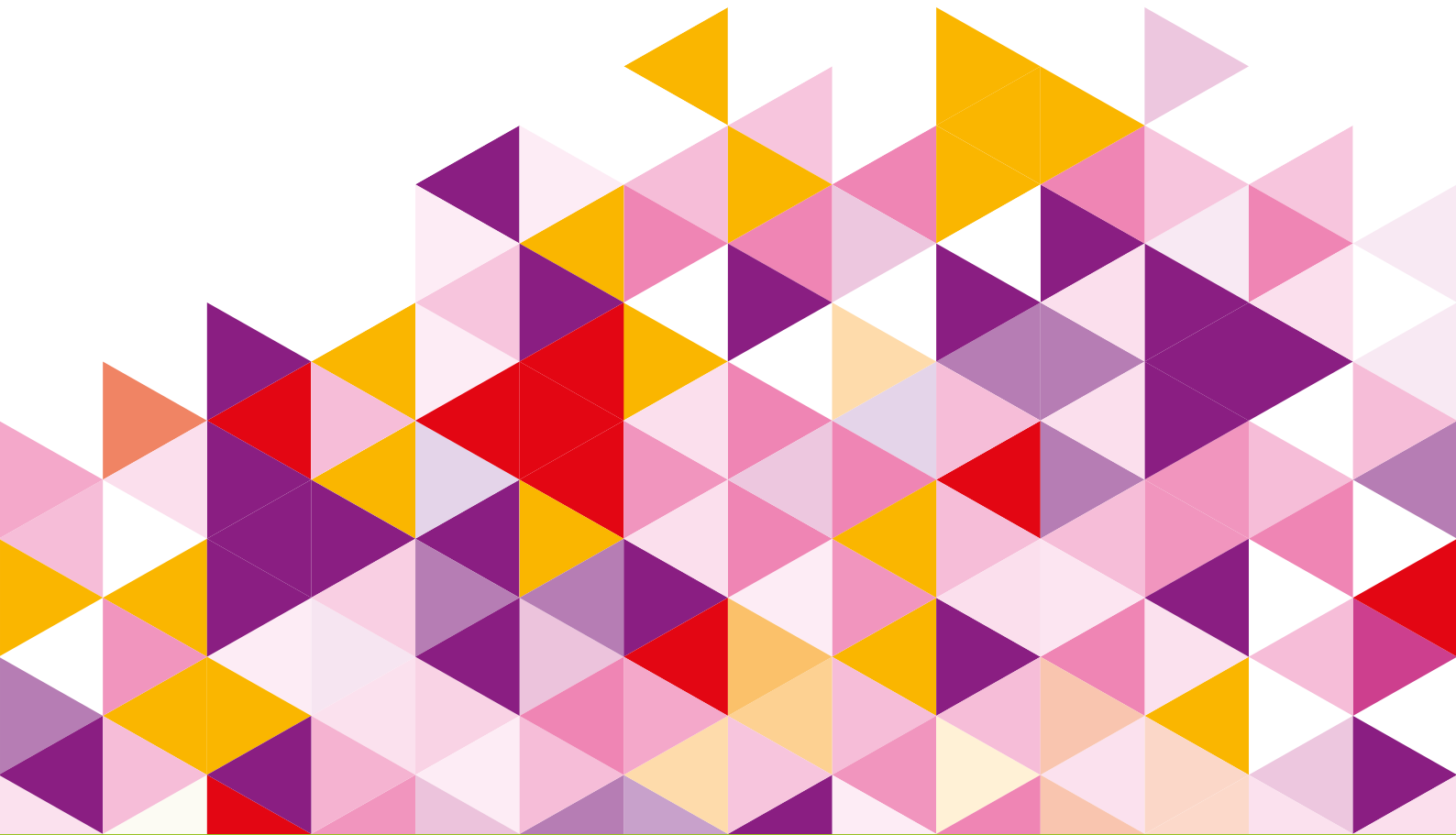


Nadja Schmitz | Stefan Winnige

Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Anträge aus dem Ausland im Spiegel der amtlichen Statistik

Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings



Nadja Schmitz | Stefan Winnige

Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Anträge aus dem Ausland im Spiegel der amtlichen Statistik

Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings

Zitiervorschlag:

Schmitz, Nadja; Winnige, Stefan: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Anträge aus dem Ausland im Spiegel der amtlichen Statistik. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2019

1. Auflage 2019

Herausgeber:

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Internet: www.bibb.de

Publikationsmanagement:

Stabsstelle „Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste“
E-Mail: publikationsmanagement@bibb.de
www.bibb.de/veroeffentlichungen

Gesamtherstellung:

Verlag Barbara Budrich
Stauffenbergstraße 7
51379 Leverkusen
Internet: www.budrich.de
E-Mail: info@budrich.de

Lizenzierung:

Der Inhalt dieses Werkes steht unter einer Creative-Commons-Lizenz (Lizenztyp: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 4.0 International). Weitere Informationen finden Sie im Internet auf unserer Creative-Commons-Infoseite www.bibb.de/cc-lizenz.



ISBN 978-3-96208-084-6
urn:nbn:de:0035-0766-3

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	5
1 Einleitung – Das Anerkennungsgesetz des Bundes und Erwerbsmigration	7
2 Datenbasis: Die amtliche Statistik nach §17 BQFG	9
3 Antragszahlen – ein erster Überblick	11
4 Herkunft der Auslandsanträge: mehrheitlich aus der EU, darunter viele Nachbarstaaten	12
5 Deutsche Referenzberufe bei Auslandsanträgen: überwiegend im reglementierten Bereich	16
6 Ausgang der Anerkennungsverfahren bei Auslandsanträgen: Verfahren überwiegend positiv beschieden	20
7 Zusammenfassung und Ausblick	24
Literatur	25
Anhang	27
Autorin/Autor	30
Abstract	31

Abbildungen

Abbildung 1: Auslandsanträge nach EU- und Drittstaaten 2012–2017 sowie gesamt (absolut und in %)	12
Abbildung 2: Auslandsanträge aus Drittstaaten 2012–2017 (gesamt) (absolut)	13
Abbildung 3: Auslandsanträge aus EU-Staaten 2012–2017 (gesamt) (absolut)	14
Abbildung 4: Auslandsanträge nach reglementierten und nicht reglementierten Referenzberufen 2012–2017 (gesamt) (in %)	17
Abbildung 5: TOP-5 der reglementierten Referenzberufe bei Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) (absolut)	18
Abbildung 6: TOP-5 der nicht reglementierten Referenzberufe bei Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) (absolut)	19
Abbildung 7: Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) bei nicht reglementierten Berufen nach Ausbildungsstaat (kategorisiert) (in%)	21
Abbildung 8: Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen bei reglementierten Berufen mit EU-Abschlüssen (inkl. EWR und Schweiz) 2012–2017 (in%)	22
Abbildung 9: Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen bei reglementierten Berufen mit Drittstaatsabschlüssen 2012–2017 (in %)	23
Abbildung A1: Top 20 der Herkunftsländer der Auslandsanträge 2012–2017 – (gesamt) (absolut)	27

Tabellen

Tabelle 1: Anträge 2012–2017 sowie gesamt nach In- und Ausland (absolut und in %) . . .	11
Tabelle A1: TOP 10 der reglementierten Referenzberufe bei Auslandsaufträgen 2012–2017 (gesamt) nach Herkunft der Anträge (absolut)	28
Tabelle A2: TOP 10 der nicht reglementierten Referenzberufe bei Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) nach Herkunft der Anträge (absolut)	29

Das Wichtigste in Kürze

Deutschland steht in Hinblick auf die Fachkräftesicherung vor einer großen Herausforderung. Um seine Wirtschaftskraft langfristig sichern zu können, bedarf es auch der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt. Zum 1. April 2012 trat das Anerkennungsgesetz des Bundes¹ in Kraft mit dem Ziel, einen Beitrag zur Fachkräftesicherung und -gewinnung zu leisten. Durch die darin definierten Anerkennungsverfahren werden ausländische Berufsqualifikationen sicht- und vergleichbar mit deutschen Qualifikationen. Der Rechtsanspruch besteht unabhängig vom Wohnsitz, Fachkräfte können ihre ausländische Berufsqualifikation also bereits vor der Migration nach Deutschland anerkennen lassen.

Mehr als 13.000 Anträge aus dem Ausland

Die Daten der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG wiesen für die Jahre 2012 bis 2017 insgesamt 111.501 Anträge auf Anerkennung zu bundesrechtlich geregelten Berufen auf.

- ▶ Darunter befanden sich 13.149 Anträge, die aus dem Ausland heraus gestellt wurden – sogenannte Auslandsanträge. Dies entspricht 12 Prozent des gesamten Antragsaufkommens.

Anträge mehrheitlich aus der EU, darunter viele Nachbarstaaten

Die Auslandsanträge stammten mit 69 Prozent und damit mehrheitlich aus der EU (inkl. EWR und Schweiz), zu 31 Prozent aus Drittstaaten.

- ▶ Die antragsstärkste Ländergruppe bildeten unter EU-Staaten Österreich (1.359 Auslandsanträge), Polen (1.263 Auslandsanträge), Ungarn (1.230 Auslandsanträge) und Rumänien (1.074 Auslandsanträge).
- ▶ Bei den Drittstaaten waren es Bosnien und Herzegowina (819 Auslandsanträge), Serbien (594 Auslandsanträge) sowie die Philippinen (543 Auslandsanträge).
- ▶ Auf die Westbalkanstaaten, darunter vornehmlich Bosnien und Herzegowina sowie Serbien, entfielen zusammen 14 Prozent der Auslandsanträge.

Anträge überwiegend zu reglementierten Berufen

88 Prozent der Auslandsanträge bezogen sich auf reglementierte Berufe – vornehmlich im medizinischen Gesundheitsbereich – und 12 Prozent auf nicht reglementierte Berufe. Bei reglementierten Berufen muss die Berufsqualifikation als voll gleichwertig anerkannt sein, um den entsprechenden Beruf in Deutschland vollumfänglich ausüben zu dürfen.

- ▶ Im reglementierten Bereich entfielen die mit Abstand meisten Auslandsanträge auf die Referenzberufe Gesundheits- und Krankenpfleger/-in (5.667 Auslandsanträge) sowie Arzt/Ärztin (3.375 Auslandsanträge), im nicht reglementierten Bereich auf die Referenzberufe Elektroniker/-in (144 Auslandsanträge) und Elektroanlagenmonteur/-in (132 Auslandsanträge).

1 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen – Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG).

Verfahren überwiegend voll oder teilweise gleichwertig bzw. mit Auflage beschieden

Bei 62 Prozent der beschiedenen Verfahren zu Auslandsanträgen im nicht reglementierten Bereich, denen ein Drittstaatsabschluss zugrunde lag, wurde zwischen 2012 und 2017 die volle Gleichwertigkeit erteilt. Bei Verfahren zu EU-Abschlüssen ergingen mit 58 Prozent mehrheitlich Bescheide über eine teilweise Gleichwertigkeit.

