

Forough Hossein Pour

Verhinderte Fachkräfte

Wie soziale Ausschlussmechanismen die Arbeitsmarktintegration von Fachkräften aus Nicht-EU-Ländern systematisch verhindern

AUF EINEN BLICK

In der Diskussion zur Fachkräftesicherung werden die Potenziale hoch qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die bereits in Deutschland leben, kaum wahrgenommen. Oft landen sie aufgrund rechtlicher, behördlicher und gesellschaftlicher Mehrfachdiskriminierung in prekären Arbeitsverhältnissen. Eine Sichtbarmachung der strukturellen Hürden ist Voraussetzung für ihren Abbau. Dieser ist notwendig, damit individuelle Potenziale der Betroffenen verwirklicht und gesellschaftliche Fachkräftebedarfe verbessert abgedeckt werden können.

EINLEITUNG

Der Fachkräftemangel ist allgegenwärtig und branchenübergreifend. Während die Wirtschaft nach Fachkräften ruft, versucht die Bundesregierung mit dem reformierten Fachkräfteeinwanderungsgesetz auch Menschen aus Nicht-EU-Ländern für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen.

Fakt ist aber auch, dass über die vergangenen Jahre ein starker Anstieg bei den Helfertätigkeiten zu verzeichnen ist. Dieser geht nahezu ausschließlich auf die Beschäftigung von Personen mit ausländischem Pass zurück (Seibert et al. 2023: 7). Neben den Beschäftigten aus den östlichen EU-Staaten hat auch der Anteil Beschäftigter aus Asylherkunftsländern im Helferbereich stark zugenommen (Seibert et al. 2023: 7).

Dabei hat ein beachtlicher Anteil der Asylsuchenden, die Zugang zum Arbeitsmarkt anstreben, in ihren Herkunftsländern einen akademischen Abschluss erworben. Im Bereich der beruflichen Bildung gaben 2022 22,5 Prozent der Frauen und 17,1 Prozent der Männer, die einen Asylantrag stellten, einen akademischen Abschluss an

(vgl. Heß 2023: 17). Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung, die die Arbeitsmarktintegration von Personen, die zwischen 2013 bis 2016 nach Deutschland geflüchtet sind, auswertet, weisen ebenfalls einen Anteil von 17,4 Prozent an Universitäts- und Hochschulabsolventen_innen unter den Befragten aus (vgl. Kosyakova: 2020: 11). Auf Grundlage dieses Datensatzes lässt sich nachvollziehen, dass rund 20 Prozent der Befragten vor ihrer Flucht nach Deutschland hochkomplexe Spezialisten- und Expertentätigkeiten ausführten, für die ein Studium vorausgesetzt werden kann (Brücker et al. 2023: 12). Sieben Jahre nach Zuzug arbeiten 45 Prozent der Männer und 57 Prozent der Frauen mit Fluchtgeschichte unterhalb ihres Tätigkeitsniveaus vor ihrer Flucht nach Deutschland (Brücker et al. 2023: Tabellenband, Tab. 8).

Was sind die Gründe für diese Diskrepanz? Warum werden Fachkräfte aus Drittstaaten so häufig nicht ausbildungsadäquat beschäftigt? Es ist mittlerweile vielfach wissenschaftlich belegt, dass insbesondere die Gruppe geflüchteter Frauen nur schwer einen (guten) Einstieg in den Arbeitsmarkt findet (vgl. Fendel/Schreyer 2021). Doch greift die Ursachenanalyse bisher meist zu kurz und struktureller und institutioneller Rassismus werden im Kontext von Arbeitsmarktintegration viel zu wenig thematisiert. Dabei gibt es immer mehr valide Studien wie den Jahresbericht der Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung „Gleiche Rechte für alle*“ (2022), die zeigen, dass rassifizierte Menschen – Menschen also, die aufgrund äußerer Merkmale Stereotypisierung und implizite Hierarchisierung erfahren – nicht nur im Alltag, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt und in öffentlichen Strukturen Rassismus erfahren.

Ebenso belegt eine Untersuchung zur Abwanderung ausländischer Fachkräfte: „Zwei von drei hochqualifizierten Fachkräften aus außereuropäischen Herkunftsländern hatten in Deutschland rassistische Diskriminierungserfahrungen gemacht, die Hälfte davon in Behörden und ein Drittel im Arbeitsleben“ (Boockmann et al. 2022: 11).

Will man also die Potenziale eingewanderter oder geflüchteter Personen für die Fachkräftebedarfe am deutschen Arbeitsmarkt nutzen, ist es höchste Zeit, den Blick auf die strukturellen Hürden zu richten. Die Frage des Fachkräftebedarfs darf nicht länger nur aus der verengten Perspektive der Arbeitsmarktforschung, sondern sollte insbesondere auch aus der breiteren Perspektive der Sozialforschung beleuchtet werden.

In diesem Sinne illustrieren die drei folgenden Fallbeispiele die Ausschlussmechanismen exemplarisch. Sie basieren auf den Erfahrungen, die die Autorin¹ als Bildungsberaterin für geflüchtete Frauen ab August 2018 bis August 2023 in 2.032 Beratungsgesprächen (davon 1.149 als Erstkonsultationen) gewonnen hat. In diesem Beitrag wird der Fokus auf Personen gelegt, die in ihrem Herkunftsland ein Studium absolviert haben und mit dem Ziel in die Beratung kommen, eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu finden. Es handelt sich also um Personen, denen laut Analysen zur Arbeitsmarktintegration als Flüchtlingen mit „guten Qualifikationen ein schnellerer Einstieg in den Arbeitsmarkt“ zugesichert wird (vgl. Heß 2021: 11). Gelingt dieser rasche Einstieg dann nicht, so wird dies von Arbeitgeberseite häufig auf nicht ausreichende Deutschsprachkenntnisse zurückgeführt (Büschel et al. 2018), auch wenn die formalen Voraussetzungen (B2-Niveau nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen) vorliegen.

