

Otto Benecke Stiftung e. V. (OBS)
Bonn

Stellungnahme

Öffentliches Fachgespräch

**„Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse
und Berufsqualifikationen“**

am 5. Juli 2010

„Verbesserte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsqualifikationen“

Schriftliche Stellungnahme der Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) zur öffentlichen Anhörung am 5. Juli 2010

Die Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) unterstützt seit mehr als 30 Jahren im Rahmen des Garantiefonds-Hochschulbereichs (finanziert aus Mitteln des BMFSFJ) die Studienvorbereitung und – begleitung junger Zuwanderer und Zuwanderinnen. Hierfür wurden viele Jahre in den 20 Außenstellen der OBS Beratungen durchgeführt, die vor allem Anerkennungsfragen im Hinblick auf die mögliche Aufnahme eines Studiums, die Fortführung oder die Verwertbarkeit des mitgebrachten Studienabschlusses betrafen.

Über das vom BMBF seit 25 Jahren finanzierte Akademikerprogramm der OBS wurden insbesondere Hilfen zur beruflichen Integration in Form von Seminaren oder Weiterbildungen für Spätaussiedler/innen, jüdische Immigranten/Immigrantinnen und Asylberechtigte gefördert. 2006 wurden diese Angebote im Rahmen des Programms AQUA „Akademiker/innen qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt“ für alle arbeitslosen Migrantinnen und Migranten, die einen Hochschulabschluss nachweisen können, geöffnet. An rund 30 Qualifizierungsmaßnahmen, die die OBS in der Mehrzahl in Kooperation mit Hochschulen an unterschiedlichen Standorten in Deutschland durchführt, nehmen jährlich rund 1.000 Personen aus über 50 Ländern teil.

Die nachfolgende Beantwortung des Fragenkatalogs zum öffentlichen Fachgespräch zur Verbesserung der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsqualifikationen bezieht sich im Wesentlichen auf die im Rahmen der o.g. Tätigkeiten gesammelten Erfahrungen. Sie stammen aus der langjährigen Praxis in der beruflichen Integration zugewanderter Akademiker/innen und lassen an der einen oder anderen Stelle auch erkennen, dass die Anerkennung ausländischer Abschlüsse aus unserer Sicht ein kleines Teilstück auf dem langen und beschwerlichen Weg der beruflichen Integration in Deutschland ist.

Zu 1. Wie müssen die Anerkennungsverfahren hierzulande gestaltet werden, um effektiv und transparent zu sein?

Aus Sicht der OBS müssten eine Reihe von Punkten erfüllt werden, um das Anerkennungsverfahren in Deutschland effektiv und transparent zu gestalten und damit deutlich zu optimieren. Dabei wird betont, dass dies Vorschläge sind, die wünschenswert erscheinen, jedoch aufgrund notwendiger gesetzlicher Änderungen sicher nicht immer – direkt – umgesetzt werden können.

Eine zusammenführende Anerkennungsbehörde:

Die Zuständigkeit für die Anerkennungsverfahren müsste bundesweit geregelt werden. Optimal wäre es, wenn eine einzige Behörde die Bewertung aller mitgebrachten Abschlüsse durchführen könnte. Hierdurch würde das Antragsverfahren für die Antragsteller von Anfang an klarer überschaubar, einfacher handhabbar und einheitlich geregelt. Die Erkenntnisse über die Bewertung der einzelnen Abschlüsse sind aufgrund der Vielzahl an Zuwanderern/Zuwanderinnen in den vergangenen 20 Jahren, die dieselben Abschlüsse an denselben Hochschulen erworben haben, umfangreich. Das bestehende Wissen, die Erkenntnisse aus bereits durchgeführten Bewertungsverfahren müssten in dieser einen Behörde zusammengeführt werden. Hierfür würde sich besonders die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) eignen, da sie seit vielen Jahren die Aufgabe der Bewertung ausländischer Bildungsabschlüsse für die Bundesländer wahrnimmt.

.....

Sollte die Zuständigkeit für Anerkennungsverfahren nicht zentralisiert an eine Behörde übertragen werden können - wovon derzeit eher ausgegangen wird, da die Zuständigkeit bei den Ländern liegt - , sollte jedes Bundesland möglichst alle Anerkennungsverfahren über eine einzige Landesbehörde regeln. Wenn auch dies kurzfristig nicht umsetzbar ist, müssten alle Bundesländer – wie dies z.B. bereits in Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt geschehen ist – dazu verpflichtet werden, eigene Informationsbroschüren herauszugeben, die die Zuständigkeiten für die mitgebrachten Ausbildungs-/Studienabschlüsse benennen und das bevorstehende Verfahren in seinen Abläufen und Strukturen in dem jeweiligen Bundesland erklären.

