

Mitteilung des Senats

**Hürden im Anerkennungsverfahren von ausländischen Abschlüssen
im Land Breme**

Antwort des Senats
auf die Kleine Anfrage der der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
vom 20. Juli 2020

**Hürden im Anerkennungsverfahren von ausländischen Abschlüssen im Land
Bremen**

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Die Anerkennungsverfahren von ausländischen Qualifikationen sind in der Umsetzung, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, ein sehr komplexes Themengebiet. Die Vorteile, die beruflichen Potenziale von zugewanderten Menschen in Deutschland bzw. Bremen anzuerkennen und einzusetzen, sind vor Jahren erkannt und schließlich gesetzlich geregelt worden. Damit soll einerseits dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden, andererseits soll der integrativen Wirkung von Erwerbsarbeit für den Integrationsprozess entsprochen werden. Denn wer fachlich qualifiziert ist bzw. dessen Qualifizierung anerkannt ist, findet einfacher besser bezahlte Arbeitsplätze, u.a. gerade in den Branchen, in denen Fachkräfte dringend gesucht werden.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Berufsankennung häufig ein langer Weg ist und viel Zeit, Geld und Engagement von den Antragstellenden verlangt. Im Land Bremen sind für den Prozess der Gleichwertigkeitsprüfung in der Regel die Stellen zuständig, die auch für die Erstausbildung zuständig sind. Daher handelt es sich um eine Vielzahl von Stellen und Ansprechpersonen. In sehr vielen Fällen erfolgt nach Abschluss der Überprüfung des ausländischen Abschlusses nicht die vollumfängliche Anerkennung. Stattdessen bedarf es weiterer Nachqualifizierung, um bestehende Lücken im Vergleich zum deutschen System zu schließen. Die Klärung, welcher Anerkennungslehrgänge es bedarf, ob bzw. wo sie absolviert und wie sie finanziert werden können, ist ein Nadelöhr, das zu großen zeitlichen Verzögerungen oder sogar Abbrüchen des beruflichen Anerkennungsverfahrens führen kann.

Wir fragen den Senat:

1. Welche staatlichen Unterstützungssysteme gibt es im Land Bremen, um die Finanzierung von Anerkennungslehrgängen zur Nachqualifizierung zu unterstützen und damit auszuschließen, dass niemand aufgrund einer fehlenden Finanzierung die Anerkennung nicht fortführt?

2. Welche Möglichkeiten bietet der Bremer Weiterbildungsscheck, um die Finanzierung der Lehrgänge zu ermöglichen? Welche Ausschlusskriterien sind dem Senat aktuell bekannt und welche Optionen sieht der Senat, den Teilnehmer*innenkreis zukünftig auszuweiten?
3. Wie bewertet der Senat die Initiierung von Stipendienprogrammen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse, wie sie z. B. in Hamburg und Baden-Württemberg aufgelegt wurden? Welche Chancen sieht der Senat im Hinblick auf die Übertragbarkeit für Bremen?
4. Welche Strategie verfolgt der Senat, um das Angebot von Deutschsprachkursen, die häufig Bestandteil des Anerkennungsprozesses sind, auch während der geltenden Hygiene- und Abstandsvorschriften in der Corona-Zeit sicherzustellen?
5. Welche Erfahrungen liegen dem Senat dazu vor, inwieweit sich ressortübergreifende Fall-Konferenzen positiv auf die Dauer und das Ergebnis von Anerkennungsverfahren auswirken? Welcher Strukturen bedarf es, um das Instrument der Fall-Konferenzen auch in Anerkennungsverfahren weiterer Berufsgruppen zu implementieren?
6. Welche Erkenntnisse hat der Senat darüber, in welchen landesrechtlich geregelten Berufen der partielle Berufszugang gemäß der EU-Vorgaben in Bremen ungenutzt bleibt und aus welchen Gründen? Welchen Änderungsbedarf leitet der Senat daraus ab, um den partiellen Berufszugang zukünftig in Bremen umfangreicher zu praktizieren?
7. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, die Anerkennungsbescheide, die für die Anerkennung benötigt werden, verständlicher zu formulieren? Welche Chancen sieht der Senat im Sinne einer bürgernahen Verwaltung, auch über die Defizite zu informieren, auf die sich die Nichtanerkennung begründet, wengleich dies einige Fachgesetze nicht eindeutig vorsehen?
8. Aus welchen Gründen liegt die Landesstatistik, die nach §17 Abs.1 BremBQFG vorgesehen ist, für die letzten Jahre nicht vor und wie können die Ursachen dafür nach Auffassung des Senats behoben werden?
9. Welche Konsequenzen zieht der Senat aus der Evaluation des BremBQFG, die er am 7. April 2020 zur Kenntnis genommen hat?“

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche staatlichen Unterstützungssysteme gibt es im Land Bremen, um die Finanzierung von Anerkennungslehrgängen zur Nachqualifizierung zu unterstützen und damit auszuschließen, dass niemand aufgrund einer fehlenden Finanzierung die Anerkennung nicht fortführt?