Die hier beschriebenen Fälle aus der Praxis wurden über mehrere Jahre im Rahmen der Beratung begleitet und die jeweiligen berufsbiografischen Übergänge protokolliert. In der Analyse konnten drei strukturelle Barrieren identifiziert werden, die die Handlungsfähigkeit der beratenen Frauen auf dem Weg in eine ausbildungsadäquate Erwerbsarbeit beeinträchtigen. Die Ratsuchenden machten auf verschiedenen Ebenen Ausschlussverfahren, benötigten Ausdauer, mussten Rückschläge und Enttäuschungen verarbeiten. Aus ihrer Perspektive waren die Auseinandersetzungen mit den strukturellen Barrieren ein Kampf, nämlich:

1. Der Kampf um einen gesicherten Aufenthaltsstatus.
2. Der Kampf um die Anerkennung der im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen.
3. Der Kampf gegen Diskriminierung von muslimischen Frauen mit Kopftuch auf dem Arbeitsmarkt.

Die Fallbeispiele machen die enge Verflechtung von struktureller und institutionalisierter Diskriminierung zwischen Ethnizität, Herkunft, Geschlecht, Religion und Klasse beim Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich.

FALLBEISPIEL 1: KAMPF UM EINEN GESICHERTEN AUFENTHALTSSTATUS

Frau H. musste 2017 mit ihrem Mann den Iran verlassen und flüchtete nach Deutschland. Sie hatte in Teheran ihr Masterstudium in Umweltplanung und Management erfolgreich abgeschlossen und anschließend fünf Jahre in ei-

nem Unternehmen gearbeitet. Ihr Abschluss wurde auch in Deutschland von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen in Bonn (ZAB) auf Masterebene als gleichwertig ausgewertet. Bei ausländischen Hochschulabschlüssen, die zu einem nicht-reglementierten Beruf hinführen, z. B. Mathematiker_innen oder Ökonom_innen, wird keine Anerkennung benötigt. Dennoch kann eine Bewertung des ausländischen Berufsabschlusses es Arbeitgeber_innen sowie Unternehmen erleichtern, eine Einschätzung der ausländischen Qualifikation vorzunehmen (vgl. Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ 2018). 2020 wurde der Asylantrag von Frau H. und ihrem Mann zum zweiten Mal abgelehnt, und sie bekamen eine Duldung nach §60a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Das bedeutet eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung von ausreisepflichtigen Personen. Diese wird erteilt, wenn der Asylantrag zweimal abgelehnt wird. Frau H. kam 2020 in die Bildungsberatung und berichtete, dass ihr Ziel, eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu finden, durch die Erteilung dieser Duldung zerstört wurde. Eigentlich hatte sie nach Abschluss ihres B2-Deutschkurses eine Beratung für eine qualifikationsadäquate Beschäftigung geplant, stattdessen nahm ihr der Anwalt alle Hoffnungen und schlug ihr als einzigen realistischen Weg vor, so schnell wie möglich eine Ausbildung zu finden, um die für die Ausbildungszeit in §60c AufenthG (Ausbildungsduldung) zugesicherte Duldung zugesprochen zu bekommen. So musste Frau H., die alle Voraussetzungen erfüllte, um hier als hoch qualifizierte Fachkraft zu arbeiten, mit 35 Jahren eine dreijährige schulische Ausbildung zur umwelttechnischen Assistentin nachgehen. Im Sommer 2023 absolvierte Frau H. ihre Ausbildung als Jahrgangsbeste. Anschließend musste sie eine Beschäftigung in ihrem erlernten Beruf als umwelttechnische Assistentin finden, um eine Aufenthaltserlaubnis nach §19d Abs. 1a AufenthG zu erhalten. In drei von vier Bewerbungsgesprächen wurde Frau H. die Frage gestellt, ob es ihr nicht schwerfallen würde, als Masterabsolventin die Aufgaben einer Assistentenstelle zu bewältigen. Zum anderen äußerten die Arbeitgeber_innen Bedenken wegen ihres Duldungsstatus und verlangten, dass sie das Dokument der Aufenthaltserlaubnis vorzeigte. Bei der vierten Firma klappte es, weil sie dort während der Ausbildung ein Praktikum gemacht hatte und ein gewisses Vertrauen vorhanden war. Trotzdem wird Frau H. aufgrund ihres Aufenthaltsstatus noch weitere Jahre als umwelttechnische Assistentin mit knapp 16 Euro brutto pro Stunde entlohnt.

Frau H. steht exemplarisch für alle gut qualifizierten und motivierten Menschen, deren vorhandene Qualifikation ignoriert und deren hohe Motivation nicht wertgeschätzt wird. Stattdessen werden diese Menschen aufgrund der unsicheren Bleibeperspektive in eine erneute Qualifizierung und in einen Assistenzberuf unterhalb ihres Qualifikationsniveaus gedrängt.