Vom Aufenthaltsstatus bzw. von der Staatsbürgerschaft unabhängige Entscheidungen

Für Zuwanderer ist es nicht nachvollziehbar, dass zwei Personen, die vielleicht als Kommilitonen an ein und derselben Hochschule dasselbe Fach studiert hatten, eine unterschiedliche Anerkennung in Deutschland erhalten. Dies passiert regelmäßig bei allen Studiengängen, die mit Staatsexamen in Deutschland abschließen. So erhält von zwei Juristen, die beide in Sankt Petersburg studiert haben, nur der Spätaussiedler die Anerkennung des 1. juristischen Staatsexamens, der jüdische Immigrant keine. Er müsste für die Ausübung einer juristischen Tätigkeit ein vollkommen neues Studium absolvieren. Bei Medizinern führt die Tatsache, dass der sogenannte „Drittstaatler“ nach der erfolgreich abgelegten Gleichwertigkeitsprüfung nur eine Berufserlaubnis erhält - und nicht wie der Spätaussiedler aufgrund seiner Einbürgerung direkt die Approbation - zu stetem Ärger. Erst mit Erhalt der Approbation sind eine bundes- und EU-weite, uneingeschränkte Berufsausübung und eine Niederlassung möglich. Der Arzt aus dem Iran erhält diese i.d.R. erst frühestens nach acht Jahren - zum Zeitpunkt seiner Einbürgerung.

Verständliche und kundenfreundliche Bescheide

Die Kriterien der Entscheidung für oder gegen eine Anerkennung müssen klar und nachvollziehbar sein. Die im Bescheid dargestellten Erläuterungen müssen sprachlich so gefasst werden, dass sie auch verständlich sind. Insgesamt sollten künftig alle Schreiben in einem freundlichen Ton abgefasst werden, der zum Ausdruck bringt, dass Deutschland die Zuwanderung und die hierdurch mitgebrachten Qualifikationen begrüßt. Wichtig ist, dass grundsätzlich Mut dazu gemacht wird, bei Fragen auch den Kontakt zu suchen. Dies erspart Missverständnisse oder dauerhaft offene Fragen nach Zugang der Anerkennungsbescheide.

Informationen zu den weiteren beruflichen Schritten

Wichtig ist, dass alle Schreiben Hinweise darauf enthalten, wie der weitere berufliche Integrationsweg aussehen muss, um den erlernten/studierten Beruf hier in Deutschland auch ausüben zu können. So reicht es u. E. nicht aus, bei der Erteilung der Berufserlaubnis für Mediziner/innen den Nachweis der deutschen Sprache im Sprachniveau B2 des Europäischen Referenzrahmens einzufordern. Es muss auch deutlich werden, welche Schritte unternommen werden können, um dieses Zertifikat zu erwerben (Integrationskurse vermitteln lediglich die Sprachkompetenz bis B1).

Auch für alle weiteren Auflagen - z.B. das Studium eines zweiten Faches beim Lehramt oder eine modulare Nachqualifizierung etc. - sollten sehr konkrete Angaben über Fortbildungsmöglichkeiten, Beratungsstellen, BAföG-Ämter etc. gemacht werden, die dem Antragsteller helfen, seinen beruflichen Weg in Deutschland konsequent fortzusetzen. Dazu gehört z.B. auch die Mitteilung, dass ein Ergänzungsstudium bei über 30-Jährigen - zumindest nach aktueller Rechtslage - nur dann nach BAföG gefördert werden kann, wenn der schnellstmögliche Weg zur Studienaufnahme gewählt wird. Alternative Studienfinanzierungen sollten ebenfalls erwähnt werden.

Diese Informationen bedeuten eine wichtige Hilfestellung, geben Zuwanderern/ Zuwanderinnen das Gefühl, dass auch deutsche Behörden ein Interesse daran haben, dass sie ihr Ziel erreichen. Unterstützt werden kann dies durch ein persönliches Beratungsangebot oder einen freundlichen Hinweis, dass jederzeit auch gerne telefonisch weitere Fragen beantwortet werden können.

Verfahrensdauer

Die Dauer der Antragsprüfung sollte auf 12 Wochen begrenzt werden. Hierdurch wird eine schnelle Verwertbarkeit der mitgebrachten Qualifikationen bzw. eine Entscheidung über die weiteren Schritte – z.B. Anpassungsqualifizierung, ergänzendes Studium oder Umschulung – möglich.

Kosten der Verfahren

Die Verfahren und damit verbundenen Prüfungen sollten möglichst kostenlos sein. Da auch viele Zuwanderer, die kein Arbeitslosengeld beziehen, häufig über nur geringe Einkünfte verfügen, sind die Kosten des Verfahrens bzw. notwendiger Gutachten (wie bei der Defizitprüfung bei Ärzten) häufig ein Grund dafür, die Anerkennung nicht zu beantragen.

Bei den Antragstellern, die relativ schnell in den Arbeitsmarkt einmünden, kann eine spätere Rückzahlung der Verfahrenskosten erwogen werden. Allerdings handelt es sich dabei gerade häufig um Berufsgruppen, die im Rahmen des Fachkräftebedarfs weltweit gesucht werden. Hier könnte der Gebührenerlass auch eine Art „Willkommensgeschenk“ sein, welches deutlich macht, wie sehr Deutschland die Zuwanderung dieser Personengruppen begrüßt.

Zu 2. Wie handhaben die europäischen Nachbarländer die Anerkennung von Auslandsqualifikationen?

Hierzu können wir keine wirklich konkreten und verbindlichen Aussagen machen, da wir zwar immer wieder im Rahmen von Projekten oder Veranstaltungen Informationen zu den Verfahren der Nachbarländer erhalten, diese aber nicht im Detail bekannt sind, sodass z.B. Vorteile oder Schwierigkeiten konkret benannt werden könnten. In dem von der VW-Stiftung geförderten Projekt „Kulturelles Kapital in der Migration“ wurden Vergleichstudien zur Situation des Arbeitsmarktzugangs in Deutschland, der Türkei, Kanada und Großbritannien ausgearbeitet, die auch den Punkt „Anerkennungsverfahren“ berücksichtigen.