- ▶ Im reglementierten Bereich wurden Verfahren zu Auslandsanträgen, denen ein EU-Abschluss zugrunde lag, fast ausschließlich mit voller Gleichwertigkeit beschieden. Die Anteile lagen über die Jahre hinweg meist bei 90 und mehr Prozent. Die Zusammensetzung der beschiedenen Verfahren zu Auslandsanträgen mit Drittstaatsabschlüssen war hingegen deutlich heterogener: So schwankten die Anteile an mit voller Gleichwertigkeit beschiedenen Verfahren zwischen 39 und 72 Prozent. 2015 und 2016 wurden Verfahren mehrheitlich mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme beschieden, deren Absolvierung zum 31. Dezember des jeweiligen Berichtsjahres noch ausstand. 2017 lag dieser Anteil bei 42 Prozent.

Anerkennung und Zuwanderung

Für Fachkräfte, die Staatsangehörige eines Drittstaates sind, ist ein Anerkennungsverfahren im Zuge der Erwerbsmigration meist obligatorisch. Sie benötigen für einen Aufenthaltstitel i. d. R. den Bescheid, dass ihre ausländische Berufsqualifikation die volle Gleichwertigkeit mit dem entsprechenden Referenzberuf in Deutschland aufweist.

- ▶ Bei teilweiser Gleichwertigkeit oder der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme kann § 17a des Aufenthaltsgesetzes in Anspruch genommen werden, um entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen in Deutschland zu absolvieren.
- ▶ Staatsangehörige der EU genießen hingegen EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit. Hier ist die Anerkennung nicht an aufenthaltsrechtliche Fragen geknüpft.

1 Einleitung – Das Anerkennungsgesetz des Bundes und Erwerbsmigration

Deutschland steht in Hinblick auf die gegenwärtige sowie zukünftige Fachkräftesicherung vor einer großen Herausforderung. Wissenschaft, Wirtschaft und Politik sind sich weitgehend einig, dass es zur Sicherung der Wirtschaftskraft Deutschlands auch der Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland bedarf (vgl. bspw. BRÜCKER 2015; MAIER u. a. 2016; FUCHS/KUBIS 2017; KOALITIONSVERTRAG 2018). Die von der Bundesregierung im November 2018 angestoßene Umsetzung der Fachkräftestrategie unterstreicht dies erneut.

Am 1. April 2012 trat das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft. Es handelt sich dabei um eine Neuregelung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und es soll einen Beitrag zur Fachkräftesicherung und -gewinnung leisten. Das Gesetz ist auch ein Bekenntnis zur Willkommenskultur. Die Ziele, die mit dem Gesetz verfolgt werden, sind vielschichtig: Dazu gehören eine bessere Sichtbarmachung und Nutzung des Qualifikationspotenzials von in Deutschland lebenden Menschen mit ausländischer Berufsqualifikation sowie verbesserte Zugangschancen zu qualifikationsadäquater Beschäftigung. Durch das Gesetz sollen aber auch Fachkräfte aus dem Ausland gewonnen werden. Da der Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren unabhängig von Wohnort, Staatsangehörigkeit oder Ausbildungsstaat besteht, haben auch nicht in Deutschland lebende, zuwanderungsinteressierte Fachkräfte die Möglichkeit, ein Anerkennungsverfahren bereits vom Ausland aus zu durchlaufen (vgl. BMBF 2012).

Im Kontext der Erwerbsmigration aus Drittstaaten erfüllt die Anerkennung der beruflichen Qualifikation eine regulierende Funktion, denn: Bei ausländischen Fachkräften, die Staatsangehörige eines Drittstaates sind, d. h. eines Staates außerhalb der EU und ihr gleichgestellter Staaten², ist die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation meist eine der Voraussetzungen dafür, dass Visumsstellen die Anträge zu entsprechenden Aufenthaltstiteln bewilligen können³. Dabei ist vor allem der Ausgang des Anerkennungsverfahrens relevant. Die im Ausland erworbene berufliche Qualifikation muss die volle Gleichwertigkeit mit dem entsprechenden deutschen Referenzberuf aufweisen. Allerdings werden nicht alle Anerkennungsverfahren bereits im ersten Schritt mit der vollen Gleichwertigkeit beschieden. Liegen wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf vor, müssen diese bei reglementierten Berufen durch eine auferlegte Ausgleichsmaßnahme, bei nicht reglementierten Berufen durch eine Anpassungsqualifizierung ausgeglichen werden (s.a. Infokasten „Ausgang des Anerkennungsverfahrens“, S. 8).⁴

2 Bei der EU gleichgestellten Staaten handelt es sich um die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) – Island, Liechtenstein, Norwegen – sowie um die Schweiz. Zur besseren Lesbarkeit wird im weiteren Verlauf zumeist verkürzt von der EU gesprochen.

3 Es existieren mehrere Konstellationen, bei denen die Anerkennung oder Zeugnisbewertung im Rahmen der Erwerbsmigration aus Drittstaaten eine der Voraussetzungen für die Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels sind. Auch muss meist die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Erwerbsmigration ihre Einwilligung geben. Die Regelungen finden sich im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sowie in der Beschäftigungsverordnung (BeschV). Eine detaillierte Darstellung aller Schnittstellen ist im Rahmen des hier vorliegenden Beitrags nicht möglich.

4 Die Notwendigkeit des Ausgleichs bei nicht reglementierten Berufen besteht nur im Rahmen der Erwerbsmigration von Drittstaatsangehörigen. Grund dafür ist die oben genannte Bedingung der vollen Gleichwertigkeit für die Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels. Alle anderen, d. h. in Deutschland lebende Fachkräfte oder Fachkräfte, die im Ausland leben und EU-Staatsangehörige sind, können ihren nicht reglementierten Beruf auch dann ausüben, wenn ihnen eine teilweise Gleichwertigkeit beschieden wurde.

Da in Deutschland bereits eine entsprechende Infrastruktur und Qualifizierungsangebote für die Erfüllung von Auflagen existieren, wurde das Aufenthaltsgesetz zum 1. August 2015 durch den § 17a erweitert. Dieser ermöglicht es Fachkräften, eine im Rahmen des Anerkennungsverfahrens notwendige Qualifizierungsmaßnahme in Deutschland zu absolvieren (vgl. IQ FACHSTELLE BERATUNG UND QUALIFIZIERUNG/IQ FACHSTELLE EINWANDERUNG 2017).

Für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte, die Staatsangehörige eines EU-Staates sind, ist das Anerkennungsverfahren nicht mit aufenthaltsrechtlichen Fragen verknüpft. Sie genießen EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU.

Sechs Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes und in Hinblick auf derzeit politisch diskutierte neue Fachkräftezuwanderungsregelungen stellt sich die Frage, wie häufig Anträge auf Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation aus dem Ausland heraus bereits gestellt wurden. Der vorliegende Beitrag liefert erstmals Informationen sowohl zum Umfang der Auslandsanträge als auch zu Ländern, Berufen und zum Ausgang der Verfahren.

Ausgang des Anerkennungsverfahrens

Nicht reglementierte Berufe: Bei nicht reglementierten Berufen ist das Anerkennungsverfahren einstufig. Es kann mit voller, teilweiser oder keiner Gleichwertigkeit beschieden werden. Ergeht ein Bescheid über die teilweise Gleichwertigkeit, können die im Anerkennungsverfahren festgestellten wesentlichen Unterschiede durch eine Anpassungsqualifizierung ausgeglichen werden. Nach erfolgreicher Absolvierung muss für die Feststellung der vollen Gleichwertigkeit ein neuer Antrag auf Anerkennung gestellt werden.

Reglementierte Berufe: Bei reglementierten Berufen kann das Anerkennungsverfahren zweistufig sein. Es kann im ersten Schritt mit voller bzw. keiner Gleichwertigkeit oder mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme beschieden werden. Ergeht ein Bescheid über die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme, muss diese zunächst erfolgreich absolviert werden. Daran anschließend wird die volle Gleichwertigkeit beschieden. Bei endgültiger Nichterfüllung der Auflage wird das Verfahren negativ beschieden (keine Gleichwertigkeit) (vgl. BMBF 2014, S. 30f.).

2 Datenbasis: Die amtliche Statistik nach § 17 BQFG

Als Datengrundlage dient die amtliche Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes nach § 17 BQFG. Es handelt sich dabei um eine Vollerhebung, die derzeit für bundesrechtlich geregelte Berufe den Erhebungszeitraum 1. April 2012 bis 31. Dezember 2017 abdeckt. Die Statistik gibt keine Auskunft zu Berufen nach Landesrecht⁵.

Die rechtlichen Grundlagen zur amtlichen Statistik finden sich in § 17 BQFG bzw. in den Regelungen der jeweiligen Fachrechte, die auf diesen Paragraphen verweisen. Die für die Statistik notwendigen Daten werden jährlich von den ca. 1.500 für die Anerkennungsverfahren zuständigen Stellen an die statistischen Landesämter des jeweiligen Bundeslandes gemeldet. Diese übermitteln die Daten an das Statistische Bundesamt. Es handelt sich also bei allen in diesem Beitrag genannten Zahlen um Auswertungen der gemeldeten Daten zu den Anträgen und Verfahren. Dem BIBB wurde durch Gesetzesänderung im Jahr 2015 zum Zweck der „kontinuierlichen Beobachtung“ der unmittelbare Zugang zu den Summendatensätzen der Statistik eingeräumt (vgl. § 17 Abs. 7 BQFG).

Die amtliche Statistik zu den Anerkennungsverfahren der auf Bundesebene geregelten Berufe besteht seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2012 und ist damit nach wie vor eine relativ junge Statistik. Das Statistische Bundesamt schätzt „die Qualität der erhobenen Einzeldaten als gut“ ein (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 2016, S. 5). Dennoch sollten Schwierigkeiten, die gerade beim Aufbau einer neuen – und in diesem Fall fraglos komplexen – Statistik durchaus auftreten können, bei der Betrachtung der Ergebnisse stets mitgedacht werden (vgl. bspw. BMBF 2014, S. 42f.).

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die amtliche Statistik nach § 17 BQFG keine Informationen über die finale Migrationsentscheidung der Antragstellenden enthält. Der in der Regel mit einem Anerkennungsverfahren verbundene Zeit- und Kostenaufwand lässt zwar ein Migrations- bzw. Arbeitsmarktinteresse vermuten, anhand der Statistik kann aber keine Aussage dazu getroffen werden, ob die Antragstellenden im Nachgang des Anerkennungsverfahrens tatsächlich nach Deutschland migriert bzw. in den deutschen Arbeitsmarkt eingetreten sind. Des Weiteren spiegeln die Zahlen nicht die Gesamtzahl der Zuwanderungen nach Deutschland wider; diese liegt deutlich höher. Auch lässt sich nicht ohne Weiteres von der Menge der bisher gestellten Auslandsanträge auf die grundsätzliche Größe des Potenzials im Ausland lebender Fachkräfte schließen.

