

Verschenkte Potenziale

Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund

Auf den Punkt...

- Über ein Viertel aller ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund hat im Ausland einen Berufs- oder Hochschulabschluss erworben, der in Deutschland nicht anerkannt ist. Dieses betrifft insbesondere Migrant/inn/en aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS sowie Aussiedler/innen.
- Die Beschäftigungschancen von ALG II-Bezieher/innen mit einem ausländischen Abschluss, der in Deutschland *nicht* anerkannt ist, sind ebenso schlecht wie die Chancen von Personen, die überhaupt keinen Abschluss erwarben.
- Personen, deren ausländischer Berufsabschluss in Deutschland anerkannt wurde, haben um 50 Prozent höhere Beschäftigungschancen als Personen mit einem nicht anerkannten Abschluss.
- Vermittlungsfachkräfte in Grundsicherungsstellen können aufgrund organisatorischer Weichenstellungen ihren „Kund/inn/en“ mit Migrationshintergrund praktisch keine Unterstützung im Anerkennungsverfahren anbieten.
- Zur Sicherung des vorhandenen, im Ausland erworbenen Humankapitals müssen die Anerkennungsverfahren vereinfacht sowie Möglichkeiten geschaffen werden, die das Nachholen eines in Deutschland nicht anerkannten Abschlusses erleichtern.

Einleitung

Spätestens mit der Veröffentlichung des Mikrozensus 2005 ist deutlich geworden, wie stark die Zusammensetzung der Bevölkerung der Bundesrepublik durch Zuwander/innen und deren Nachkommen geprägt ist: Jede/r Elfte hat einen ausländischen Pass und sogar noch etwas mehr Personen sind eingebürgerte Zuwander/innen oder deren unmittelbare Nachkommen. Insgesamt haben etwa 20 Prozent der Bevölkerung in Deutschland einen Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2006). Umso erstaunlicher ist, dass in den Diskussionen um die Reformen der Arbeitsmarktpolitik, wie sie in der Hartz-Kommission und in der Vorbereitung der Hartz-Gesetzgebung geführt wurde, Migrant/inn/en und deren Arbeitsmarktprobleme und -potenziale nicht thematisiert wurden.

Jedoch sind schon seit langem die Arbeitsmarktchancen vieler Zuwander/innen und ihrer Nachkommen in Deutschland schlechter als die der übrigen Bevölkerung. Nachdem die Arbeitslosigkeit unter den für konkrete Arbeitsplätze angeworbenen „Gastarbeitern“ in den sechziger Jahren noch niedriger war als unter Deutschen, erreichte die Arbeitslosenquote der Ausländer in

Deutschland bereits 1982 das anderthalbfache der Quote für Deutsche, stieg im Jahre 2005 durch den „Hartz-IV-Effekt“¹ auf das Doppelte der Quote für Deutsche und hat dieses Verhältnis seitdem nicht mehr unterschritten. Zur Erklärung dieses Phänomens wird oft auf die geringere Qualifikation der Migrant/inn/en verwiesen²: Ein großer Teil der Zuwanderer/innen kam ohne eine berufliche Qualifikation nach Deutschland. Ihre in Deutschland geborenen Nachkommen erreichen seltener gute Schul- und Ausbildungsabschlüsse als die Kinder von Einheimischen. Nach Angaben der BA sind über drei Viertel der arbeitslosen Ausländer/innen ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung (77,1 Prozent; Deutsche: 37,1 Prozent) (BA 2009, S. 30). Zudem gibt es Hinweise dafür, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund, die in Deutschland einen Berufsabschluss erworben haben, diesen schlechter verwerten können als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (Solga/Seibert 2005; Kalter 2006; siehe auch Damelang/Haas 2006).

Jedoch wird in der bisherigen Debatte nicht ausreichend reflektiert, dass ein Teil der Zuwanderer im Herkunftsland qualifizierte Berufsabschlüsse erworben hat, diese in Deutschland aber nicht einsetzen kann. Dieses galt bereits für die ersten Gastarbeiter der 1950er und 1960er Jahre, die keineswegs durchweg unqualifiziert waren, doch in Deutschland vorwiegend auf Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen und kurzen Anlernzeiten eingesetzt wurden (Flam et al. 2007). Aktuelle Zahlen zeigen, dass sogar unter akademisch qualifizierten Aussiedler/innen die Arbeitslosigkeit höher ist als unter Aussiedler/innen mit einer beruflichen Qualifikation (Brück-Klingberg et al. 2007; Grundig/Pohl 2006). Diese Befunde deuten insgesamt darauf hin, dass die schlechteren Arbeitsmarktchancen von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland sowohl durch schlechtere individuelle Voraussetzungen – fehlende Qualifikationsabschlüsse – als auch durch den Umgang von Arbeitgebern und Institutionen mit den vorhandenen Qualifikationsabschlüssen zumindest teilweise verursacht sind (siehe Englmann/Müller 2007; Nohl/Weiß 2009).

Zunehmend rückt dabei die „Anerkennung“ von Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden, in den Mittelpunkt der Diskussion. Unter dem Titel „Brain Waste“ dokumentieren Englmann und Müller (2007) die juristischen Verfahren zur Anerkennung und thematisieren anhand von Fallbeispielen die Schwierigkeiten von Migrant/inn/en, eine Beschäftigung auszuüben, die ihrer Qualifikation entspricht.

Doch es gibt bislang kaum empirische Studien, die das Ausmaß der erworbenen, aber formal nicht existenten – gewissermaßen der „still gelegten“ – Qualifikationen unter Zuwander/inne/n nach Deutschland und die Wirkung einer Anerkennung auf die Beschäftigungschancen auf einer repräsentativen Grundlage untersuchen. Der vorliegende Report, der auf einer jüngst veröffentlichten Studie über die Auswirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund beruht (siehe Kasten S. 3), greift die Frage nach dem faktischen und dem anerkannten Qualifikationsniveau von Migrant/inn/en und den damit zusammenhängenden Arbeitsmarktchancen auf. Die Untersuchung ist beschränkt auf Migrant/inn/en im ALG II-Bezug, für die es nicht nur – aus der individuellen Perspektive – um die Integration am Arbeitsmarkt, sondern auch – aus der fis-

¹ Durch die Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (SGB II) im Jahre 2005 wurden bis dahin Sozialhilfe Beziehende vollständiger als zuvor als Arbeitslose erfasst, und nichterwerbstätige Partnerinnen von bis dahin Arbeitslosenhilfe Beziehenden wurden als nunmehr Arbeitslosengeld II Beziehende ebenfalls als arbeitslos erfasst, wenn sie erwerbsfähig waren. Dadurch stieg die Arbeitslosigkeit in 2005 vorübergehend sprunghaft an, und Leistungen Beziehende mit Migrationshintergrund waren hiervon überproportional betroffen.

