



Ausschussdrucksache 18(18)120 f

28.09.2015

**Diakonie-Hilfswerk Hamburg -
Projekt Zentrale Anlaufstelle Anerkennung**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

**„Gesetzentwurf zur Änderung des Berufs-
qualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) und
Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015“**

am Mittwoch, 30. September 2015



Diakonie-Hilfswerk Hamburg
der Evangelisch-Lutherischen
Kirche in Norddeutschland

Projekt Zentrale Anlaufstelle Anerkennung · Alter Wall 2 · 20457 Hamburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-
abschätzung
Die Vorsitzende
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Projekt Zentrale Anlaufstelle
Anerkennung

Michael Gwosdz

Tel. 040 30 62 0-254
Fax 040 65 86 26 54
gwosdz@diakonie-hamburg.de
www.anlaufstelle-erkennung.de
www.diakonie-hamburg.de

Hamburg, den 28. September 2015

Stellungnahme zur Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Änderung des Berufsqualifikationsstellungsgesetzes (BT-Drucksache 18/5326) und zum Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015 (BT-Drucksache 18/5200)

Mit Schreiben vom 17. Juli 2015 wurde ich eingeladen, als Leiter des Projektes „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“ im Diakonischen Werk Hamburg, zu den oben genannten Drucksachen gegenüber dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung mündlich wie schriftlich Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit bedanke ich mich und nehme hiermit zunächst schriftlich Stellung.

Die „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“ (ZAA) besteht seit 1. Oktober 2010. Sie hat seitdem über 5.000 Menschen mit ausländischen Abschlüssen aus über 140 Ländern beraten. Sie wird aktuell durch das Bundesprogramm *Integration und Qualifizierung* und die *Freie und Hansestadt Hamburg* finanziert. Sie gewährleistet den Rechtsanspruch auf eine Beratung zur Anerkennung ausländischer Schul-, Studien- und Berufsabschlüssen, den in Hamburg alle Menschen mit ausländischen Abschlüssen auf Grundlage des Anerkennungsberatungsgesetzes haben. Zu den weiteren Aufgaben gehören die Weiterentwicklung eines schriftlichen Leitfadens, die Schulung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern allgemeiner Beratungsdienste sowie der Arbeitsverwaltung und die Vernetzung der Akteure auf dem Gebiet der Anerkennung ausländischer Abschlüsse.

Vor diesem Erfahrungshintergrund ergeht die folgende Stellungnahme.

Stellungnahme zur Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (Drs. 18/5326)

Allgemeine Vorbemerkung

Die Europäische Union stellt mit der Richtlinie 2013/55/EU den deutschen Gesetzgeber nicht nur vor eine formale Umsetzungsherausforderung. Insbesondere Artikel 4f der Richtlinie über den „**partiellen Zugang**“ zu einem Beruf widerspricht nicht nur der bisherigen Systematik der Anerkennung ausländischer Abschlüsse sondern auch der Logik zum Berufszugang im Bereich der reglementierten Berufe.

Der vorliegende Gesetzentwurf klammert dieses Problem aus bzw. verneint die Möglichkeit in der Gewerbeordnung. Im Bereich der Gewerbeordnung ist dies noch

Projekt Zentrale Anlaufstelle
Anerkennung
Alter Wall 2
20457 Hamburg

Steuernummer 017/414/00509

Evangelische Bank
Konto 6421016
IBAN
DE27520604100006421016
BIC
GENODEF1EK1

nachvollziehbar, da die Sachkundeprüfung mit minimalem zeitlichen Aufwand verbunden ist und ein partieller Zugang wenig Sinn ergibt.

Die eigentliche gesetzgeberische Herausforderung in der Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erfüllt. Sie liegt nicht im Bereich des für nicht-reglementierte Berufe greifenden Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes. Sie liegt vielmehr im vielfältigen Berufsfachrecht in Gesetzgebungskompetenz des Bundes, das für die sogenannten reglementierten Berufe wie Arzt/Ärztin, Gesundheits- und Krankenpfleger/in, Fahrlehrer/in, Physiotherapeut/in greift.