Der vorliegende Beitrag fokussiert Auslandsanträge und -verfahren. Analysen zu den Anerkennungsverfahren aller bisher gestellten Anträge sowie tieferegehende Ausführungen zum Verfahrensvollzug finden sich in den Berichten zum Anerkennungsgesetz sowie auf dem Portal „Anerkennung in Deutschland“ (<https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/>; vgl. BMBF 2014; 2015; 2016; 2017; SCHMITZ 2018).

5 Hierzu führen die Statistischen Landesämter eigene Statistiken nach den jeweiligen Länder-BQFG. Ab dem Berichtsjahr 2016 hat das Statistische Bundesamt diese Einzelstatistiken zu einer koordinierten Länderstatistik zusammengeführt.

Auslandsanträge

Der „Auslandsantrag“ ist kein eigenständiges Merkmal der amtlichen Statistik § 17 BQFG. Daher wurden die Auslandsanträge für die vorliegenden Analysen über das Merkmal „Wohnort des Antragstellers“ ermittelt. Dieser kann in Deutschland oder im Ausland liegen. Alle Anträge und Verfahren, bei denen in der Statistik ein ausländischer Wohnort angegeben ist, wurden für die Analysen als Auslandsanträge definiert. Die verbleibenden Anträge und Verfahren wurden als Inlandsanträge definiert.

Es ist davon auszugehen, dass in der amtlichen Statistik eine nicht genau bezifferbare Untererfassung der Auslandsanträge vorliegt. Dies hat folgende Gründe:

1. Das Merkmal „Wohnort“ wurde in der Statistik von Beginn an erhoben, die Angabe war aber zunächst freiwillig. Durch Art. 23 des E-Government-Gesetzes wurde die Meldung ab August 2013 obligatorisch. Für den Zeitraum April 2012 bis August 2013 ist daher in jedem Fall von einer Untererfassung der Auslandsanträge auszugehen.
2. Mitunter liegt nicht der tatsächliche Wohnort im Ausland in den Daten vor, sondern bspw. eine postalische c/o-Adresse in Deutschland, über die der für das Anerkennungsverfahren notwendige Schriftverkehr abgewickelt wird. Dadurch können originäre Auslandsanträge in der Analyse nicht als solche identifiziert werden.
3. Es ist möglich, dass die antragstellende Person im laufenden Anerkennungsverfahren nach Deutschland zieht und sich dadurch der Wohnort vom Ausland ins Inland verlagert. Wenn es sich um ein überjähriges Verfahren handelt und die zuständige Stelle die Meldung zum Merkmal „Wohnort des Antragstellers“ entsprechend anpasst, kann das Verfahren zwar im Jahr der Antragstellung als Auslandsantrag in den Analysen identifiziert werden, nicht aber in dem Jahr, in dem das Verfahren beschieden wird. Handelt es sich um ein nicht überjähriges Verfahren und passt die zuständige Stelle den Wohnort vor der Meldung an die amtliche Statistik entsprechend an, sind diese Auslandsanträge überhaupt nicht identifizierbar.

3 Antragszahlen – ein erster Überblick

Von Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes am 01. April 2012 bis zum 31. Dezember 2017 meldeten zuständige Stellen an die amtliche Statistik insgesamt 111.501 Anträge auf Anerkennung der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation zu bundesrechtlich geregelten Berufen. Dabei zeigte sich über die Jahre hinweg ein kontinuierlicher Anstieg des Antragsaufkommens, das mit 24.987 Anträgen im Jahr 2017 den bisherigen Höchststand erreichte.

Unter den 111.501 Anträgen befanden sich 13.149, die von außerhalb Deutschlands gestellt wurden – sogenannte Auslandsanträge. Dies entspricht zwölf Prozent des gesamten Antragsaufkommens. Der Umfang der gemeldeten Auslandsanträge weist seit 2014 einen Anstieg von etwa 500 Anträgen pro Jahr auf, sodass auch hier mit 3.597 Auslandsanträgen im Jahr 2017 die höchste bisher gemeldete Menge vorlag (vgl. Tabelle 1, s. a. Infokasten „Auslandsanträge“, S. 10).

Tabelle 1: Anträge 2012–2017 sowie gesamt nach In- und Ausland (absolut und in %)

Antragsjahr	Ausland		Inland		Gesamt	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
2012	531	5	10.458	95	10.989	100
2013	1.371	9	14.106	91	15.477	100
2014	2.082	12	15.546	88	17.628	100
2015	2.517	13	16.872	87	19.389	100
2016	3.051	13	19.977	87	23.028	100
2017	3.597	14	21.390	86	24.987	100
Gesamt	13.149	12	98.352	88	111.501	100

Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellungen des BIBB⁶.

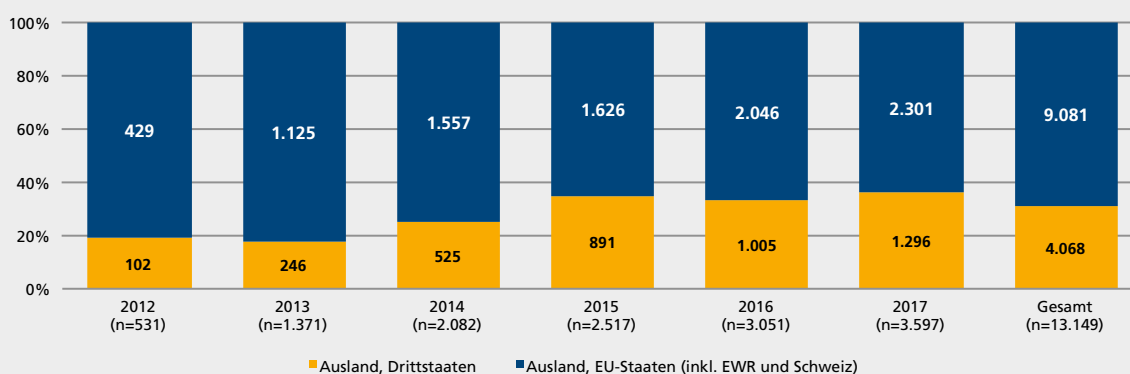
Die Auslandsanträge stammten fast ausschließlich von Antragstellenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Der Anteil deutscher Staatsangehöriger lag unter den 13.149 Auslandsanträgen bei drei Prozent.

6 Aus Datenschutzgründen sind alle Daten (Absolutwerte) jeweils auf ein Vielfaches von drei gerundet. Der Gesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Prozentangaben wurden auf Basis der nicht gerundeten Echtwerte berechnet. Für das erste Berichtsjahr 2012 wurden die für die Anerkennung zuständigen Stellen in einigen Fällen erst im Laufe des Berichtsjahres bestimmt und mussten ihre Berichtssysteme neu aufbauen. Daher sind die Meldungen möglicherweise nicht in allen Fällen vollumfänglich und termingerecht erfolgt. Für das Berichtsjahr 2013 erfolgte die Meldung einiger Berichtsstellen unvollständig und fehlerhaft. Insofern ist das Bundesergebnis als Untergrenze zu betrachten. Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen. Für die Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein liegt für das Berichtsjahr 2016 eine Untererfassung in niedriger dreistelliger Höhe im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe vor. Es ist von einer Untererfassung der Auslandsanträge auszugehen (s. Infokasten „Auslandsanträge“, S. 10).

4 Herkunft der Auslandsanträge: mehrheitlich aus der EU, darunter viele Nachbarstaaten

Aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit für EU-Staatsangehörige einerseits und der Anerkennung als notwendige Bedingung für legale Erwerbsmigration bei Angehörigen von Drittstaaten andererseits wäre zu vermuten, dass vor allem zuwanderungsinteressierte Fachkräfte aus Drittstaaten einen Antrag aus dem Ausland stellen. Die Zahlen der amtlichen Statistik belegen diese Vermutung allerdings nicht: 31 Prozent der zwischen 2012 und 2017 gemeldeten Auslandsanträge stammten aus Drittstaaten, der größere Anteil – 69 Prozent – aus Ländern der EU (inkl. EWR und Schweiz) (vgl. Abbildung 1, s. a. Infokasten „Schnittmenge der Rechtsräume bei Ausbildungsstaat, Staatsangehörigkeit und Herkunftsland des Antrags“, S. 15).

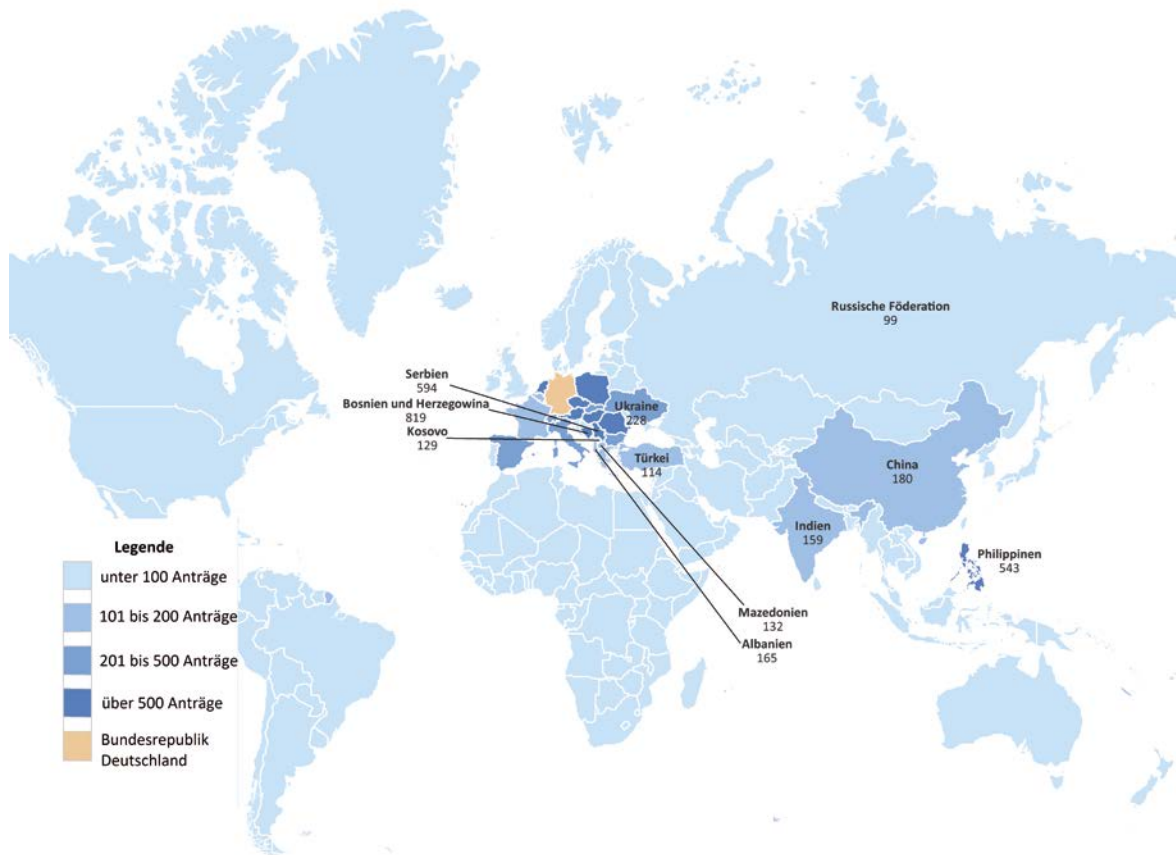
Abbildung 1: Auslandsanträge nach EU- und Drittstaaten 2012–2017 sowie gesamt (absolut und in %)



Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellungen des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

Der Blick auf die Weltkarte vermittelt einen Eindruck zur geografischen Verteilung der Auslandsanträge aus Drittstaaten. Länder, aus denen heraus verhältnismäßig viele Anträge gestellt wurden, sind in der Karte namentlich benannt. Deutlich wird, dass für die Jahre 2012 bis 2017 eine starke regionale Konzentration vorliegt: So wurden aus nord- bzw. südamerikanischen sowie afrikanischen Staaten heraus vereinzelt Auslandsanträge gestellt, etwas verstärkt aus asiatischen Staaten, deutlich häufiger aus Westbalkanstaaten. Aus den zuletzt genannten stammten insgesamt 14 Prozent aller Auslandsanträge. Die meisten Drittstaatsanträge stammten aus Bosnien und Herzegowina (819 Auslandsanträge), gefolgt von Serbien (594 Auslandsanträge) und den Philippinen (543 Auslandsanträge) (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Auslandsanträge aus Drittstaaten 2012–2017 (gesamt) (absolut)



Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellung des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

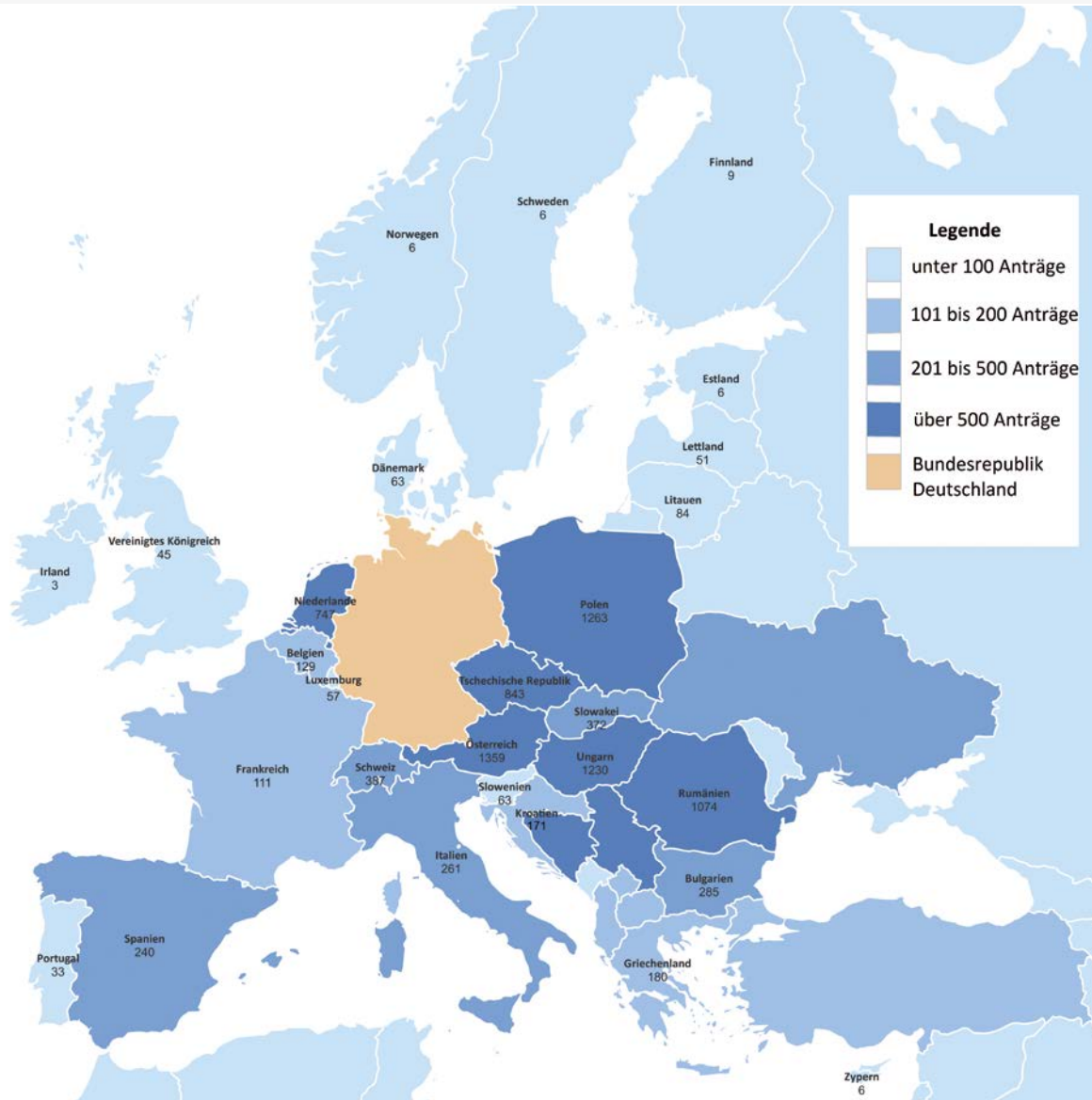
Mit den genannten drei Staaten bestehen bilaterale Vermittlungsabsprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland und den Arbeitsverwaltungen der jeweiligen Länder für Pflegefachkräfte. Diese werden durch das Projekt „Triple Win“ umgesetzt, einer Zusammenarbeit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Das Projekt gewinnt vor Ort qualifizierte Pflegekräfte für den deutschen Arbeitsmarkt⁷. Der Anteil an Anträgen aus diesen Ländern, die zu den deutschen Referenzberufen „Gesundheits- und Krankenpfleger/-in“ sowie „Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/-in“ gestellt wurden, ist zum Teil erheblich und lag im Zeitraum 2012 bis 2017 für Bosnien und Herzegowina bei 42 Prozent, für Serbien bei 56 Prozent sowie 98 Prozent bei den Philippinen. Allerdings wird in der amtlichen Statistik nicht erfasst, ob es sich bei den Antragstellenden um Teilnehmende an Vermittlungsprogrammen o. Ä. handelt. Daher kann an dieser Stelle lediglich die Vermutung geäußert werden, dass die vergleichsweise hohen Antragszahlen aus Bosnien und Herzegowina, Serbien und den Philippinen in Teilen auch durch Vermittlungsaktivität erklärt werden können. Für eine valide Überprüfung des vermuteten Zusammenhangs müssten aber zunächst tiefergehende Untersuchungen auf anderer Datenbasis vorgenommen werden.

Bei den Auslandsanträgen aus EU-Staaten fallen zwei Aspekte ins Auge. Erstens ist die Antragszahl auch hier nicht gleichmäßig verteilt, sondern weist ebenfalls eine regionale Konzent-

⁷ Darüber hinaus sind auch private Vermittlungsagenturen tätig.

ration auf. So stammten die Auslandsanträge zwischen 2012 und 2017 häufig aus Ländern, die östlich bzw. südöstlich von Deutschland liegen. Etwas seltener wurden Anträge aus Süd- und Westeuropa heraus gestellt, verhältnismäßig wenige Anträge stammten aus den skandinavischen Ländern (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Auslandsanträge aus EU-Staaten 2012–2017 (gesamt) (absolut)



Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellungen des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

Zweitens wird deutlich, dass fünf der antragsstärksten Länder unmittelbar an Deutschland grenzen. Dabei handelt es sich um Österreich, Polen, die Tschechische Republik, die Niederlande und die Schweiz. Zusammengenommen machten Anträge aus diesen Ländern 35 Prozent der gesamten Auslandsanträge aus. Der Antrag auf Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation ist in Deutschland in dem Bundesland zu stellen, in dem die Antragstellenden leben bzw. in dem sie arbeiten möchten. Betrachtet man die Bundesländer, in denen Anträge aus den soeben genannten Ländern eingereicht wurden, wird deutlich, dass dies häufig in Bundesländern geschah, die entsprechende Grenzfläche zum jeweiligen Nachbarland aufweisen. So wurden bspw. 91 Prozent der Anträge aus der Tschechischen Republik in Bayern oder Sach-

sen gestellt, 64 Prozent der Anträge aus Österreich gingen in Bayern ein. Denkbar ist, dass die Motivation zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation hier mitunter in der Nutzung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte oder im Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten in Deutschland zu finden ist. Analysen dazu können anhand der amtlichen Statistik allerdings nicht vorgenommen werden. Für eine Verifizierung der Annahme wären auch hier weitergehende Untersuchungen auf anderer Datenbasis notwendig.

Insgesamt erstreckten sich die zwischen 2012 und 2017 gemeldeten Auslandsanträge auf rund 100 verschiedene Länder, eine Liste der TOP-20-Länder findet sich im Anhang (vgl. Abbildung A1).

Schnittmenge der Rechtsräume bei Ausbildungsstaat, Staatsangehörigkeit und Herkunftsland des Antrags

Bei dem weitaus überwiegenden Anteil der Auslandsanträge, die aus EU-Staaten (inkl. EWR und Schweiz) heraus gestellt wurden, hatten die Antragstellenden auch die Staatsangehörigkeit eines EU-, EWR-Staates oder der Schweiz inne und ihre berufliche Qualifikation innerhalb der EU erworben.

Ebenso bei Auslandsanträgen, die aus Drittstaaten stammten: Hier hatten ebenfalls nahezu alle Antragstellenden die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates inne und ihre berufliche Qualifikation in einem Drittstaat erworben.

5 Deutsche Referenzberufe bei Auslandsanträgen: überwiegend im reglementierten Bereich

Der sogenannte deutsche Referenzberuf spielt im Anerkennungsverfahren eine zentrale Rolle. Seine Festlegung ist Grundvoraussetzung für die Antragstellung und die Durchführung des Anerkennungsverfahrens. An ihm wird die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation gemessen. Dazu werden die Inhalte der ausländischen Berufsqualifikation (ggf. unter Hinzunahme erworbener Berufserfahrung) auf wesentliche Unterschiede zu der jeweils aktuell gültigen deutschen Ausbildungs- oder Studienordnung geprüft.

Anerkennung als Option vs. Anerkennung als Bedingung

Die Frage, ob ein Anerkennungsverfahren optional oder obligatorisch ist, entscheidet sich in erster Linie am deutschen Referenzberuf.

