten vielfach auch bundeslandspezifischen Berufs- bzw. Qualifikationskategorien (Braun 2012, Knuth 2012, Sommer 2012). Ob eine ausländische Qualifikation zum Zweck der vergleichenden Bewertung einer deutschen Ausbildungs- bzw. Studienordnung zugeordnet werden kann und wenn ja, welcher, ist eine streitbare Frage.

Die Suche nach dem passenden Referenzberuf wird gerade im Bereich des Handwerks und der Industrie- und Handelskammern vielfach problematisiert. Das hängt damit zusammen, dass anders als in manchen Landesbehörden nicht nur ein oder wenige Berufe, sondern über Hundert zur Auswahl stehende deutsche Ausbildungsbe-

rufe in ihrer Zuständigkeit liegen. Beispielhaft für die Schwierigkeiten der Zuordnung zu einem Referenzberuf ist der »Bereich Elektronik«. Darunter fallen 17 verschiedene Ausbildungsberufe mit unterschiedlichen Fach- und Schwerpunktrichtungen, die zum Teil bei den Handwerkskammern und zum Teil in der Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammern liegen. Zur Auswahl des »besten« Referenzberufs gehört die Suche nach möglichst vielen inhaltlichen Parallelen zwischen der ausländischen und der deutschen Prüfungsordnung. Die Auswahl des Referenzberufs ist eine Weichenstellung, sozusagen eine Bewertung vor der eigentlichen offiziellen Bewertung, die bereits vor der Antragstellung getroffen wird. Dabei ist weder die Auswahl eindeutig noch die Frage, ob die Antragsteller_in oder die Bearbeiter_in die Entscheidung trifft. Typisch ist eher eine interaktive Annäherung an die »beste« Referenzqualifikation.

[...] wir brauchen erstmal ne Aussage ne kl- es muss klar sein in welchem Beruf also zu welchem deutschen Beruf soll überhaupt ne Vergleichbarkeit abgeprüft werden. //mhm// So. (.) äh denn die haben ja teilweise auch ganz andere Berufsbezeichnungen und mitunter (.) äh ham die zwei Sachen, zum Beispiel Möbel- und Bautischler in eins das geht hier gar nich. //mhm// [...] die kenn- das Problem iss ja auch dass der Antragsteller oft nicht die deutschen Berufsbezeichnungen und Inhalte kennt. //mhm// wir haben denen dann die Ausbildungsrahmenpläne erstmal geschickt und haben ges- haben denen empfohlen, die durchzugucken, //mhm// und sich festzulegen wo sie die meisten Parallelen finden. //mhm// Und wir können aber nich für die entscheiden, welchen Antrag die stellen, und dann dementsprechend `n Antrag zu stellen. [...]

Je nach Auswahl der Referenzqualifikation können bessere oder schlechtere Chancen bestehen, während eine verbindliche Aussage oder Empfehlung der Interviewten (die mitunter erwartet wird) im Vorfeld eines Antrags nicht ohne Weiteres zu treffen ist. In anderen Fällen ist die Zuordnung zu einem Referenzberuf unproblematisch, aber aufgrund von Abweichungen zu Berufsbild und Ausbildungsstruktur in Deutschland wird eine Anerkennung als gleichwertig ausgeschlossen. Eine Interviewte erwähnt die Gruppe der Friseur_innen als in dieser Hinsicht problematisch. Da die »deutsche« Ausbildung zur Friseur_in Damen- und Herrenhaarschnitte umfasst, können bspw. »ausländisch« Qualifizierte, wenn sie in ihrem Ausbildungsstaat entweder nur Dame

oder nur Herr gelernt haben, deshalb nicht als Friseur_innen anerkannt werden. Manche könnten Flechtfrisuren machen, aber keine Haarschnitte schneiden. Andere wollten gern einen Laden eröffnen, um Männern die Bärte zu schneiden. Dass von 90 Anträgen im Jahr 2012, die sich auf den Beruf »Friseur_in« bezogen, 66 Fälle (73 Prozent) noch nicht entschieden waren, könnte mit der Problematik zusammenhängen, die sich aus unterschiedlichen Haar- und Frisierkulturen ergibt.

Im Bereich Gesundheitsberufe sind in Russland und anderen Ländern der ehemaligen Sowjetunion ausgebildete Feldschere, eine »Art Unterarzt«, ein klassisches Beispiel für die Thematisierung von Zuordnungsproblemen und Verfahrenszugängen.

[...] Und wir ham noch son weiteren Fall, das sind so die so genannten Feldschere. die gab's auch in der ehemaligen UdSSR das iss'n Beruf den es hier deutlich nich gibt, //mhm// der iss angesiedelt das iss'n Art Unterarzt. //okay// zwischen Arzt und Krankenschwester. für ne Krankenschwester, viel mehr, für'n Arzt zu wenig. und wenn die Leute hier 'n Antrach stellen äh dann ham wir natürlich das Problem wohin. //mhm// für'n Arzt reicht es nich, //mhm// (.) für die Krankenschwester fühlen die sich überqualifiziert, //mhm// wir selber können ihn aber nur in diesen Beruf reinstecken wenn überhaupt das dürfen wir aber auch nur dann [...], wenn die später in der Krankenpflege gearbeitet haben in ihrem Heimatland mehrere Jahre. //mhm// dass wir sagen können okay (1) diese Ausbildung, plus (.) die Berufs- äh – erfahrung äh dann können wir versuchen das hier auf den Beruf der Gesundheits- und Krankenpflegerin mit aufzupacken. //mhm// mit Defiziten zwar aber immerhin können wir dem überhaupt einen Beruf zuordnen. [...]