Der Europäische Gerichtshof hatte in der Rechtssache in der Rechtssache C-575/11 vom 27. Juni 2013 ausgerechnet am Beispiel einer in Deutschland absolvierten Ausbildung zum „Masseur und medizinischen Bademeister“ entschieden, dass unter bestimmten Voraussetzungen der partielle Zugang zu einem Beruf in einem anderen EU-Mitgliedsstaat möglich sein muss, wenn die mitgebrachte Ausbildung nicht dazu ausreicht, die Anerkennung für einen anderen Berufsabschluss – wie hier z.B. Physiotherapeut – zu erhalten. Wenn es möglich ist, bestimmte Tätigkeit eines Berufsbildes objektiv voneinander abzutrennen, wäre es nach dem EuGH möglich, den partiellen Zugang zu diesen Tätigkeiten zu ermöglichen. So wie z.B. der medizinische Bademeister in Deutschland durchaus bestimmte Behandlungstechniken erlernt, die anderswo zum Berufsbild des Physiotherapeuten gehören.

Diese Frage des partiellen Berufszugangs muss im Berufsfachrecht gelöst werden. Dies leistet der vorliegende Gesetzentwurf nicht.

Aber auch Fragen des europäischen Berufsausweises, des einheitlichen Ansprechpartners, des elektronischen Ansprechpartners löst der vorliegende Gesetzentwurf noch längst nicht vollständig. Nicht nur dass für viele Berufe noch die 16 Bundesländer ihr jeweiliges Landesrecht anpassen müssen, wie z.B. für die Berufsbilder Lehrer/in, Sozialarbeiter/in, Erzieher/in, Ingenieur/in oder auch Facharzt/ärztin. Mit der Drucksache 17/6260 hatte der Deutsche Bundestag neben der Einführung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, das hier nun geändert wird, in 61 weiteren Artikeln die Anerkennungsverfahren desjenigen Berufsfachrechtes geändert, die in Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen. Leider hat der Gesetzgeber dabei im Berufsfachrecht die Anwendung des BQFG meistens ausgeschlossen – mit Ausnahme der Statistikpflicht. Der eigentlich gesetzgeberische Kraftakt wird also derjenige sein, die Richtlinie 2013/55/EU auch **im differenzierten Berufsfachrecht umzusetzen**.

Meine minimale Empfehlung lautet hier: Im jeweiligen Berufsfachrecht sollten jeweils genau nur die Paragraphen geändert werden, die in etwa wie folgt lauten: „Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz findet mit Ausnahme des § 17 keine Anwendung.“ Werden diese dahingehend geändert, dass die §§ 11 (4), 12 (3) sowie 12 (5) sowie 13 (6) und (7) ebenfalls Anwendung finden, sind das Recht, innerhalb von sechs Monaten eine auferlegte Eignungsprüfung ablegen zu können, die Unterlagen elektronisch einbringen zu können, und den einheitlichen Ansprechpartner einzuführen, jeweils umgesetzt.

Perspektivisch muss aber ohnehin gelten: Statt das jeweilige Berufsfachrecht in seinen einzelnen Anerkennungsverfahren zu verändern, müssen diese gestrichen werden. All die differenzierten Regelungen folgen am Ende den identischen Prinzipien. Dies ist auch logisch, basieren doch alle immer auf der Umsetzung der einheitlichen Vorgaben zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse der EU-Richtlinie 2005/36/EG. Bei genauer Betrachtung bleibt am Ende nur eine knifflige Frage: Sollen die sogenannten sonstigen Verfahren nach § 14 BQFG bei allen Berufen Anwendung finden? Sprich: Soll es in jedem Beruf möglich sein, auch beim Verlust sämtlicher Ausbildungsnachweise durch ein

sonstiges Verfahrens ganz ohne Vorlage von Papieren ein Anerkennungsverfahren durchzuführen? Die Möglichkeit, über ein sonstiges Verfahren komplett ohne Ausgleichsmaßnahme, ohne Prüfung, eine vollständige Gleichwertigkeit zu erlangen, könnte bei einzelnen Berufen ausgeschlossen werden, ohne gleich zu einer Vielzahl ähnlicher, leicht unterschiedlicher, aber durch den Wortlaut komplexer Verfahren zu greifen.