² „Da Ausländer im Durchschnitt eine geringere Qualifikation aufweisen, haben sie schlechtere Arbeitsmarktchancen als Deutsche. Hinzu kommt, dass Ausländer in höherem Maße im vom Strukturwandel stärker betroffenen sekundären Sektor arbeiten“ (Bundesagentur für Arbeit - 2009, S. 32). Diese Formulierung findet sich seit langem unverändert in den Berichten dieser Serie.

kalischen Perspektive – um die Zahlung von Sozialleistungen geht, die mit einer besseren Arbeitsmarktintegration möglicherweise vermieden oder verringert werden kann.

Projekt „Auswirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ / Datengrundlage „Kundenbefragung“

Die Grundlage dieses Reports ist das Forschungsprojekt „Auswirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“, das in den Jahren 2007 bis 2009 in einem Forschungskonsortium unter Leitung des Instituts Arbeit und Qualifikation im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt wurde (siehe IAQ et al. 2009a, b).^{*} Für dieses Vorhaben wurden unter anderem neue Erhebungen zur Arbeitsmarktlage von Personen mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB II und zum Aktivierungsprozess der Grundsicherungsstellen gegenüber ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund – auch im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund – durchgeführt.

Sofern nicht anders ausgewiesen, beruhen die Zahlen in diesem Report auf einer Befragung von Personen, die im Oktober 2006 Arbeitslosengeld II bezogen und zu Jahresbeginn 2007 sowie zu Beginn des Jahres 2008 von TNS Emnid telefonisch befragt wurden. Es liegen Angaben zu 11.108 Personen vor, von denen 28,6 Prozent einen Migrationshintergrund haben (vgl. Tabelle 1). Diese Befragung („Kundenbefragung“) wurde ursprünglich für die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6 SGB II durchgeführt und war deshalb auf 154 Landkreise und kreisfreie Städte beschränkt (siehe ZEW et al. 2008). Für die deskriptiven Analysen wurden die Befragungsergebnisse auf das Bundesgebiet hochgerechnet; sie sind somit für Deutschland repräsentativ (vgl. IAQ et al. 2009a, Anhang B 1). Vergleichende Analysen mit anderen Datengrundlagen haben eine gute Übereinstimmung bei vergleichbaren Sachverhalten sowie nur geringe Schwankungen im Zeitverlauf hinsichtlich des Anteils der ALG II-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund sowie ihrer soziodemographischen Struktur ergeben (IAQ et al. 2009a, S. 14 und 17).

In diesem Report gehen auch Erkenntnisse aus 16 Fallstudien in Grundsicherungsstellen (14 Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II und zwei zugelassene kommunale Träger nach § 6a SGB II) ein, in denen Expertengespräche mit Leitungs- und Fachkräften sowie mit Vertreter/innen von kommunalen Migrantennetzwerken (z.B. Migrationsbeauftragte/r) durchgeführt wurden (hierzu ausführlich IAQ et al. 2009b).

^{*} weitere Mitglieder in diesem Forschungskonsortium waren: Zentrum für Türkeistudien, Team Dr. Kaltenborn, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, TNS Emnid, Prof. Dorothee Frings.

Anerkennung von Abschlüssen: Rahmenbedingungen

Mit „Anerkennung“ von Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden, ist sowohl ein *Verfahren* gemeint, mit dem die Gleichwertigkeit der erworbenen Qualifikation zu ähnlichen Qualifikationsabschlüssen, wie sie in Deutschland erworben werden, geprüft wird, als auch das positive *Ergebnis* dieses Verfahrens, also die Feststellung der Gleichwertigkeit. In Deutschland gibt es ca. 60 „reglementierte Berufe“, für deren Ausübung ein staatlich anerkannter Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis erforderlich ist. Dies betrifft u.a. Gesundheits- und Rechtsberufe, aber auch zulassungsbeschränkte Handwerksberufe, die nur mit einem Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis selbständig ausgeübt werden dürfen. Die Reglementierung soll Qualitätsstandards in der Tätigkeitsausübung sichern. Die formale Anerkennung in reglementierten Berufen wird auch als *de jure*-Anerkennung bezeichnet. Die Mehrheit der Berufe in Deutschland ist nicht reglementiert und kann theoretisch unabhängig von der formalen Qualifikation ausgeübt werden. Möglich ist dann eine *de facto*-Anerkennung von ausländischen Abschlüssen, die insbesondere bei Bewerbungen und Tätigkeitsbewertungen bzw. Einstufungen nützlich sein kann. Bei der Anerkennung von Abschlüssen greifen EU-Recht und nationales Recht ineinander. Abhängig von

der Art des Abschlusses und des Tätigkeitsgebietes wird auf unterschiedlichen Ebenen (EU, Bund, Länder, Kammern) reguliert. Durch EU-Recht ist ein Rechtsanspruch auf eine *de jure*-Anerkennung in reglementierten Berufen für Unionsbürger/innen geregelt (Richtlinie 2005/36/EG). Spätaussiedler/innen (und Vertriebene) haben nach dem Bundesvertriebenengesetz Ansprüche sowohl auf eine *de jure*- als auch auf eine *de facto*-Anerkennung. Für andere Migrantengruppen ist eine *de jure*-Anerkennung faktisch kaum erreichbar, weil sie vom Vollbeweis der Gleichwertigkeit der Ausbildung abhängt, auch werden nicht in allen Bundesländern Antragsverfahren angeboten. Von einigen Kammern und Behörden werden im Bereich der nicht reglementierten Berufe informelle *de facto*-Anerkennungen durchgeführt, für die es keine übergreifenden Standards gibt. Das Spektrum reicht hier von deutschsprachigen Zeugnisbewertungen bis hin zu informellen Gutachten,³ in denen die ausländischen Abschlüsse im deutschen Berufsbildungssystem verortet werden.