Zu 3. Welche Veränderungen sind in den Bereichen gesetzliche Rahmenbedingungen, Beratung, Bewertung, Begleitung, Qualifizierung und Zuständigkeitsstrukturen zu verbessern. Welche Unterstützungsangebote für Anerkennungsstellen, Kammern und andere Beteiligten sind Ihrer Auffassung nach erforderlich?

Auf gesetzlich zu ändernde Rahmenbedingungen wurde unter Punkt 1 bereits im Hinblick auf das föderalistische System und die damit einhergehende Vielfalt an Zuständigkeiten eingegangen. Hier sollte es möglich sein, die bundesweite Zuständigkeit einer „Anerkennungsbehörde“, wenigstens aber einer solchen landesweit zu ermöglichen.

Über die unter Punkt 1 benannten Verbesserungsvorschläge hinaus werden folgende Veränderungen vorgeschlagen:

Besserer Austausch zwischen Anerkennungsstellen und „Praktikern“

Grundsätzlich sollte künftig ein deutlich stärkerer Austausch zwischen „Praktikern“, die im Bereich der Beratung und Begleitung von Zuwanderinnen und Zuwanderern auf ihrem beruflichen Integrationsweg tätig sind und Anerkennungsexperten auf Seiten der Länder bzw. einer künftigen Bundesbehörde stattfinden. Dies könnte im Rahmen regelmäßiger Zusammenkünfte eines noch zu gründenden „Beirats für Anerkennungsverfahren“ erfolgen. Hier kann auf beiden Seiten durch einen besseren Einblick in die Komplexität der Beurteilung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen, aber auch für die von Seiten des Arbeitsmarktes und der Arbeitgeber gestellten Anforderungen mehr Verständnis und eine bessere Zusammenarbeit erzielt werden. Darüber hinaus trägt ein derartiger Austausch auch zum besseren Einblick in die Sicht und die Verstehensweise der Bescheide auf Seiten der Zuwanderer/ Zuwanderinnen bei und hilft damit, missverständliche Formulierungen zu vermeiden.

So viel als möglich anerkennen!

Die Bewertung der Verfahren sollte so großzügig als möglich gehandhabt werden. Selbstverständlich muss auch weiterhin dafür Sorge getragen werden, dass fehlende Kernkompetenzen für die Berufsausübung festgestellt und ggf. nachgebessert werden. Es sollte jedoch bei allen Entscheidungen auch daran gedacht werden, dass Spätaussiedler/innen in den vergangenen Jahren aufgrund ihres privilegierten Status nach dem Bundesvertriebenengesetz (BVFG) sehr oft Anerkennungen erhalten haben, ohne dass die für die Berufsausübung in Deutschland erforderlichen Kenntnisse – zumindest zu dem Zeitpunkt der Anerkennung – vorhanden waren: Eine Juristin, die z.B. nur russisches Recht beherrschte, bekam das 1. juristische Staatsexamen anerkannt. Eine sibirische Ökonomin, die ausschließlich über Kenntnisse des sozialistischen Wirtschaftssystems verfügte, erhielt eine Anerkennung als Dipl. Betriebswirtin (FH). Ein Bauingenieur aus Alma-Ata wurde eine Anerkennung als Dipl. Bauingenieur (FH) erteilt, obwohl er keine Kenntnisse über hiesige DIN-Normen oder Baustoffe etc. nachweisen konnte.

Hier sollte allen Beteiligten klar sein, dass die letztendlich ausschlaggebende Entscheidung über die Verwertbarkeit der mitgebrachten Qualifikationen der künftige Arbeitgeber trifft. Die überwiegende Zahl der Spätaussiedler/innen konnte lediglich mit entsprechenden Anpassungsqualifizierungen - trotz Anerkennung - eine Anstellung finden. Allerdings war z.B. die Anerkennung des 1. juristischen Staatsexamens auch die Voraussetzung, um in einem dreisemestrigen Kurs, der von der OBS zusammen mit dem Hessischen Justizministerium durchgeführt wurde, auf das Referendariat und das daran anschließende 2. juristische Staatsexamen vorbereitet zu werden. Hierdurch haben sich konkrete berufliche Perspektiven ergeben, wohingegen alle zugewanderten Juristen ohne Anerkennung entweder ihren Weg zur Berufsausübung ganz von vorn beginnen bzw. ihren Beruf in Deutschland aufgeben mussten.

Individuelle Kompetenzfeststellungsverfahren bergen viele Probleme

Kompetenzfeststellungsverfahren sind aus unserer Sicht - insbesondere aufgrund des hohen Aufwands und der hohen Kosten - zu hinterfragen.

Zunächst einmal muss nüchtern bilanziert werden, dass sehr viele Zuwanderer/ Zuwanderinnen mit ausländischen Abschlüssen bereits in Deutschland leben - die Mehrheit aus dem russischsprachigen Raum - und hierfür schon sehr viele Bewertungsverfahren durchgeführt wurden. Diese haben anhand des Vergleichs zwischen hiesigen und im Herkunftsland absolvierten Ausbildungen/Studiengängen zahlreiche konkrete Entscheidungen zur Anerkennung getroffen.