Das Ziel muss am Ende sein: **Ein Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, ein Anerkennungsrecht für alle Berufe!**

Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen:

Artikel 1

Nummer 1

Dies ist eine gute Klarstellung, die eine vielfach bereits angewandte Praxis in der Berücksichtigung **non-formaler Kompetenzen** sowie von Fortbildungsnachweisen rechtlich verdeutlicht.

Nummer 2

Es ist zu begrüßen, dass es für die Durchführung einer **Eignungsprüfung** eine Frist von sechs Monaten gibt. Da es praktisch keine reglementierten Berufe in Gesetzgebungskompetenz des Bundes gibt, für die die Verfahren der §§ 9 bis 13 BQFG-Bund angewendet werden, ist es jedoch zwingend, diese Klarstellung auch im Fachrecht einzuführen. Dies verkürzt Wartezeiten auf eine Prüfung deutlich.

Hilfreich wäre eine vergleichbare Regelung für den Antritt eines Anpassungslehrgangs. Diese fehlt bislang und verlegt den Druck, einen Anpassungslehrgang finden zu können, einseitig auf die anerkennungssuchenden Personen.

Nummer 3

Die Regelung zur **elektronischen Antragstellung** ist ein deutlicher Fortschritt. Erst eine solche Regelung macht die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, Anträge auch vom Ausland stellen zu können, effektiv wirksam. Daher ist es sehr bedauerlich, dass diese Umsetzung auf Abschlüsse, die in der EU bzw. dem EWR erworben wurden, beschränkt wird. Im Vollzug sind folgende Klarstellungen erforderlich:

- Diese Vorschrift gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Antragsteller/innen für alle in der EU bzw. dem EWR erworbenen Abschlüsse.
- Die Vorlage als elektronische Datei allein begründet keinen Zweifel an der Echtheit des Dokuments.

Auch hier gilt: Eine Umsetzung im Fachrecht ist zwingend erforderlich, damit dies effektiv wirksam wird.

Wünschenswert ist zudem, das elektronische Verfahren auch im § 4 BQFG (erforderliche Unterlagen bei nicht-reglementierten Berufen) analog anzuwenden und nicht auf reglementierte Berufe zu beschränken. Durch die derzeitige Lösung zerfranst das Verfahren wieder je nach Staatsangehörigkeit bzw. Abschlussherkunft.

Die Feststellung der Gleichwertigkeit sollte im Übrigen auf Basis der elektronischen Dokumente auch bei begründeten Zweifeln zum Abschluss gebracht werden können. Die Aushändigung des Anerkennungsbescheides kann dann an die Vorlage beglaubigter Kopien oder der Originale geknüpft werden. Dies ermöglicht die Mitteilung über die Entscheidung an Auslandsantragsteller/innen, die dann im Wissen über den Ausgang des

Verfahrens die notariellen Beglaubigungen anfertigen können bzw. in Deutschland vor Ort bei der zuständigen Stelle die Originale vorlegen können.

Nummer 4

Sofern die Anerkennungssuchenden einen **Einheitlichen Ansprechpartner** schneller finden als die zuständige Stelle kann die Umsetzung dieses Punktes das Verfahren insbesondere der Auslandsantragsstellung auch erleichtern. Die einheitlichen Ansprechpartner benötigen allerdings eine Möglichkeit, verbindlich eine der im föderalen Verwaltungsvollzug regional zuständigen Stellen mit der Entscheidung über den Antrag zu beauftragen. Es muss verhindert werden, dass die Einheitlichen Ansprechpartners am Ende zwar Anträge annehmen müssen, diese aber nicht weiterleiten können.

Nummer 5

In welchem Umfang der **Europäische Berufsausweis** die Verfahren tatsächlich entbürokratisiert wird im wesentlichen Umfang von der Ausgestaltung in der Rechtsverordnung abhängen. Grundsätzlich verändert der Europäische Berufsausweis weder die Bearbeitungsdauer (drei Monate) noch macht er eine Prüfung des Einzelfalls im Anerkennungsverfahren obsolet. Auch Ausgleichsmaßnahmen sind nach wie vor möglich.