Operationalisierung „Personen mit Migrationshintergrund“

Eine verbindliche Definition für den Migrationshintergrund gibt es nicht. Je nach Datenverfügbarkeit und Untersuchungsinteresse werden die Staatsangehörigkeit, das Geburtsland (und damit die persönliche Wanderungserfahrung), die Herkunft der Eltern und der Sprachgebrauch berücksichtigt. In der hier vorgestellten Untersuchung haben einen Migrationshintergrund jene Personen, die mindestens eines der folgenden Merkmale aufweisen:

1. Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Ausländer/innen);
2. Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die nicht in Deutschland geboren wurden und die mindestens ein Elternteil haben, der ebenfalls nicht in Deutschland geboren wurde (eingebürgerte Zuwander/innen);
3. in Deutschland geborene Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die mindestens ein Elternteil haben, der nicht in Deutschland geboren wurde und bei denen eine andere Sprache als Deutsch „erste“ oder „überwiegende“ Familiensprache ist (Zuwander/innen der zweiten Generation mit arbeitsmarktrelevantem Migrationshintergrund).

Nach dieser Operationalisierung liegt ein Migrationshintergrund bei Ausländern und eingebürgerten Zuwanderern vor. Bei Nachkommen von Zuwanderern („zweite Generation“) wird ein Migrationshintergrund nur noch dann unterstellt, wenn die Migrationserfahrung der Eltern noch so prägend ist, dass zu Hause nicht überwiegend Deutsch gesprochen wird. Dies ist enger als die Definition des Migrationshintergrundes im Mikrozensus, die alle Nachkommen von Zugewanderten (auch bei nur einem Elternteil) umfasst (Statistisches Bundesamt 2006, S. 74). Die hier verwendete Operationalisierung betont mit dem Kriterium der Familiensprache einen arbeitsmarktrelevanten Aspekt des Migrationshintergrundes.

Über ein Viertel der ALG II-Empfänger/innen haben einen Migrationshintergrund; Mittel- und Osteuropa sowie Türkei sind die dominierenden Herkunftsregionen

Nach der von uns verwendeten Operationalisierung (siehe Kasten S. 4) hat über ein Viertel der ALG II-Beziehenden einen Migrationshintergrund (28,6 Prozent, vgl. Tabelle 1). Der Auslän-

³ Informelle Gutachten „werden vor allem dann ausgestellt, wenn ein formales Anerkennungsverfahren aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen nicht möglich ist. Ein Teil der Anerkennungsstellen (...) bewertet auf freiwilliger Basis ausländische Zeugnisse, indem sie die ausländische Qualifikation mit einem möglichst ähnlichen deutschen Berufsbild vergleichen. Derartige deutschsprachige Bescheinigungen können am Arbeitsmarkt genutzt werden, um Arbeitgeber/innen grundlegende Informationen über einen ausländischen Abschluss zu vermitteln“ (Englmann / Müller 2007, S. 32).

deranteil im SGB II ist mit 18 Prozent gut doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung, wo er etwa 9 Prozent beträgt.

Tabelle 1: Personen mit Migrationshintergrund im SGB II

Staatsangehörigkeit		eigenes Geburtsland		Geburtsland der Eltern		Familien-sprache nicht deutsch %	Migrations-hintergrund ins-gesamt %
			%		%		
nicht Deutsch	18,0	A	15,5	A ⁺	15,5	11,3	
				D ⁺⁺	>0,0 [*]	>0,0 ⁺	
Deutsch	82,0	D	2,5	A ⁺	0,2	>0,0 [*]	
				D ⁺⁺	2,3	1,3	
		A	10,0	A ⁺	9,8	5,6	
				D ⁺⁺	0,2	-	
		D	72,0	A ⁺	8,7	0,8	
				D ⁺⁺	63,2	-	
Summe	100,0		100,0		99,9	19,0	28,6

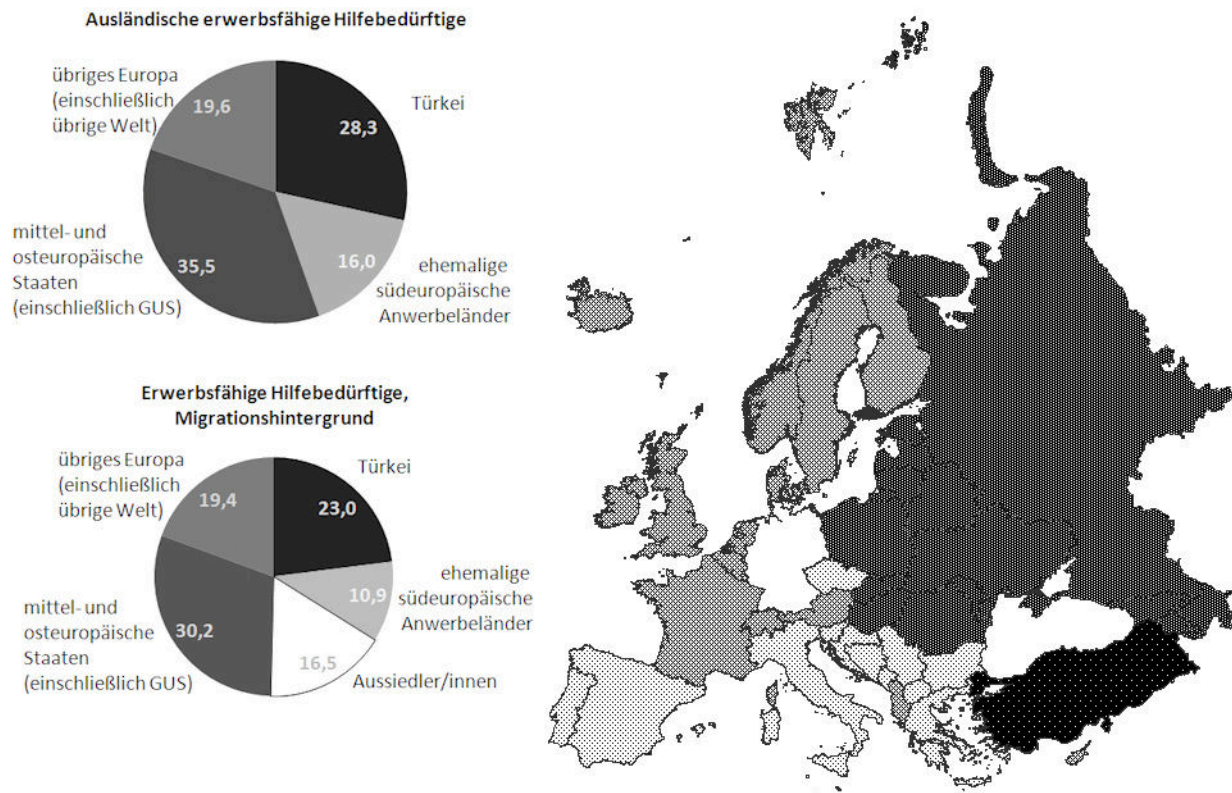
Anmerkungen: Fett gedruckte Anteilsweise in Tabellenzellen mit Kasten: Migrationshintergrund nach dem 1., 2. und 3. Kriterium (s.o.). A – Ausland, D – Deutschland; ⁺ - mindestens ein Elternteil im Ausland geboren, ⁺⁺ - beide Eltern in Deutschland geboren, * Wert beruht auf weniger als 30 Fällen und ist maximal 0,05 Prozent.