1. Im Land Bremen gibt es
 - die bundesweiten Fördermöglichkeiten nach dem Sozialgesetzbuch II und III (SGB II verweist auf SGB III),
 - die Bildungsprämie des Bundes, finanziert mit Bundes-ESF,
 - Qualifizierungsmaßnahmen des Förderprogramms des Bundes „Integration durch Qualifizierung“ (IQ)

- sowie den Anerkennungszuschuss des BMBF, der in einem Pilotprojekt auch Qualifizierungen in bestimmten Berufsfeldern fördert. Mit dem Zuschuss von bis zu 3.000 € können Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen und Prüfungsgebühren gefördert werden. Der Anerkennungszuschuss greift allerdings nur für eine eingeschränkte Zielgruppe, da er einkommensabhängig (bis 26.000€ bzw. 40.000€ brutto jährlich) gewährt wird und nur subsidiär zu SGB II bzw. III sowie erst nach mindestens 3 Monaten gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland genutzt werden kann.
- Zudem bietet das Land Bremen mit dem Bremer Weiterbildungsscheck die Möglichkeit, Qualifizierungsmaßnahmen zur Anerkennung von Berufsabschlüssen zu fördern.

2. Welche Möglichkeiten bietet der Bremer Weiterbildungsscheck, um die Finanzierung der Lehrgänge zu ermöglichen? Welche Ausschlusskriterien sind dem Senat aktuell bekannt und welche Optionen sieht der Senat, den Teilnehmer*innenkreis zukünftig auszuweiten?

Mit dem „Bremer Weiterbildungsscheck Anerkennung“ werden Personen mit Wohnsitz im Land Bremen erreicht, die im Ausland einen Berufsabschluss erworben haben und denen nach Stellung eines Anerkennungsantrages nur eine Teilanerkennung zugesprochen wurde oder die - im Falle der reglementierten Berufe - eine Ablehnung mit Hinweis auf einen Anpassungslehrgang oder eine Kenntnisprüfung erhalten haben.

Mit dem Weiterbildungsscheck soll die Teilnahme an qualifizierenden Ausgleichsmaßnahmen zur Erreichung der vollen Anerkennung eines im Ausland erworbenen Berufsabschlusses ermöglicht werden. Die Förderung ist nachrangig zu den Förderungen nach SGB II und III und zur Bildungsprämie des Bundes.

Gefördert werden nur Qualifizierungsmaßnahmen von Anbietern, welche Aufnahme in mindestens eine der folgenden Listen gefunden haben:

- das Portal der Bundesagentur für Arbeit „KURSNET – Das Portal für berufliche Aus- und Weiterbildung“ (www.kurs-net.arbeitsagentur.de),
- die Weiterbildungsdatenbank der Senatorin für Bildung und Wissenschaft sowie, wenn gegeben, deren Nachfolgeportale oder
- in das Begünstigtenverzeichnis „Abrechnung der Prämiegutscheine zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen“ des Bundes bzw. dessen Nachfolgeportal.

- Davon darf nur im Rahmen von begründeten Einzelfallentscheidungen abgewichen werden.

Gefördert werden 100% der Kosten der qualifizierenden Ausgleichsmaßnahme, jedoch maximal 1.000 € im Jahr. Prüfungsgebühren sind von der Förderung ausgenommen.

Der Scheck muss von den Weiterbildungsträgern akzeptiert werden.

3. Wie bewertet der Senat die Initiierung von Stipendienprogrammen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse, wie sie z. B. in Hamburg und Baden-Württemberg aufgelegt wurden? Welche Chancen sieht der Senat im Hinblick auf die Übertragbarkeit für Bremen?