Auf dieser Basis und den langjährigen Erfahrungen bzgl. noch zu ergänzender fachlicher und überfachlicher Qualifikationen wurden im akademischen Bereich von der OBS passgenaue Weiterbildungen konzipiert - z.B. Vorbereitungskurse für die Gleichwertigkeitsprüfung bei den Medizinern oder für das Kolloquium bei Lehrer/innen - und diese mit Erfolg durchgeführt.

Um nun zu Entscheidungen hinsichtlich der jeweiligen individuellen Kompetenzen und Qualifikationen zu kommen, muss ein enormer Verfahrensaufwand betrieben werden, dessen Ergebnis aus unserer Sicht nicht immer hilfreich ist. Wie hoch müssen die Aufwendungen sein, um von Seiten der Anerkennungsbehörde/n individuelle Qualifikationen und Kompetenzen objektivierbar herauszuarbeiten, die nicht nur soft-skills, sondern auch die hard-skills betreffen? Hierbei sind die unglaublich vielfältigen Unterschiede im Hinblick auf die Ausbildungs- bzw. Studieninhalte, aber auch die sehr speziellen Berufserfahrungen in einzelnen Ländern zu berücksichtigen, die eine Einschätzung häufig nur unter der Kenntnis der jeweiligen Arbeitsbedingungen in den Ländern möglich machen.

Auch die sprachlichen Kompetenzen der Zuwanderer/Zuwanderinnen reichen häufig nicht für eine differenzierte Darstellung der jeweiligen Qualifikationen und Berufserfahrungen aus, die

.....

eine Einordnung in hiesige vergleichbare Kategorien ermöglichen. Insofern müssten für derartige Interviews oftmals Dolmetscher herangezogen werden, die die korrekte Erfassung und Zuordnung der Sachverhalte sicherstellen.

Als Beispiel für die Entwicklung und Einführung eines Kompetenzfeststellungsverfahrens kann die sogenannte „Defizitprüfung“ bei Medizinern benannt werden. Anders als früher werden nun die fehlenden Kenntnisse im Speziellen geprüft, sodass nicht mehr die Fächer Chirurgie, Innere Medizin und Allgemeinmedizin Gegenstand einer Prüfung sind, sondern ggf. in „medizinischer Psychologie, Anästhesiologie, Querschnittsbereiche des Altern und des alten Menschen und klinische Umweltmedizin...“ (aus Bescheid der Bezirksregierung Detmold 04/2009), geprüft werden muss. Die Möglichkeiten, eine Fortbildung zur Vermittlung derart spezieller Kompetenzen anzubieten, sind im Gegensatz zu einem Vorbereitungskurs in den Fächern Chirurgie, Allgemeinmedizin und Innere Medizin, die bisher alle zugewanderten Mediziner/innen in der Prüfung bestehen mussten, sehr gering. Auch eine Praxisphase in einem Krankenhaus zur Vorbereitung auf die Prüfungen wird durch die Heterogenität der festgestellten Defizite sehr schwierig, in derart unterschiedlichen Bereichen abzuleisten. Insofern wird das Ergebnis dieses nun eingeführten Verfahrens sein, dass sich viele weitgehend selber auf diese Prüfungen vorbereiten müssen.

Zusammenfassend kann man feststellen: Je stärker Anerkennungsverfahren individuelle Kompetenzen berücksichtigen und demzufolge auch individuelle Nachqualifizierungsbedarfe festlegen, umso schwieriger wird es, diesen Auflagen durch gezielte Weiterbildungsangebote zu entsprechen. Da wir über eine nur noch kleine Anzahl an Neuzuwanderern sprechen, aber viele Personen seit langem in Deutschland leben und zum großen Teil häufig in nicht adäquaten Arbeitsstellen beschäftigt sind, ist es fraglich, in welchem Umfang man in einzelnen Regionen gemeinsame Fortbildungsbedarfe und Fortbildungswillige zusammenführen kann. Aus unserer Erfahrung ist ein solches Programm, welches auch für die Bereiche der Beruflichen Bildung Nachqualifizierungen anbietet - ähnlich wie bei AQUA - nur als bundesweit gesteuertes Programm umsetzbar, da Weiterbildungen ansonsten gar nicht bzw. nicht in rentablen Strukturen angeboten werden können.

Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) müssen in die weiteren Planungen eingebunden werden

In der derzeitigen Organisationsform sind die ARGEn bzw. Optierenden Kommunen - als für die Zahlung des Arbeitslosengeldes II zuständigen Behörden - in ihrer Entscheidung über die Förderung von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung autonom, d.h. es liegt im Ermessensspielraum jedes einzelnen Beraters, ob er für den jeweiligen „Kunden“ eine Weiterbildung genehmigt oder nicht.

Im Rahmen des Programms AQUA, welches im Wesentlichen langzeitarbeitslose Akademiker/innen mit Migrationshintergrund fördert, können wir feststellen, wie schwierig es häufig ist, eine Zustimmung für die speziell für diese Zielgruppe konzipierten Weiterbildungen von Seiten der Grundsicherungsstellen zu bekommen. Obwohl es oftmals an Alternativen mangelt und der ALG II-Bezug schon mehrere Jahre andauert, gibt es immer wieder Bedenken gegen Weiterbildungsangebote, die Chancen für eine dem Studienabschluss entsprechende Beschäftigung eröffnen.

