
Gemeinsame Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder Abschlussbericht

Berlin/Frankfurt, 29. März 2019

Auftraggeber

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr,
Landwirtschaft und Weinbau,
Rheinland-Pfalz
Stiftstraße 9
55116 Mainz

Autor und Autorinnen

Dr. Stefan Ekert
Dr. Christa Larsen
Dipl.-Soz. Kristin Otto
Lisa Poel, M.A.
Lisa Schäfer, M.A.

Auftragnehmer

INTERVAL GmbH
Habersaathstraße 58
10115 Berlin
www.interval-berlin.de

Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur
Zentrum der Goethe-Universität Frankfurt am Main
Senckenberganlage 31
60325 Frankfurt am Main
www.iwak-frankfurt.de

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung, Auftrag und Vorgehen der Evaluation.....	1
1.1	Einleitung.....	1
1.2	Aufgaben und Ziele der Evaluation.....	3
1.3	Methodisches Vorgehen im Überblick.....	4
1.4	Gliederung des Berichts.....	5
2	Analyse der rechtlichen Möglichkeiten auf ein Anerkennungsverfahren – Ein Vorher-Nacher-Vergleich	6
2.1	Methodisches Vorgehen und Herausforderungen.....	6
2.2	Analyseergebnisse für die zu untersuchenden Berufe und Berufsgruppen.....	9
2.2.1	Lehrer/Lehrerin.....	9
2.2.2	Ingenieur/Ingenieurin und Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin	13
2.2.3	Sozialpädagoge/Sozialpädagogin.....	17
2.2.4	Erzieher/Erzieherin.....	20
2.2.5	Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin.....	23
2.2.6	Gesamtheit der schulischen Ausbildungsberufe	26
2.3	Zusammenfassung der Analyseergebnisse zum Vorher-Nachher-Vergleich.....	26
3	Auswertung der amtlichen Statistik zur Abbildung des Anerkennungsgeschehens in den ausgewählten Berufen.....	28
3.1	Methodisches Vorgehen, Datenbasis und Herausforderungen	28
3.2	Trends und Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen.....	29
3.2.1	Trends und Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen im Hinblick auf die gestellten Neuanträge.....	29
3.2.2	Verfahrensdauern.....	36
3.2.3	Trends und Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen im Hinblick auf die Verfahrensergebnisse.....	38
3.3	Gesamtschau der Befunde der statistischen Analyse.....	46

4	Wirkungsanalysen zur Identifikation von Einflussfaktoren auf das Anerkennungsgeschehen	49
4.1	Exploration möglicher Wirkungen länderspezifischer Maßnahmen	49
4.1.1	Methodisches Vorgehen, Datenbasen und Herausforderungen	50
4.1.2	Zusammenfassung der länderspezifischen Abweichungen vom Muster BQFG .	51
4.1.3	Thesen zur Wirksamkeit länderspezifischer Maßnahmen und Test derselben...	53
4.1.3.1	Rückgriff auf Fachrecht versus BQFG.....	53
4.1.3.2	Verzicht auf Beglaubigungen	55
4.1.3.3	Einbezug der ZAB oder anderer Begutachtungsstellen	57
4.1.3.4	Umfang der Beratungsstruktur	59
4.1.3.5	Gebührenhöhe.....	62
4.2	Exploration möglicher Wirkungen weiterer Faktoren mit einem Baseline-Ansatz	63
4.2.1	Methodisches Vorgehen	64
4.2.1.1	Messung der Baseline.....	64
4.2.1.2	Standardisierung als Grundlage für Mustervergleiche zwischen Baseline und unabhängigen Faktoren	65
4.2.2	Exploration von Einflussfaktoren auf die Zahl der Neuanträge	66
4.2.2.1	Einflussfaktor Wirtschaftslage	66
4.2.2.2	Einflussfaktor Arbeitsmarktlage	67
4.2.2.3	Einflussfaktor Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft	68
4.3	Zusammenfassung zu den Wirkungsanalysen.....	70
5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	72
5.1	Auftrag und Vorgehen der Evaluation.....	72
5.2	Zentrale Ergebnisse	73
5.3	Schlussfolgerungen	77
6	Literaturverzeichnis	80