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Die bundesweite Durchschnittszahl eines Migrant/inn/enanteils im SGB II von über 25 Prozent verdeckt die beträchtlichen Unterschiede zwischen Westdeutschland (36 bis 39 Prozent, je nach Datenquelle und Erhebungszeitpunkt) und Ostdeutschland (12 bis 14 Prozent) sowie zwischen Berlin und dem übrigen Ostdeutschland. Bei hohen Durchschnittswerten und hoher Streuung ist davon auszugehen, dass der Anteil von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund in einigen westdeutschen Großstädten die 50-Prozent-Marke z.T. deutlich übersteigt. Insgesamt sind Migrant/inn/en mit einem etwa doppelt so hohen Anteil von Hilfebedürftigkeit betroffen wie Deutsche ohne Migrationshintergrund.

Die größte Herkunftsgruppe unter den ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund sind Personen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten (einschließlich GUS) (vgl. Abbildung 1). Betrachtet man diese Herkunftsgruppe gemeinsam mit den Aussiedlern, so kommt beinahe die Hälfte der Arbeitssuchenden im SGB II-Bezug mit Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa. Ein knappes Viertel der ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund kommt aus der Türkei oder hat türkische Eltern. Personen aus den klassischen südeuropäischen Anwerbeländern sind im SGB II-Bezug hingegen – wie inzwischen auch in der Bevölkerung insgesamt – nur relativ schwach vertreten.

Abbildung 1: Herkunftsgruppen von ALG II-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund, in Prozent



Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Viele der gering qualifizierten Migranten haben einen Berufsabschluss – Im Ausland erworben, in Deutschland nicht anerkannt

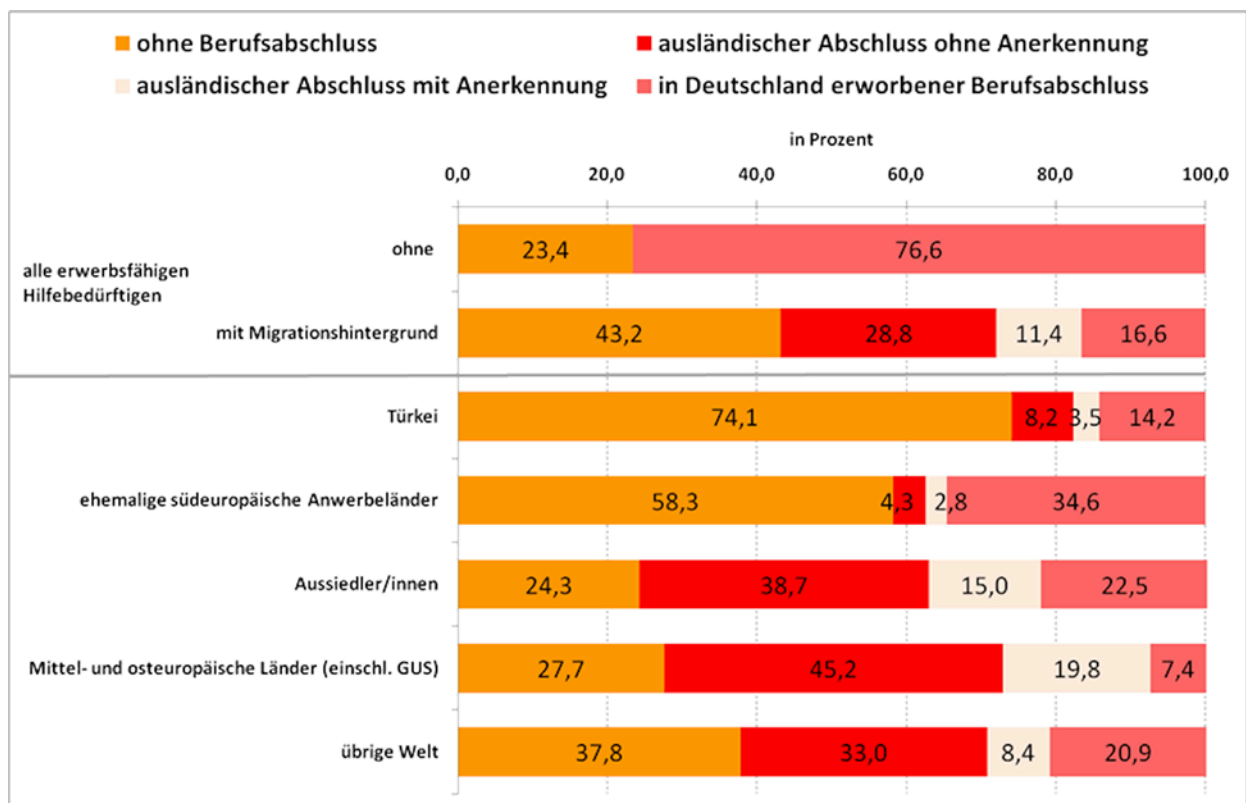
Nach offiziellen Statistiken verfügt die Hälfte aller Personen mit Migrationshintergrund über keine berufliche Ausbildung, unter den 25- bis 34-Jährigen sind es immer noch 40,7 Prozent; bei den Türken sind es in dieser Altersgruppe sogar 57 Prozent. Diese Werte beziehen sich wohlge-merkt auf die Bevölkerung in Deutschland und nicht auf SGB II-Leistungsempfänger/innen, bei denen höhere Anteile von Unqualifizierten zu erwarten sind (siehe Konsortium Bildungsbericht-erstattung 2006, S. 293). In dieser Statistik werden aber nur Abschlüsse berücksichtigt, die in der Bundesrepublik anerkannt sind, weil sie entweder in Deutschland erworben wurden oder weil in einem Anerkennungsverfahren die Gleichwertigkeit mit den Abschlüssen deutscher Bildungseinrichtungen bescheinigt wurde. Auch in den Informationssystemen der Bundesagentur für Arbeit, in der das Qualifikations- und Kompetenzprofil von Arbeitsuchenden im „Bewerberangebot“ in einer elektronischen Akte geführt wird, werden nur in Deutschland anerkannte Ausbildungsab-schlüsse vermerkt. Ein Datenfeld über erfolgreich abgeschlossene Berufsqualifikationen im Aus-land ist in der entsprechenden Software („VerBIS“) nicht vorgesehen.