Personen, die eine Stelle ausüben, die nicht ihrem Bildungsstand entspricht, finden i.d.R. keinen Weg mehr zurück zu einer höherwertigen Beschäftigung. Sie können die Arbeit nicht freiwillig aufgeben, weil sie dann für den ALG-Bezug gesperrt werden und erhalten erst recht keine Zusage zur Teilnahme an einer Weiterbildung. Es stellt sich also die Frage, wie der so oft in letzter Zeit zitierte „Taxi fahrende Ingenieur“ wieder aus dem Taxi rauskommt und durch ein Anerkennungsverfahren und eine entsprechende Nachqualifizierung in einem Unternehmen eine Stelle findet. Hierzu müssen Kooperationen mit den ARGEn bzw. dem BMAS geschlossen werden, die verhindern, dass für jeden Einzelfall intensive Abstimmun-

gen mit dem Fallmanager zu treffen sind bzw. die Anpassungsqualifizierungen boykottiert werden.

Zu 4. Welchen Stellenwert hat die Anerkennung von Qualifikationen für die Integration von Migrantinnen und Migranten und welche begleitenden Angebote sind für eine effektive Arbeitsmarktintegration erforderlich?

Die Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse ist unzweifelhaft wichtig, allerdings ist sie - basierend auf den 25-jährigen Erfahrungen der OBS in der Beratung und Nachqualifizierung zugewanderter Akademiker/innen - nur ein Schritt auf dem Weg zur beruflichen Integration.

Höhere Transparenz

Erfolgt eine Anerkennung, so wird nach außen – d.h. gegenüber potenziellen Arbeitgebern aber auch ARGE n und anderen öffentlichen Behörden/Einrichtungen etc. – dokumentiert, dass die mitgebrachten Qualifikationen mit in Deutschland erworbenen vergleichbar sind. Ein für viele zunächst nicht einzuordnender Abschluss – wie z.B. „Elektrifizierer der Landwirtschaft“ – wird nach der Anerkennung zum Dipl.-Ing. (FH/SU) transparenter, allerdings nur dann, wenn eine Angleichung an in Deutschland erworbene Abschlüsse tatsächlich erfolgt. Sollte lediglich der Hinweis auf die Datenbank „Anabin“ erteilt werden, in der eine Zuordnung eigenständig überprüft und je nach Ergebnis auch von einem „gleichwertigen“ Abschluss gesprochen werden kann, dieser jedoch nur in der Originalform geführt werden darf, ist dies für die Einschätzung der mitgebrachten Qualifikationen von Seiten Dritter wenig hilfreich.

Tarifliche Eingruppierung

Die vollständige Anerkennung eines mitgebrachten Abschlusses hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Gehaltsstruktur, d.h. es ist eher davon auszugehen (in tariflich geregelten Bereichen immer), dass ein den deutschen Arbeitnehmern entsprechendes Gehalt gezahlt wird, wenn eine Anerkennung vorgelegt wird.

Steigerung des Selbstbewusstseins/Selbstwertgefühls

Vor allem der Stellenwert der Anerkennung für den Betroffenen/die Betroffene selber ist nicht zu unterschätzen. Das durch eine volle Anerkennung vermittelte Gefühl, wichtige Qualifikationen, die auch in Deutschland anerkannt und als hoch bewertet werden, mitgebracht zu haben, vermittelt Selbstwertgefühl und stärkt das Selbstbewusstsein. Dies sind ganz wichtige Faktoren, die einen beruflichen Werdegang positiv beeinflussen.

Nicht in jedem Fall für den Berufseinstieg unabdingbar

Allerdings relativieren auch zahlreiche Beispiele aus unserer langjährigen Erfahrung in der beruflichen Integration zugewanderter Akademiker/innen die Bedeutung der Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen. Zwei Beispiele – aus wirklich vielen, die hierfür herangezogen werden könnten:

Gerade die durch das Bundesvertriebenengesetz geregelte Anerkennungspraxis bei Aus-siedlern/Spätaussiedlern hat gezeigt, dass die Anerkennung allein nicht in den Arbeitsmarkt führt. Die privilegierte Form der Anerkennung, die z.B. dazu geführt hat, dass Ökonomen aus der ehemaligen UDSSR den Titel Dipl. Betriebswirt/in führen durften, hatte nicht zur Folge, dass Arbeitgeber sie auch als solche eingestellt hätten. Der Zweifel an den betriebswirtschaftlichen Fachkenntnissen, die in einem sozialistischen System erworben und nicht mit marktwirtschaftlichen zu vergleichen sind, hat die Skepsis anhalten und gegen eine Einstellung entscheiden lassen.

2008, in der Zeit des hohen Fachkräftebedarfs, insbesondere im Bereich der Ingenieurwissenschaften, konnte 85% der Teilnehmenden aus der AQUA-Studienergänzung Maschinen-

.....

bau an der Hochschule Magdeburg-Stendal direkt bei der Abschlussveranstaltung nicht nur zu einem Zertifikat, sondern auch zu einem Arbeitsvertrag beglückwünscht werden. Längst nicht alle der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen waren im Besitz einer Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen. Dies bedeutet, dass der hohe Bedarf in bestimmten Fachdisziplinen, sofern deutsche Arbeitnehmer nicht mehr greifbar sind, auch die Nachfrage nach zugewanderten Fachkräften erhöht, ohne dass deren Studienabschlüsse in Deutschland anerkannt sein müssen.