Es wird deutlich, dass die Platzierung zwischen zwei »deutschen« Berufsgruppen wenn sie überhaupt als bewertbar bewertet wird, mit einer Abwertung der Qualifikation in Deutschland einhergeht. Beispiele für unterschiedliche Berufs- und Bildungssysteme in anderen Ländern, die nicht unmittelbar mit dem deutschen System in Korrespondenz zu bringen sind, sind in der Praxis keine Ausnahme, sondern der Regelfall.

Der vorliegende Artikel legt anlässlich der veröffentlichten Statistik zum Bundesgesetz den Fokus auf bundesrechtlich geregelte Berufe. Auch diese Engführung beinhaltet eine Orientierung am deutschen berufsrechtlichen System, die gerade in Bezug auf den Verfahrenszugang und Referenzqualifikationen manches aus dem Blick lässt. Ähnliche Problematiken ergeben sich auf Basis der Ländergesetzgebungen, die z.B. Berufe wie Erzieher_innen und Lehrer_innen regeln (vgl. (zur Übersicht) SVR 2014: 145f). Dass Lehrer_innen ohne Auflagen anerkannt werden ist auch in Bezug auf EU/EWR-Qualifikationen eine Ausnahme. Das liegt vor allem daran, dass eine volle Anerkennung ein Studium von zwei Unterrichtsfächern voraussetzt und die meisten anderen Länder nicht die in Deutschland übliche Lehrerausbildungsstruktur haben. Hamburg erkennt als einziges Bundesland auch Lehrer_innen mit einem Fach an. Dass »Weltlehrer«, die in einem Nicht-EU/EWR-Land eine Lehrer-Qualifikation erworben haben, einen Zugang zu einem Bewertungsverfahren haben, ist nicht in allen Bundesländern der Regelfall.¹⁰

Keinen Verfahrenszugang haben auch die Inhaber_innen von Hochschulabschlüssen, die nicht mit einer reglementierten Berufsausübung verbunden sind, wie Sozial- und Naturwissenschaftler_innen im Gegensatz zu Ärzt_innen oder Lehrer_innen.¹¹ In ihren Fällen betrifft die Suche nach Anerkennung die Führung akademischer Grade. Eine Umwandlung des ausländischen Titels in einen deutschen Titel ist seit 2000 aufgrund der so genannten automatischen Gradführung m.E. nicht mehr möglich (vgl. KMK/ZAB 2014, Hamburger Bürgerschaft 2012). Auch ihre Anerkennungsgesuche bleiben in der Statistik wie in der öffentlichen Debatte um »Anerkennung« weitestgehend unsichtbar. Darüber hinaus gilt dies für all diejenigen, von denen ich nicht schreiben kann, weil ich für ihre Qualifikation keinen (deutschen) Namen habe und sie bislang nicht als Unerkannte identifiziert wurden. Ohne die Feststellung einer Passung ins deutsche

¹⁰ Die gegenseitige Anerkennung von Lehramtsabschlüssen in Deutschland ist ebenfalls ein Thema. Die Kultusministerkonferenz hat jüngst dazu Mobilitäts erleichterungen beschlossen (KMK 2013).

¹¹ Sie können eine Zeugnisbewertung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) vornehmen lassen, um den Arbeitsmarktzugang zu erleichtern. Die Zeugnisbewertung macht allerdings keine Aussage darüber, ob die Inhaber_in dasselbe gelernt hat wie ein_e entsprechende_r Absolvent_in einer deutschen (Fach-)hochschule

System, die Bewertung als grundsätzlich vergleichbar mit einer inländischen Qualifikation, haben Anerkennungssuchende keinen Verfahrenszugang. Es bedeutet im Zweifel durch den viel zitierten »Anerkennungsdschungel« irren zu müssen, ohne dass am Ende jemand sagt: »ja, stellen Sie bei mir einen Antrag«. Das Anerkennungsgesuch wird nicht dokumentiert und der Mensch bleibt mit seinen Qualifikationen in den Augen des deutschen Staates »fremd« und »unerkannt«.

Der sozialtheoretischen Perspektive Bourdieus folgend, geschieht das Nicht-Erkanntwerden nicht zufällig oder ungeordnet, sondern als herrschaftsförmiger Effekt. Axel Honneth (2013) prägte in diesem Zusammenhang den Ausdruck von "Verwilderungstendenzen des sozialen Konflikts". Die Wucherungen ergeben sich für ihn daraus, dass die oberen Klassen in den Bereichen der Wirtschaft und des Rechts ihre eigenen Interessen mit moralisch besetzten Begrifflichkeiten umschreiben, um durch diese Vereinnahmung der Begriffe einen Abwehrkampf gegen "Forderungen von unten" (ebd.: 37f) zu führen.

Unvollständige Unterlagen

Zweitens werden diejenigen nicht erfasst, welche die von den deutschen Institutionen erwarteten Unterlagen nicht beschaffen können, z.B. weil ihr Ausbildungsstaat sie nicht verleiht oder es sie aus anderen Gründen nicht (mehr) gibt.