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Lehrer/Lehrerin.....	12
Tabelle 2:	Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Ingenieur/Ingenieurin.....	15
Tabelle 3:	Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	19
Tabelle 4:	Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Erzieher/Erzieherin.....	22
Tabelle 5:	Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin.....	25
Tabelle 6:	Zahl der gestellten Neuanträge im Jahr 2017 und Deckungsgrad (Anteile) der in der Evaluierung berücksichtigten Berufe differenziert nach reglementierten und nicht reglementierten Berufen.....	29
Tabelle 7:	Zahl der gestellten Neuanträge in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2012 bis 2017.....	31
Tabelle 8:	Anteile der gestellten Neuanträge von Personen differenziert nach Ausbildungsstaaten und Staatsangehörigkeiten in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2016 und 2017	32
Tabelle 9:	Anteil der gestellten Neuanträge von Personen mit Drittstaatenqualifikationen an allen gestellten Neuanträgen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2016 und 2017	33
Tabelle 10:	Anteil der gestellten Neuanträge von Personen mit Wohnsitz im Ausland an allen gestellten Neuanträgen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannbreiten der Anteile zwischen den Bundesländern (min-max).....	34
Tabelle 11:	Anteil der gestellten Neuanträge von Personen mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland an allen gestellten Neuanträgen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannbreiten der Anteile zwischen den Bundesländern (min-max).....	35
Tabelle 12:	Durchschnittliche Bearbeitungsdauern in Kalendertagen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannbreiten zwischen den Bundesländern (min-max).....	37
Tabelle 13:	Durchschnittliche Bearbeitungsdauern in Kalendertagen in den fünf ausgewählten Berufen im Vergleich von EU/EWR/CH- und Drittstaatenabschlüssen im Jahr 2017	38
Tabelle 14:	Anteil der positiven Bescheide in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannbreiten der Anteile zwischen den Bundesländern (min-max).....	39

Tabelle 15:	Zahl der beschiedenen Verfahren in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2012 bis 2017	40
Tabelle 16:	Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Ingenieur/Ingenieurin in den Jahren 2012 bis 2017	41
Tabelle 17:	Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Lehrer/Lehrerin in den Jahren 2012 bis 2017	42
Tabelle 18:	Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin in den Jahren 2012 bis 2017.....	43
Tabelle 19:	Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Erzieher/Erzieherin in den Jahren 2012 bis 2017	44
Tabelle 20:	Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin in den Jahren 2012 bis 2017	45
Tabelle 21:	Zahl der beschiedenen Verfahren für die Gesamtheit der schulischen Ausbildungsberufe in den Jahren 2012 bis 2017.....	46
Tabelle 22:	Regelung der Anerkennung im Fachrecht oder im BQFG nach Bundesländern für ausgewählte Berufe	52
Tabelle 23:	Durchschnittliche Verfahrensdauern bei BQFG-Regelung im Vergleich zu Fachrechtsregelung	54
Tabelle 24:	Durchschnittliche Erfolgsquoten bei BQFG-Regelung im Vergleich zu Fachrechtsregelung	55
Tabelle 25:	Einfluss des möglichen Verzichts auf Beglaubigungen auf die Dauern der Verfahren	56
Tabelle 26:	Einfluss des möglichen Verzichts auf Beglaubigungen auf die Erfolgsquoten.....	56
Tabelle 27:	Einfluss durch den Einbezug der ZAB auf die Dauern der Verfahren	59
Tabelle 28:	Einfluss durch den Einbezug der ZAB auf die Erfolgsquoten	59
Tabelle 29:	Einfluss von zusätzlichem Beratungsangebot auf die Dauern der Verfahren...	60
Tabelle 30:	Einfluss von zusätzlichem Beratungsangebot auf die Erfolgsquoten	61
Tabelle 31:	Verteilungsmuster der standardisierten Zahl der gestellten Neuanträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre), 2017	66
Tabelle 32:	Verteilungsmuster des standardisierten Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigem, 2016	67
Tabelle 33:	Verteilungsmuster der standardisierten Arbeitslosenquote, Jahresdurchschnitt 2017	68
Tabelle 34:	Verteilungsmuster des standardisierten Anteils der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre), 2017.....	69
Tabelle 35:	Verteilungsmuster der standardisierten Zahl der aus dem Ausland zugezogenen ausländischen Personen (15-65 Jahre) pro 1.000 Einwohnern der Bevölkerung (15-65 Jahre), 2017	69