FALLBEISPIEL 2: KAMPF UM DIE ANERKENNUNG DER IM HERKUNFTSLAND ERWORBENEN QUALIFIKATIONEN

Auch Frau M. musste 2016 mit ihrem Mann den Iran verlassen und nach Deutschland fliehen. Frau M. hatte im Iran Zahnmedizin studiert und für drei Jahre in Teheran ihre eigene Praxis geführt. Ihr Asylverfahren dauerte über vier Jahre und in dieser Zeit versuchte Frau M., ihren in Deutschland als reglementiert geltenden Beruf als Zahnärztin anerkennen zu lassen. Reglementierte Berufe umfassen alle beruflichen Tätigkeiten, deren Zugang oder Ausübung an rechtliche Bestimmungen gebunden sind. Die Führung der Berufsbezeichnung ist somit bestimmten Personen vorbehalten. Hierzu zählen vor allem Medizinberufe, Rechtsberufe, das Lehramt an staatlichen Schulen sowie manche Berufe im öffentlichen Dienst (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2023). Dafür stellte sie einen Antrag auf die Erteilung der Approbation als Zahnärztin beim Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) in Berlin. Einige Monate später bekam sie eine Eingangsbestätigung, in der sie unter anderem aufgefordert wurde, eine „schriftliche Einverständniserklärung zur Teilnahme an einer Kenntnisprüfung für Zahnärzte“ einzureichen. Eine Begründung ließ sich aus Punkt 9 des Schreibens ableiten: „Da im Iran nicht die Originale der Ausbildungsunterlagen legalisiert werden, sondern nur die im Iran gefertigten Übersetzungen, kann nicht überprüft werden, ob die Ausbildungsunterlagen echt sind. Deshalb ist für die Erteilung der Approbation als Zahnärztin wie in allen anderen Vergleichsfällen auch die Teilnahme an der Kenntnisprüfung² für Zahnärzte vorgesehen.“³

Auf die Nachfrage von Frau M., welche Stelle für die Legalisierung der Unterlagen zuständig wäre, bezog sich das LAGeSo auf die Verfahrensgrundsätze zur Durchführung von Kenntnisprüfung: „Wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes nicht gegeben oder nur mit unangemessenem zeitlichem oder sachlichem Aufwand feststellbar ist, so ist der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten durch das Ablegen einer Prüfung zu erbringen, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht (Kenntnisprüfung)“ (Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin 2020). Diese offen formulierten Sätze weisen auf die Ermessensspielräume hin, die das Verfahren der zuständigen Person einräumt. Zudem wird deutlich, wie unter den gegebenen Bedingungen der Zugang zu einer Gleichwertigkeitsprüfung verwehrt werden kann. Dazu kam: Frau M. hatte zum damaligen Zeitpunkt aufgrund ihres Status als Asylsuchende keinen Anspruch nach SGB III auf Förderung des Vorbereitungskurses für die Kenntnisprüfung.

FALLBEISPIEL 3: KAMPF GEGEN DISKRIMINIERUNG AUF DEM ARBEITSMARKT AUFGRUND DES KOPFTUCHS

Neben unsicheren Bleibeperspektiven und unsichtbaren Hürden im Anerkennungsverfahren für gut qualifizierte

Fachkräfte gibt es, wie der Fall von Frau L. exemplarisch zeigt, auch Diskriminierung aufgrund des Kopftuchs. Frau L. floh 2015 mit ihrem Mann aus Syrien nach Deutschland. Sie konnte im Gegensatz zu Frau H. auf sozialstruktureller Ebene von dem im Oktober 2015 verabschiedeten Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz „profitieren“ und innerhalb von drei Wochen einen subsidiären Schutz bekommen. Syrische Schutzsuchende fielen zu dem Zeitpunkt bei der deutlichen Trennung von Personen mit und Personen ohne Bleibeperspektive durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) unter die Gruppe mit „guter Bleibeperspektive“. Darüber hinaus erhielt Frau L. im Gegensatz zu Frau M. (Zahnärztin) von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) in Bonn eine Zeugnisbewertung ihres Bachelorabschlusses in Wirtschaftswissenschaften. Darin wurde ihr Abschluss einem deutschen Bachelor gleichgestellt. Da ihr Abschluss zu den nicht-reglementierten Berufen gehört, reichte dieser Nachweis aus, um sich nach dem Erwerb von Deutschkenntnissen auf dem Niveau B2 um eine entsprechende Stelle zu bewerben. Frau L. spricht noch weitere vier Sprachen wie Arabisch, Kurdisch, Türkisch und Englisch und wollte im Dienstleistungsbereich arbeiten. Frau L. erzählt, dass sie sich über einen Zeitraum von zwei Jahren auf Stellen im Finanz- und Bankenbereich beworben habe. Sie berichtet, dass der Filialleiter einer Bank ihr im Vorstellungsgespräch zu verstehen gab, dass ihr Kopftuch als Gefahr für die Kund_innen wahrgenommen werden könnte. So habe er ihr gegenüber formuliert: „Die Kunden sind uns wichtig und sie denken, dass unter ihrem Kopftuch vielleicht eine Bombe versteckt ist.“ Auch einige Jahre später fällt es ihr schwer, darüber zu reden, ohne zu weinen: „Ich habe nicht gewusst, dass es so schwer ist, mit Kopftuch einen guten Job zu bekommen. Ich frage mich, sehe ich so gefährlich aus? Anders okay, verstehe ich, aber warum gefährlich?“ Dennoch ließ sich Frau L. nicht von ihrem Ziel abbringen und versuchte, sich auf andere Stellen zu bewerben. „Zu 25 Prozent wurde ich eingeladen und zu 75 Prozent bekam ich keine Antwort“, sagt Frau L. Im Jahre 2022 änderte sie dann ihre Vorgehensweise, und sie nahm einen prekären Job im Einzelhandel an. Sie beschreibt, dass sie dort alles machen muss: Kassieren, Regale einräumen und nebenbei noch etwas Büroarbeit. Sie ist, was die schlechte Bezahlung mit knapp 14 Euro pro Stunde und ihr Aufgabengebiet betrifft, sehr unzufrieden und meint, für die Arbeit an der Kasse bräuchte man „vielleicht einen Kassenschein, aber ich habe einen Bachelor-Abschluss“. Ihre Entscheidung, im Bereich für Helfer- und Anlernertätigkeiten zu arbeiten, beruhte darauf, dass sie ihren subsidiären Schutzstatus überwinden und eine Niederlassungserlaubnis erhalten wollte. Dazu muss sie nachweisen können, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreitet.

