

Anerkennungsimpuls BAMF-Tagung 22.10.2013 (15-20 Minuten)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich spreche heute aus der Perspektive einer Stiftung, die mit ProSALAMANDER in dem Feld Anerkennung und Anpassungsqualifizierung an Hochschulen aktiv ist. Allerdings werde ich nicht das Projekt darstellen, sondern die systematischen Schlussfolgerungen adressieren, die sich aus dem Projekt aus meiner Sicht ergeben. Schließlich kann man es als Aufgabe einer privaten Stiftung sehen, Modelle mit Hochschulen zu entwickeln, die bei positiver Evaluation skaliert mit staatlicher Unterstützung und ggf. Beteiligung weiterer Finanziers auf Dauer gestellt werden können.

Mein Vortrag gliedert sich in drei Teile:

1. Vision: Deutschland 2020
2. Ist-Stand: Deutschland 2013
3. Der Weg vom Ist-Stand zur Vision: Rechte, Strukturen, Finanzen, Werte

I. Vision: Deutschland 2020

Die 27-jährige Natalia Baginskaja aus Omsk, eine diplomierte Elektroingenieurin, die neben Russisch sehr gut Englisch, aber noch wenig Deutsch spricht, kommt nach Deutschland. Sie hat gehört, dass ihre Qualifikation und ihre Kompetenzen hier hoch geschätzt sind und rechnet sich gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus. Kein Wunder, liegt der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Deutschland 2020 doch lediglich bei 59,6% - bei einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen pro Jahr.¹

In Deutschland angekommen, wird sie in der Ausländerbehörde von einem freundlichen Mitarbeiter in fließendem Englisch begrüßt, der sie direkt auf die zentrale Internetplattform zur Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse hinweist, die mehrsprachig klar und einfach über die nächsten Schritte aufklärt: Natalia sucht sich auf einer Deutschlandkarte die ihrem Aufenthaltsort nächstgelegene Hochschule, die Mitglied im Anerkennungszirkel von 25 Hochschulen in Deutschland ist. Dort, an der Universität Duisburg-Essen, empfängt sie eine Clearingstelle für ausländische Akademiker, die für die eigene Hochschule, aber auch für die Hochschulen in der Region die Anerkennungsprüfung übernimmt. Natalia wird gebeten, neben ihrem Abschlusszeugnis weitere Informationen zum Ablauf ihres Studiums und den belegten Kursen vorzulegen, dann kümmert sich die Mitarbeiterin in der Clearingstelle um alles weitere, leitet Unterlagen an die

¹ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2009. Vgl. auch Alichniewicz, Justina, Geis, Wido: Zuwanderung über die Hochschule. IW-Trends. Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln. 40. Jahrgang. Heft 4/2013 (Oktober 2013).

Anerkennungsbeauftragten der entsprechenden Fachbereiche weiter. Binnen vier Wochen bekommt Natalia Bescheid: Ein Großteil ihrer akademischen Leistungen im russischen Studiengang wird anerkannt, ebenso ihre im Laufe der zweijährigen anschließenden Berufstätigkeit bei einem Automobilhersteller erworbenen Kompetenzen. Für die wenigen Module, die zu einer Gleichwertigkeitsbescheinigung mit dem entsprechenden deutschen Abschluss fehlen, wird ihr ein Angebot über eine maßgeschneiderte Nachqualifizierung an der Fachhochschule Bochum (ebenfalls Mitglied im Anerkennungszyklus), die über den für Natalia passendsten Studiengang verfügt, erstellt. Es beinhaltet die Auflistung der Module, eine Prognose über die Studiendauer und einen Hinweis auf die Finanzierungsmöglichkeiten. Die Mitarbeiterin in der Clearingstelle, Ayshe Gül, berät sie hierzu. Natalia entscheidet sich für die Nachqualifizierungsmaßnahme, sie wird neben den wenigen fachlichen Ergänzungskursen, die sie im zweiten Semester belegen wird, im ersten Semester einen Crashkurs in der Fachsprache und vor allem einen Intensivkurs Deutsch absolvieren. Auch wenn der deutsche Arbeitsmarkt 2020 Mehrsprachigkeit gegenüber aufgeschlossen ist, weiß Natalia, dass gute Deutschkenntnisse ihre Chancen vor allem bei kleineren und mittelständischen Unternehmen deutlich verbessern. Außerdem will sie am Leben in Deutschland in der Landessprache teilhaben. Für das Jahr, das sie noch investieren wird in ihre berufliche Zukunft, ist sie BAföG-berechtigt. Die Mitarbeiterin der Clearing-Stelle begleitet sie auch hier bei der Antragstellung. Ein Jahr später ist Natalia Elektrotechnikerin mit deutschem Abschluss. Kurz darauf bewirbt sie sich erfolgreich auf eine qualifizierte Stelle bei einem Zulieferbetrieb der Automobilindustrie in der Region. Den Antritt der Stelle feiert sie mit einigen, neuen Kollegen. Dabei ist auch Ayshe Gül, die sie über das gesamte Jahr der Nachqualifizierung als Lotsin begleitet hat.