Abbildung 1: Daten des Inkrafttretens der Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern	1
Abbildung 2: Zahl der gestellten Neuanträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre), 2017	64
Abbildung 3: Standardisierungsverfahren	65

1 Einleitung, Auftrag und Vorgehen der Evaluation

1.1 Einleitung

Im Zeitraum von zwei Jahren, zwischen August 2012 und Juli 2014, traten in allen 16 Bundesländern Landesgesetze zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Kraft (im Folgenden Anerkennungsgesetze der Länder).¹

Abbildung 1: Daten des Inkrafttretens der Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern

2012	2013	2014	2015	2016
		Sachsen-Anhalt 1. Juli 2014		
		Schleswig-Holstein 27. Juni 2014		
		Thüringen 1. Mai 2014		
		Berlin 20. Februar 2014		
		Bremen 6. Februar 2014		
		Baden-Württemberg 11. Januar 2014		
		Brandenburg 1. Januar 2014		
		Sachsen 31. Dezember 2013		
		Rheinland-Pfalz 16. Oktober 2013		
	Bayern 1. August 2013			
	Nordrhein-Westfalen 15. Juni 2013			
	Mecklenburg-Vorpommern 29. Dezember 2012			
	Hessen 21. Dezember 2012			
	Niedersachsen 19. Dezember 2012			
	Saarland 30. November 2012			
	Hamburg 1. August 2012			
Bundesgesetz 1. April 2012				

Quelle: Eigene Abbildung nach BMBF 2015, S. 35

© INTERVAL / IWAK 2019

Die jeweils in Artikel 1 der Anerkennungsgesetze der Länder enthaltenden Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG der Länder²) regeln die Feststellung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen mit den entsprechenden landesrechtlich geregelten Referenzqualifikationen bzw. landesrechtlich geregelten Berufen.

Entscheidende Frage jedes Anerkennungsverfahrens ist, ob wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem inländischen Referenzberuf bestehen. Um dies zu beantworten, prüft die jeweils zuständige Stelle im sogenannten

¹ Die Anerkennungsgesetze aller Länder sind Artikelgesetze, die sich aus mehreren Gesetzen bzw. Änderungen bestehender Fachgesetze zusammensetzen. Die jeweiligen Artikel 1 der Anerkennungsgesetze der Länder enthalten die jeweiligen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG) der Länder.

² Die Begriffe „Länder“ und „Bundesländer“ werden im Folgenden synonym verwendet.

Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren anhand vorgelegter Unterlagen (insb. Abschluss- und Arbeitszeugnisse), inwiefern die ausländische Qualifikation dem deutschen Standard in festgelegten Kriterien entspricht. Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem Gleichwertigkeitsbescheid bzw. Anerkennungsbescheid festgehalten, der unterschiedliche Ergebnisse beinhalten kann. Werden keine wesentlichen Unterschiede festgestellt, wird eine „volle Anerkennung“ ausgesprochen.³ Werden wesentliche Unterschiede festgestellt, so kann dies – je nach Ausmaß – zu einer „teilweisen Anerkennung“ oder auch zu einer Ablehnung des Antrags führen. Insbesondere bei reglementierten Berufen können zunächst festgestellte wesentliche Unterschiede durch Ausgleichsmaßnahmen oder Anpassungsqualifizierungen nachträglich ausgeglichen und darüber die volle Anerkennung erreicht werden.⁴

Für Berufe in Zuständigkeit der Länder können Bundesländer Fachgesetze erlassen oder auch bereits bestehende Fachgesetze anpassen und in diesen die Anerkennung ausländischer Qualifikationen im jeweiligen Beruf regeln. Die Regelungen in den Fachgesetzen können von denen im jeweiligen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) des Landes abweichen und tun dies in Teilen auch.

Die BQFG der Länder greifen nur dann, wenn für den landesrechtlich geregelten Beruf kein Fachgesetz mit Anerkennungsregelungen besteht – die Regelungen zur Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen im spezielleren Fachrecht haben Vorrang, wenn die Anwendung des jeweiligen BQFG des Landes darin ausdrücklich ausgeschlossen ist. Das BQFG des Landes ist in diesem Fall gegenüber dem Fachrecht subsidiär. In anderen Fällen ergänzen die BQFG der Länder aber auch Regelungen des Fachrechts.