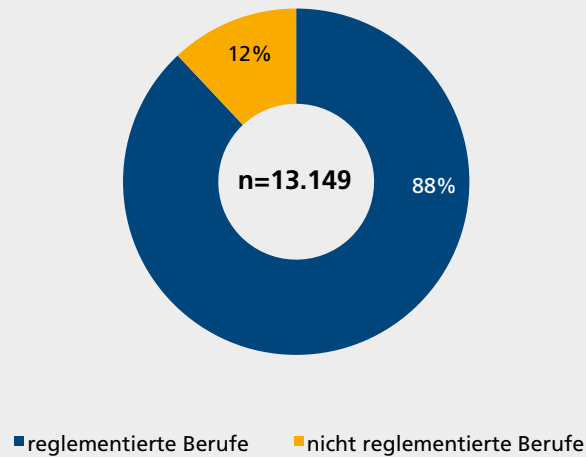
Berufe, die in Deutschland reglementiert sind (bspw. Arzt/Ärztin oder Gesundheits- und Krankenpfleger/-in), dürfen grundsätzlich nur dann vollumfänglich ausgeübt werden, wenn die im Ausland erworbene Berufsqualifikation die volle Gleichwertigkeit mit dem deutschen Referenzberuf aufweist. Ein Anerkennungsverfahren ist in diesen Fällen obligatorisch. Dies gilt sowohl für im In- als auch im Ausland lebende Fachkräfte mit ausländischer Berufsqualifikation.

Berufe, die nicht reglementiert sind, können im Prinzip auch ohne ein Anerkennungsverfahren ausgeübt werden. Ein solches Verfahren zu durchlaufen, hilft aber dabei, die Qualifikation transparent zu machen und bspw. dadurch die Chance auf eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu erhöhen (vgl. BMBF 2014, S. 21f.; vgl. EKERT u. a. 2017).

Wie in Kapitel 1 beschrieben, kann die Anerkennung im Rahmen der Erwerbsmigration für im Ausland lebende Drittstaatsangehörige allerdings auch bei nicht reglementierten Berufen obligatorisch sein, nämlich dann, wenn sie Bedingung für einen Aufenthaltstitel ist.

Die Daten der amtlichen Statistik zeigen, dass sich mit 11.511 Anträgen der überwiegende Teil (88 %) aller im Zeitraum 2012 bis 2017 gemeldeten 13.149 Auslandsanträge auf reglementierte Referenzberufe bezogen. Auf den nicht reglementierten Bereich entfielen 1.638 Anträge bzw. zwölf Prozent (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Auslandsanträge nach reglementierten und nicht reglementierten Referenzberufen 2012–2017 (gesamt) (in %)



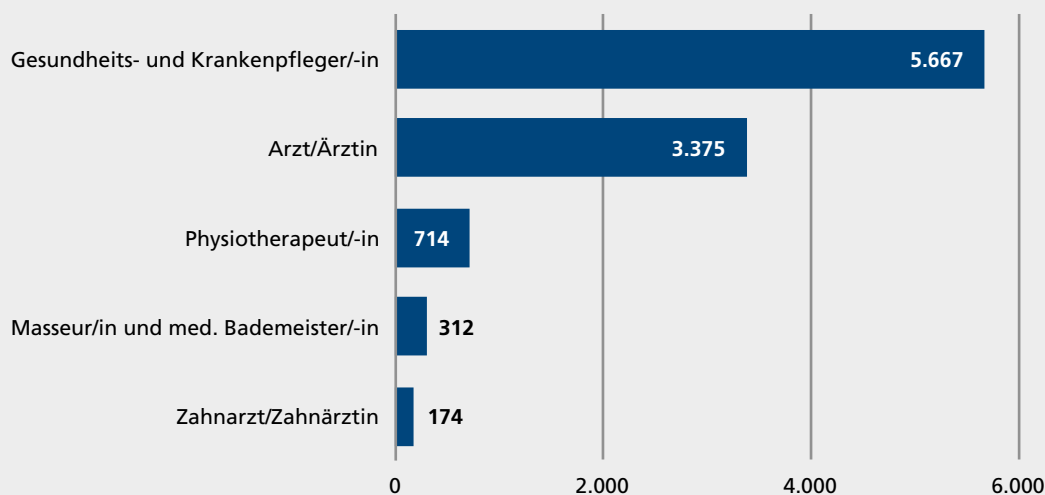
Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnungen und Darstellungen des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

Im reglementierten Bereich wurden die mit Abstand meisten Auslandsanträge zu medizinischen Gesundheitsberufen⁸ gestellt. Dementsprechend finden sich auch die fünf häufigsten deutschen Referenzberufe in dieser Gruppe wieder, allen voran Gesundheits- und Krankenpfleger/-in (5.677 Auslandsanträge) sowie Arzt bzw. Ärztin (3.375 Auslandsanträge). Auf die weiteren Berufe entfielen vergleichsweise wenige Anträge (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5 zeigt die fünf häufigsten reglementierten Berufe der Auslandsanträge. Sie umfassten zusammen 89 Prozent der 11.511 Auslandsanträge im reglementierten Bereich. Eine TOP-10 Liste der Anträge zu reglementierten Referenzberufen differenziert nach dem Herkunftsland der Auslandsanträge (EU- bzw. Drittstaaten) findet sich im Anhang (vgl. Tabelle A1).

⁸ Bei den hier und im Folgenden benannten Gruppen handelt es sich um die Berufshauptgruppen (2-Steller) der Klassifikation der Berufe (KIdB 2010).

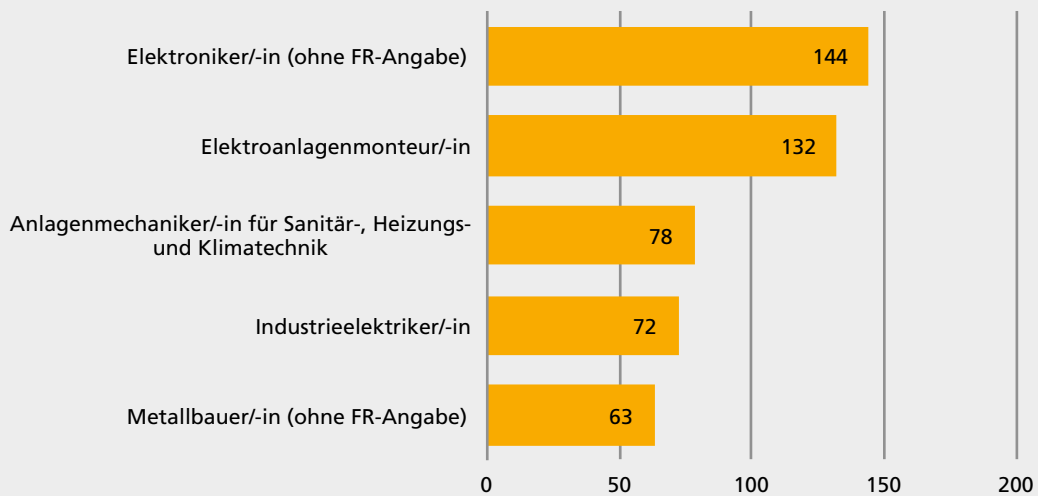
Abbildung 5: TOP-5 der reglementierten Referenzberufe bei Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) (absolut)



Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellungen des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

Im nicht reglementierten Bereich verteilten sich die Anträge breiter auf die verschiedenen Berufsgruppen und Referenzberufe als im reglementierten Bereich. Dies zeigt sich auch daran, dass die in Abbildung 6 dargestellten fünf häufigsten Referenzberufe lediglich 30 Prozent der insgesamt 1.638 Auslandsanträge im nicht reglementierten Bereich umfassten. Am häufigsten entfielen die Anträge auf Mechatronik-, Energie- und Elektroberufe, darunter in erster Linie auf Elektroniker/-in (144 Auslandsanträge) und Elektroanlagenmonteur/-in (132 Auslandsanträge). Zu allen weiteren nicht reglementierten Referenzberufen lagen Antragszahlen im maximal zweistelligen Bereich vor. Eine TOP-10 Liste der Anträge zu Referenzberufen im nicht reglementierten Bereich differenziert nach Herkunft der Auslandsanträge (EU- bzw. Drittstaaten) findet sich ebenfalls im Anhang (vgl. Tabelle A2).

Abbildung 6: TOP-5 der nicht reglementierten Referenzberufe bei Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) (absolut)



Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellung des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

Exkurs: Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Kontext der Positivliste

Zu den soeben dargestellten Referenzberufen gehören eine Reihe Berufe, in denen es einen Fachkräftemangel oder zumindest Anzeichen für einen Fachkräftengpass gibt, wie etwa bei Arzt/Ärztin, Gesundheits- und Krankenpfleger/-in, Elektroniker/-in oder Elektroanlagenmonteur/-in (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2018). Die drei zuletzt genannten werden derzeit auch auf der Positivliste der Bundesagentur für Arbeit (Stand: August 2018) geführt. Die Positivliste resultiert aus der zum 1. Juli 2013 in Kraft getretenen Beschäftigungsverordnung (BeschV). Die Liste umfasst Aus- und Weiterbildungsberufe, in denen ein Fachkräftengpass diagnostiziert ist und wird bei Bedarf halbjährlich aktualisiert. Sie ist Bestandteil eines Regulierungsinstrumentes für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte, die Staatsangehörige eines Drittstaates sind und in Deutschland in einem „staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf“ (§ 6 Abs. 2 BeschV) arbeiten möchten, bei dem andere Aufenthaltstitel wie bspw. die EU-Blue-Card für Hochqualifizierte nicht greifen. Neben der Tatsache, dass die Fachkräfte für die Erwerbsmigration über eine berufliche Qualifikation verfügen müssen, die auf der Positivliste geführt wird, und die Bundesagentur für Arbeit (BA) ihre Zustimmung erteilen muss, ist die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation Voraussetzung für die Erlangung eines entsprechenden Aufenthaltstitels. Dies ist insofern hervorzuheben, als es sich bei den auf der Positivliste geführten Berufen überwiegend um nicht reglementierte Berufe handelt. Wie oben bereits beschrieben, ist die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation hier in der Regel für die Berufsausübung nicht obligatorisch (siehe Infokasten „Anerkennung als Option vs. Anerkennung als Bedingung“), in der soeben skizzierten Konstellation hingegen schon.

Vergegenwärtigt man sich die Regelungen für die Erwerbsmigration von Fachkräften aus Drittstaaten – bspw. EU-Blue Card für Hochqualifizierte und Positivliste für Ausbildungsberufe – so stellt sich die Frage, ob sich entsprechend viele Auslandsanträge von Staatsangehörigen eines Drittstaates auch auf die entsprechenden Berufe bezogen. Ein Abgleich der Daten der amtlichen Statistik mit der Positivliste bestätigt dies weitgehend: So wurde bei 71 Prozent der Auslandsanträge von Drittstaatsangehörigen der Referenzberuf auf mindestens einer der seit 2013 veröffentlichten Positivlisten geführt. Allen voran stand dabei der Beruf Gesundheits- und Krankenpfleger/-in, gefolgt von Elektroanlagenmonteur/-in und Physiotherapeut/-in. Bei sechs Prozent der Anträge lag keine Überschneidung des Referenzberufes mit einer der Positivlisten vor. Weitere 22 Prozent der Anträge bezogen sich auf akademische Heilberufe, die nicht auf der Positivliste geführt werden, da für sie andere Regelungen bei der Erwerbsmigration greifen (bspw. EU-Blue Card). Darunter befanden sich vor allem der Referenzberuf Arzt/Ärztin, gefolgt von Zahnarzt/-ärztin und Apotheker/-in.