Das Ausmaß der „Ausbildungslosigkeit“ unter Zuwander/innen wird somit in der amtlichen Sta-tistik und in der Verwaltungspraxis der BA überschätzt. Die „Kundenbefragung“ (siehe Kasten S. 3) erlaubt jedoch, das Qualifikationsniveau der ALG II-Bezieher/innen und das Vorliegen von Anerkennungen separat auszuweisen (siehe Abbildung 2). Unter Berücksichtigung der im Aus-

land erworbenen und in Deutschland nicht anerkannten Abschlüsse verringert sich der Anteil der ALG II-Bezieher mit Migrationshintergrund ohne Berufsausbildung erheblich, wobei es große Unterschiede zwischen den Herkunftsregionen gibt.⁴ Aber in allen Herkunftsgruppen sind die meisten der im Ausland erworbenen Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt und damit formal wertlos. Besonders deutlich ist das bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Aussiedler sind oder aus mittel- und osteuropäischen Ländern (einschließlich GUS) kommen: Zwischen einem Drittel und knapp der Hälfte aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dieser Herkunftsgruppen verfügt über einen beruflichen Abschluss, der für den deutschen Arbeitsmarkt nicht anerkannt ist.

Allerdings zeigen die Daten auch die hohen Anteile von ALG II-Bezieher/innen gerade mit türkischem bzw. sonstigem südeuropäischen Migrationshintergrund, die überhaupt keine berufliche Ausbildung – weder im Ausland, noch in Deutschland – abgeschlossen haben. Drei Viertel der türkischen und über die Hälfte der südeuropäischen Leistungsbezieher/innen (jeweils ab 25 Jahre) verfügt nicht über einen Berufsabschluss. Unter den Frauen im ALG II-Bezug mit Migrationshintergrund sind es etwa die Hälfte und damit anteilig doppelt so viel wie unter ALG II beziehenden Frauen ohne Migrationshintergrund.

Abbildung 2: Vorliegen und Anerkennung eines beruflichen Abschlusses von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund (nur Personen ab 25 Jahre)



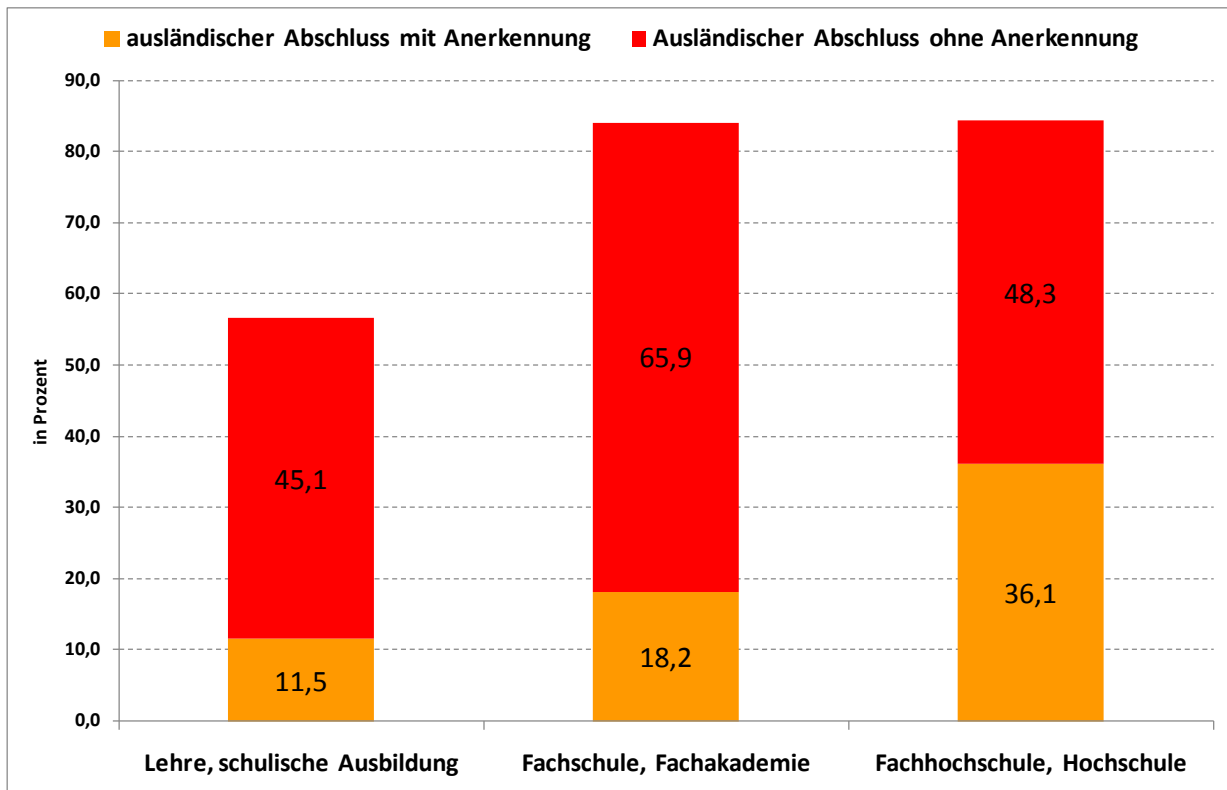
Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Die Wahrscheinlichkeit einer Anerkennung steigt mit höherem Bildungsabschluss. Jedoch gelang es selbst Akademikern im ALG II-Bezug nur zu einem Drittel, ihren Abschluss in Deutschland anerkennen zu lassen. Mit niedrigerer Qualifikation verringert sich die Zahl der Anerken-

⁴ Wir beschränken unsere Auswertung zur Qualifikationsstruktur der ALG-Bezieher/innen auf Personen ab 25 Jahre, da bei den Jugendlichen der Abschluss einer Ausbildung noch in der Zukunft liegen kann. Da zudem unter den Leistungsempfängern mit Migrationshintergrund der Anteil von Jugendlichen höher ist, würde ihre Einbeziehung in die Betrachtung den Vergleich zwischen Migrant/innen und Einheimischen verzerren.

nungen weiter: So hat nur knapp ein Fünftel der Migrant/inn/en mit einem Fachakademie- bzw. Fachschulabschluss eine ausländische und in Deutschland anerkannte Qualifikation. ALG II-Bezieher/inn/en mit abgeschlossener Lehre verfügen lediglich zu etwa einem Zehntel über anerkannte Bildungsabschlüsse (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Anerkennung eines beruflichen Abschlusses, nach Qualifikationsniveau (nur Personen mit Migrationshintergrund ab 25 Jahre)



Lesehilfe: Von allen ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund (ab 25 Jahre) mit einem Lehrabschluss bzw. einer schulischen Ausbildung (linke Säule) haben 45,1 Prozent einen solchen Abschluss im Ausland erworben, der jedoch in Deutschland nicht anerkannt ist, bei 11,5 Prozent der Personen auf diesem Qualifikationsniveau ist der Abschluss in Deutschland anerkannt. Die übrigen Personen auf diesem Qualifikationsniveau (43,4 bzw. Differenz zu 100) haben ihren Abschluss in Deutschland erworben.