Am Beispiel von Frau L. als praktizierender muslimischer Frau, die ein Kopftuch trägt, lässt sich der gesellschaftliche Prozess des rassistischen Otherring aufzeigen, in dem die Kategorien Geschlecht und Religion eine zentrale Rolle spielen. Diese Ausgrenzungsmechanismen, die durch Diskurse, Praktiken und Strukturen ein „Wir“ und „die Anderen“ konstruieren, sind so wirkmächtig, dass trotz ei-

nes Bachelorabschlusses in Wirtschaftswissenschaften, der Beherrschung von fünf Sprachen und dem Bedarf an Fachkräften der Zugang zu einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung verwehrt bleibt.

UNSICHTBARE HÜRDEN BEI DER ANERKENNUNGSPRAXIS: BEISPIEL ÄRZT_INNEN AUS DRITTSTAATEN

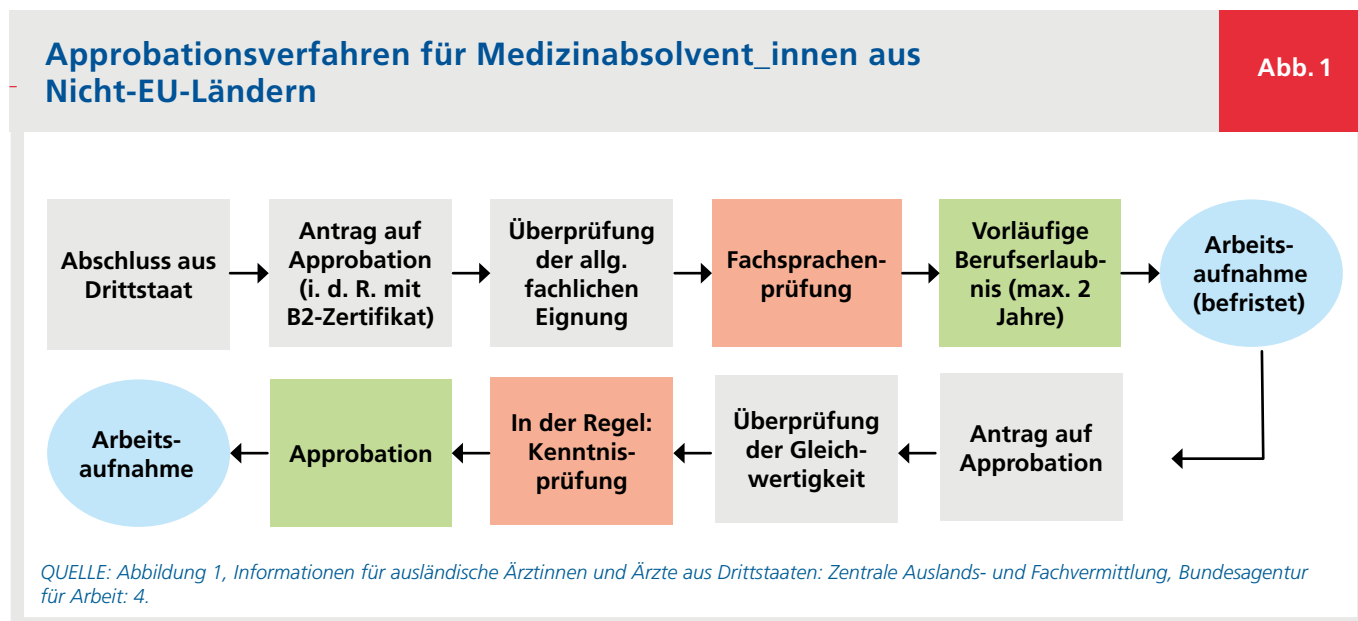
Mit dem „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“ (BQFG) wurde Personen aus dem Ausland ab April 2012 erstmalig und übergreifend in der Geschichte des deutschen Ausländerrechts ein Rechtsanspruch unter anderem unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus auf ein Verfahren zur Gleichwertigkeitsprüfung ihrer Qualifikation eingeräumt. Dies führte auch zur Reformierung existierender Berufsgesetze, wie der Bundesärztleitung und der Approbationsordnung für Ärzte. So wurde bis 2012 die Beantragung einer Approbation für zugewanderte Ärzt_innen an die deutsche Staatsbürgerschaft gekoppelt. Spätaussiedler_innen bzw. Staatsangehörigen eines anderen EU/EWR-Staats (BAMF 2011: 25) waren deutschen Staatsbürger_innen rechtlich gleichgestellt. Diese Regelung geht auf den Erlass der Reichsärztleitung vom 13.12.1935 zurück, der zur Erteilung einer „Bestallung“ die deutsche Staatsangehörigkeit als erforderliche Voraussetzung erklärte (vgl. Güntert et al. 2003: 9). Konsequenz dieser Regelung ist, dass – obwohl die Bundesärztleitung mehrmals novelliert wurde – Ärzt_innen aus Drittstaaten bis 2012 die Approbation aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit verwehrt blieb. Interessant ist, dass Drittstaatsangehörigen mit ausländischer Qualifikation, die im Besitz einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis waren, bis 2012 die Erteilung einer „Berufserlaubnis“ als Alternative angeboten wurde (vgl. BAMF 2011: 26). Mediziner_innen aus Drittstaaten durften mit einer für ein

bestimmtes Bundesland gültigen „Berufserlaubnis“ zeitlich befristet – in der Regel maximal zwei Jahre, aber verlängerbar – als Angestellte in einem Krankenhaus des jeweiligen Bundeslands tätig werden. Dieser institutionelle Rassismus führte dazu, dass Drittstaatsangehörige mit ausländischer Qualifikation auf Basis der immer wieder verlängerten Berufserlaubnis jahrelang nur in Krankenhäusern ihren Beruf ausüben konnten (vgl. Sommer 2015: 166). Eine eigene Praxis konnten sie so nicht eröffnen und das jeweilige Bundesland auch nicht verlassen. Offensichtlich ging es bei der „Qualifikationsanerkennung“ in erster Linie nicht darum, ob Mediziner_innen aus Nicht-EU-Ländern mit ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation in Deutschland tätig sein durften (vgl. Sommer 2015: 167). Ausgeschlossen werden sollte wohl, dass die zugewanderten Mediziner_innen in die „deutsche Ärzteschaft“ aufgenommen und deutschen Ärzt_innen gleichgestellt werden (vgl. Sommer 2015: 166).