Auflagen der Anerkennungsbehörden als eigentliche Integrationshürde

Am Beispiel der Berufsgruppe der Tiermediziner wird deutlich, dass auch einheitliche – d.h. von allen Bundesländern in gleicher Form ausgesprochene – Anerkennungen bzw. Auflagen eine berufliche Integration nicht unbedingt erleichtern, sondern die hiermit verbundenen Auflagen diese stark behindern. Alle Anerkennungsbehörden sind sich bei Tiermedizinern einig, dass 10 bis 15 Prüfungen (wie viele Prüfungen wird nach den Jahren der Berufspraxis entschieden) an einer Hochschule in Deutschland abgelegt werden müssen. Es gibt jedoch nur fünf Hochschulen im gesamten Bundesgebiet, an denen Tiermedizin studiert werden kann. Tiermedizin hat mit einem der höchsten Numerus Clausus. Eine BAföG-Berechtigung gibt es nur dann, wenn man sich nach der Einreise und dem Absolvieren von Deutschkursen umgehend einschreibt und die Prüfungen sind ohne zusätzliche fachliche Begleitung kaum zu bestehen. Bis 2007 hat die OBS daher in Kooperation mit der Universität Leipzig einen Kurs speziell für zugewanderte Tiermediziner/innen angeboten, der hinsichtlich der Bestehensquote der Prüfungen sowie der Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt sehr erfolgreich war. Heute ist dies aufgrund der geringen Zuwanderung und damit einhergehenden geringen Bewerbungen nicht mehr möglich. Die länger in Deutschland lebenden Tiermediziner/innen bekommen kein BAföG, d.h. die Frage des Lebensunterhalts bleibt nach der Immatrikulation ungeklärt (ALG II darf bei einer Immatrikulation nicht fortgezahlt werden). Insofern wurde diese Maßnahme zwischenzeitlich eingestellt, da aufgrund der sehr geringen Anzahl an Bewerbungen die hohen Kosten für eine nur kleine Gruppe von Zuwanderern nicht mehr zu rechtfertigen sind.

Sprachschulung auf höherem Niveau

Die Integrationskurse vermitteln Deutschkenntnisse, die mit dem B 1 Niveau des Europäischen Referenzrahmens abschließen. Das B1 Niveau reicht jedoch bei Weitem nicht aus, um eine adäquate Ausgangsbasis für die Integration in akademischen Berufsfeldern zu erreichen. In vielen Fällen wird sogar bereits von Anerkennungsbehörden im Rahmen des Antragverfahrens der Nachweis von B2 eingefordert. Für Akademiker wäre generell eine Sprachförderung bis zum C1 Niveau wünschenswert.

Neben der allgemeinen Kommunikationsfähigkeit, die häufig nicht ausreicht, gibt es Defizite in der Schriftsprache, aber vor allem in der fachsprachlichen Ausdrucksfähigkeit. Die über das BAMF-ESF Programm geförderten Fachsprachkurse haben bedauerlicherweise auch nicht das für die Zielgruppe der Akademiker/innen notwendige Angebot bereit gestellt, welches von vielen erhofft wurde. Aufgrund der regional organisierten Kurse finden sich häufig nicht beruflich homogene Gruppen auf akademischem Niveau zusammen, sodass ein spezifischer Deutschunterricht, der an den jeweils speziellen Bedarfen der einzelnen Berufsgruppen ausgerichtet ist, nicht möglich wird.

Aufgrund unserer bisherigen Erfahrung sind wir überzeugt davon, dass derartige berufsspezifische Kurse - z.B. Kurse für Ärzte/Ärztinnen - nur bundesweit organisiert angeboten werden können, da nur so genügend Teilnehmende mit denselben Lernzielen zusammengeführt werden können. Die OBS hat daher in den vergangenen Jahren bereits für vier verschiedene Gruppen (Ökonomen, Ärzte, Lehrer/ Geisteswissenschaftler und Ingenieure/ Naturwissenschaftler) jeweils separate Kurse an unterschiedlichen Standorten in Deutschland durchgeführt. Dieses Angebot müsste sicher um weitere berufsgruppenspezifische Kurse ausgebaut werden.

.....

Zielgruppenspezifische Weiterbildungen als gute Möglichkeit der beruflichen Integration

Die langjährigen Erfahrungen der OBS in der Durchführung von Weiterbildungsangeboten in Kooperation mit Hochschulen belegen, dass Qualifizierungsmaßnahmen die Tür zum Arbeitsmarkt öffnen können. Allerdings ist hierfür der berufsgruppenspezifische Zuschnitt unabdingbar. Weiterbildungen sind nur dann effektiv, wenn sie die Anforderungen des Arbeitsmarktes und die der potenziellen Arbeitgeber berücksichtigen. Dies bedeutet, dass sehr spezielle Angebote entwickelt werden müssen. So reicht es bei Akademikern/Akademikerinnen z.B. nicht aus, eine Maßnahme für die Berufsgruppe der Ingenieure anzubieten, in der dann *Wirtschaftsingenieure*, *Bauingenieure*, *Elektroingenieure*, *Agraringenieure* usw. zusammen kommen. Es müssen vielmehr für jede Ingenieurgruppe einzelne Angebote unterbreitet werden, die spezielle Fachkenntnisse für spezielle Arbeitsmarktsegmente vermitteln. Im Rahmen von AQUA werden daher z.B. für Ingenieurinnen/Ingenieure so genannte Studienergänzungen mit ausgewählten Hochschulen in den Bereichen Medizintechnik (FH Gießen-Friedberg), Mechatronik (HWTK Leipzig), Mikrosystemtechnik (FH Kaiserslautern), Betriebliches Sicherheitsmanagement (FH Deggendorf), Bauwesen (Uni Weimar), Optronik (FH Jena) Maschinenbau (HS Magdeburg-Stendal) oder Umwelttechnik und Recycling (FH Nordhausen) angeboten. Für alle anderen Berufsgruppen gibt es ebenfalls ein dichtes Angebot an mittlerweile insgesamt 20 Hochschulen in Deutschland.