Artikel 2

Für die Umsetzung innerhalb der Gewerbeordnung gelten die gleichen Anmerkungen wie zu Artikel 1.

Stellungnahme zum Bericht des Anerkennungsgesetzes (Drs. 18/5200)

Teil III, Abschnitt 3: Bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug

Der Bericht widmet sich der Frage, ob ein **bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug** gelingt. Die wesentlichen Feststellungen des Berichtes decken sich mit der Beobachtung aus der Beratungspraxis.

Im Zusammenhang mit der Frage der **Antragstellung aus dem Ausland** wird die Problematik angesprochen, die zuständige Stelle zu finden. Zwar ist geregelt, dass es die Stelle an dem Ort sein soll, an dem der anzuerkennende Beruf ausgeübt werden soll. Dies ist jedoch für eine Person, die aus dem Ausland heraus den Antrag stellt und hierfür auch keine konkrete Stellenzusage benötigt, schwierig zu definieren.

Das Problem der **örtlichen Zuständigkeit** entsteht jedoch bei Anträgen im Inland. Insbesondere bei Approbationsverfahren von Ärztinnen und Ärzten ergibt sich ein Wechsel der Zuständigkeit teilweise während der Bearbeitung des Anerkennungsverfahrens, wenn zwischendurch mit einer Berufserlaubnis der Arbeitsort wechselt. Gerade aus einem Stadtstaat wie Hamburg heraus bedeutet ein anderer Arbeitsort oft auch ein anderes Bundesland und damit ein anderes Bundesland. Wechsel des Bundeslandes ist hier also nicht Folge eines etwaigen Anerkennungstourismus, sondern vielmehr der Rechtslage. Hier sollte zur Vereinfachung des Verfahrens festgelegt werden, dass das Verfahren bei der zuständigen Stelle weiterbetrieben werden kann, bei der es eingeleitet wurde.

Die geplante **zentrale Gutachtenstelle** für Gesundheitsberufe kann bei einem einheitlichen Verwaltungsvollzug sehr helfen. So begegnet uns in der Praxis zum Beispiel eine uneinheitliche Betrachtung des Wertes von Ausbildungsstunden in der ausländischen Ausbildung. So umfasst die deutsche Ausbildung für Physiotherapeut_innen 2.900 Unterrichtsstunden an der Berufsfachschule in Theorie sowie 1.600 Praxis. Wenn jemand deutlich weniger Unterrichtsstunden hatte, liegt die Vermutung nahe, dass ein wesentlicher Unterschied besteht. Im Ausland findet die theoretische Ausbildung jedoch oft in Form eines Studiums statt. Auch ausländische Studiengänge sind wie deutsche Studiengänge mit hohen Selbstlernanteilen geprägt. Ein Vollzeitstudium umfasst meistens nur 16 Unterrichtsstunden pro Woche, und auch dies nur während des Semesters. Eine Gegenüberstellung universitäre und berufsfachschulischer Unterrichtsstunden wirft also Fragen der Wertung auf. Werden diese 1:1 gegenübergestellt wird praktisch zwangsläufig ein wesentlicher Unterschied festgestellt. Werden die universitären Stunden mit dem Faktor 8:1 gerechnet, ist der wesentliche Unterschiede nicht mehr gegeben. Hier wird eine zentrale Gutachterstelle sicherlich für eine fachlich fundierte Bewertung im Vergleich der Quantität und Qualität der jeweiligen Unterrichtsstunden sorgen können.

Der uneinheitliche Verwaltungsvollzug führt oft auch zur Forderung, die Anerkennungsverfahren bei einer **zentralen Stelle** zu bündeln. Während die einheitliche Bewertung durch Gutachten von Expertinnen und Experten bei den jeweiligen Berufen gegenüber der dezentralen Bewertung durch Verwaltungskräfte sicherlich von Vorteil ist, so bringt eine Zentralisierung der Zuständigkeit jedoch Schwierigkeiten für die Antragstellerinnen und Antragsteller mit sich. Zumindest in der Hamburger Praxis verfügen alle zuständigen Stellen über persönliche Sprechstunden. Es kann vor Ort mit Blick auf die Dokumente im persönlichen Gespräch viel einfacher erläutert werden, welche Dokumente noch fehlen, bei welchen Dokumenten Probleme bestehen. Auch ist die Rolle der zuständigen Stellen vor Ort nicht unerheblich, im Kontakt mit Bildungsträgern vor Ort ordnungsgemäße Anpassungsqualifizierungen zu organisieren und Prüfungen durchzuführen. Die örtliche Ansprechbarkeit für die Antragstellerinnen und Antragsteller