Der Senat hält eine Ausweitung der Fördermöglichkeiten für Maßnahmen der beruflichen Anerkennung für wünschenswert. Derzeit bestehen noch Förderlücken bei möglichen Fahrt- und Lebenshaltungskosten für die Dauer der Maßnahme, bei Lernmitteln und bei Kosten, die die derzeitige Grenze von 1.000€ überschreiten. Aufgrund der bestehenden Förderstruktur im Land Bremen ist aber der Aufbau von Parallelstrukturen nicht zielführend. Stattdessen wird eine Ausweitung der Möglichkeiten des Bremer Weiterbildungsschecks geprüft.

4. Welche Strategie verfolgt der Senat, um das Angebot von Deutschsprachkursen, die häufig Bestandteil des Anerkennungsprozesses sind, auch während der geltenden Hygiene- und Abstandsvorschriften in der Corona-Zeit sicherzustellen?

In Reaktion auf die Pandemie-bedingten Einschränkungen im Präsenzbetrieb der Kursträger hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit Trägerrundschreiben 05/20 vom 30.03.2020 die Möglichkeit geschaffen, die Berufssprachkurse in virtuellen Klassenzimmern fortzuführen und zum Erhalt des Sprachstandes Online-Tutorien zu nutzen. Zusätzlich wurde eine Liste mit kostenlosen Online-Selbstlernangeboten veröffentlicht.

Mit Wirkung vom 01.07.2020 können auch wieder Berufssprachkurse im Präsenzbetrieb unter Wahrung der Infektionsschutz- und Hygieneauflagen durchgeführt werden. Für die Spezialberufssprachkurse im Rahmen der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse bedeutet dies, dass bei Erreichen der Mindestteilnehmendenzahl von drei Personen neue Kurse begonnen werden können.

Im Unterschied zu den anderen Integrations- und Berufssprachkursen, deren Durchführung in aller Regel durch höhere Mindestteilnehmendenzahlen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Abstandsregeln erschwert wird, weil es nicht ausreichend große

Räumlichkeiten gibt, besteht die Herausforderung bei den Spezialberufssprachkursen - unabhängig von Pandemie-bedingten Einschränkungen - darin, genügend potenzielle Kursteilnehmer*innen zu gewinnen, um kostendeckend die Kurse durchführen zu können. Die Initiierung und Durchführung neuer Kurse wird zudem durch die Sachzwänge der Arbeitgeber*innen der Kursteilnehmer*innen erschwert, die aufgrund von Notdiensten, Urlaubs- und Krankheitsvertretungen nicht immer willens und in der Lage sind, ihre Mitarbeiter*innen für den Sprachkurs freizustellen.

Die Pandemie-bedingten Einschränkungen sind – bezogen auf die Sprachförderung im Rahmen des beruflichen Anerkennungsverfahrens – nicht so folgenschwer, wie das erhöhte Arbeitsaufkommen in den Pflegeeinrichtungen, das eine regelmäßige, berufsbegleitende, mehrmonatige Kursteilnahme nur schwer zulässt.

Der Senat unterstützt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge darin, möglichst flexibel auf diese aktuelle Situation zu reagieren. Die Zielsetzung besteht sowohl für den Senat als auch für das BAMF darin, die Kurse weitgehend durchzuführen. Bei allen Hindernissen, die nach der weitgehenden Unterstützung des BAMF noch bleiben, prüft der Senat seine Fördermöglichkeiten, z.B. durch eine Übernahme von entstehenden Kosten bei zu niedrigen Teilnehmenden-Zahlen in Fällen, wo das BAMF keine Handlungsmöglichkeiten besitzt.

Mit der Servicestelle Deutsch am Arbeitsplatz und der Koordinationsstelle Sprache des Landes Bremen fördert die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds außerdem zwei zentrale Anlaufstellen, zu deren Aufgaben u.a. die Beratung von Arbeitgebern, Beschäftigten und Ratsuchenden zu Fragen der Sprachförderung gehört. Auf diese Weise können gerade unter den Pandemie-bedingten Einschränkungen Bedarfe erfasst, Einzelfälle geklärt und organisatorische Unwägbarkeiten in der Umsetzung von Deutschsprachkursen ausgeräumt werden.

5. Welche Erfahrungen liegen dem Senat dazu vor, inwieweit sich ressortübergreifende Fall-Konferenzen positiv auf die Dauer und das Ergebnis von Anerkennungsverfahren auswirken? Welcher Strukturen bedarf es, um das Instrument der Fall-Konferenzen auch in Anerkennungsverfahren weiterer Berufsgruppen zu implementieren?