6 Ausgang der Anerkennungsverfahren bei Auslandsanträgen: Verfahren überwiegend positiv beschieden

Nicht nur die Länder, aus denen die Auslandsanträge stammten, sowie die Referenzberufe, zu denen sie gestellt wurden, sind für die Gesamtbetrachtung relevant, sondern auch die Frage, wie die Anerkennungsverfahren der Auslandsanträge beschieden wurden: Waren die beruflichen Qualifikationen der im Ausland lebenden Fachkräfte oftmals gleichwertig mit dem deutschen Referenzberuf oder wiesen sie häufig wesentliche Unterschiede auf?

Dabei ist – unabhängig davon, ob es sich um In- oder Auslandsanträge handelt – zu beachten, dass EU-spezifische Regelungen bei der Gleichwertigkeitsprüfung greifen können. Dies ist bei den sogenannten „Sektorenberufen“ der Fall. Dabei handelt es sich um die reglementierten Berufe Arzt/Ärztin, Zahnarzt/-ärztin, Tierarzt/-ärztin, Apotheker/-in, Gesundheits- und Krankenpfleger/-in sowie Hebamme/Entbindungspfleger. Wurde die berufliche Qualifikation zu einem dieser Berufe in einem Land der EU erworben, wird bei der Gleichwertigkeitsprüfung meist die automatische Anerkennung nach der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG) angewandt.

Daher werden die Verfahren der Auslandsanträge im Folgenden nach dem Rechtsraum des Ausbildungsstaates (Drittstaaten bzw. EU) unterschieden (s.a. Infokasten „Schnittmenge der Rechtsräume bei Ausbildungsstaat, Staatsangehörigkeit Herkunftsland des Antrags“, S. 15).

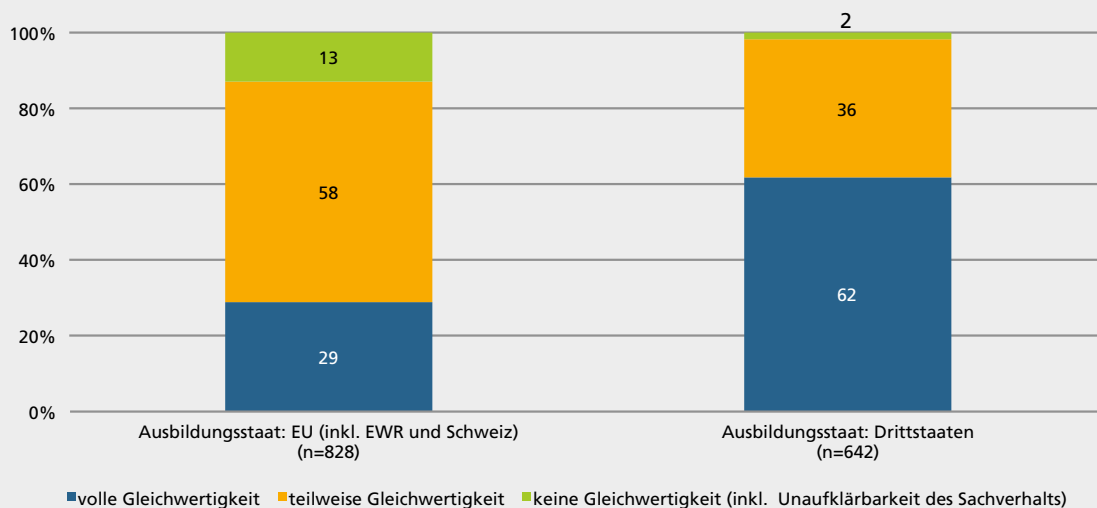
Zunächst werden die Verfahren zu Auslandsanträgen im nicht reglementierten Bereich betrachtet: Insgesamt meldeten die zuständigen Stellen bei Verfahren zu EU-Abschlüssen im Zeitraum 2012 bis 2017 etwas mehr als 800 beschiedene Verfahren, zu Drittstaatsabschlüssen fast 650⁹. Bei zuletzt genannten endeten die Verfahren mit 62 Prozent überwiegend mit einem Bescheid über die volle Gleichwertigkeit, bei weiteren 36 Prozent konnte eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt werden. Um die Bedingung – die volle Gleichwertigkeit – der für Erwerbsmigration entscheidenden Aufenthaltstitel erfüllen zu können, dürfte in diesen Fällen zunächst die Absolvierung einer Anpassungsqualifizierung notwendig sein¹⁰. Der Anteil an Verfahren, die ohne Gleichwertigkeit (inkl. Unaufklärbarkeit des Sachverhalts) endeten, lag im niedrigen einstelligen Bereich. Bei Verfahren zu EU-Abschlüssen wurde hingegen mit 58 Prozent mehrheitlich eine teilweise Gleichwertigkeit ausgesprochen. 29 Prozent der be-

9 Verfahren zu nicht reglementierten Berufen sind einstufig, d.h. sie sind mit der Ausstellung des ersten rechtsmittelfähigen Bescheides abgeschlossen. Dementsprechend wird bei nicht reglementierten Berufen nur ein Bescheid pro Verfahren erstellt. Eine Ausnahme stellen Verfahren dar, bei denen Rechtsbehelf eingelegt und diesem stattgegeben wird. In diesem Fall wird im Zuge der erneuten Prüfung ein zweiter Bescheid ausgestellt. Diese Konstellation wurde aber in der amtlichen Statistik bei den Verfahren zu Auslandsanträgen bisher nicht gemeldet. Daher ist es an dieser Stelle legitim, die Verfahrensausgänge über die Jahre hinweg aufzuaddieren, da keine Gefahr für eine Doppelzählung besteht.

10 Den mit voller Gleichwertigkeit beschiedenen Verfahren kann ebenfalls eine Anpassungsqualifizierung vorausgegangen sein, nämlich dann, wenn zunächst eine teilweise Gleichwertigkeit beschieden wurde. Nach erfolgreicher Absolvierung der Anpassungsqualifizierung muss aber im nicht reglementierten Bereich aufgrund der Einstufigkeit des Verfahrens erneut ein Antrag auf Anerkennung gestellt werden. Dieser wird dann auch als neuer Antrag bzw. neues Verfahren in der amtlichen Statistik gezählt. Eine Analyse, in wie vielen Fällen der vollen Gleichwertigkeit im nicht reglementierten Bereich die Absolvierung einer Anpassungsqualifizierung vorangegangen ist, ist nicht möglich.

schiedenen Verfahren endeten hier mit einer vollen, 13 Prozent ohne Gleichwertigkeit (inkl. Unaufklärbarkeit des Sachverhalts) (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) bei nicht reglementierten Berufen nach Ausbildungsstaat (kategorisiert) (in %)

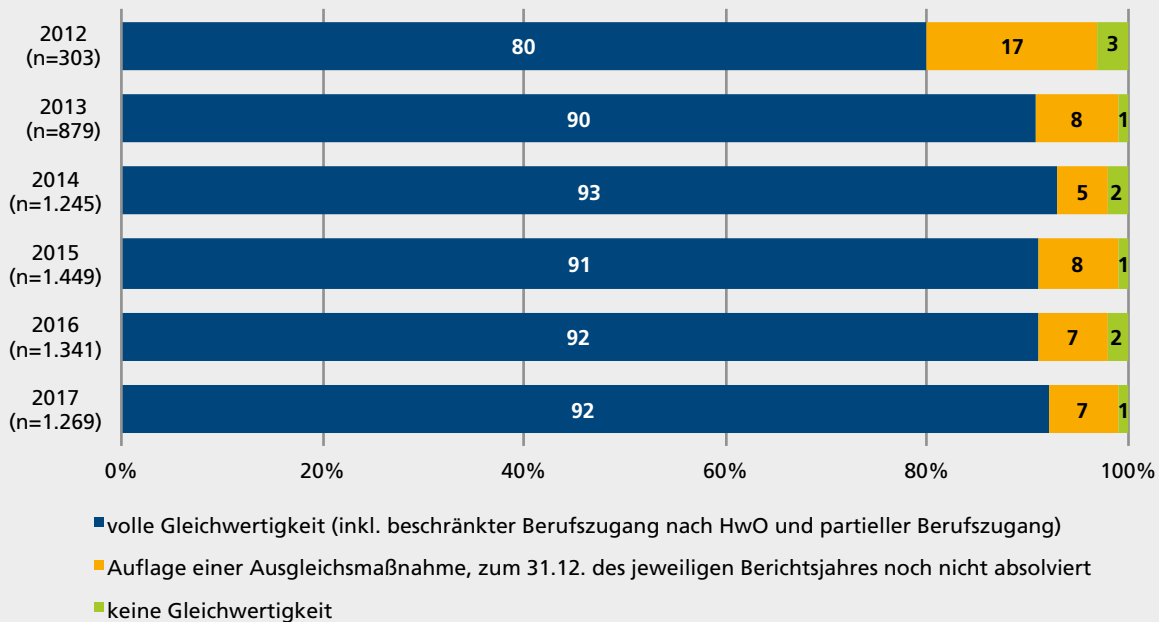


Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellungen des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

Im reglementierten Bereich wurden Verfahren zu Auslandsanträgen mit EU-Abschlüssen seit Inkrafttreten des Gesetzes jährlich nahezu vollständig mit voller Gleichwertigkeit beschieden, die Anteile lagen mit Ausnahme des Berichtsjahres 2012 bei mehr als 90 Prozent¹¹. Die Feststellung der vollen Gleichwertigkeit basierte hauptsächlich auf der automatischen Anerkennung für Sektorenberufe nach der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG) bzw. auf reiner Dokumentenprüfung. Verfahren, bei denen durch die erfolgreiche Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme eine volle Gleichwertigkeit bescheinigt wurde, lagen bei EU-Abschlüssen selten vor. Dementsprechend niedrig ist der Anteil an Verfahren, bei denen ein Bescheid mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme erging, die zum 31. Dezember des jeweiligen Berichtsjahres noch nicht abschließend absolviert war. Nach der erfolgreichen Absolvierung kann auch hier die volle Gleichwertigkeit ausgesprochen werden. Der Anteil an Verfahren, die ohne Gleichwertigkeit endeten, bewegte sich im niedrigen einstelligen prozentualen Bereich. Die Anzahl der jährlich gemeldeten beschiedenen Verfahren lag zwischen rund 300 im Jahr 2012 und einem Höchstwert von rund 1.450 in 2016 (vgl. Abbildung 8).

¹¹ Verfahren zu reglementierten Berufen können zweistufig sein, nämlich dann, wenn im ersten Schritt ein Bescheid über die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme ergeht. Nach erfolgreicher Absolvierung wird dann im zweiten Schritt die volle Gleichwertigkeit beschieden. Handelt es sich um ein überjähriges Verfahren, meldet die zuständige Stelle zunächst die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme, die zum Ende des Berichtsjahres noch nicht absolviert wurde. Wird die Auflage erfüllt, ergeht bspw. im darauffolgenden Jahr die Meldung über die volle Gleichwertigkeit. Bei diesen Fällen liegen in der amtlichen Statistik zwei Bescheide für ein Verfahren vor. Die Aufzählung der beschiedenen Verfahren über die Jahre hinweg würde daher zu einer Doppelzählung führen, weshalb an dieser Stelle darauf verzichtet wird und die Verfahrensausgänge für die einzelnen Berichtsjahre aufgeführt sind.