Heute heißt es auf der Website des Deutschen Ärzteblatts der Bundesärztekammer: „Es zählt nur, in welchem Land man die berufliche Qualifikation erworben hat“ (Hanke 2021). Doch welche unsichtbaren Ausschlussmechanismen sind im Anerkennungsprozess weiterhin wirksam?

Generell müssen Medizinabsolvent_innen, die aus Ländern außerhalb des EWR-Raums stammen, in den Approbationsverfahren drei Prüfungen ablegen: den Fachsprachtest auf dem C-Niveau, die Gleichwertigkeitsprüfung und die Kenntnisprüfung. Die Gleichwertigkeitsprüfung ist eine Prüfung von Zertifikaten nach Aktenlage. Eine Grafik der Bundesagentur für Arbeit gibt einen Überblick über das Verfahren (siehe Abbildung 1).

In der Gleichwertigkeitsprüfung wird das Curriculum der jeweiligen Universität mit den deutschen Vorgaben verglichen. Bei genauerer Betrachtung der Selektionen im Approbationsverfahren wird aber deutlich, dass es nicht zwingend an universitären Standards, sondern wie im Fall



der iranischen Zahnärztin eher im Vorfeld der Gleichwertigkeitsprüfung und an exkludierender Verwaltungspraxis scheitern kann. Bis zum Jahr 2017 hat das Berliner LAGeSo bei der Antragstellung auf Approbation die Vorlage von ausländischen Abschlüssen aus Nicht-EU-Ländern in beglaubigter Übersetzung weitgehend akzeptiert. In einigen Bundesländern wie z. B. Bayern oder Nordrhein-Westfalen gilt diese Voraussetzung auch heute noch, zumindest laut den zugänglichen Checklisten. Das LAGeSo hat jedoch im Januar 2017 seine Verwaltungspraxis für Mediziner_innen aus Nicht-EU-Staaten geändert und verweist auf ein Informationsblatt des Auswärtige Amtes (Landesamt für Gesundheit und Soziales Referat IV A 2022). Danach ist es erforderlich, die Echtheit der Urkunde durch das Haager Apostilverfahren⁴ oder durch eine Legalisation zu beglaubigen. Im ersten Verfahren muss eine Bestätigung des Zertifikats der Abschlussurkunde von einer dazu bestimmten Behörde des Ausstellerstaats erteilt werden. Bei Ländern, die dem Haager-Abkommen nicht beigetreten sind bzw. deren Beitritt von deutscher Seite nicht akzeptiert wurde, bleibt allerdings nur der zweite Weg: die Legalisierung. Hier muss die Echtheit durch den Konsularbeamten oder der Konsularbeamtin des Staats vorgenommen werden, in dem die Urkunde verwendet werden soll. Im Fall von Frau M. hätte die deutsche Botschaft in Teheran die Echtheit der Zeugnisse bescheinigen müssen, was aber laut LAGeSo 2020 nicht möglich war und was analog auch für andere Länder der Region, wie Syrien und Afghanistan, gilt.

Dieser Weg stellt geflüchtete Personen wie Frau M. vor die Problematik, dass sie die Originale ihrer Zeugnisse in dem Land beurkunden lassen sollen, aus dem sie geflüchtet sind. Alternativ können sie einer Vertrauensperson im Herkunftsland eine Vollmacht erteilen. Für die Erteilung müssen sie jedoch in der Botschaft ihres Herkunftslands, aus dem sie geflüchtet sind, vorstellig werden, wovor die meisten – aus einleuchtenden Gründen – zurückschrecken. All diesen Menschen bleibt damit die Gleichwertigkeitsprüfung verwehrt.

Personen wie Frau M., die im Asylverfahren sind, können auch nicht den Weg zur Kenntnisprüfung nehmen, da sie als Personen mit schlechter Bleibeperspektive keinen Anspruch auf Förderung nach SGB III für die Kosten des Vorbereitungskurses haben. Diesen benötigen sie jedoch, um die Kenntnisprüfung, die weitgehend dem dritten deutschen Staatsexamen entspricht, erfolgreich bewältigen zu können. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass es bis zu zwei Jahre dauern kann, bis eine Einladung zur Kenntnisprüfung tatsächlich auch erfolgt (Wannenwetsch 2021).

Dabei erschienen Fälle wie der von Frau M. als Nicht-erkannte nicht einmal in der Statistik, da nur Anträge amtlich erfasst werden, die als vollständig gelten. Hier spiegelt die Anerkennungsstatistik also eine verzerrte Wirklichkeit wider. Für Fachmediziner_innen wie Frau M. erweist sich das Anerkennungsgesetz damit in jeder Hinsicht als Verkennungsgesetz, das durch Prozesse, Hierarchisierungen und normative Entscheidungen keine Anerkennungspotenziale schafft, sondern Ausschlüsse produziert (vgl. Sommer 2015).