II. Der Ist-Stand: Deutschland 2013

Soweit die Vision, die Realität sieht 2013 anders aus. Hiervon können die ProSALAMANDER-Stipendiaten Zeugnis ablegen. Sie kommen mit teilweise hervorragenden Zeugnissen aus ihren Heimatländern und erfahren deutlich zu wenig Wertschätzung. So wird eine promovierte Sprachwissenschaftlerin mit dem Abschluss einer renommierten russischen Universität in der Ausländerbehörde beschieden, dass sie den Dokortitel nicht in das Formular eintragen solle, den könne man doch kaufen, da, wo sie herkommt. Viele berichten, dass sie Dutzende Bewerbungen geschrieben und nicht einmal zu Vorstellungsgesprächen eingeladen worden sind, und das auch in den heute schon vom Fachkräftemangel betroffenen Industriezweigen. Ausländerbehörden mit gering ausgeprägter Willkommenskultur, ein Arbeitsmarkt, der trotz allen gegenteiligen Bekundungen nach wie vor stark national geprägt ist und in dem – von wenigen großen und internationalen Unternehmen einmal abgesehen – Deutsch nach wie vor vorausgesetzt wird und in dem ausländische Abschlüsse eher skeptisch betrachtet werden. Ausgenommen hiervon sind weitgehend die im anglo-amerikanischen Be-

reich erworbenen Abschlüsse oder solche aus dem westlichen und nördlichen Europa.

Und die Hochschulen? Der Umgang mit ausländischen Absolventen und mit dem Thema Anerkennung ist längst nicht so geübt, wie man in Zeiten von Bologna und gestiegener Mobilitätserwartungen annehmen würde. Natalia Baginskaja müsste 2013 an einer beliebigen Hochschule einen wahren Anerkennungs-Marathon auf sich nehmen. Mit Glück würde ihr jemand in der Studienberatung einen Tipp geben, welcher Studiengang in etwa dem ihren entsprechen könnte. Das ist allerdings angesichts der hochgradigen Ausdifferenzierung der Bologna-Studiengänge keineswegs einfach. Früher war –cum grano salis– Maschinenbau Maschinenbau. Heute haben die Studierenden die Wahl zwischen 5 oder 10 spezialisierten Studiengängen im entsprechenden Fachbereich. Nehmen wir nun an, sie hat durch hartnäckiges Nachfragen herausbekommen, welchem Studiengang ihrer entspricht: Dann muss Natalia selbst mit ihren Unterlagen von Professor zu Professor, von Sprechstunde zu Sprechstunde tingeln und sich die Gleichwertigkeit auf Ebene der einzelnen Veranstaltungen testieren lassen. Dabei würde sie auch bei Professoren landen, die keine Erfahrungen mit ausländischen Abschlüssen gemacht haben und keine Vergleichswerte kennen, vielleicht auch bei solchen, die grundsätzlich bezweifeln, dass an einem anderen Standort als dem eigenen die wesentlichen Inhalte vermittelt werden. Und landet sie bei wissenschaftlichen Mitarbeitern, haben diese vielfach noch weniger Erfahrung und noch nicht genügend Souveränität und Standing zu Großzügigkeit. Und es gibt kein institutionelles Gedächtnis für Präzedenzfälle. Von fachübergreifenden Verfahren und Prozessen ganz zu schweigen. Was sie allerdings auf jeden Fall tun muss, bevor sie verbindliche Auskunft über die Anrechenbarkeit ihrer Module bekommt, ist sich einschreiben, ohne Einschreibung lehnen viele Professoren entsprechende Anfragen ab. In der Regel geht also das erste Semester für den aufwändigen Klärungsprozess drauf. Wenn sich schließlich herausstellte, dass zur Anerkennung als gleichwertiger Abschluss noch etwas fehlt, stünde sie ohne Beratung und Ansprechpartner da. Oder andersherum: Es gibt zu viele, die theoretisch zuständig sein könnten, Akademisches Auslandsamt, Studierendenberatung, akademisches Beratungszentrum, Beratungen in den Fachbereichen etc. Deren Beratungsleistung für unsere Zielgruppe aber ist bislang weder systematisiert noch koordiniert. Von Qualitätssicherung ganz zu schweigen.