Die zuständigen Stellen listen in Informations- und Merkblättern jene Unterlagen auf, die die Antragsteller_innen einreichen müssen, damit sie den Antrag als »vollständig« deklarieren und bearbeiten können. Gesetzlich wurde eine Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung der Unterlagen festgeschrieben: "Die Antragstellerin oder der Antragsteller ist verpflichtet, alle für die Ermittlung der Gleichwertigkeit notwendigen Unterlagen vorzulegen sowie alle dazu erforderlichen Auskünfte zu erteilen." (§15(1)BQFG) Eine naheliegende spontane Interpretation ist es, dass unvollständige Anträge auf eine mangelnde Mitwirkung zurückzuführen sind und es deshalb legitim ist, die Antragsteller_innen aus dem Blick zu verlieren. Es lässt sich jedoch genauso argumentieren, dass die geforderten Unterlagen nicht beschaffbar sind und die institutionellen Vorgaben reflektiert werden müssen.

Nach meiner Interpretation besteht ein Selektionsmechanismus darin, dass Unterlagen erwartet werden, die viele nicht haben und nicht beschaffen können. Dies betrifft insbesondere die Unterlagen, die dem Kern der Gleichwertigkeitsprüfung, dem Ausbildungsvergleich, zugrunde gelegt werden. Die jeweiligen Ausbildungs- und Studienordnungen der betreffenden Referenzqualifikationen sind als deutsche Normen festgelegt. Es besteht die Erwartung, dass die Unterlagen über die ausländische Ausbildung (das gleiche gilt für ausländische Berufserfahrung) in Form und Inhalt so strukturidentisch wie möglich vorliegen müssen, damit die Übereinstimmungen zur deutschen Ausbildung auf dem Papier abgeprüft werden können. Im Bereich der Gesundheitsberufe geht es vor allem um Übersichten der abgeleisteten Fächer und Stunden.

[...] und dann brauchen wir natürlich auch immer (.) detaillierte Übersichten, (.) ähm der theoretischen und praktischen Unterrichtsfächer, //mhm// mit Noten und Stundenzahl, (.) das auch wieder jeweils in der Heimatst- -sprache und übersetzt [...] weil wir ja im Grunde genommen gucken müssen, iss die Ausbildung gleichwertig.

Im Bereich der Kammerberufe wird eher nach curricularen Vorgaben, einer für das ganze Land geltenden Ausbildungsordnung gesucht. Diese Anforderungen an die Unterlagen schließen diejenigen von dem Vorliegen eines »vollständigen« Antrags aus, deren Ausbildungsstaaten und Ausbildungsinstitutionen die erwarteten Dokumente nicht oder nicht in dieser Form haben und auch auf Nachfrage nicht ausstellen. Zum Teil wurden die Ausbildungen vor mehreren Jahrzehnten beendet, die Schulen bestehen inzwischen nicht mehr oder im Rahmen von Bildungsreformen wurden die Ausbildungsordnungen geändert. Zum Teil ist die Beschaffung nicht aus der Ferne zu regeln und es muss erst über Vor-Ort-Besuche der Antragsteller_innen versucht werden. Zum Teil können Geflüchtete nicht zurückkehren und haben keinerlei Möglichkeiten, die Unterlagen zu besorgen.

Feststellung »wesentlicher Unterschiede« vor Antrag und Bescheid

Drittens sind diejenigen unsichtbar, denen von einer Antragstellung abgeraten oder eine Zurückziehung empfohlen wird, »weil man nichts sehen kann«.

Dreh- und Angelpunkt des Verfahrens ist die Bewertung, ob der Abschluss »gleichwertig« zu einer deutschen Referenzqualifikation ist oder ob »wesentliche Unterschiede« vorliegen. »Die Frage der Gleichwertigkeit ist das, womit sich alle geschlossen 'rumschlagen, zumindest hab' ich den Eindruck«, formulierte eine Interviewte. Diesem Eindruck schließe ich mich an. Wenn es sich nicht um einen Abschluss handelt, der im Anhang zur EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG als »automatisch« anzuerkennen aufgelistet ist, liegt es vor allem in der Hand der zuständigen Stellen, diese Frage zu beantworten.

Die Bewertung der Chancen beginnt dabei nicht mit dem Vorliegen eines »vollständigen Antrags«, sondern ist bereits Thema in den Beratungsgesprächen im Vorfeld:

[...] wir [versuchen] auch da Kosten einfach für den Antragsteller zu vermeiden //mhm// (.) also sprich ne Beratung iss ganz ganz ganz wichtig vorher und wir raten auch immer erst zur Antragstellung wenn wir wirklich sehen, dass man was sehen kann, //mhm// wir verm- also wir wir v- v- versuchen und es iss bis jetzt auch gelungen, ((atmet ein)) zu vermeiden dass jemand eine Ablehnung bekommt. //mhm// also dass man jemandem sagen muss (.) das iss nix und das wird nix [...]

In einem anderen Interview ist davon die Rede, dass Antragsteller_innen unter Verweis auf eine Ersparnis von Verfahrenskosten angeboten wird, den Antrag zurückziehen, wenn er sich während der Bearbeitungsphase als nicht erfolgversprechend herausstellt. De facto finden damit in Informations- und Beratungsgesprächen, im Vorfeld der Antragstellung oder auch noch danach, Bewertungen vor der Bewertung (in Form eines offiziellen Bescheids) statt. Solange die (potenziellen) Antragsteller_innen nicht auf die Durchführung eines Verfahrens und einen Bescheid bestehen (gegen den man mitunter auch Widerspruch oder Klage einreichen könnte) bleiben diese in Informations- und Beratungsgesprächen ausgesprochenen Bewertungen, die es womöglich dadurch nicht zu einem Antrag und Bescheid kommen lassen, statistisch undokumentiert.