POLITISCHE VERBESSERUNGEN, ABER WEITERHIN KLASSIFIZIERUNG VON GEFLÜCHTETEN

Asylsuchende finden sich nach ihrer Ankunft in Deutschland in einem hochkomplexen, selektiven und extrem dynamischen Verwaltungsprozess wieder, der zwar gesetzlich im Asyl- und Aufenthaltsgesetz geregelt ist, jedoch auch vielfach Ermessensspielräume bietet. In den vergangenen Jahren sind politisch viele Änderungen vorgenommen worden, die eine verbesserte Arbeitsmarktintegration sicherstellen sollen.

Auch die aktuelle Ampelkoalition hat einige Anpassungen vorgenommen, unter anderem die Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts § 104c AufenthG.⁵ Zu den positiven Entwicklungen der letzten Jahre gehört auch, dass der Zugang zum Integrationskurs seit dem 31.12.2022 für alle Personen mit einer Aufenthaltsgestattung unabhängig vom Herkunftsland und der vermeintlichen „Bleibeperspektive“ und auch für Personen aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten geschaffen wurde. Dennoch werden Flüchtlinge weiterhin bei ihrer Ankunft aufgrund ihres Herkunftslandes in Flüchtlinge mit guter oder schlechter Bleibeperspektive⁶ kategorisiert. Ein weiteres Konzept, das die Ungleichbehandlung und Zwei-Klassen-Flüchtlingspolitik auf EU-Ebene verdeutlicht, ist die Massenzustrom-Richtlinie, die die EU erstmals am 4.3.2022 im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt aktiviert hat. Eine neue Studie des IAB (2023) kommt zu dem Ergebnis, dass ukrainische Geflüchtete, da sie im Gegensatz zu anderen Geflüchteten kein Asylverfahren durchlaufen müssen und direkt in die Förderstruktur der Jobcenter integriert werden, insgesamt günstigere institutionelle Bedingungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt vorfinden (vgl. Fendel et al. 2023). Aus Sicht rassismuskritischer und intersektionaler Theorien, die ein Bewusstsein für die Mehrdimensionalität der Problemlagen schaffen und Ausgrenzungsprozesse erkennbar machen, handelt es sich hierbei um eine „legitimierte“ institutionelle Diskriminierung wie Claus Melter (2021) ausführt: „Wenn Staaten oder Institutionen formal oder in sozialen und bürokratischen Interaktionen in verschiedene Gruppen einteilen und unterschiedliche Rechte und Möglichkeiten herstellen, handelt es sich um institutionelle Diskriminierung. Bestimmte Diskriminierungspraxen werden durch das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verboten, staatsbürgerliche, aufenthalts- und asylrechtliche Diskriminierung jedoch nicht“ (Melter 2021: 10).

Der Fall von Frau H. zeigt exemplarisch, wie der Selektionsmechanismus durch die Bleiberechtsregelung im Asylrecht funktioniert. Nahezu alle Personen mit schlechter Bleibeperspektive müssen mit einer zweiten Ablehnung ihres Asylantrags und einer Duldung nach 60a AufenthG rechnen. Die Angst vor der existenziellen Frage, wie abgeschoben werden oder bleiben zu können, ist so groß, dass die Betroffenen unabhängig von ihrer bisherigen Ausbildung, ihrem Alter, ihrem Gesundheitszustand und ihren Interessen den vorgeschlagenen Weg von Rechtsanwält_innen folgen und einer Ausbildung nachgehen. Dabei wird die Tatsache ausgeblendet, dass gut ausgebildete Personen

dadurch nach dem Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) von Stufe sechs als Hochschulabsolvent_in auf Stufe vier als Qualifizierte_r mit Berufsabschluss heruntergestuft werden und sich schließlich mit einer nicht qualifikationsadäquaten Beschäftigung zufriedengeben müssen.

WAS IST ZU TUN? HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AN DIE POLITIK

Auch wenn die Reformen der vergangenen Jahre, Verbesserungen für Fachkräfte aus dem nichteuropäischen Ausland gebracht haben, so wirken sie Rassismus und damit verbundener sozialer Ungleichheit nicht ausreichend entgegen. Folgende Schritte sind in dieser Hinsicht notwendig:

1. Rassismus kann nur mit Unterstützung von Betroffenen erforscht werden, und daher muss es einen intensiveren Austausch zwischen der Politik und der Zivilgesellschaft bzw. Migrantenselbstorganisationen geben. Dabei gibt es viele Bemühungen seitens der Migrantenverbände und der „Bundeskonferenz der Migrant*innenorganisationen“ (BKMO), das von der Bundesinnenministerin Nancy Faeser versprochene Bundespartizipationsgesetz mitzugestalten. Eines der zentralen Elemente des Gesetzesentwurfs ist: „Die Aufnahme der neuen Staatsziele gleichberechtigte Teilhabe, Förderung der Integration sowie den Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung ins Grundgesetz“ (Groß 2021: 2).

2. Staatliche Strukturen müssen etablierte Normvorstellungen und Kategorisierungen stärker hinterfragen, die auch heute noch zur Konstruktion sozialer Kategorien dienen und Ausgrenzungsprozesse reproduzieren. Gleichzeitig muss sich die Verwaltung für von Rassismus betroffene Personen mehr öffnen, die in den Institutionen nach wie vor unterrepräsentiert sind (vgl. Baumann et al. 2019 und Janda/Herbig 2022).

3. Die Unternehmen müssen viel stärker in die Verantwortung genommen werden. Denn häufig werden die rassifizierten Personen bereits im Bewerbungsprozess diskriminiert. Das führt dazu, dass die Betroffenen Jobs annehmen, für die sie überqualifiziert sind, nur damit sie ihren Lebensunterhalt selbstständig verdienen können.

4. Rechtliche Hürden und arbeitsmarktpolitische Paradoxien in Gesetzen und Verordnungen, die die Teilhabe an Bildung und Erwerbsarbeit behindern, müssen weiter abgebaut werden. Ein erleichterter Spurwechsel führt zur Erschließung des bereits zugewanderten Fachkräftepotenzials.