Wenn Natalia nun nochmals in ihre Qualifizierung investieren wollte, stünden ihr kaum Möglichkeiten zur Finanzierung offen. Beim BAföG würde ihr ausländischer Abschluss als Abschluss anerkannt, aus einem etwaigen SGB-II-Bezug würde sie rausfallen, sobald sie sich an der Hochschule einschreibt. Blicke die private Finanzierung über Erwerbstätigkeit oder aus Vermögen, das jedoch kann in der Regel bei 25 bis 30-jährigen nicht vorausgesetzt werden. Die Finanzierungsproblematik gilt verschärft für ausländische Akademiker, die mit einer Familie nach Deutschland kommen.

Heute suchen Hochqualifizierte daher jahrelang vergeblich nach Arbeit oder Anerkennung und Anpassungsqualifizierung und halten sich durch gering entlohnte Aushilfstätigkeiten über Wasser oder geben auf und kehren in ihr Heimatland zurück. Mag sein, dass sie bisweilen verwundert sind, wenn sie in der Zeitung vom Fachkräftemangel in Deutschland lesen.

Was muss sich ändern?

II. Vom Ist zur Vision – Die Transformation

Eingangs ist zu betonen, dass es eine gewisse Zielspannung zwischen Ökonomie und Effizienz einerseits und der Betreuungsintensität andererseits gibt, die Anerkennung und Anpassungsqualifizierungen erfordern. Der folgende Vorschlag bemüht sich um einen Ausgleich dieser Interessen, ohne Konzessionen in beide Richtungen wird es aber wohl nicht gehen.

1) Rechte

Auf dem Weg zur Verwirklichung der Vision markiert das Anerkennungsgesetz des Bundes aus dem Jahr 2012² einen wichtigen Schritt : Allein von April bis Dezember 2012 wurden rund 11.000 Verfahren zur Prüfung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen (nicht nur im tertiären Bereich) eingeleitet, rund 8.000 wurden bereits entschieden. 82% endeten mit einer vollen Anerkennung. Über 5.000, d.h. mehr als die Hälfte der entschiedenen Fälle betrafen Ärztinnen und Ärzte. Das Anerkennungsgesetz des Bundes umfasst aber nur bundesrechtlich geregelte Berufe. Für wichtige Berufe wie Ingenieure und Lehrer sind die Länder zuständig. Die Hälfte der Länder hat aber ihre entsprechenden Anerkennungsgesetze noch nicht in Kraft gesetzt. Hier besteht also noch Nachholbedarf.³

Zudem regelt das Anerkennungsgesetz nur das Recht auf ein Anerkennungsverfahren, nicht aber ein Recht zur Nachqualifizierung oder auch nur zur Beratung über entsprechende Nachqualifizierungsmaßnahmen. Ganz zu schweigen davon, dass es an maßgeschneiderten Angeboten noch fehlt. Das vorliegende Gesetz ist somit eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die optimale Eingliederung der Zielgruppe. Ein Recht auf Nachqualifizierungsmaßnahmen und Beratung wäre eine sinnvolle Ergänzung. Und: Es müssten rechtlich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass entsprechend Hochqualifizierte Zugang

² Zahlen aus der Pressemitteilung Nr. 118/2013 des BMBF: „Die meisten ausländischen Abschlüsse werden anerkannt“ vom 15.10.2013.