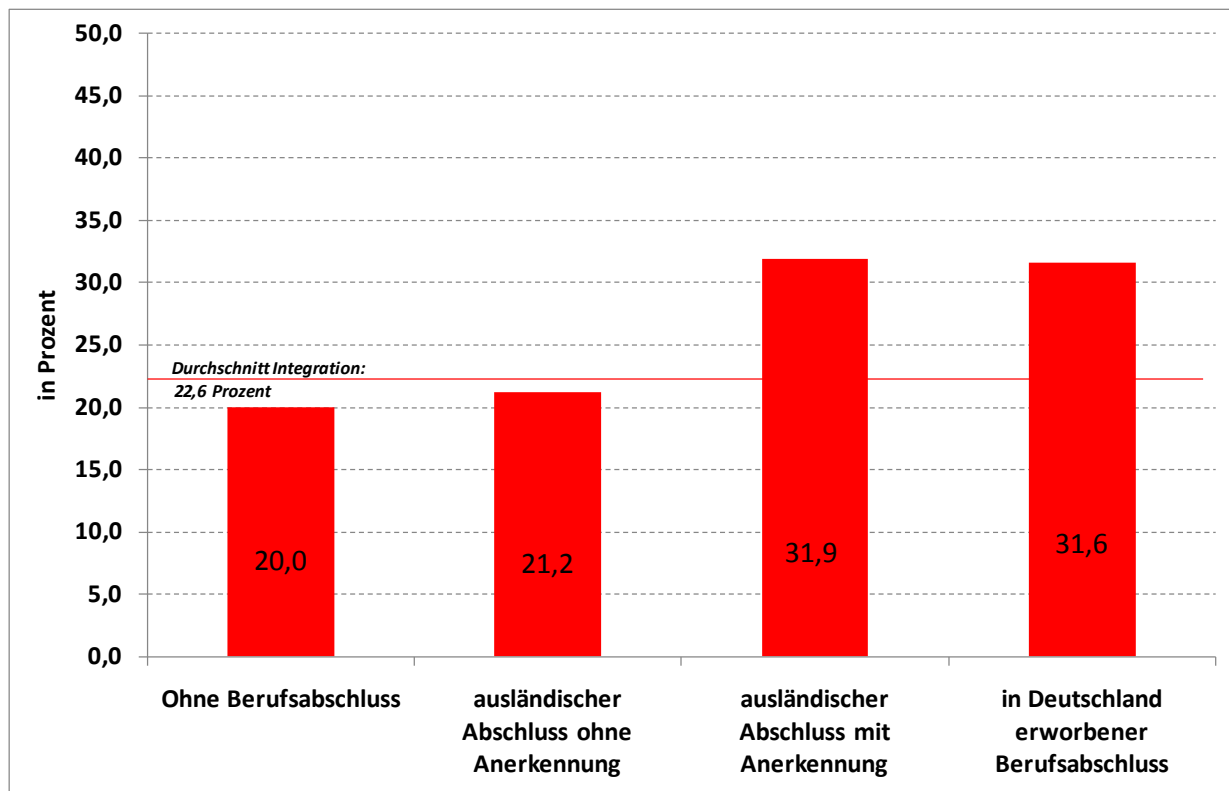
Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Bessere Beschäftigungschancen mit anerkannten Ausbildungsabschlüssen

Etwa jede/r Fünfte ALG II-Bezieher/in mit Migrationshintergrund hatte im Untersuchungszeitraum (Januar 2007 bis Januar 2008) mindestens eine Beschäftigung aufgenommen. Die Beschäftigungschancen der ALG II-Bezieher unterscheiden sich deutlich je nachdem, ob eine Ausbildung vorliegt, wo sie erworben wurde und vor allem danach, ob eine im Ausland erworbene Ausbildung in Deutschland anerkannt wurde: Wenn ein Berufsabschluss im Ausland erworben wurde, der in Deutschland nicht anerkannt ist, sind die Integrationschancen ebenso schlecht wie von Personen, die ohne Berufsabschluss sind. Wenn hingegen ein im Ausland erworbener Berufsabschluss in Deutschland anerkannt wurde, sind die Integrationschancen um 50 Prozent höher – über 30 Prozent in dieser Gruppe haben eine Beschäftigung aufgenommen, verglichen mit ca. 20 Prozent der „nicht Anerkannten“ (vgl. Abbildung 4). Anteilig sind ebenso viele Integrationen zu verzeichnen wie bei Personen, die ihren Abschluss direkt in Deutschland erworben ha-

ben. Weitergehende multivariate Analysen bestätigen diesen deskriptiven Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang nicht nur zwischen den Beschäftigungschancen einerseits und dem Vorliegen bzw. Fehlen einer beruflichen Ausbildung andererseits gibt, sondern auch innerhalb der Gruppe von Personen mit abgeschlossener Ausbildung danach, ob diese Ausbildung in Deutschland anerkannt wurde (vgl. IAQ et al. 2009a, S. 126).

Abbildung 4: Übergang in Beschäftigung von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund (nur Personen ab 25 Jahre)



Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Allerdings lässt sich diesen Daten nicht entnehmen, wodurch die besseren Arbeitsmarktchancen der Migrant/inn/en mit einem anerkannten Berufsabschluss verursacht werden. So ist denkbar, dass besonders erwerbsorientierte Migrant/inn/en die Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse vorantreiben. Einiges spricht auch dafür, dass die Anerkennung vor allem bei akademischen Abschlüssen gelingt, die wiederum bessere Integrationschancen eröffnen. Hier sind weitergehende Analysen erforderlich.