Die genannten Beispiele sind beide aus dem Bereich des Handwerks. In den reglementierten Gesundheitsberufen, bspw. Ärzt_innen und Pflegekräften, können den

Antragsteller_innen im besten Fall bei festgestellten »wesentlichen Unterschieden« Ausgleichsmaßnahmen, wie Eignungs-/Kenntnisprüfungen oder Anpassungslehrgänge, angeboten werden. Die Interviewten in den zuständigen Stellen betrachten dies nicht als eine Ablehnung, da damit die Chance eröffnet wird, »Gleichwertigkeit« herzustellen bzw. unter Beweis zu stellen. Insofern ist das Abraten von einem Antrag oder das Zuraten zum Zurückziehen, um Ablehnungen und Kosten zu vermeiden, hier kein explizites Thema. Nichtsdestotrotz ist nicht auszuschließen, dass in Informations- und Beratungsgesprächen Einschätzungen zu möglichen Ergebnissen des Verfahrens abgegeben werden, die den Verfahrensgebühren gegenübergestellt werden (vgl. Übersicht zu Gebühren in BMBF/BIBB 2014: 143ff.). Dass Qualifikationen, die in Drittstaaten erworben wurden, ohne Belege zusätzlicher individueller Leistungen wie Berufserfahrung oder erfolgreich absolvierter Ausgleichsmaßnahmen anerkannt werden, ist nach Aussagen der Interviewten in den Gesundheitsberufen die Ausnahme. Es ist daher davon auszugehen, dass insbesondere Antragsteller_innen in prekären Lebenssituationen von einer Antragstellung absehen, wenn ihnen nicht explizit Chancen auf einen positiven Bescheid in Aussicht gestellt werden.

Nachweis deutscher Sprachkenntnisse

Viertens bleibt undokumentiert, in wie vielen Fällen die Anerkennung einer Qualifikation als »gleichwertig« an einem bestimmten Nachweis deutscher Sprachkenntnisse scheitert.

In den Gesundheitsberufen ist die Erteilung einer Approbation oder Berufserlaubnis an Auslandsqualifizierte neben der Feststellung der Gleichwertigkeit auch an ausreichend deutsche Sprachkenntnisse gekoppelt. Es werden »für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderliche[] Kenntnisse der deutschen Sprache« (§3(1) Bundesärzteordnung, §2(1) Krankenpflegegesetz) erwartet.

Wir haben in Absprache [...] mit unserer Fachaufsicht festgelegt [...] dass die B2 Sprachkompetenz da verlangt wird, //mhm// und ja das ist dann meistens das Problem das größere Problem dann noch, wo sich die Kandidaten dann erstmal einer Sprachkompetenzprüfung zum Teil auch noch Sprachunterricht dann unterziehen ne, //mhm// es gibt einige, die auch einigermaßen Deutsch sprechen [...].

Dass die gesetzlich vorgeschriebenen „erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache“ durch einen Nachweis des Sprachniveaus B2 des sechsstufigen Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachgewiesen werden sollen, gilt weitestgehend einheitlich. Strittig ist jedoch nicht nur, welche Zertifikate, die dieses Niveau bescheinigen, akzeptiert werden. Unklar bleibt auch, wie verfahren wird, wenn die Antragsbearbeiterin (wie im zitierten Interview) befindet, dass jemand "einigermaßen Deutsch" spricht. Es ließe sich die Hypothese aufstellen, dass denjenigen, die ihre Antragsbearbeiter_innen kommunikativ zu überzeugen vermögen, solche Prüfungsformalien in Bezug auf deutsche Sprachkenntnisse erspart bleiben. In jedem Fall wird hier deutlich, dass der Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen, das Absolvieren einer Prüfung oder von Sprachunterricht das Verfahren in die Länge ziehen oder seinen Abschluss verhindern kann. Da die Dreimonatsfrist für die Bearbeitung des Antrags ebenso wie die statistische Dokumentspflicht erst beginnt, wenn ein Antrag vollständig ist, bleiben die Anerkennungssuchenden, denen »nur noch« dieser Nachweis fehlt, ebenfalls unsichtbar.

Grundsätzlich wirft die Regelung die Frage auf, warum die Anerkennung von Fachkenntnissen an eine Anerkennung von deutschen Sprachkenntnissen gekoppelt ist. Dahinter steht die Begründung, dass "gute" Deutschkenntnisse für die Berufsausübung in Deutschland aufgrund des Patientenschutzes unabdingbar sind. Diese Auffassung geht von einer sprachlich homogenen Bevölkerung und der Norm der Einsprachigkeit aus. Sie vernachlässigt unter anderem, dass nicht-deutschsprachige Patient_innen auch Anspruch auf diesen Schutz haben. Man könnte auch hinterfragen, warum das Prüfen von Sprach- und Kommunikationsfähigkeit in der Zuständigkeit von Behörden liegt und nicht - wie andere so genannte »soft skills« auch - in der Verantwortung der einstellenden Arbeitgeber_innen. Schließlich ist denkbar, dass ein Krankenhaus oder Heim gerade mehrsprachiges Personal sucht und Deutsch dabei nicht die wichtigste Sprache ist.