sowie die Kenntnisse und Kontakte zur örtlichen Bildungslandschaft sind nicht zu unterschätzenden Pluspunkte einer regionalen bzw. örtlichen Zuständigkeit.

Das Thema **zurückgezogene Anträge** möchte ich noch um den Aspekt **nie gestellte Anträge** ergänzen. Die Zahlen in der Beratung sind auch bei uns deutlich höher als die Zahl der gestellten Anträge. Es kommt viel häufiger vor, dass Anträge nie gestellt werden als zurückgezogen. Auch hier ist ein erster Aspekt der Aufwand, der entsteht, um Dokumente aus dem Ausland zu besorgen. Teilweise ist dies auf Grund von Flucht oder Krieg auch gar nicht mehr möglich. Oft ist aber auch der mögliche Zeitraum, bis es von Antragstellung über sprachliche und fachliche Qualifizierung zur Anerkennung kommt, für die Anerkennungssuchenden zu lang und zu wenig absehbar. Der zeitliche Aufwand erscheint dann gegenüber anderen Qualifizierungen oder dem Verbleib im niedriger qualifizierten Beschäftigungsverhältnis zu hoch. All dies sind jedoch Ursachen, die weniger mit dem Verwaltungsvollzug zu tun haben als vielmehr mit den Themen „Qualifizierung“ sowie „Kosten und Finanzierung“, auf die im weiteren eingegangen wird.

Teil III, Abschnitt 4: Weitere Qualifizierung

Der Bericht widmet sich dem Thema der Anpassungsqualifizierungen. Grundsätzlich ist die Feststellung, dass es eine steigende Zahl von Angeboten gibt, zu bestätigen. Dies ist erfreulich und geht vielfach auf die Aktivitäten des Bundesprogramms „Integration durch Qualifizierung“ zurück.

Allerdings bleiben mehrere Problemstellungen bestehen:

1. Sofern die Ausgleichsmaßnahmen (Anpassungslehrgänge oder Eignungsprüfungen) ausschließlich dazu dienen, die jeweils individuell festgestellten wesentlichen Unterschiede auszugleichen, lassen sich diese **nur schwer in Form von Kursen und Lehrgängen** durchführen. In vielen Berufen wird die Fallzahl aber ohnehin so klein sein, dass sich keine eigenständigen Kurse organisieren lassen. Hier empfiehlt sich stattdessen die Integration der betroffenen Personen in Lehrgänge, Kurse oder Berufsschulklassen, die sich an Bildungsinländer wenden. Um mit dieser sehr speziellen Situation zu Recht zu kommen benötigen jedoch sowohl die betroffenen Menschen mit ausländischen Abschlüssen als auch die Institutionen, die diese Personen aufnehmen und schulen, Unterstützung. Hier ist insbesondere bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an eine fachsprachliche Unterstützung wie auch ein begleitendes Coaching zu denken, in dem diese die Möglichkeit haben, die spezifischen Unterschiede zwischen dem deutschen und dem eigenen Berufsbild zu reflektieren. Zusätzlich benötigen sie oft Unterstützung, überhaupt wieder mit der Situation des Lernenden in einer Bildungseinrichtung zu Recht zu kommen. Die aufnehmenden Institutionen brauchen ihrerseits klare Angaben, was genau sie im Anpassungslehrgang schulen sollen und was sie von den Teilnehmenden verlangen dürfen und was nicht.
2. Da das Durchführen von Ausgleichsmaßnahmen in vielen Berufen auf Grund der geringen Fallzahl betriebswirtschaftlich unattraktiv ist und mit hohem individuellem Betreuungsaufwand verbunden sein kann, ist es für die betroffenen Menschen mit ausländischen Abschlüssen wie auch für die zuständigen Stellen **schwierig**, überhaupt **Bildungsinstitutionen** in öffentlicher und freier Trägerschaft **zu finden**, die zum **Durchführen einer Anpassungsmaßnahme** bereit sind. Denkbar wäre es, auf dem Rechtsweg zu regeln, welche Institutionen für das Angebot von Ausgleichsmaßnahmen zuständig sind, und zusätzlich die Steuerung für das Zustandekommen von Ausgleichsmaßnahmen übernehmen. Denkbar ist zum Beispiel, über die jeweiligen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen Ausbildungsbetriebe wie Berufs(fach)schulen zu verpflichten, das Angebot modularisiert auch für das Nachholen von festgestellten Defiziten zu öffnen. Ein Beispiel für eine derartige Regelung ist § 4 Absatz 2 des Hamburger „Gesetz über die staatliche Anerkennung