Diese spezialisierte Form der Weiterbildung bedeutet allerdings auch, dass ein solches Angebot nur bundesweit formiert werden kann, d.h. die Teilnehmenden kommen nicht nur aus der jeweiligen Region, sondern werden bundesweit akquiriert. Dies erfordert eine hohe Mobilität von den Teilnehmenden, eine breite Öffentlichkeitsarbeit und einen hohen Beratungs- und Vermittlungskontakt im Hinblick auf die jeweiligen Fallmanager bei den ARGEn bzw. die Berater bei den Optierenden Kommunen.

Die Studienergänzungen dauern 3 bis 13 Monate, beinhalten neben einem Fachkompendium auch die Vermittlung überfachlicher Qualifikationen sowie ein betriebliches Praktikum und enden mit einem benoteten Zertifikat der jeweiligen Hochschule.

Die Alternative eines regulären Studiums ist für die Betroffenen kaum möglich, da bei Immatrikulation die Zahlung des Arbeitslosengeldes sofort gestoppt wird. So bleibt die Frage der Finanzierung des Lebensunterhaltes bzw. der Miete und anderweitiger Kosten ungeklärt. Da die im Herkunftsland erbrachten Studienleistungen von hiesigen Hochschulen kaum anerkannt werden, ergibt sich häufig eine mehrjährige Studiendauer, die für viele nicht attraktiv und vor allem nicht realisierbar ist.

Insofern scheint es sinnvoll, das Angebot an Anpassungsqualifikationen, die in einem überschaubaren zeitlichen Umfang bestimmte fachliche, aber auch überfachliche Kompetenzen vermitteln, weiter auszubauen.

Zu 5. Wie bewerten Sie in diesem Gesamtzusammenhang das vorliegende Eckpunktepapier?

Das Eckpunktepapier bezieht sich auf die im Rahmen eines Anerkennungsgesetzes zu regelnden Punkte. Im Mittelpunkt steht hierbei der mit einem solchen Gesetz verankerte Anspruch für ALLE Zuwanderer/Zuwanderinnen auf die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens. Dies ist ein wichtiger Schritt für alle bereits in Deutschland lebenden und auch künftig nach Deutschland einwandernden Menschen mit Migrationshintergrund.

Allerdings machen die von der OBS unter den Fragen 1 und 3 dargestellten Optimierungsbedarfe in der Durchführung von Anerkennungsverfahren deutlich, dass hier über den Rechtsanspruch hinaus, noch Vieles zu verbessern ist. Derzeit obliegt die Ausgestaltung der Anerkennungsverfahren den Ländern. Ob sich hier in den nächsten Monaten viel bewegen

.....

wird, bleibt abzuwarten. Eine gewisse Skepsis bleibt auf Seiten der OBS nach 25 Jahren, in denen nicht viel Einfluss hierauf ausgeübt werden konnte und Verbesserungen – im Sinne der Klientel – eher selten waren.

Wichtig ist aber, dass durch das geplante Anerkennungsgesetz und auch das vorliegende Eckpunktepapier eine Diskussion in Gang gebracht worden ist, die einen deutlich stärkeren Fokus auf die mitgebrachten Qualifikationen von Zuwanderern und damit die positiven Effekte von Einwanderung legt. Bislang wurden im Zusammenhang mit Zuwanderung häufig vorrangig Probleme und negative Auswirkungen diskutiert. Insofern ist das Anerkennungsgesetz ein wichtiger Beitrag in die richtige Richtung.

In welcher Form die in dem Eckpunktepapier angeregten Verbesserungsmöglichkeiten bzgl. der Anerkennungsverfahren als auch der erfolgreicherer Einmündung in den Arbeitsmarkt umgesetzt werden sollen bzw. können, wird noch in einigen längeren Diskussionsprozessen entschieden werden müssen.

Neuzuwanderer rechtzeitig – d.h. schon vor der Einreise nach Deutschland - über wichtige Verfahrensschritte bei der Anerkennung zu informieren, halten wir vor dem Hintergrund einer bislang in vielen Fällen nicht optimal verlaufenden Vorbereitung auf das Leben und Arbeiten in Deutschland für einen wichtigen Schritt. Hierdurch wird dann auch ggf. frühzeitig deutlich, dass der Erwerb von Deutschkenntnissen unabdingbar zur Berufsausübung gehört und dieser dann – so bliebe zu hoffen – auch bereits im Herkunftsland einsetzen würde.