Abhängigkeit von zusätzlichen individuellen Leistungen, wie Berufserfahrung und Ausgleichsmaßnahmen

Fünftens werden Ausgleich durch Berufserfahrung, die Auflage von Ausgleichsmaßnahmen oder das Ergebnis »teilweise gleichwertig« mit der »Anerkennung« einer ausländischen Qualifikation gleichgesetzt und mitunter in derselben Kategorie zusam-

mengefasst. Dadurch bleibt zum einen verborgen, dass die erworbene Qualifikation, das Produkt eines bestimmten Ausbildungsstaates, als »nicht gleichwertig« bewertet wurde. Zum anderen werden die zusätzlich erbrachten Leistungen nicht als zusätzliche Leistungen anerkannt, sondern als für die Wertschätzung selbstverständlich zu erbringende Leistungen betrachtet.

Der Vergleich von Fächern und Stunden bzw. Studien- und Ausbildungsordnungen, die Gleichwertigkeitsprüfung auf dem Papier, misst keine individuellen Kompetenzen. Es wird maximal gemessen, was zeitlich in die Ausbildung investiert wurde, was rein schematisch - anhand von Fächerbezeichnungen - absolviert wurde und ob sich in der Ausbildungsstruktur gewisse Analogien zur deutschen Ausbildungsstruktur finden lassen. Weder was gelehrt noch was gelernt wurde, geht daraus hervor. Insofern ist es im Sinne der Institutionen, welche die Verantwortung für die bescheinigten Kompetenzen tragen, nachvollziehbar, dass allein auf dieser Basis so gut wie keine »vollen« Anerkennungen ausgesprochen werden. Das folgende Beispiel ist aus dem Bereich der Pflege:

[...] so dass man immer sagen kann da sind Unterschiede. //mhm// nun nach der neuen Rechtsprechung müssen wir ja wirklich festlegen, (.) welche Unterschiede sind da, //mhm// und wie können die ausgeglichen werden. [...]

Es wird in reglementierten Berufen vor allem darauf gesetzt, dass festgestellte »wesentliche Unterschiede« ausgeglichen werden können - wenn nicht durch Berufserfahrung, dann durch Ausgleichsmaßnahmen, wie Anpassungslehrgänge und Eignungs-/Kenntnisprüfungen. Das entspricht dem Duktus der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie. Auch in nicht reglementierten Berufen wird Berufserfahrung berücksichtigt. Ein Rechtsanspruch auf Ausgleichsmaßnahmen bei festgestellten »wesentlichen Unterschieden« besteht hier allerdings bislang nicht, weil die Ausübung des Berufs auch ohne bescheinigte »Gleichwertigkeit« möglich ist.

Aus meiner Sicht ist der Begriff der »Anerkennung ausländischer Qualifikationen« im Kontext der Auflage eines Nachweises von zusätzlichen individuellen Leistungen deplatziert. Er verkennt die damit getätigte Aussage, dass die ausländische Qualifikation, das Kollektiv dieser Titelträger_innen aus einem bestimmten Ausbildungsstaat,

damit in Deutschland nicht als gleichwertig anerkannt ist. Die Feststellung »wesentlicher Unterschiede« bedeutet, dass die Person in "deutschen" Augen noch nicht fertig ausgebildet ist und erst von "deutschen" Bildungsträgern ausgebildet bzw. geprüft werden muss, bevor sie eine gleichwertige "deutsche" Qualifizierte werden kann. Ich unterscheide die Anerkennung des Seins auf der einen Seite und die Gewährung eines Unterstützungsbedarfs im Werden bzw. die Chance, sich als Person im System (sei es im Bildungs- oder im Arbeitsmarktsystem) unter Beweis zu stellen, auf der anderen Seite. Letzteres zielt auf eine neue Zertifizierung von individuellen Kompetenzen ab und nicht mehr auf die Anerkennung einer Qualifikation, die zuvor von einem anderen Staat zertifiziert wurde.

In der begrifflichen Verschmelzung tarnen sich nach meiner Interpretation die dem Verfahren implizit zugrunde liegenden Herrschafts- und Überlegenheitsansprüche als ein Wohlwollen, den Antragsteller_innen bei ihrer Integration ins System helfen zu wollen. Wenn ihnen dies gelingt, wird es nicht als eine zusätzliche »deutsche« Qualifikation anerkannt, das heißt als eine erweiterte Kompetenz gegenüber inländisch Ausgebildeten. Durch den Mehraufwand haben sie es »nur« geschafft, das maximale Tauschverhältnis von 1:1 - die normale Wertschätzung - herzustellen.

Schlussfolgerungen

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Überprüfung der »Gleichwertigkeit« mit einem deutschen Abschluss bedeutet das grundsätzliche Infragestellen des »gleichen Werts« und die offizielle Selektion von staatlich geprüften Gleichwertigen und (weiterhin) unerkannt bleibenden Anderen. Es ist die Legitimation von Anerkennung und Verkennung in einem Gesetz. Das vorliegende Papier ist ein Versuch, die unsichtbaren Mechanismen der Selektion zur Diskussion zu stellen.