von Sozialpädagogen und Sozialarbeitern sowie Sozialpädagoginnen und Sozialarbeiterinnen“ mit der Festlegung „Die Hochschule ist zugleich für Konzeption und Durchführung von Eignungstests wie Anpassungslehrgängen sowie deren Erfolgsbeurteilung zuständig.“

3. Auf Grund der individuellen Gestaltung von Anpassungslehrgängen ist die **rechtliche Situation der Anerkennungssuchenden** nicht nur von Beruf zu Beruf, sondern auch von Stadt zu Stadt je nach Organisationsform **unterschiedlich**. Einige sind reguläre Arbeitnehmer/innen, andere Teilnehmer/innen einer nach SGB III geförderten Weiterbildungsmaßnahme. Die nächsten machen ein Praktikum, das nach Mindestlohngesetz entgeltfrei ist. Andere werden Schüler/innen einer Berufsfachschule oder immatrikulierte Student/innen einer Hochschule. Dies hat Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit der Maßnahmen wie auch den Lebensunterhalt während dieser Zeit. Gleichzeitig hat dies jedoch auch Folgen für die Anwendung von Aufenthaltsrecht und Beschäftigungsverordnung. Der neue § 17 a AufenthG muss einer Vielzahl von Situationen gerecht werden. Gleiches gilt für die Anwendung des § 39 AufenthG. Die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen während eines Anpassungslehrgangs kann zu eigenartigen Situationen führen:

So kann passieren, dass z.B. die Agentur für Arbeit der Teilnahme an einem gebührenpflichtigen Anpassungslehrgang nicht zustimmt, da in dieser Zeit kein vergleichbares Gehalt gezahlt wird. Als Vergleichsmaßstab werden die Beschäftigten nach Erwerb der Qualifikation angelegt. Ob dies für Menschen in einer gebührenpflichtigen Weiterbildung der richtige Vergleichsmaßstab ist, sei dahingestellt. Da aber gleichzeitig Personen, bei denen auf Grund der Staatsangehörigkeit (Deutsch, EU) oder des Aufenthaltstitels die Teilnahme zustimmungsfrei ist, diesen ohne Gehalt und mit Zahlung der Gebühr machen, führt das zu einer unerfüllbaren Situation. Denn eine Erfüllung der Anforderungen der Agentur für Arbeit hätte eine eindeutige Besserstellung gegenüber den anderen Lehrgangsteilnehmer/innen zur Folge. In einem anderen Fall kann es zu widersprüchlichen Aussagen bei einem betrieblichen Praktikum kommen, wenn dies nach Definition des BMAS mindestlohnfrei ist, aber nach Definition Agentur für Arbeit ein angemessenes Gehalt gezahlt werden soll. Eine Vereinheitlichung des Rechtsstatus während einer Anpassungsmaßnahme ist auf Grund der individuellen Gestaltung der Maßnahmen schwierig. Dennoch wäre eine Klarstellung bezüglich des qualifizierenden, auszubildenden Charakters von Anpassungsmaßnahmen ebenso hilfreich wie zumindest ein Versuch, die rechtliche Stellung so zu formulieren, dass im Leistungsbezug nicht der Konflikt BAföG vs. SGB II/III auftritt.