Die BQFG der Länder basieren auf einem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Mustergesetzentwurf. Die verschiedenen Bundesländer sind diesem Gesetzentwurf in der Regel weitgehend gefolgt, an einigen Stellen aber auch abgewichen.

Nach dem Mustergesetzentwurf ist es die Aufgabe der jeweiligen Landesregierung, die Anwendung und Auswirkungen ihres BQFG zu überprüfen bzw. zu evaluieren. Diese Evaluation wurde 2018 in einem gemeinsamen Auftrag aller 16 Bundesländer ausgeschrieben. Die INTERVAL GmbH und das IWAK - Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur, Zentrum der Goethe-Universität Frankfurt am Main - haben im Mai 2018 den Auftrag dazu erhalten. Für die Evaluation stand ein Zeitraum von ca. 10 Monaten zur Verfügung.

³ Vgl. BIBB (2019). „Anerkennung in Deutschland“. Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Stand Januar 2019.

⁴ Vgl. Ekert, St. / Larsen, C. / Valtin, A. / Schröder, R. / Ornig, N. (2017a). Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Abschlussbericht. Berlin / Frankfurt.

1.2 Aufgaben und Ziele der Evaluation

In § 18 „Evaluation und Bericht“ des zwischen Bund und Ländern abgestimmten Mustergesetzentwurfes für die Landes-BQFG ist festgeschrieben, dass die jeweilige Landesregierung „auf der Grundlage der Statistik nach § 17 (...) die Anwendung und Auswirkungen dieses Gesetzes“ überprüft. Die überwiegende Mehrheit der Bundesländer haben eine derartige Gesetzespassage zur Evaluation in ihren jeweiligen Landes-BQFG aufgenommen. Die Bundesländer, in denen eine entsprechende Passage fehlt, haben sich dem Evaluationsauftrag auf freiwilliger Basis angeschlossen. Vor diesem Hintergrund haben sich alle 16 Bundesländer dazu entschlossen, ihre jeweiligen Anerkennungsgesetze in einer gemeinsamen Evaluation extern überprüfen zu lassen.

Der Evaluationsauftrag wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts erarbeitet und abgestimmt. Er fokussierte auf die fünf bedeutsamsten landesrechtlich geregelten Berufe

- Lehrer/Lehrerin,
- Ingenieur/Ingenieurin sowie Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin,
- Erzieher/Erzieherin,
- Sozialpädagoge/Sozialpädagogin und
- Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin (mit unterschiedlichen Bezeichnungen in den Bundesländern),

sowie auf die Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe.

Im Zentrum der Evaluation standen drei Arbeitspakete:

1. Die Analyse der durch die jeweiligen Anerkennungsgesetze neu geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten für die Antragstellenden in den ausgewählten Berufen. Die rechtliche Lage sollte für verschiedene Teil-Zielgruppen vor- und nach Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze untersucht werden.
2. Eine Analyse der aus der amtlichen Statistik erkennbaren Trends im Anerkennungsgeschehen seit dem – je nach Bundesland unterschiedlichen – ersten Erhebungsjahr im Überblick für die ausgewählten fünf Berufe sowie die Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe. Grundlage ist die amtliche Statistik nach § 17 BQFG-Mustergesetz, auf welche auch ein Großteil der Fachgesetze verweist.
3. Die Überprüfung der vermuteten Wirksamkeit bestimmter länderspezifischer Maßnahmen und Abweichungen vom Mustergesetz mittels einer Befragung von Beratungs- und zuständigen Stellen (Primärdaten) und Daten der amtlichen Statistik (Sekundärdaten). Geprüft wurden etwaige Einflüsse

- des Einbezugs des Berufs in das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) des jeweiligen Landes versus Regelung der Berufsankennung im Fachrecht,
- der Gebührenhöhe,
- des regelmäßigen Einbezugs der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) durch die zuständigen Stellen der Länder,
- des länderseitig gesetzlich fixierten Beratungsanspruchs der Antragstellenden und
- der Notwendigkeit der Beglaubigung der vorzulegenden Unterlagen.