Die 6543 »voll« Anerkannten (von April bis Dezember 2012) in allen bundesrechtlich geregelten Berufsgruppen lassen sich anhand der statistischen Daten zählen und in Bezug auf die gesetzlichen Änderungen interpretieren. In dieser Anzahl eingeschlossen sind auch diejenigen, die erst durch Nachweis zusätzlicher individueller Leistungen (wie Berufserfahrung, Anpassungslehrgang, Eignungs-/Kenntnisprüfung) »Gleichwertigkeit« hergestellt haben. Zu berücksichtigen ist vor allem, dass unter ihnen 4497 Ärzt_innen waren. Das entspricht etwa 69 Prozent aller Anerkennungen und ca. 75 Prozent der Anerkennungen unter den reglementierten Berufen. Die Mehrheit von

ihnen hätte auf Basis der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie schon vor den Gesetzesänderungen die Approbation erteilt bekommen. Ähnliches gilt für die 654 Gesundheits- und Krankenpfleger_innen, die 10 Prozent aller und 11 Prozent der reglementierten »vollen« Berufsanerkennungen ausmachten. Es bleibt abzuwarten, wie sich die statistisch dokumentierten Anerkennungen für den Berichtszeitraum des Jahres 2013 darstellen, deren Bekanntgabe durch das Statistische Bundesamt im Herbst 2014 zu erwarten ist. Aufgrund des Aufbaus neuer Strukturen, gerade in den nicht reglementierten dualen Ausbildungsberufen und dem erstmaligen Berichtszeitraum von 12 Monaten, sind etwas mehr und anders verteilte Anerkennungen nicht ausgeschlossen.

Die der Selektion dieser Anerkannten zugrunde liegenden Konstellationen und Mechanismen bleiben hingegen uneindeutig, undokumentiert und dadurch auch unzählbar. Erklärungsbedürftig ist die Bewertung derjenigen, deren Anerkennung nicht selbstverständlich ist sowie derjenigen, die von Beginn an aus dem Verfahren und damit auch der Statistik herausfallen. Bislang liegen nur Schätzungen und Annäherungen an die Frage vor, wie viele Auslandsqualifizierte in Deutschland leben und wie viele von Nicht-Anerkennung betroffen sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2010, IW/IFOK 2010, Sommer 2012). Vor der Frage nach der Anzahl muss jedoch die Frage nach den Ursachen des Nicht-Erkanntwerdens stehen. Gezählt werden kann nur eine Person, die bereits als »Betroffene« und als »Qualifizierte« erkannt wurde. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit habe ich deshalb fünf Thesen aufgestellt, die Aussagen zu diesen Mechanismen machen.

Erstens fallen diejenigen heraus, die für die Bewertung ihrer Qualifikation keinen Verfahrenszugang bekommen, z.B. weil sich nach deutschem Berufsrecht kein »Referenzberuf« finden lässt. Zweitens werden diejenigen nicht erfasst, welche die von den deutschen Institutionen erwarteten Unterlagen nicht beschaffen können, z.B. weil ihr Ausbildungsstaat sie nicht verleiht oder es sie aus anderen Gründen nicht (mehr) gibt. Drittens sind diejenigen unsichtbar, denen von einer Antragstellung abgeraten oder eine Zurückziehung empfohlen wird, »weil man nichts sehen kann«. Viertens bleibt undokumentiert, in wie vielen Fällen die Anerkennung einer Qualifikation als »gleichwertig« an einem bestimmten Nachweis deutscher Sprachkenntnisse scheitert. Fünftens werden Ausgleich durch Berufserfahrung, die Auflage von Ausgleichsmaßnahmen oder das Ergebnis »teilweise gleichwertig« mit der »Anerkennung« einer

ausländischen Qualifikation gleichgesetzt und mitunter in derselben Kategorie zusammengefasst. Dadurch bleibt zum einen verborgen, dass die erworbene Qualifikation, das Produkt eines bestimmten Ausbildungsstaates, als »nicht gleichwertig« bewertet wurde. Zum anderen werden die zusätzlich erbrachten Leistungen nicht als zusätzliche Leistungen anerkannt, sondern als für die Wertschätzung selbstverständlich zu erbringende Leistungen betrachtet.

Dass eine offizielle Bewertung einer ausländischen Qualifikation als »nicht gleichwertig« mit einer »deutschen« Referenzqualifikation keine Abwertung der Inhaber_in, ihrer Ausbildungseinrichtung und ihres Ausbildungsstaates sein soll, lässt sich nicht begründen. Werden »wesentliche Unterschiede« festgestellt und in einem Bescheid dokumentiert, wird damit das Signal gesendet, dass Deutschland sich für einen besseren Ausbilder hält und der Andere nicht an die eigenen Maßstäbe heranreicht. Es handelt sich nicht »nur« um die Bewertung der individuell erworbenen Kompetenzen eines Menschen. Der Vergleich von Studien- und Ausbildungsordnungen, die Gegenüberstellung von Fächern und Stunden, ist auch eine Bewertung der Ausbildungseinrichtung und des Ausbildungssystems eines anderen Staates und damit die Abwertung einer anderen Gruppe von Menschen mit demselben Zertifikat. Insofern ist es im Sinne institutioneller Nicht-Angreifbarkeit nachvollziehbar, solche offiziellen Bescheide möglichst in Grenzen zu halten. Die Verkannten bleiben dadurch jedoch im Dunkeln und mehr noch - es entsteht das Bild, dass die (statistisch wenigen) Qualifikationen, die trotz Anerkennungsgesetz nicht anerkannt werden, dann wohl »wirklich nicht gleichwertig« sind.