Ein regelmäßiger sowie ein fallbezogener Austausch der zuständigen Stellen mit Qualifizierungsträgern und der Anerkennungsberatung des Landes kann erheblich zur Vereinfachung und Verbesserung von Verfahren beitragen. Ein solcher Austausch kann nicht nur durch Verständigung über formale Anforderungen die Arbeit der zuständigen Stellen erleichtern und Antragsverfahren beschleunigen, er kann auch im Rahmen von Verweisen an andere zuständige Stellen falsch gesteuerte Anträge und damit

verbundene Enttäuschung bei Antragstellenden vermeiden. Die Anerkennungsberatung des Landes steht mit den meisten stark angefragten zuständigen Stellen in einem fallbezogenen Austausch, der sich auch auf die Gestaltung der Bescheide erstreckt.

Ressortübergreifende Fall-Konferenzen sind zudem dann als besonders sinnvoll anzusehen, wenn es Abgrenzungsprobleme zwischen ähnlich gelagerten möglichen Berufen gibt, die potentiell anerkannt werden könnten. Als Beispiel sei hier die häufige Abgrenzungsproblematik zwischen der Ausbildung zum Lehrerberuf und den Erzieher*innen- bzw. im weiteren Sinne sozialpädagogischen Ausbildungen genannt. Da alle diese Ausbildungen seit dem 01.01.2020 wieder im Ressort der Senatorin für Kinder und Bildung verortet sind, werden ressortübergreifende Fall-Konferenzen mit Ressorts, die völlig anders gelagerte Berufe anerkennen, allenfalls als eingeschränkt sinnvoll angesehen. Sie sind daher aktuell seitens der Senatorin für Kinder und Bildung nicht beabsichtigt. Es besteht jedoch ein reger Austausch mit anderen Stellen, wie z.B. mit der Anerkennungsberatung der Ingenieurs- und Handwerkskammer, wobei diese Kontakte keine Fall-Konferenzen sind, sondern der Abklärung allgemeiner Probleme (z.B. Echtheit von Dokumenten, Einreichung von Unterlagen) dienen.

Eine übergeordnete Struktur für die Implementierung von Fall-Konferenzen, zudem ressort- und berufsübergreifend, hält der Senat deshalb nicht für zielführend. Die Art der Vernetzung zeichnet sich durch die Anpassung an die jeweiligen gesetzlichen Strukturen sowie die Bedürfnisse der jeweiligen Berufsgruppe und die Verhältnisse in der zuständigen Stelle aus.

6. Welche Erkenntnisse hat der Senat darüber, in welchen landesrechtlich geregelten Berufen der partielle Berufszugang gemäß der EU-Vorgaben in Bremen ungenutzt bleibt und aus welchen Gründen? Welchen Änderungsbedarf leitet der Senat daraus ab, um den partiellen Berufszugang zukünftig in Bremen umfangreicher zu praktizieren?

Nach der Regelung des § 13 c BremBQFG (partieller Berufszugang nach Art. 4f der Richtlinie 2005/36/EG) ist bei allen reglementierten landesrechtlich geregelten Berufen wie z.B. Lehrer*innen-, Erzieher*innen oder Ingenieur*innen auf Antrag und auf Einzelfallbasis ein partieller Zugang zu einer reglementierten Berufstätigkeit zu gewähren, wenn zwei Bedingungen zutreffen:

1. die Berufstätigkeit muss sich inhaltlich von anderen im Aufnahmemitgliedstaat unter diesen reglementierten Beruf fallenden Tätigkeiten trennen lassen
2. die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen muss genauso aufwändig sein, wie wenn das vollständige Ausbildungsprogramm durchlaufen würde.

Bei den reglementierten Berufen wird daher aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung unter den vorgenannten Voraussetzungen ein partieller Berufszugang gewährt. In fast allen Fällen wird allerdings ein vollständiger Zugang zum Beruf beantragt.

Für nichtreglementierte Berufe gilt die Regelung des § 13 c BremBQFG nicht. Die Regelung des § 13 c BremBQFG entspricht dem ländereinheitlichen Mustergesetzentwurf.

7. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, die Anerkennungsbescheide, die für die Anerkennung benötigt werden, verständlicher zu formulieren? Welche Chancen sieht der Senat im Sinne einer bürgernahen Verwaltung, auch über die Defizite zu informieren, auf die sich die Nichtanerkennung begründet, wengleich dies einige Fachgesetze nicht eindeutig vorsehen?