1.3 Methodisches Vorgehen im Überblick

Für die Analyse der rechtlichen Möglichkeiten von verschiedenen Zielgruppen auf ein Anerkennungsverfahren vor und nach Inkrafttreten der Landesankennungsgesetze wurden relevante Gesetze und Verordnungen mit Unterstützung der zuständigen Ressorts der Länder recherchiert. Diese wurden von den Evaluatoren analysiert und inhaltlich ausgewertet, anschließend wurden ergänzende Interviews mit Sachverständigen zuständiger Stellen geführt. Die Ergebnisse des Vorher-Nachher-Vergleichs wurden für die verschiedenen Teil-Zielgruppen pro Beruf und Bundesland tabellarisch zusammenfassend dargestellt (siehe Kapitel 2) und anschließend durch die zuständigen Ressorts der Länder bzw. durch die jeweils zuständigen Stellen in einem Abstimmungsprozess validiert.

Die Untersuchung von Trends und Entwicklungen im Anerkennungs geschehen erfolgte auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2016 und 2017) und Daten der Statistischen Landesämter. In die statistische Auswertung der Daten der Landesämter konnten alle Erhebungsjahre seit dem Inkrafttreten der jeweiligen Landesankennungsgesetze berücksichtigt und so die Entwicklungen im Anerkennungs geschehen erfasst werden. Die Ergebnisse z. B. zur Zahl der Neuanträge oder der beschiedenen Verfahren wurden in Zeitreihen dargestellt – sowohl für die ausgewählten Berufe/Berufsgruppen als auch für deren Gesamtheit (siehe Kapitel 3).

Die Überprüfung der vermuteten Wirkung von länderspezifischen Maßnahmen erfolgte in verschiedenen, teils aufeinander aufbauenden Schritten: In einem ersten Schritt wurden zunächst Thesen zur Auswirkung von verschiedenen Maßnahmen (z. B. Beratungsanspruch oder Notwendigkeit von Beglaubigungen) auf das Anerkennungs geschehen formuliert. Dafür wurden telefonische Leitfadenterviews mit allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe, der für die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zuständigen Ressorts der Länder durchgeführt. Zur Prüfung der Thesen wurde in Primär- und Sekundärdaten mittels statistischer Verfahren nach Hinweisen gesucht, die die Thesen stützen. Die Primärdaten wurden über eine Onlinebefragung von in der Antragsbearbeitung und/oder der Beratung von Antragsstellenden Tätigen gewonnen, an der sich 109 Personen bundesweit beteiligten. Die Sekundärdaten für diese Analysen lieferte das Statistische Bundesamt (siehe Kapitel 4.1). Zudem wurde die Wirkung weiterer Faktoren wie der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage eines Bundeslandes sowie dessen Bevölkerungsstruktur auf die Zahl der gestellten Neuanträge

mittels eines Baseline-Ansatzes exploriert und untersucht (siehe Kapitel 4.2). Die so gewonnenen Hinweise und Befunde zum Einfluss verschiedener Faktoren auf das Anerkennungsgeschehen wurden am Ende zusammengestellt und integriert bewertet (siehe Kapitel 4.3.). Der Bericht endet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und den daraus zu zuziehenden Schlussfolgerungen (siehe Kapitel 5).

Alle Ergebnisse wurden im vorliegenden Abschlussbericht zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder transparent beschrieben und dargestellt. Neben dem Gesamtbericht wurden für alle Bundesländer Länderberichte mit den jeweils zentralen Evaluationsergebnissen erstellt.

1.4 Gliederung des Berichts

Der vorliegende Abschlussbericht ist in fünf Kapitel gegliedert.

In Kapitel 1 werden im Anschluss an die Einleitung zunächst Auftrag und Ziel der Evaluation sowie das methodische Vorgehen im Überblick skizziert.

Kapitel 2 liefert Informationen zum Vorgehen der rechtlichen Analyse und beinhaltet die Ergebnisse der Analyse von rechtlichen Möglichkeiten verschiedener Gruppen von Antragstellenden vor und nach Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder. Die Ergebnisse geben einen Überblick darüber, inwiefern sich die Möglichkeiten pro untersuchtem Beruf, pro Gruppe der Antragstellenden und pro Bundesland seit Inkrafttreten der Anerkennungsgesetzes der Länder verändert haben.

Im Kapitel 3 werden die Auswertungsergebnisse der amtlichen Statistik zu Trends des Anerkennungsgeschehens dargestellt. Die Ergebnisse geben unter anderem einen Überblick zu Entwicklungen von ausgewählten Merkmalen (wie der Zahl gestellter Neuanträge oder der Zahl und den Ergebnissen beschiedener Verfahren in ausgewählten Berufen) über den Zeitraum seit Inkrafttreten der ersten Anerkennungsgesetze der Länder 2012 bis 2017.