Abbildung 8: Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen bei reglementierten Berufen mit EU-Abschlüssen (inkl. EWR und Schweiz) 2012–2017 (in %)

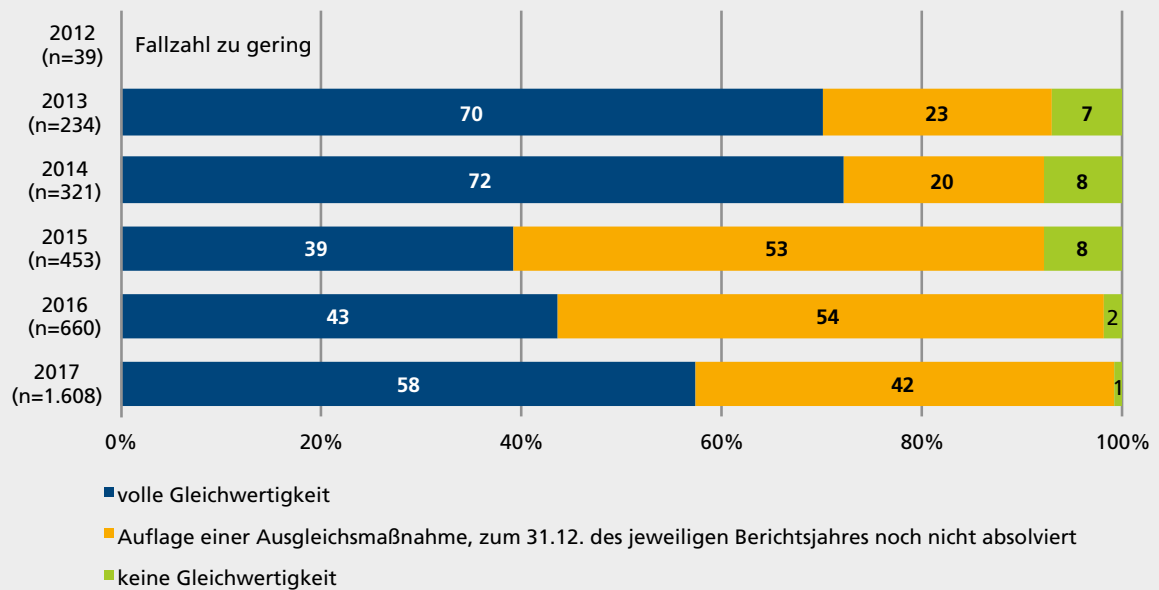


Quelle: Amtliche Statistik 2012–2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellungen des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

Bei beschiedenen Verfahren zu Auslandsanträgen mit Drittstaatsabschlüssen wird eine anders gelagerte Verteilung deutlich: Zwar wurde - mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2016 – ebenfalls mehrheitlich die volle Gleichwertigkeit ausgesprochen. Der Anteil lag aber mit maximal 72 Prozent (in 2014) unter dem der beschiedenen Verfahren zu EU-Abschlüssen. Die Feststellung der vollen Gleichwertigkeit basierte bei etwa 40 Prozent der positiv beschiedenen Verfahren auf erfolgreicher Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme, bei etwa 60 Prozent auf reiner Dokumentenprüfung.

Ab 2015 wurden Verfahren auch verstärkt mit der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme beschiedenen, die zum 31. Dezember des jeweiligen Berichtsjahres noch nicht absolviert war. Nach erfolgreicher Absolvierung kann auch hier die volle Gleichwertigkeit erteilt und ggf. ein entsprechender Aufenthaltstitel im Rahmen der Erwerbsmigration bewilligt werden. Weniger als zehn Prozent der Verfahren endeten ohne Gleichwertigkeit (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Ausgang der Verfahren zu Auslandsanträgen bei reglementierten Berufen mit Drittstaatsabschlüssen 2012-2017 (in %)



Quelle: Amtliche Statistik 2012-2017 nach § 17 BQFG; Berechnung und Darstellungen des BIBB. Weitere Erläuterungen sind Fußnote 6 zu entnehmen.

7 Zusammenfassung und Ausblick

Der vorliegende Beitrag präsentiert erste ausgewählte Ergebnisse zu den im Zeitraum 2012 bis 2017 gemeldeten Auslandsanträgen für bundesrechtlich geregelte Berufe. Dabei wird deutlich, dass die meisten Anträge aus dem europäischen Ausland stammten, häufig auch aus unmittelbar an Deutschland grenzenden Staaten. Der größte Teil der Anträge bezog sich auf reglementierte Berufe. Unter den Referenzberufen waren mitunter Berufe, die auf der Positivliste der BA geführt werden. Die Verfahren wurden insgesamt überwiegend mit voller oder teilweiser Gleichwertigkeit bzw. der Auflage einer Ausgleichsmaßnahme beschieden. Es zeigten sich dabei sowohl Unterschiede zwischen Verfahren zu reglementierten und nicht reglementierten Berufen, also auch zwischen Verfahren zu EU- und Drittstaatsabschlüssen.

Das Ziel dieses Beitrags war die Realisierung eines ersten Gesamtüberblicks anhand der Daten aus der amtlichen Statistik gemäß § 17 BQFG. Daraus resultiert aber auch eine Reihe an Fragen, denen es nachzugehen gilt und auf die die amtliche Statistik keine Antwort geben kann. Einige davon wurden bereits im Text erwähnt. Dazu gehört etwa, wie die regionale Konzentration der Auslandsanträge sowohl bei EU- als auch bei Drittstaaten zu erklären ist, welche Rolle organisierte Fachkräftevermittlung bzw. Vermittlungsabsprachen spielen und wie es um die tatsächliche Migration nach Deutschland bzw. den Eintritt der Antragstellenden in den deutschen Arbeitsmarkt im Nachgang des Anerkennungsverfahrens bestellt ist.

Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, welche Faktoren die Antragstellung aus dem Ausland fördern und welche sie hemmen können. Auch spezielle Herausforderungen bei der Durchführung der Anerkennungsverfahren zu Auslandsanträgen sollten identifiziert werden. Nicht zuletzt ist es in Hinblick auf Fachkräftegewinnung in Drittstaaten unabdingbar, auch die Schnittstelle von Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und Zuwanderungsrecht tiefergehend zu betrachten.

Die Analyse der derzeitigen Situation der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen vom Ausland aus sowie der Schnittstelle Anerkennung und Zuwanderung befindet sich derzeit noch in einer frühen Phase. Für die systematische Erarbeitung und Identifikation von Handlungsbedarfen sowie möglichen Lösungsansätzen sind weitere Untersuchungen und die Bereitstellung entsprechender Informationen für die Fachöffentlichkeit notwendig. Das Anerkennungsmonitoring beim BIBB arbeitet daher aktuell an einer weiteren Untersuchung, die vornehmlich auf der Auswertung qualitativer Experteninterviews beruht und sich u.a. auch mit den soeben skizzierten Fragen beschäftigt. Die Vorabveröffentlichung dazu ist bereits verfügbar (vgl. BEST, ERBE, SCHMITZ u.a. 2019).

Literatur

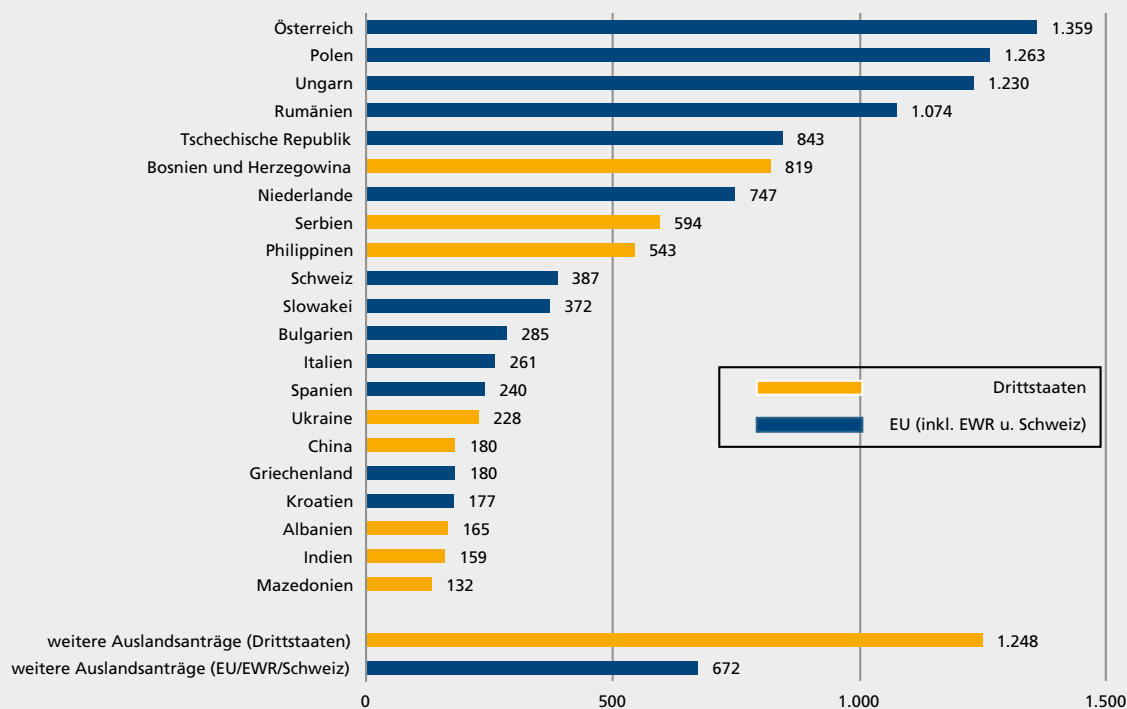
- BEST, ULRICH; ERBE, JESSICA; SCHMITZ, NADJA u. a.: Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderung bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. (Vorabfassung). Bonn 2019. URL: www.bibb.de/anererkennung-einwanderungs-prozess (Stand: 25.01.2019)
- BRÜCKER, Herbert: Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Aktuelle Berichte 3/2015. Nürnberg 2015
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): Fachkräfteengpassanalyse Juni 2018. 2018. – URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Fachkraeftebedarf-Stellen/Fachkraefte/BA-FK-Engpassanalyse-2018-06.pdf> (Stand: 28.11.2018)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes – Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. 2012 – URL: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf (Stand: 27.02.2018)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014. 2014 – URL: https://www.bmbf.de/pub/bericht_anerkennungsgesetz_2014.pdf (Stand: 27.02.2018)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. 2015 – URL: https://www.bmbf.de/pub/bericht_zum_anerkennungsgesetz_2015.pdf (Stand: 27.02.2018)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016. 2016 – URL: https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2016.pdf (Stand: 27.02.2018)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. 2017 – URL: https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2017.pdf (Stand: 27.02.2018)
- CDU; CSU; SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin 2018. – URL: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf (Stand: 18.07.2018)
- EKERT, Stefan; LARSEN, Christa u. a.: Evaluation des Anerkennungsgesetzes 2017. Endbericht. – URL: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/Evaluationsbericht_2017_InterVal_IWAK.pdf (Stand: 05.07.2018)
- FUCHS, Johann; KUBIS, Alexander: Demographie und Fachkräftemangel: Warum Deutschland qualifizierte Zuwanderung braucht. In: BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.), Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Gütersloh 2017
- IQ FACHSTELLE BERATUNG UND QUALIFIZIERUNG; IQ FACHSTELLE EINWANDERUNG (Hrsg.): Leitfaden zu § 17a Aufenthaltsgesetz. Nürnberg, Berlin 2017 – URL: http://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Bilder/Fachstelle_Beratung_und_Qualifizierung/Leitfaden/IQ_Leitfaden_Aufenthaltsgesetz_DIGITAL_final.pdf (Stand: 27.02.2018)
- MAIER, Tobias; ZIKA, Gerd u. a.: Die Bevölkerung wächst – Engpässe bei fachlichen Tätigkeiten bleiben aber dennoch bestehen. BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2035 unter Berücksichtigung der Zuwanderung Geflüchteter. BIBB-Report 3. Bonn 2016