³ Auch die Lissabon-Konvention ist nicht die Antwort auf alle Fragen, da viele Abschlüsse nicht den Reglementierungen der Konvention entsprechen, weil sie aus Nicht-Unterzeichner-Staaten stammen oder aus einer Zeit vor Unterzeichnung oder aber noch vor der Bachelor-Master-Umstellung

zu den üblichen Finanzierungsmaßnahmen - seien es BAföG oder Stipendien - erhalten können. Hier ist der Bund gefragt.

Erweiterte Möglichkeiten zur Anpassungsqualifizierung sind auch insofern von zentraler Bedeutung, als die Erfahrungen in ProSALAMANDER zeigen, dass die formale Anerkennung nicht alle Probleme löst, da sie nicht automatisch eine faktische Anerkennung der Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt zur Folge hat.

2) Strukturen

Ein schlankes und zugleich effizientes Anerkennungssystem benötigt vor allem strukturelle Voraussetzungen, die Zentralisierung und Standardisierung erlauben:

1) Eine zentrale Plattform zum Thema, die mehrsprachig und leicht verständlich für alle möglichen Berufe alle nötigen Informationen über Ansprechpartner und Prozesse beinhaltet und Beratung integriert. Hierzu könnte die bereits existierende Plattform www.anererkennung-in-deutschland.de ausgebaut werden, die damit eine Lotsenfunktion übernehme.

2) Für den Hochschulbereich ist es angesichts des hohen Aufwands, der mit Anerkennungsverfahren und Nachqualifizierung verbunden ist und der dazu erforderlichen Ressourcen weder zielführend noch realistisch, dass alle oder auch nur die Mehrzahl der Hochschulen entsprechende Angebote entwickeln. Sinnvoll wäre vielmehr die Gründung eines Anerkennungszirkels, in dem alle Hochschulen bundesweit organisiert sind, die für ihre Region die Anerkennung und Nachqualifizierung übernehmen. Da es im Interesse von Bund und Ländern liegt, dass Hochschulen sich dieser Aufgabe annehmen, wäre ein Wettbewerb denkbar, in dem Hochschulen bundesweit aufgefordert werden, sich zu bewerben. Ausgewählt und aus einem Bund-Länder-Topf finanziert würden dann etwa 25 Hochschulen verteilt über die gesamte Bundesrepublik und mit hinreichend unterschiedlichen Profilen, die Clearingstellen zur Anerkennung aufbauen.

3) An den entsprechenden Hochschulen wäre dann ein One-stop-Center Anerkennung und Nachqualifizierung sinnvoll. Diese Clearingstelle etabliert die entsprechenden Prozesse in der Hochschule, koordiniert und ergänzt vorhandene Beratungsleistungen, sorgt für die Qualitätssicherung und Vergleichbarkeit der Anerkennungsentscheidungen innerhalb der Fächer und zwischen den Fächerkulturen und berät und begleitet vor allem die Interessenten durch die weiteren Verfahren (z.B. Beantragung von BAföG). Dass auch hier alle Angebote mehrsprachig und verständlich zur Verfügung stehen und die Mitarbeiter mehrsprachig und interkulturell geschult sein müssen, versteht sich von selbst. Zudem ist es erforderlich, von einem kleinteiligen, detaillierten Vergleich zu einer offenen, pauschaleren Anerkennungskultur überzugehen. Welche Prozesse auf Ebene des hochschulischen Mikromanagements erforderlich und sinnvoll sind, hat Katharina Jacob in ihrem Vortrag im Mai in Nürnberg bereits skizziert. Es ist zudem Ziel von

ProSALAMANDER, innerhalb der Laufzeit Empfehlungen zu Good Practice zu entwickeln und ein entsprechendes Handbuch für andere Hochschulen zu erstellen, die Angebote für die Zielgruppe schaffen wollen.

Die Nachqualifizierung kann innerhalb der regulären Veranstaltungen in den Studiengängen erfolgen. Ein hochschulinternes Anreizsystem sollte die Fachbereiche für ihr Engagement belohnen. Die beteiligten Hochschulen sollten gezielte Mittel zum Ausbau der Sprachlernangebote erhalten, Crashkurse ausbauen und Unterstützung beim Fachspracherwerb anbieten.