Kapitel 4 umfasst Vorgehen und Ergebnisse der Wirkungsanalysen zur Identifikation von Einflussfaktoren auf das Anerkennungsgeschehen. Zunächst wird beschrieben, inwiefern die zuvor aufgestellten Thesen zur Wirksamkeit länderspezifischer Maßnahmen über empirische Daten gestützt werden können oder inwiefern ihnen widersprochen werden muss. Kapitel 4 informiert zudem darüber, welchen Einfluss wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen auf die Zahl der Anerkennungsfälle in den Ländern haben.

Der Bericht schließt mit Kapitel 5, in dem die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder zusammengefasst und die gezogenen Schlussfolgerungen präsentiert werden.

2 Analyse der rechtlichen Möglichkeiten auf ein Anerkennungsverfahren – Ein Vorher-Nacher-Vergleich

2.1 Methodisches Vorgehen und Herausforderungen

Wie im Abschnitt 1.2 beschrieben, fokussierte die Evaluation auf die fünf bedeutsamsten landesrechtlich geregelten Berufe. Diese Berufe/Berufsbezeichnungen sind in der Regel reglementiert.⁵ Als ein Sonderfall für die Analysen hat sich der Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin herausgestellt. Dieser Beruf existiert in 14 Bundesländern, bezüglich der Berufsbezeichnung besteht hier jedoch deutliche Varianz.⁶ Neben den oben genannten zentralen landesrechtlich geregelten Berufen sollte auch die Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe bei der Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder berücksichtigt werden.⁷ Zu landesrechtlichen schulischen Ausbildungsberufen gehört eine Vielzahl von Berufen aus unterschiedlichen Bereichen, wie z. B. der Beruf kaufmännischer Assistent/kaufmännische Assistentin. Nicht jeder schulische Ausbildungsberuf wird auch in jedem Bundesland angeboten. Auch die Berufsbezeichnungen weichen teils deutlich voneinander ab. Für die rechtliche Analyse, aber auch die anderen Arbeitspakete, wurden die schulischen Berufe als „eine Berufsgruppe“ verstanden – es wurde nicht nach einzelnen landesrechtlich geregelten schulischen Ausbildungsberufen unterschieden.

Für jedes Bundesland und für alle ausgewählten Berufe/Berufsgruppen wurden zunächst die relevanten Gesetze (BQFG der Länder und Fachgesetze) sowie Verordnungen recherchiert und mit Unterstützung der Ländervertreter und Ländervertreterinnen zusammengetragen (mehr als 200 Dokumente).

⁵ In der Gruppe der Gesundheits- und Krankenpflegehelferberufe sind der Beruf Pflegefachhelfer/Pflegefachhelferin Krankenpflege in Bayern und der Beruf Krankenpflegehelfer/Krankenpflegehelferin in Sachsen nicht reglementiert. Für die Berufsgruppe Erzieher/Erzieherin gibt die Bundesstatistik zudem den Hinweis, dass in NRW und in Bremen Neuanträge für Erzieher/Erzieherinnen auch zum Teil nicht reglementierten Berufen zugeordnet worden sind. Für die rechtliche Analyse wurde der Beruf aber als ein in allen Ländern reglementierter Beruf definiert.

⁶ In den Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein wird der Beruf nicht ausgebildet, weshalb nach einem verwandten Gesundheitsberuf für die Analysen gesucht wurde. Für die beiden Bundesländer wurde vor diesem Hintergrund der Beruf „Pflegeassistent/Pflegeassistentin“ ausgewählt. Dieser ist jedoch ebenfalls nicht reglementiert.

⁷ Bei den nicht reglementierten Berufen sind der Berufszugang oder die Berufsausübung an keine bestimmte staatliche Vorgabe geknüpft. Eine Anerkennung ist für den Berufszugang nicht notwendig, sie stellt dabei vor allem ein Transparenzinstrument dar.

Analysiert wurden

- a. die Gesetze und Verordnungen, die in ihren Fassungen bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Landesankennungsgesetze gültig waren⁸ und
- b. die gültigen Gesetze und Verordnungen zum Zeitpunkt Juli 2018.