Bescheide über die Gleichwertigkeit von Berufsausbildungen müssen einerseits rechtssicher formuliert sein, andererseits von Bürger*innen nachvollzogen werden können. Gerade für Bürger*innen mit nicht-deutscher Muttersprache kann es hierbei zu Verständnisschwierigkeiten kommen. Die Inhalte des Anerkennungsbescheides sind bei einer nicht sofortigen Gleichstellung gesetzlich geregelt, dadurch bestehen feste Vorgaben im Hinblick darauf, welche Inhalte der Anerkennungsbescheid zwingend zu enthalten hat. Es wird an dieser Stelle auf den Wortlaut der gesetzlichen Regelung des § 10 BremBQFG verwiesen. Diese Regelung entspricht dem ländereinheitlichen Mustergesetzentwurf. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben ist es nur im eingeschränkten Umfang möglich, die Regelungen für Einfache Sprache zu beachten. So dies möglich ist, werden die Vorgaben beachtet.

Das Land Bremen bietet mit der Anerkennungsberatung aber ausdrücklich die Möglichkeit, Bescheide den Antragstellenden in einfacher Sprache zu erklären und gemeinsam daraus folgende nötige Schritte zu erörtern. Dieses Angebot wird regelmäßig von Ratsuchenden genutzt. Einige zuständige Stellen verweisen explizit auf diese Möglichkeit.

8. Aus welchen Gründen liegt die Landesstatistik, die nach §17 Abs.1 BremBQFG vorgesehen ist, für die letzten Jahre nicht vor und wie können die Ursachen dafür nach Auffassung des Senats behoben werden?

Belastbare Erhebungsergebnisse für das Land Bremen liegen dem Statistischen Landesamt ab dem Berichtsjahr 2016 vor und sind dort auf Anfrage verfügbar.

9. Welche Konsequenzen zieht der Senat aus der Evaluation des BremBQFG, die er am 7. April 2020 zur Kenntnis genommen hat?

Die Evaluation des BremBQFG bildet den Stand des Anerkennungsgeschehens auf der Basis der Statistiken bis zum Jahr 2017 ab. Zwischenzeitlich gab es unabhängig von den Evaluationsergebnissen zahlreiche Bestrebungen, die Anerkennungszahlen zu steigern. Hier ist unter anderem das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) des Bundes zu nennen, welches zu einer beschleunigten Anerkennung stark nachgefragter Berufsgruppen führen soll. Die Änderungen hierzu haben Eingang gefunden in die Ländergesetzgebung, die hierzu im Rahmen der AG Koordinierende Ressorts einen neuen Mustergesetzänderungsentwurf abgestimmt haben. Der darauf basierende Änderungsgesetzentwurf des BremBQFG, der sich aktuell noch in der Ressortabstimmung befindet, enthält demzufolge in § 14a des Entwurfs Regelungen zum beschleunigten Verfahren im Sinne des § 81 a des Aufenthaltsgesetzes. In diesem Gesetzentwurf ist weiter eine Anpassung der Statistikregelung (u.a. Änderung der Statistikmerkmale) vorgesehen, die auch dem Zweck dient, dass zukünftig aus der Verfahrensdauer Verfahrensverbesserungen abgeleitet werden können. Aufgrund der bereits bestehenden Statistikregelung des § 17 Absatz 5 BremBQFG ist es auch zukünftig weiterhin möglich, eine koordinierte Länderstatistik oder länderübergreifende Regionalstatistiken zu erstellen. Es ist zu erwarten, dass diese Statistiken unter Zugrundelegung der neuen Statistikmerkmale aussagekräftiger werden als die zuvor möglichen Statistiken. Zur Erstellung einer koordinierten Länderstatistik ist im Übrigen der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung aller Bundesländer mit dem Statistischen Bundesamt geplant.

Die zeitlich nach der Evaluation liegende (Rück-)Verlagerung des Staatlichen Prüfungsamts (zuständig für die Anerkennung von Lehrerqualifikationen) zur Senatorin für Kinder und Bildung zum 01.01.2020 vereint die Anerkennungsverfahren sowie die Normsetzung wieder in einem Ressort, so dass weniger Reibungsverluste entstehen. Das Staatliche Prüfungsamt plant außerdem eine stärkere Bewerbung der Anerkennungsmöglichkeiten.