SCHMITZ, Nadja: Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2017. Bonn 2018 – URL: <https://www.erkennung-in-deutschland.de/images/content/Medien/2018-Auswertung-Amtliche-Statistik-2017.pdf> (Stand: 18.09.2018)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistik nach § 17 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Wiesbaden 2016 – URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Qualitaetsberichte/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Berufsqualifikation.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 29.06.2018)

Anhang

Abbildung A1: Top 20 der Herkunftsländer der Auslandsanträge 2012–2017 (gesamt) (absolut)



Quelle: Amtliche Statistik nach § 17 BQFG 2012–2017, Berechnung und Darstellung des BIBB. Aus Datenschutzgründen sind alle Daten (Absolutwerte) jeweils auf ein Vielfaches von drei gerundet. Der Gesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Prozentangaben wurden auf Basis der nicht gerundeten Echtwerte berechnet. Für das erste Berichtsjahr 2012 wurden die für die Anerkennung zuständigen Stellen in einigen Fällen erst im Laufe des Berichtsjahres bestimmt und mussten ihre Berichtssysteme neu aufbauen. Daher sind die Meldungen möglicherweise nicht in allen Fällen vollumfänglich und termingerecht erfolgt. Für das Berichtsjahr 2013 erfolgte die Meldung einiger Berichtsstellen unvollständig und fehlerhaft. Insofern ist das Bundesergebnis als Untergrenze zu betrachten. Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen. Für die Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein liegt für das Berichtsjahr 2016 eine Untererfassung in niedriger dreistelliger Höhe im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe vor. Es ist von einer Untererfassung der Auslandsanträge auszugehen (s. Infokasten „Auslandsanträge“, S. 10).

Tabelle A1: TOP 10 der reglementierten Referenzberufe bei Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) nach Herkunft der Anträge (absolut)

Auslandsanträge aus EU-Staaten			Auslandsanträge aus Drittstaaten		
Deutscher Referenzberuf (reglementiert)		Anträge 2012–2017 (gesamt)	Deutscher Referenzberuf (reglementiert)		Anträge 2012–2017 (gesamt)
1.	Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	3.672	1.	Gesundheits- und Krankenpfleger/-in	1.995
2.	Arzt/Ärztin	2.436	2.	Arzt/Ärztin	939
3.	Physiotherapeut/-in	582	3.	Physiotherapeut/-in	132
4.	Masseur/-in und medizinische/-r Bademeister/-in	303	4.	Altenpfleger/-in	90
5.	Zahnarzt/Zahnärztin	135	5.	Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/-in	39
				Zahnarzt/Zahnärztin	39
6.	Apotheker/-in	129	6.	Medizinisch-technische(r) Radiologiesassistent/-in	30
7.	Tierarzt/Tierärztin	114	7.	Medizinisch-technische(r) Laboratoriumsassistent/-in	27
				Apotheker/-in	27
8.	Hebamme/Entbindungspfleger	105	8.	Hebamme/Entbindungspfleger	24
9.	Medizinisch-technische(r) Radiologieassistent/-in	102	9.	Pharmazeutisch-technische(r) Assistent/-in (ab 2013)	12
10.	Ergotherapeut/-in	99	10.	Masseur/-in und medizinische/r Bademeister/-in	6
				Tierarzt/Tierärztin	6
				Logopäde/Logopädin	6
weitere Anträge		450	weitere Anträge		18
Gesamt		8.127	Gesamt		3.387

Quelle: Amtliche Statistik nach § 17 BQFG 2012–2017, Berechnung und Darstellung des BIBB. Aus Datenschutzgründen sind alle Daten (Absolutwerte) jeweils auf ein Vielfaches von drei gerundet. Der Gesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Prozentangaben wurden auf Basis der nicht gerundeten Echtwerte berechnet. Für das erste Berichtsjahr 2012 wurden die für die Anerkennung zuständigen Stellen in einigen Fällen erst im Laufe des Berichtsjahres bestimmt und mussten ihre Berichtssysteme neu aufbauen. Daher sind die Meldungen möglicherweise nicht in allen Fällen vollumfänglich und termingerecht erfolgt. Für das Berichtsjahr 2013 erfolgte die Meldung einiger Berichtsstellen unvollständig und fehlerhaft. Insofern ist das Bundesergebnis als Untergrenze zu betrachten. Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen. Für die Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein liegt für das Berichtsjahr 2016 eine Untererfassung in niedriger dreistelliger Höhe im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe vor. Es ist von einer Untererfassung der Auslandsanträge auszugehen (s. Infokasten „Auslandsanträge“, S. 10).

Tabelle A2: TOP 10 der nicht reglementierten Referenzberufe bei Auslandsanträgen 2012–2017 (gesamt) nach Herkunft der Anträge (absolut)

Auslandsanträge aus EU-Staaten			Auslandsanträge aus Drittstaaten		
	Deutscher Referenzberuf (nicht reglementiert)	Anträge 2012–2017 (gesamt)		Deutscher Referenzberuf (nicht reglementiert)	Anträge 2012–2017 (gesamt)
1.	Elektroniker/-in (ohne FR-Angabe)	78	1.	Elektroanlagenmonteur/-in	93
2.	Maurer/-in	54	2.	Elektroniker/-in (ohne FR-Angabe)	69
	Metallbauer/-in (ohne FR-Angabe)	54			
3.	Anlagenmechaniker/-in für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik	48	3.	Industrielektriker/-in (ohne FR-Angabe)	57
4.	Elektroanlagenmonteur/-in	39	4.	Elektroniker/-in für Betriebstechnik Fluggerätemechaniker/-in (ohne FR-Angabe)	36
5.	Maler/in und Lackierer/-in (ohne FR-Angabe)	33	5.	Anlagenmechaniker/-in für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik	36
6.	Zimmerer/Zimmerin	30	6.	Fachkraft für Metalltechnik (ohne FR-Angabe)	27
	Straßenbauer/-in	30			
	Fachinformatiker/-in (ohne FR-Angabe)	30			
7.	Tischler/-in	27	7.	Elektroniker/-in für Automatisierungstechnik	21
8.	Kraftfahrzeugmechatroniker/-in (ab 2013)	21	8.	Mechatroniker/-in	18
	Kaufmann/Kauffrau für Büromanagement (ab 2014)	21		Fachinformatiker/-in (ohne FR-Angaben)	18
	Elektroniker/-in für Betriebstechnik	21			
9.	Dachdecker/-in (ab 2016)	18	9.	Kraftfahrzeugmechatroniker/-in (ab 2013)	15
	Elektroniker/in für Geräte und Systeme	18		Elektroniker/-in für Informations- und Systemtechnik (ab 2013)	15
				Koch/Köchin	15
		Elektroniker/-in für Geräte und Systeme		15	
10.	Industrielektriker/-in (ohne FR-Angabe)	15	10.	Industriemechaniker/-in	12
	Stuckateur/-in	15		Technische(r) Produktdesigner/-in (ohne FR-Angabe)	12
	Industriemechaniker/-in	15			
weitere Anträge		393	weitere Anträge		192
Gesamt		957	Gesamt		681

Quelle: Amtliche Statistik nach § 17 BQFG 2012–2017, Berechnung und Darstellung des BIBB. Aus Datenschutzgründen sind alle Daten (Absolutwerte) jeweils auf ein Vielfaches von drei gerundet. Der Gesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Prozentangaben wurden auf Basis der nicht gerundeten Echtwerte berechnet. Für das erste Berichtsjahr 2012 wurden die für die Anerkennung zuständigen Stellen in einigen Fällen erst im Laufe des Berichtsjahres bestimmt und mussten ihre Berichtssysteme neu aufbauen. Daher sind die Meldungen möglicherweise nicht in allen Fällen vollumfänglich und termingerecht erfolgt. Für das Berichtsjahr 2013 erfolgte die Meldung einiger Berichtsstellen unvollständig und fehlerhaft. Insofern ist das Bundesergebnis als Untergrenze zu betrachten. Für Bremen liegen keine Daten für das Jahr 2015 vor. Daher wurden für dieses Bundesland die Angaben von 2014 übernommen. Für die Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein liegt für das Berichtsjahr 2016 eine Untererfassung in niedriger dreistelliger Höhe im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe vor. Es ist von einer Untererfassung der Auslandsanträge auszugehen (s. Infokasten „Auslandsanträge“, S. 10).

Autorin/Autor

Nadja Schmitz

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bundesinstitut für Berufsbildung

Arbeitsbereich: Qualifikation, berufliche Integration und Erwerbstätigkeit

E-Mail: nadja.schmitz@bibb.de

Stefan Winnige

Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesinstitut für Berufsbildung

Arbeitsbereich: Qualifikation, berufliche Integration und Erwerbstätigkeit

E-Mail: winnige@bibb.de

Abstract

Am 1. April 2012 trat das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft. Es ermöglicht die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation unabhängig von Staatsangehörigkeit, Ausbildungsstaat, Aufenthaltsstatus und Wohnort. Dementsprechend können auch Personen aus dem Ausland heraus einen Antrag auf Anerkennung ihrer Berufsqualifikation stellen. Sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes und vor dem Hintergrund derzeit geführter Debatten über ein neues Fachkräftezuwanderungsgesetz stellt sich die Frage, wie häufig diese Möglichkeit bereits in Anspruch genommen wurde. Der Beitrag liefert dazu einen ersten Überblick anhand der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG und zeigt, dass es noch einer Reihe an Fragen bei der Analyse der derzeitigen Situation nachzugehen gilt.



Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon (02 28) 107-0

Internet: www.bibb.de
E-Mail: zentrale@bibb.de

Bundesinstitut
für Berufsbildung **BiBB** ▶

- ▶ Forschen
- ▶ Beraten
- ▶ Zukunft gestalten