5. Die vielfältigen Strukturen, über die Anerkennung beruflicher Qualifikationen aus dem Ausland in Deutschland ermöglicht werden sollen, müssen transparenter und effizienter aufgestellt und breit in die Zielgruppen hinein kommuniziert werden. Offensichtliche und implizite Hürden müssen sukzessiv abgebaut werden. So können die vielfach vorhandenen Qualifikationen in der eingewanderten Bevölkerung effektiv zur Deckung der Fachkräftebedarfe in Wirtschaft und Arbeitsmarkt beitragen.

ENDNOTEN

- 1 Die Frage nach den beruflichen Perspektiven von geflüchteten Frauen in Deutschland steht im Mittelpunkt der täglichen Arbeit der Autorin, die seit August 2016 als Bildungsberaterin in der Beratungseinrichtung bei KOBRA Beruf | Bildung | Arbeit (Träger Berliner Frauenbund 1945 e.V.) in Berlin arbeitet. Die Beratung zu Bildung und Beruf für geflüchtete und zugewanderte Frauen wird von der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung, Abteilung Arbeit gefördert.
- 2 Die Kenntnisprüfung bezieht sich auf den gesamten Inhalt des deutschen Studiums. Die Ärzt_innen müssen nachweisen, dass sie über das gleiche Wissen verfügen, das von deutschen Absolvent_innen medizinischer Hochschulen verlangt wird.
- 3 Unter Punkt 2.2 Unsichtbare Hürden in der Anerkennungspraxis wird ausführlich auf das Thema Legalisierung eingegangen.
- 4 Dem „Haager Apostille“ liegt das Haager Übereinkommen vom 5.10.1961 zugrunde. Bis heute sind mehr als 100 Länder dem Abkommen beigetreten. Es sollte zur Vereinfachung der Echtheitsbestätigung von öffentlichen Urkunden zwischen den Vertragsstaaten durch die zuständige Behörde des Ausstellungsstaats führen. Aber ein Beitritt in den Haager Übereinkommen wird nicht immer von allen Vertragsstaaten akzeptiert. Auf der offiziellen Website des Auswärtigen Amtes steht, dass zuletzt Länder wie Aserbaidschan, Burundi, Dominikanische Republik, Indien, Kirgisistan, Kosovo, Liberia, Marokko, Moldau, Mongolei, Pakistan, die Philippinen, Tadschikistan, Tunesien und Usbekistan dem Apostille-Übereinkommen ebenfalls beigetreten sind. „Deutschland hat jedoch Einspruch gegen den Beitritt dieser Staaten eingelegt, so dass das Übereinkommen zwischen Deutschland und ihnen keine Anwendung findet“ (vgl. Auswärtiges Amt 2022).
- 5 Wobei die Reformen aus Sicht flüchtlingspolitischer Akteure wie Pro Asyl nicht weit genug gehen (vgl. PRO Asyl 2023).
- 6 Begründet wird diese Einstufung damit, dass die Schutzquote bei Menschen, die aktuell aus Herkunftsländern wie Eritrea, Syrien, Somalia und Afghanistan kommen, über 50 Prozent liegt (Stand ab 17.1.2022).

LITERATURVERZEICHNIS

Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2022: Jahresbericht Gleiche Rechte für alle*, Berlin, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2022.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (20.9.2023).

Auswärtiges Amt 2022: Beglaubigung / Legalisation / Apostille / Beschaffung von Urkunden, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/fragenkatalog-node/-/606802?openAccordionId=item-606170-1-panel> (1.10.2023).

Baumann, Anne-Luise; Feneberg, Valentin; Nowicka, Magdalena; Naqshband, Saboura; Kronenbitter, Lara; Will, Anne-Kathrin 2019: Ein Zeitfenster für Vielfalt: Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, in: Für ein besseres Morgen der Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/fes/15794.pdf> (23.11.2023).

Boockmann, Bernhard; Kalweit, René; Kleinemeier, Rita; Knirsch, Frederik; Maier, Anastasia; Waldemar, Murawski; Puhe, Henry; Scheu, Tobias 2022: Abschlussbericht Vorstudie zur Abwanderung von ausländischen Fachkräften, im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit, Tübingen, Bielefeld.

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Kosyakova, Yuliya; Vallizadeh, Ehsan 2023: Aktuelle Daten und Indikatoren: „Entwicklung der Arbeitsmarktintegration seit Ankunft in Deutschland, Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich“, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, Befragungsjahr 2021, <https://iab.de/daten/iab-bamf-soep-befragung-von-gefluechteten-befragungsjahr-2021/> (5.11.2023).

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Kosyakova, Yuliya; Vallizadeh Ehsan 2023: Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, <https://doku.iab.de/kurzber/2023/kb2023-13.pdf> (29.10.2023).

Büschel, Ulrike; Hense, Christine; Daumann, Volker; Dony, Elke; Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Stöhr, Stefan; Voit, Alfons 2018: Betriebe und Geflüchtete: 36 Interviews in Betrieben im vierten Quartal 2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2018/fb0218.pdf> (4.1.2024).

Bundesagentur für Arbeit 2023: Reglementierte Berufe: Anerkennung der beruflichen Qualifikation, <https://web.arbeitsagentur.de/berufenet/ergebnisseite/reglementierte-berufe?berufecluster=reglementiert> (3.1.2023).

Bundesagentur für Arbeit: Informationen für ausländische Ärztinnen und Ärzte aus Drittstaaten, https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/datei/specialized-informationen-drittstaaten_ba066007.pdf (20.9.2023).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011: Anerkennung und Berufszugang für Ärzte und Fachärzte mit ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Informationsbroschüre für Zugewanderte und Beratungsstellen, BAMF, Nürnberg, https://www.bda.de/files/Broschueren/BAMF_Informationsbroschuere_Aerzte_web.pdf (19.9.2023).