Die im Eckpunktepapier vorgeschlagenen „Erstanlaufstellen“ sind neben den notwendigen Anpassungsqualifizierungen hilfreich, die berufliche Integration stärker zu unterstützen und zu begleiten. Bundesweit organisierte Beratungsangebote – wie z.B. bei Akademiker/innen, von denen sich rund 100.000 in den letzten 25 Jahren mit ihren Fragen an die OBS in Bonn gewandt haben – können das Fachwissen bündeln, jedoch nur telefonische oder schriftliche Beratung ‚aus der Ferne‘ bieten. Beratungseinrichtungen vor Ort haben dagegen häufig das Problem, aufgrund der Vielfalt an Berufs- bzw. Studienabschlüssen und den sehr speziell hierfür erforderlichen Kenntnissen zu den jeweiligen Integrationswegen, die Beratungen nicht in der hohen Kompetenz durchführen zu können. Wer im Monat jeweils einen Maschinenbauingenieur, eine Friseurin, eine Geschichtslehrerin und einen Elektriker berät, kennt häufig nicht die notwendigen einzuleitenden Schritte für die berufliche Integration. Aus unserer Erfahrung sollte die fachliche Beratung daher auch weiterhin von hierfür ausgewählten zentralen Stellen erfolgen. Wünschenswert wäre parallel vor Ort ein konkretes Begleiten bzw. Coachen des individuellen Verfahrens bis hin zum Berufseinstieg.

Abschließend erscheint es uns wichtig, noch einmal sehr deutlich darauf hinzuweisen, dass durch das beabsichtigte Anerkennungsgesetz zwar der Zugang zu Anerkennungsverfahren verbindlich geregelt, das Verfahren selbst, vor allem aber dessen Ergebnis davon nicht berührt wird. Dies bedeutet, dass auch nach Einführung eines Anerkennungsgesetzes eine Vielzahl an Studienabschlüssen in Deutschland nicht anerkannt bzw. nicht verwertbar sein wird.

Es wäre fatal, die bisher bedauerlich hohe Zahl von Fällen nicht geglückter beruflicher Integration der fehlenden gesetzlichen Berechtigung auf ein Anerkennungsverfahren zuzuschreiben. Dies würde die Augen davor verschließen, dass es aus unserer Erfahrung z.B. der Mehrzahl der „Taxi fahrenden Ingenieure“ aus anderen Gründen nicht gelungen ist, den Berufseinstieg als Ingenieur zu finden. Es können z.B. zu geringe Deutschkenntnisse sein, aber auch der in den 90er Jahren zeitweise geringe Bedarf an Ingenieuren, der Druck der damaligen Sozialämter bzw. heute zuständigen ARGEn, schnell irgend einen „Job“ zu finden oder auch die Vorurteile auf Seiten der Arbeitgeber, die einen Einstieg verhindert haben.

Ob durch das Gesetz tatsächlich sehr viele neue – auch für den Arbeitsmarkt benötigte – Fachkräfte gewonnen werden können, bleibt abzuwarten. Die Mehrzahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer verfügen im akademischen Bereich über Abschlüsse, die in Deutschland zu den reglementierten Bereichen (Medizin, Lehramt, Jura, Ingenieurwesen etc.) gehören und daher seit jeher einer Bewertung unterzogen werden mussten. So hat das Land Baden-Württemberg in einer Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums im Oktober 2008 – auf einen Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN hin – Zahlen vorgelegt, die erkennen lassen, dass sehr viele Anerkennungsverfahren für Drittstaatler in den vergangenen Jahren durchgeführt worden waren. Dies korreliert auch mit unseren in anderen Bundesländern gewonnenen Erfahrungen im Hinblick auf die Vielzahl an durchgeführten Anerkennungsverfahren. Auch die Studie „Kulturelles Kapital in der Migration“, die sich von der VW-Stiftung gefördert drei Jahre lang (2006 -2008) mit den Arbeitsmarktzugängen hochqualifizierter Migrantinnen und Migranten befasst hat, belegt, dass nicht die Ablehnung eines Anerkennungsverfahrens, sondern die sich aus dem durchgeführten Verfahren ergebenden Auflagen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren.

Diese im Nachgang zu Anerkennungsverfahren einzuleitenden Integrationsschritte werden aber auch weiterhin für eine Vielzahl von Menschen mit Migrationshintergrund kaum zu bewältigen sein, wenn nicht immense – auch finanzielle – Anstrengungen aufgebracht werden, sie hierbei zu unterstützen.

Zusammenfassend kann daher aus unserer Sicht festgestellt werden, dass der gesetzliche Anspruch auf Anerkennung ebenso wie ein vereinfachtes, transparentes Anerkennungsverfahren für Deutschland unabdingbar sind, um im Wettbewerb um die Zuwanderung von Fachkräften überhaupt bestehen zu können. Für die Gewinnung der bereits in Deutschland lebenden Potenziale unter den Zuwanderinnen und Zuwanderern reicht das Gesetz allein jedoch nicht aus. Erst dann, wenn eine Anerkennung deutlich öfter direkt ausgesprochen wird, wenn die Auflagen zur Berufsausübung auf das Notwendigste beschränkt und noch mehr Hilfen zur Nachqualifizierung und zur Bewältigung der unerlässlichen Prüfungen angeboten werden, kann tatsächlich eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt erfolgen und damit auch ein Beitrag zur Reduzierung des hohen Fachkräftemangels geleistet werden.

Dagmar Maur
Leiterin des Programms AQUA, Otto Benecke Stiftung e.V.