3) Finanzen

Vor dem Hintergrund, dass Investitionen in Anerkennung und Nachqualifizierung volkswirtschaftlich sinnvoll und angesichts des demographischen Wandels und des damit verbundenen Fachkräftemangels geboten sind⁴, sollten Bund und Länder die erforderlichen Entscheidungen fällen:

- BAföG-Regeln und Stipendienbezugsmöglichkeiten sollten wie bereits erwähnt erweitert werden – die in den entsprechenden Töpfen zur Verfügung stehenden Mittel müssen angepasst werden (Bundesebene)
- Finanzierung der bundesweiten Anerkennungsplattform durch den Bund
- Finanzierung des Anerkennungszyklus von Hochschulen, die zentral Anerkennung und Nachqualifizierung übernehmen auf Basis eines Bund-Länder-Abkommens

Da die Anpassungsqualifizierung von Menschen mit ausländischem akademischen Abschluss unmittelbar im Interesse der Wirtschaft ist, sollte der Anerkennungszyklus durch die Wirtschaft (über Arbeitgeberverbände und regionale IHKs sowie durch direkte Einwerbungen) mitfinanziert werden. Die Koordination des Anerkennungszyklus und die Einwerbung weiterer Mittel z.B. für Stipendien für die Zielgruppe sollten zentral erfolgen. Auf diese Weise könnten auch weitere zivilgesellschaftliche Akteure, z.B. Stiftungen an der Initiative beteiligt werden.

4) Werte

Mit den genannten rechtlichen, strukturellen und finanziellen Änderungen ist es allerdings nicht getan, um Anerkennung und Nachqualifizierung durch und an Hochschulen zu ermöglichen. Und jetzt wird es schwierig: Erforderlich ist nämlich auch ein Wandel der Einstellung – an den Hochschulen und in der Gesellschaft: Wir müssen endlich lernen, Kompetenzen und Qualifikationen, die aus dem Ausland mitgebracht werden, mit einer positiven, einer „Gleichwertigkeitsunterstellung“ zu begegnen und nicht mit Skepsis. Dies gilt umso mehr, wenn es um die Wertschätzung von Kompetenzen geht, die in Ländern wie Russland, China,

⁴ Vgl. hierzu auch Alichniewicz, Geis (Fußnote 1), S. 16 (mit weiterer Literatur).

ehemaliger Ostblock-Staaten oder auch Indien, Afrika erworben wurden. Ein Wertewandel ist allerdings an Hochschulen, nicht leicht zu organisieren. Eine Verankerung im Leitbild jedenfalls wird nicht genügen, sondern kann nur der erste Schritt sein. Eine Priorisierung auf Leitungsebene ein wichtiger weiterer. Vor allem braucht es engagierte Mitarbeitende an verschiedenen Stellen der Hochschule, in der Verwaltung, in der Studienberatung, in den Fachbereichen, die Anerkennung und Internationalität mit Leben erfüllen. Da ein entsprechendes Engagement für die Zielgruppe ein Ausweis von Internationalität wäre und zur weiteren Internationalisierung der Hochschule beitrüge, würde es auch den sog. Exzellenzuniversitäten gut anstehen, sich hieran zu beteiligen.

Ich habe gerade aus der begrenzten Perspektive des Themas Anerkennung auf das deutsche Hochschulsystem geblickt. So begrenzt die Perspektive ist, so groß sind die Chancen für einen tiefgreifenden Strukturwandel hin zu mehr Internationalität. Damit können die Hochschulen zu echten Motoren eines weltoffenen Landes werden, in dem Qualifikationen und eine vielfältige Zusammensetzung der Bürger als Werte geschätzt werden. Damit das so kommt und sich die Vision für Natalia Baginskaja erfüllt, müssen entsprechende Strukturen an (einigen) Hochschulen geschaffen werden, Bund und Länder das ihre leisten. Entsprechende Empfehlungen des BAMF zur Interkulturellen Öffnung der Hochschulen wären hierzu ein wichtiger Beitrag.