Fendel, Tanja; Schreyer, Franziska 2021: Geflüchtete Frauen und ihre Teilhabe an Erwerbsarbeit, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17893.pdf> (4.11.2023).

Fendel, Tanja; Kosyakova, Yuliya; Vallizadeh, Ehsan 2023: Institutionelle Rahmenbedingungen sind für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten von großer Bedeutung, in: IAB-Forum, <https://www.iab-forum.de/institutionelle-rahmenbedingungen-sind-fuer-die-arbeitsmarktintegration-von-gefluechteten-von-grosser-bedeutung/> (4.11.2023).

Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ 2018: Glossar „nicht-reglementierter Beruf“, <https://www.migrationsportal.de/glossar/n/nicht-reglementierter-beruf.html> (3.1.2023).

Güntert, Annette; Wanner, Ernst; Bauer, Heinz-Peter; Stobrawa, Franz 2003: Approbationsordnung für Ärzte (ÄAppO): Bundesärzteordnung (BÄO): Mit Erläuterungen und praktischen Hinweisen, Deutsche Ärzte-Verlag, Köln.

Hanke, Stefan 2021: In Deutschland arbeiten: Anerkennung der Approbation von Ärzten aus EU-Staaten, <https://aerztestellen.aerzteblatt.de/de/redaktion/deutschland-aerzte-approbation-eu-staaten> (5.10.2023).

Heß, Barbara 2021: Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten, Halbjahresbericht 2021, Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 3, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Heß, Barbara 2023: Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten, Jahresbericht 2022, Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 3, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Berichtsreihen/MigrationIntegration/SoKo-Analysen/soko-jahresbericht2022-tabellen-anhang.xlsx?__blob=publicationFile&v=3 (20.9.2023).

Groß, Thomas 2021: Entwurf des Gesetzes zur Förderung von Teilhabe und Partizipation und zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung (Bundespartizipationsgesetz), Bundeskonferenz der Migrant*innenorganisationen, https://bundeskonferenz-mo.de/wp-content/uploads/2021/11/Gesetzesentwurf_Bundespartizipationsgesetz_V4b_Nov2021.pdf (5.11.2023).

Janda, Constanze; Herbig, Milena 2022: Positive Maßnahmen für mehr Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung, Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19180.pdf> (30.10.2023).

Kosyakova, Yuliya 2020: Mehr als ein Job: Die qualitative Dimension der Integration in Arbeit von Geflüchteten in Deutschland, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/16333.pdf> (30.10.2023).

Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin 2020: Verfahrensgrundsätze zur Durchführung von Kenntnisprüfungen nach § 3 Abs. 3 Satz 3 der Bundesärzteordnung (BÄO) im Land Berlin, für den Inhalt verantwortlich Referat IV A, https://www.berlin.de/lageso/_assets/gesundheit/berufe-im-gesundheitswesen/akademisch/aerztin-arzt/kenntnispruefungen_arzt.pdf (6.10.2023).

Landesamt für Gesundheit und Soziales Referat IV A 2022: Checkliste für die Erteilung der Approbation/einer Berufserlaubnis bei Ausbildung in einem Drittstaat, https://www.berlin.de/lageso/_assets/gesundheit/berufe-im-gesundheitswesen/111_ds_akad_checkliste_approbation_be_03_2020.pdf?ts=1685524652 (3.10.2023).

Melter, Claus 2021: Diskriminierungs- und rassismuskritische Soziale Arbeit und Bildung im postkolonialen und postnational-sozialistischen Deutschland?!, in: Diskriminierungs- und rassismuskritische Soziale Arbeit und Bildung, Weinheim/Basel, S. 9–19.

PRO Asyl 2023: Vor Kabinettsbeschluss fordert PRO ASYL: Arbeitsverbote für Geflüchtete vollständig abschaffen, <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/vor-kabinettsbeschluss-fordert-pro-asyl-arbeitsverbote-fuer-gefluechtete-vollstaendig-abschaffen/> (3.11.2023).

Seibert, Holger; Schwengler, Barbara; Wiethölter, Doris 2023: Aus Hilfskräften Fachkräfte machen: Eine quantitative Analyse der Entwicklungs- und Strukturdaten von Helfertätigkeiten, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20263.pdf> (18.9.2023).

Sommer, Ilka 2015: Die Gewalt des kollektiven Besserwissens: Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in Deutschland, Bielfeld.

Wannenwetsch, Holger 2021: Unübersichtlich, umständlich, uneinheitlich: Anerkennung für Drittstaaten-Ärzte jetzt neu regeln, <https://www.bdc.de/unuebersichtlich-umstaendlich-uneinheitlich-erkennung-fuer-drittstaaten-aerzte-jetzt-neu-regeln/> (3.10.2023).

ÜBER DIE AUTORIN

Forough Hossein Pour hat mehrere Jahre als Redakteurin mit den Themenschwerpunkten Iran und Afghanistan gearbeitet und zahlreiche Artikel für verschiedene Nachrichtenportale veröffentlicht. Seit 2016 arbeitet sie als Bildungsberaterin für geflüchtete Frauen bei KOBRA (Träger Berliner Frauenbund 1945 e.V.) in Berlin und absolvierte berufsbegleitend ihren Bachelor in Sozialer Arbeit an der Hochschule für Soziale Arbeit und Pädagogik. In ihrer Abschlussarbeit führte sie eine qualitative Forschung zum Thema Mehrfachdiskriminierung von qualifizierten muslimischen Frauen mit Fluchterfahrung beim Zugang zum Arbeitsmarkt durch.

IMPRESSUM

JANUAR 2024

© **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Susan Javad, Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titellillustration: Till Lukat

ISBN 978-3-98628-429-9