Kaum Unterstützung bei der Anerkennung durch Vermittlungsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen

Da die zersplitterten Zuständigkeiten für die Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen für Zuwander/inn/en nur schwer durchschaubar sind, sind diese auf Unterstützung im Anerkennungsverfahren angewiesen. Derartige Unterstützung zu gewähren ist im Übrigen auch Teil des gesetzlichen Aktivierungsauftrages des SGB II.⁵ Bei nicht anerkannten ausländischen Abschlüssen müssen erwerbsfähige Hilfebedürftige je nach den Erfordernissen des Einzelfalles so

⁵ „Die Träger der Leistungen nach diesem Buch unterstützen erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit.“ (§ 14 Satz 1 SGB II, Hervorhebung d. A.)

begleitet werden, dass keine Möglichkeit der Anerkennung aufgrund sprachlicher Verständigungsschwierigkeiten und Unkenntnis der Zuständigkeiten verpasst werden kann.

Doch die Grundsicherungsstellen sind praktisch nicht auf die Unterstützung ihrer „Kund/inn/en“ vorbereitet. Stellvertretend für viele sagte ein Teamleiter in den Fallstudien: „Das ist unglaublich kompliziert. (...) Ich persönlich habe das nicht auf dem Schirm“ (IAQ 2009a, S. 136).

In der alltäglichen Praxis sind die Integrationsfachkräfte nur sporadisch mit dem Wunsch nach der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen konfrontiert. Sie verfügen nur in Ausnahmefällen über das notwendige Fachwissen, um die Kund/inn/en bei der Anerkennung vorhandener Abschlüsse zu unterstützen. Der Aufwand für die einzelnen Vermittlungsfachkräfte wäre immens, wenn sich jede in die komplizierte Anerkennungsthematik einarbeiten würde. Organisatorisch sehen die Abläufe innerhalb der Grundsicherungsstellen aber kein gebündeltes „Abschluss-Anerkennungs-Fallmanagement“ vor. Und einige Anerkennungsverfahren werden von den Migrant/inn/en gar nicht erst begonnen, da sie die Kosten für die Übersetzung der Zeugnisse nicht aufbringen können. In den Grundsicherungsstellen ist zum Großteil nicht bekannt, dass Kosten bis zu 260 Euro für Anerkennungsverfahren von den Grundsicherungsstellen übernommen werden können (siehe Geschäftsanweisung 10 zu § 46 SGB III, auf den § 16 Abs. 1 SGB II verweist).

Die IT-Systeme in den Grundsicherungsstellen, zumindest soweit sie mit der Software der BA arbeiten (also Arbeitsgemeinschaften und im Modell der sog. getrennten Aufgabenwahrnehmung), verfestigen die Nichtberücksichtigung von erworbenen, aber nicht anerkannten Abschlüssen: Zu Beginn des Aktivierungsprozesses werden die vorhandenen Kompetenzen erfasst. Falls das Profiling beispielsweise aufgrund von Sprachschwierigkeiten unvollständig ist, wird es im weiteren Betreuungsprozess nicht aktualisiert. Darüber hinaus ist die Abbildung von vorhandenen, aber nicht anerkannten Qualifikationen in der Software nicht vorgesehen, da sie sich stark an der berufsfachlichen Strukturierung des deutschen Arbeitsmarktes orientiert. Wer keinen Berufs- oder Studienabschluss vorzuweisen hat, wird nach dieser Systematik als „Helfer“ in dem jeweiligen Berufsfeld klassifiziert. Einige Vermittlungsfachkräfte machen sich zwar die Mühe, nicht anerkannte Qualifikationen als „Beratungsvermerk“ einzugeben, doch bei einem automatisierten Suchlauf nach qualifizierten Arbeitnehmern für eine offene Stelle wird diese nicht formalisierte Information nicht berücksichtigt und folglich die betreffende Person nicht in die Auswahl einbezogen.

Die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen stehen den im Ausland erworbenen Abschlüssen mehrheitlich skeptisch gegenüber. Im Bewusstsein der Fachkräfte sind nicht anerkannte Qualifikationen weitestgehend gleichbedeutend mit nicht vorhandenen Qualifikationen und werden im Beratungsgespräch zur weiteren beruflichen Planung meist nicht berücksichtigt. Die angeblich in Deutschland faktisch wertlosen Berufsqualifikationen insbesondere der Aussiedler/innen und Osteuropäer/innen (einschl. GUS) sind der einzige Themenbereich, bei dem in den Gesprächen mit einigen Fachkräften der Grundsicherungsstellen so etwas wie Geringschätzung gegenüber Migrant/inn/en anklang. Zur Begründung verweisen sie auf die fehlende Verwertbarkeit von Qualifikationen aus dem Herkunftsland für Tätigkeiten, die in Deutschland kaum vorkommen würden oder die in völlig andersartigen Organisationsstrukturen erworben wurden. In diesen Fall sind die *de facto*-Anerkennungen von besonderer Bedeutung, da sie sowohl den Vermittlungsfachkräften, den potenziellen Arbeitgebern als auch den Migrant/inn/en selbst Auskunft über den Stand der erworbenen Qualifikationen geben und auf einen eventuellen Nachholbedarf bzw. mögliche Weiterbildungen für den deutschen Arbeitsmarkt verweisen.

Als mögliche Alternative bei fehlender Anerkennung wird von einigen Gesprächspartner/innen die Förderung von beruflicher Bildung bis hin zu einem Berufsabschluss erwogen. Jedoch stehen

nach deren Auskunft dafür den Grundsicherungsstellen keine adäquaten Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Maßnahmen zur Unterstützung beruflicher Förderung wurden allgemein zurückgefahren. Zudem ist die maximal mögliche Förderungsdauer von zwei Jahren bei Migrant/innen mit Sprachproblemen eventuell nicht ausreichend. Eine weitere Schwierigkeit besteht, wenn individuelle Maßnahmen zum Bestehen einer deutschen Berufsprüfung bzw. -zulassung notwendig sind, jedoch der Förderbedarf zu individuell ist, als dass sich gleichartige Förderfälle in einer Maßnahme zusammenfassen ließen.

Einige Vermittlungsfachkräfte sind sich der negativen Konsequenzen nicht anerkannter Bildungsabschlüsse bewusst. Doch sie sehen keinen Handlungsspielraum, um Qualifizierungsmaßnahmen zum Nachholen eines deutschen Abschlusses zu fördern. „Wir haben sehr gute Elektrotechniker (...) Was die bräuchten, ist hier ein Auffrischkurs, dann sind die voll qualifiziert für den Markt. (...) Das sind Potenziale, die werden einfach verschenkt.“ (vgl. IAQ 2009b, S. 158)

Fazit: Anerkennungsverfahren vereinfachen, Qualitätsstandards sichern

Durch die komplizierte Anerkennungspraxis in Deutschland wird das Humankapital von Zuwandernden still gelegt. Zuwander/innen werden demotiviert. Aus den Versäumnissen resultieren Beschäftigungsprobleme, für die Sozialausgaben erforderlich sind, die anderenorts eingespart werden könnten. Eine Vereinfachung der Anerkennungsverfahren, zumindest aber ihre breitere Anwendung, ist dringend geboten. Durchgängig sollte ein Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren nach einheitlichen Standards geschaffen werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die beglaubigten Kompetenzen auch in dem Umfang sicher beherrscht werden, wie dies für Einheimische mit einem vergleichbaren Abschluss der Fall ist. Der Zugang zu einem Anerkennungsverfahren und die Chancengleichheit von allen Zuwander/innen in diesen Verfahren ist auch durch wirksames Informationsmaterial zu unterstützen (siehe auch Englmann 2009).