Wo »Anerkennung« selbstverständlich ist, gibt es kein Gesetz, keine Debatte und keinen Begründungsdiskurs in ihrem Namen. Notwendig ist mehr kritische Reflexion darüber, was dagegen spricht, die Erfahrungen, Fähigkeiten und Kenntnisse aller Menschen auch dann »gleichwertig« zu schätzen, wenn sie nicht »identisch« sind. Statt strukturelle Ähnlichkeiten zwischen Ausbildungen zur Voraussetzung zu machen, muss gerade die Anerkennung von Verschiedenem in Form einer Anpassung des Systems an den Menschen gelingen. Was spricht dagegen, den Beruf des Feldschers, eine in Russland verbreitete Bezeichnung für einen »Unterarzt«, in Deutschland einzuführen, wenn bekannt ist, dass Feldschere nicht ins berufsrechtliche System passen? Was spricht dagegen, dass man auch nur Damen- oder nur Herrenfriseur sein

kann, wenn bekannt ist, dass Anerkennungen daran scheitern? Hinter den berufsrechtlichen Institutionen steht zudem in aller Regel die Annahme einer sprachlich, kulturell und auch physisch homogenen Bevölkerung, wie das Beispiel des an Haarkulturen orientierten Frisur-Begriffs gezeigt hat. Die Anerkennung der veränderten Realität von Kund_innen, Patient_innen und Schüler_innen, insbesondere ihre Mehrsprachigkeit und Mehrfachzugehörigkeit, bedeutet auch, die etablierten nationalstaatlichen Berufssysteme in dieser Hinsicht zu hinterfragen. Michael Gwosdz, Leiter der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung in Hamburg, spricht von dem berufsrechtlichen System als einer "Schwelle", an der viele "hängen" bleiben: "Das System der Anerkennung basiert immer noch darauf, ausländische Qualifikationen an die deutschen Abschlüsse anzupassen. Was noch nicht gelungen ist, ist eine ausländische Qualifikation als solche in ihrer inhaltlichen Qualität und Aussagekraft zu würdigen" (Gwosdz 2013: 35f).

Um dies zu erreichen braucht es mehr Stimme und Einfluss derjenigen, die bislang geschwiegen haben oder schlicht nicht gehört wurden sowie am Ende mehr politische Legitimation und mehr Transparenz. Auseinandersetzungen um den Wert einer ausländischen Berufsqualifikation in Deutschland, die in der Praxis zwischen (potenziellen) Antragsteller_innen und Sachbearbeiter_innen ausgetragen werden (müssen), verschieben die Verantwortung ohne dass sie die Machtverhältnisse verschieben. Auch wenn sie sachlich und respektvoll miteinander umgehen und sich wechselseitig für klug und engagiert halten, ändern sie allein wenig daran, dass bestimmte Qualifikationen bestimmter Herkunft gesellschaftlich anerkannter, weil vor allem nachgefragter sind, als andere. Das Anerkennungsgesetz als Meilenstein und Erfolg deutscher Einwanderungspolitik zu bewerben (Bundesregierung 2014), womöglich mittels Kommunikationskampagne im Ausland (Empfehlung des SVR 2014: 8), ist nachvollziehbar, wenn man bedenkt, wie viele Akteur_innen in Bund und Ländern sich wie lange dafür an wie vielen Tischen zusammensetzen mussten. Genauso nachvollziehbar ist es, dass die soziale Frustration im Inland wächst, wenn ausgerechnet eine Terminologie der »Anerkennung« die unzählbaren alltäglichen Verkennungen umhüllt und legitimiert.

Literatur und Quellen

Bohnsack, Ralf (2007): Dokumentarische Methode und praxeologische Wissenssoziologie, In: Schützeichel, R. (Hrsg.): Handbuch Wissenssoziologie und Wissensforschung. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, S. 180-190.

Bourdieu, Pierre (1985): Sozialer Raum und "Klassen"; Leçon sur la leçon: zwei Vorlesungen, Frankfurt: Suhrkamp.

Bourdieu, Pierre (1992): Rede und Antwort, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bourdieu, Pierre (2001): Meditationen: zur Kritik der scholastischen Vernunft, Frankfurt: Suhrkamp.

Bourdieu, Pierre (2014): Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989-1992, Berlin: Suhrkamp [Hrsg. von Patrick Champagne, Remi Lenoir, Franck Poupeau und Marie-Christine Rivière].

Braun, Daria (2012): Einheitlicher, transparenter, effektiver? Das Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen im Wandel, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Focus Migration. Kurzdossier, Nr. 18. www.bpb.de/.../Kurzdossier_Qualifikationsanerkennung_2012pdf_0.pdf

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012): Schriftliche kleine Anfrage Phylliss Demirel und Dr. Eva Gümbel (GAL) vom 21.08.12 und Antwort des Senats zur Anerkennung ausländischer akademischer Hochschulgrade, Drucksache 20/5018 zzgl. Nachfrage DRS. 20/5337.

Bundesärzteordnung (BÄO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1987 (BGBl. I S. 1218), die zuletzt durch Artikel 4c des Gesetzes vom 20. Februar 2013 (BGBl. I S. 277) geändert worden ist.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2009): Pressemitteilung 294/2009 vom 09.12.2009. <http://www.bmbf.de/press/2747.php>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)/ Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2014): Bericht zum Anerkennungsgesetz. Berlin. http://www.bmbf.de/pub/bericht_anerkennungsgesetz_2014.pdf

Bundesregierung (2014): Anerkennungsgesetz ist ein Erfolg. Pressemitteilung vom 2.4.2014. Berlin. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/04/2014-04-02-bericht-anerkennungsgesetz.html>

Englmann, Bettina/Müller, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg: Tür und Tür Integrationsprojekte gGmbH.