Teil III, Abschnitt 5: Kosten und Finanzierung

Der Bericht widmet sich dem Thema Kosten und Finanzierung. Noch immer sind die Kosten des Anerkennungsverfahrens „ein Grund unter anderen keinen Antrag zu stellen“. In der öffentlichen Debatte wird das Thema „Kosten und Finanzierung“ sehr oft auf die Frage der Gebühren für das Anerkennungsverfahren verengt. Tatsächlich sind die Kosten jedoch weitaus umfangreicher. Kosten im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Kosten lassen sich wie folgt klassifizieren:

	Direkte Kosten	Indirekte Kosten
Kosten im Anerkennungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren für den Antrag auf Anerkennung bei der zuständigen Stelle • Kosten für Übersetzungen von vorzulegenden Dokumente in die deutsche Sprache • Kosten für Beglaubigungen durch Notare, Botschaften etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren für Dokumente, die bei anderen Behörden im In- und Ausland besorgt werden müssen • Kosten für die Reise ins Ausland
Kosten im Zusammenhang mit der Qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren für Sprachkurse • Gebühren für Anpassungslehrgänge • Gebühren für Prüfungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lebensunterhalt während der Maßnahme • Notwendige Materialien • Kinderbetreuungskosten • Fahrtkosten • Miete am Lehrgangsort

Schon bei den **Kosten im Anerkennungsverfahren** wird deutlich, dass die reinen Gebühren nur eine von verschiedenen Kostenfaktoren sind. Nicht die bei meistens maximal 600 EUR liegenden Gebühren der zuständigen Stellen sind das Problem. Selbst wenn diese bei null Euro liegen, können die erwähnten weiteren direkten und indirekten Kosten sich auf vierstellige Beträge aufsummieren, wenn z.B. mehrseitige Dokumente zunächst bei der deutschen Botschaft im Herkunftsland legalisiert werden müssen, dann übersetzt werden und schließlich als notariell beglaubigte Kopie eingereicht werden müssen.

Die **Kosten im Zusammenhang mit der Qualifizierung** sind in der Praxis stark schwankend. In öffentlich geförderten Programmen wie dem Bundesprogramm „Integration durch Qualifizierung“ gibt es Qualifizierungsmaßnahmen, die für die Teilnehmer/innen kostenfrei sind. Gleiches gilt zum Teil für Sprachkurse, wenn z.B. die Angebote des ESF-BAMF-Programmes „Berufsbezogene Deutschförderung“ nutzbar sind. In der Praxis fallen für die Betroffenen jedoch Kosten an, die sich in der Summe von Sprachkursen, fachlichen Lehrgängen und Prüfungsgebühren auf fünfstelligen Beträge summieren können. Hinzu kommt, dass parallel erstmals oder erhöht Kosten für Kinderbetreuung, für die Fahrt zum Lehrgangsort und zum Teil sogar für die Unterbringung am Lehrgangsort anfallen. So gab es für Hebammen jahrelang bundesweit nur einen Anpassungslehrgang in Niedersachsen, für Zahnärzte gibt es aktuell nur in Berlin ein aktives Angebot.

Zentral ist zudem die Frage nach der Finanzierung des Lebensunterhaltes. Viele Qualifizierungsangebote dauern lange (bis zu drei Jahre sieht das BQFG vor) und finden in Vollzeit statt. Eine parallele Erwerbstätigkeit ist meistens nicht möglich. Doch selbst der Leistungsbezug nach SGB II bzw. SGB III scheitert zum Teil.

Ursächlich für letzteres ist, dass viele Qualifizierungen im Zusammenhang mit der Anerkennung ausländischer Abschlüsse nicht in standardisierten und nach AZAV zertifizierten Bildungsmaßnahmen stattfinden können. Stattdessen wird immer häufiger auf das reguläre Bildungsangebot zurückgegriffen, das für die Personen bereitgehalten wird, die in Deutschland die Ausbildung bzw. das Studium machen. Dadurch gerät ein Teil der Betroffenen in die **BAföG-Falle**. Diese entsteht, wenn eine Qualifizierung bei einem Bildungsträger stattfindet, dessen Angebote dem Grunde nach BAföG förderfähig sind. § 7 (5) SGB II sieht dann z.B. den Wegfall der Leistungen vor, selbst wenn individuell kein Anspruch nach BAföG besteht. Ohne besondere Förderprogramme kann die betreffende Person in einer solchen Situation die für die Anerkennung notwendige Qualifizierung nicht absolvieren.