Aus dem Grundsatz des Förderns (§ 14, Satz 1 SGB II; siehe oben 5) folgt für die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen zwingend, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dabei zu unterstützen, alle etwa vorhandenen Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu verwerten. Der Versuch, im Ausland erworbene berufliche oder akademische Qualifikationen in Deutschland anerkennen zu lassen, ist hierbei der logische erste Schritt. Dass hiermit auch viele Fachkräfte der Grundsicherungsstellen überfordert sind, kann kein Argument sein, die ihnen anvertrauten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit diesem Problem allein zu lassen. Eine ungeklärte Anerkennungssituation muss ins Fallmanagement – einer individuellen Behandlung, die nicht an die Standardabläufe bei der betreffenden Grundsicherungsstelle gebunden ist – führen, unabhängig von weiteren eventuell bestehenden Vermittlungshemmnissen.⁶ Die Betreuung während der Betreuung eines Anerkennungsverfahrens sollte bei einem/r spezialisierten Fallmanager/in gebündelt oder durch Beauftragung eines Dritten sichergestellt werden.

Wenn die Anerkennung nicht möglich ist, sind die Möglichkeiten des in dieser Hinsicht kürzlich novellierten Bundesausbildungsförderungsgesetzes auszuschöpfen. Auch die Förderungsmöglichkeiten im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz sind seit kurzem (01.07.2009) günstiger für Ausländer (vgl. Bundesregierung 2008 sowie BGBl. I S. 1314). Diese Informationen müssen bei den Grundsicherungsstellen nicht nur vorhanden sein, sondern es muss auch sichergestellt werden, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, für die eine solche Förderung zum Nachholen ihres in

⁶ Nach der Praxis in Grundsicherungsstellen mit „spezialisiertem Fallmanagement“ sind mindestens drei Vermittlungshemmnisse Voraussetzung für die Zuweisung ins Fallmanagement.

Deutschland nicht anerkannten Abschlusses führen könnte, über diese Möglichkeiten informiert werden.

Es ist nicht zu erwarten, dass die bloße Anerkennung der Qualifikationsabschlüsse von Zuwander/innen ein Allheilmittel für ihre Beschäftigungsprobleme ist. Doch die formale Anerkennung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen schafft eine wesentliche Voraussetzung für Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

Literatur

- Brück-Klingberg, Andrea / Burkert, Carola / Seibert, Holger / Wapler, Rüdiger**, 2007: Verkehrte Welt: Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht 08/2007 [Volltext](#)
- Bundesagentur für Arbeit**, 2009: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer – Mai 2009. Nürnberg [Volltext](#)
- Damelang, Andreas / Haas, Anette**, 2006: Berufseinstieg: Schwieriger Start für junge Türken. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht 19/2006 [Volltext](#)
- Deutscher Bundestag**, 2008: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes. Bundestags-Drucksache 16/10996. Berlin [Volltext](#)
- Englmann, Bettina**, 2009: Standards der beruflichen Anerkennung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte H. 44, S. 19–24 [Volltext](#)
- Englmann, Bettina / Müller, Martina**, 2007: Brain Waste - Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg: Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH / Teilprojekt „global competences“ [Volltext](#)
- Flam, Helena** (Hrsg.), 2007: Migranten in Deutschland. Statistiken - Fakten - Diskurse. Konstanz: UVK-Verl.-Ges.
- Grundig, Beate / Carsten Pohl**, 2006: Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit: Gibt es Unterschiede zwischen Deutschen und Immigranten? In: ifo Dresden berichtet, S. 33–36 [Volltext](#)
- IAQ / ZEW / Universität Magdeburg / Stiftung Zentrum für Türkeistudien / Team Dr. Kaltenborn / TNS Emnid / Frings, Dorothee**, 2009: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht ; 395 [Volltext](#)
- IAQ / ZEW / Universität Magdeburg / Stiftung Zentrum für Türkeistudien / Team Dr. Kaltenborn / TNS Emnid / Frings, Dorothee**, 2008: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht 2008. Anhang A des Abschlussberichts 2009. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht ; 394 [Volltext](#)
- Kalter, Frank**, 2006: Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile Jugendlicher türkischer Herkunft. Zugleich eine Replik auf den Beitrag von Holger Seibert und Heike Solga: „Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung?“ (ZfS 5/2005). In: Zeitschrift für Soziologie 35, H. 2, S. 144–160 [Abstract](#)
- Konsortium Bildungsberichterstattung**, 2006: Bildung in Deutschland: ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: Bertelsmann [Volltext](#)
- Nohl, Arnd-Michael / Weiß, Anja**, 2009: Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 44, S. 12-18 [Volltext](#)
- Solga, Heike / Seibert, Holger**, 2005: Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen. In: Zeitschrift für Soziologie 34, H. 5, S. 364–382 [Abstract](#)

Statistisches Bundesamt, 2006: Leben in Deutschland: Haushalte, Familien und Gesundheit - Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden [Volltext](#)

ZEW / IAQ / TNS Emnid, 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“. Abschlussbericht. Mannheim, Gelsenkirchen, Bielefeld [Volltext](#)

Prof. Dr. Matthias Knuth leitet die Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen

Kontakt: matthias.knuth@uni-due.de

Dr. Martin Brussig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“

Kontakt: martin.brussig@uni-due.de

Vera Dittmar ist Doktorandin in der Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“

Kontakt: vera.dittmar@uni-due.de

IAQ-Report 2009-08		Redaktionsschluss: 13.11.2009	
Institut Arbeit und Qualifikation FB Gesellschaftswissenschaften Universität Duisburg-Essen 47048 Duisburg			
Redaktion		IAQ im Internet	
Claudia Braczko claudia.braczko@uni-due.de		Homepage: http://www.iaq.uni-due.de	
Matthias Knuth matthias.knuth@uni-due.de		IAQ-Reports: http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/	
Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste: http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report			
Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.			