Fohrbeck, Dorothea (2012): Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen - das neue Anerkennungsgesetz des Bundes, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), Zeitschrift des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), Jg. 41 (2012), Heft 5, S. 6-10.

Gesetz über die Berufe in der Krankenpflege [Krankenpflegegesetz - KrPflG], vom 16. Juli 2003 (BGBl. I S. 1442), das zuletzt durch Artikel 35 des Gesetzes vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515) geändert worden ist.

Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen [Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz - BQFG] vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515), das durch Artikel 23 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist.

Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. In: Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 63. Ausgegeben zu Bonn am 12. Dezember 2011.

Güntert, Annette/Wanner, Ernst/Brauer, Heinz/Stobrawa, Franz (2003): Approbationsordnung für Ärzte (ÄAppO). Bundesärzteordnung (BÄO): Mit Erläuterungen und praktischen Hinweisen. Köln.

Gwosdz, Michael (2013): Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse als Beitrag zur Internationalisierung Hamburgs, in: Magdalène Lévy-Tödter (Hrsg.): Metropolregion Hamburg: Auf dem Weg zu mehr Internationalität? Tagungsband der Konferenz zum 2. Hamburg Welcome Day am 13. Juni 2013, veranstaltet von der FOM Hochschule und dem Hamburg Welcome Center, S. 27-36.

Honneth, Axel (2013): Verwilderungen des sozialen Konflikts. Anerkennungskämpfe zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: ders./Lindemann, Ophelia/Voswinkel, Stephan (Hrsg.): Strukturwandel der Anerkennung. Paradoxien sozialer Integration in der Gegenwart, Frankfurt am Main: Campus, S. 17-39.

Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) und Institut für Organisationskommunikation (IFOK) (2010): Machbarkeitsstudie zum Aufbau eines berufs- und länderübergreifenden Informationsportals (Datenbank) zur Erschließung der Beschäftigungspotenziale von Migranten und Migrantinnen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Köln, Berlin, Bensheim. [Autor_innen: Riesen, Ilona/Werner, Dirk/Klempert, Arne/Zetzsche, Indre]

Knuth, Matthias (2012): Berufliche Anerkennung und Erwerbsintegration von Eingewanderten. In: Bolder, A./Dobischat, R./Kutscha, G./Reutter, G. (Hrsg.): Beruflichkeit zwischen institutionellem Wandel und biographischem Projekt. Wiesbaden, S. 127-151.

Kultusministerkonferenz (KMK)/ Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) (2014): Führung ausländischer Hochschulgrade. Bonn.
<http://www.kmk.org/zab/veroeffentlichungen-und-beschluesse/fuehrung-auslaendischer-hochschulgrade.html#c8763>

Nohl, Arnd-Michael (2009): Interview und dokumentarische Methode. Anleitungen für die Forschungspraxis, Wiesbaden: VS Verlag.

Nohl, Arnd-Michael/Weiß, Anja (2009): Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 44, S. 12-18.

Nohl, Arnd-Michael/Schittenhelm, Karin/Schmidtke, Oliver und Weiß, Anja (Hrsg.) (2010): Kulturelles Kapital in der Migration: Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nohl, Arnd-Michael/Radvan, Heike (2010): Experteninterviews in dokumentarischer Interpretation: Zur Evaluation impliziter Wissens- und Handlungsstrukturen in der außerschulischen Jugendpädagogik. In: Bohnsack, R./Nentwig-Gesemann, I. (Hg.): Dokumentarische Evaluationsforschung. Opladen: Budrich, S. 159-180.

Nohl, Arnd-Michael/ Weiß, Anja (2012): Overcoming methodological nationalism in migration studies. Cases and contexts in multi-level comparisons. In: Anna Amelina, Devrim Sel D. Nergiz, Thomas Faist, and Nina Glick Schiller (Hrsg.): Beyond Methodological Nationalism: Researching Methodologies for Transnational Studies. London: Routledge, S. 65-87.

Maier, Ralf/ Rupprecht, Bernd (2012): Das Anerkennungsgesetz des Bundes, in: Gewerbeschiv. Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht, 58 (2012)2, S. 62-76.

Rehbein, Boike (2006): Die Soziologie Pierre Bourdieus, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.

Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen [EU-Berufsanerkennungsrichtlinie].

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2014): Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten mit Integrationsbarometer. Berlin. http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2014/04/SVR_JG_2014_WEB.pdf

Sommer, Ilka (2012): Die Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse als Herausforderung der Einwanderungsgesellschaft. Berlin: Heinrich Böll Stiftung. http://www.migration-boell.de/web/migration/46_3506.asp.

Sommer, Ilka (2014): Die Müh(l)en der staatlichen Anerkennung – Selektionsmechanismen der Umwandlung „ausländischer“ in „deutsche“ Pflegefachkräfte zwischen Berufsrecht und Anerkennungspraxis, in: Krawietz, Johanna/ Visel, Stefanie (Hrsg.): Prekarisierung transnationaler Care-Arbeit: Ambivalente Anerkennung. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 56-81. [im Erscheinen]

Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008, Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220087004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt (2013a): Fast 7 500 ausländische Berufsqualifikationen im Jahr 2012 anerkannt. Pressemitteilung vom 15. Oktober 2013. Nr. 347/13. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/10/PD_13_347_212pdf.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt (2013b): Statistik nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Begriffe und Erläuterungen. Dokument H204 vom 13.12.13. Abrufbar über die meisten Statistische Landesämter, hier z.B. Niedersachsen. http://www.statistik.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=25689&article_id=111384&psmand=40