Findet diese Maßnahme an Schulen oder Universitäten statt, ist zudem in den allermeisten Fällen keine Zertifizierung nach AZAV gegeben, weshalb auch eine **Förderung** durch die **Regelinstrumente des Bundes** auf Grundlage des SGB III **entfällt**. Der Bundesrat hatte in seinem Beschluss vom 21. September 2012, Drucksache 453/12 zu Recht gefordert, § 176 SGB III dahingehend zu ergänzen, dass „öffentliche Schulen oder staatlich anerkannte Schulen, die unter unmittelbarer staatlicher Aufsicht stehen, [...] ebenfalls keiner Zulassung [bedürfen].“ Dies kann diesem Zusammenhang ein hilfreicher Schritt sein.

Das Bundesland Hamburg hat für die Fälle, in denen eine Förderung der Kosten für ein Anerkennungsverfahren nicht vorrangig aus anderen Mitteln möglich ist, ein eigenes **Stipendienprogramm** aufgelegt, um die Anerkennung ausländischer Abschlüsse nicht an finanziellen Hürden scheitern zu lassen. Da dieses Programm nur nachrangig greift, ist für eine Aufnahme in das Programm stets zu klären, ob keine vorrangige Förderung nach SGB III, ggf. i.V.m. SGB II, nach BAföG oder anderen Programmen möglich ist. Des Weiteren ist eine Finanzierung durch das Stipendienprogramm möglich, wenn eine vorrangige Förderung durch die Regelinstrumente zwar möglich wäre, jedoch durch die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter oder andere Stellen abgelehnt wird.

Auch wenn in vielen Fällen inzwischen diese Förderung auch greift, musste das Stipendienprogramm seit Beginn am 1. November 2010 in den Jahren 2011 bis 2014 in vielen Fällen finanzielle Hilfe leisten:

Bewilligte Fördermaßnahme	2014	2013	2012	2011
Fahrkosten	88	79	76	24
Gebühren und Auslagen für Anerkennungsverfahren	145	119	27	20
Kosten für Anpassungslehrgänge	65	39	74	21
Kosten für Vorbereitungskurse zu Kenntnis- bzw. Eignungsprüfungen (2011 und 2012 unter Kosten für Anpassungslehrgänge erfasst)	9	9	-	-
Kosten für Kenntnis- bzw. Eignungsprüfungen	2	4	-	-
Kosten für Lehrmaterial	68	41	62	22
Kosten für Übersetzungen	58	57	94	61
Andere	11	4	22	-
Kosten für Kinderbetreuung (2011 und 2012 unter Andere erfasst)	3	5	-	-
Sprachkurs	81	120	141	99
Summe Einmalzuschüsse	549	506	496	200
Stipendien zum Lebensunterhalt	19	29	26	18

Bewilligte Beträge (Einmalzuschüsse)	2014	2013	2012	2011
unter 1.000 Euro	423	386	k.A.	115
1.000 Euro bis 2.500 Euro	80	75	k.A.	40
2.500 bis 5.000 Euro	32	24	k.A.	14
über 5.000 Euro	14	21	k.A.	6
Summe	549	506	0	175

Ein vergleichbares Programm auf Bundesebene wäre ein wichtiges Signal, dass die Aussage „Kein Arzt oder Ingenieur soll mehr Taxifahrer sein“, ernst gemeint ist. Denn gerade Migrantinnen und Migranten, die eine Beschäftigung ausüben, die unterhalb des Niveaus ihres ausländischen Abschlusses liegt, können für die Anerkennung dieses Abschlusses nicht einfach die bisherige niedrigqualifizierte Tätigkeit aufgeben und bei der Arbeitsverwaltung eine Förderung der Kosten für die Anerkennung beantragen.

Michael Gwosdz; Leiter „Zentrale Anlaufstelle Anerkennung“, Diakonie-Hilfswerk Hamburg