In die Analyse einbezogen wurden auch die Artikelgesetzentwürfe der jeweiligen Bundesländer, da diese in der Regel Ausführungen und Erklärungen zu Änderungen in den Fachgesetzen der für die Analyse relevanten landesrechtlich geregelten Berufe umfassten. Sofern vorhanden, wurde auch Sekundärliteratur in die Analyse mit einbezogen, insbesondere Literatur zum Lehrer- und Ingenieurberuf. 18 durchgeführte Interviews mit Sachverständigen, die für einen oder mehrere Berufe zuständig sind und Auskunft zu rechtlichen Veränderungen geben konnten, ergänzten die Dokumentenanalyse.

Im Zentrum der Vorher-Nachher-Analyse standen die Untersuchungsfragen:

- Welche Gesetze/Verordnungen regeln die Anerkennung in den Berufen und Bundesländern?
- Welche Teil-Zielgruppen hatten vor Inkrafttreten des Landesankennungsgesetz einen Verfahrensanspruch und welche danach?⁹ Welche Veränderungen zeigen sich?

Weiterhin untersucht wurde,

- ob klare Verfahrensregeln (z. B. Kriterien für die Gleichwertigkeitsprüfung oder Fristen zur Erstellung des Bescheids) definiert waren oder sind und
- ob Regelungen für die Gestaltung von Ausgleichsmaßnahmen existierten bzw. existieren.¹⁰

Um eine differenzierte Darstellung der Zielgruppe entsprechend ihrer rechtlichen Möglichkeiten der Anerkennung vor und nach Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze (Vorher-Nachher-Vergleich) zu erhalten, wurde für die Analyse zwischen folgenden Personengruppen unterschieden:

⁸ Stichtag der Vorher-Nachher-Analyse war der Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Landesankennungsgesetze (der von Bundesland zu Bundesland variierte). Berufsbezogene Fachgesetze setzten die Berufsankennungsrichtlinie 2005/36/EG in der Regel aber bereits vor den Anerkennungsgesetzen schon um.

⁹ Berücksichtigt wurden nur die Möglichkeiten bei einem Antrag auf „Erstankennung“. Günstigere Regelungen existier(t)en (teilweise abhängig von der Staatsangehörigkeit) in einigen reglementierten Berufen vor und nach 2012 für Personen, die in einem anderen EU/EWR-Staat oder der Schweiz bereits die volle Gleichwertigkeit ihrer Berufsqualifikation bescheinigt bekommen hatten.

¹⁰ Welche Verfahrensregeln im Detail pro Beruf und Bundesland bestanden und welche konkreten Ausgleichsmaßnahmen die verschiedenen Gruppen jeweils zur Wahl standen, wurde nicht analysiert.

- Angehörige der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz mit Qualifikationen der EU, des EWR oder der Schweiz,
- Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz mit Qualifikationen aus Drittstaaten,
- Drittstaatenangehörige mit Qualifikationen der EU, des EWR oder der Schweiz,
- Drittstaatenangehörige mit Qualifikationen aus Drittstaaten und
- Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen sowie Vertriebene.

Die Gruppe der Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen wurde in die Analyse einbezogen, auch wenn nach § 10 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen und Vertriebene stets einen Verfahrensanspruch hatten. Konkrete bzw. spezifische Verfahrensregelungen in Form von Verordnungen und Gesetzen waren dabei aber nicht inbegriffen.¹¹ Erst durch das Wahlrecht zwischen BVFG und evtl. ebenfalls anwendbaren Anerkennungsgesetzen existieren heute potenziell gesetzliche Verfahrensregelungen für diese Gruppe.¹²

Die Analyseergebnisse wurden in zwei Skalen überführt und pro Beruf für jede Teil-Zielgruppe und jedes Bundesland dokumentiert. Für die Darstellung der aktuellen Rechtslage wurde folgende Skala gewählt:

- 1 = BQFG des Landes
- 2 = Fachrecht
- 1/2 = BQFG des Landes in Kombination mit Fachrecht

Für die Ergebnisdarstellung des Vorher-Nachher-Vergleichs und der Veränderungen wurden zwei Dimensionen – Verfahrensanspruch und Verfahrensregeln – in folgende Skala überführt.

- A = Weiterhin kein Verfahrensanspruch
- B = Erstmals Verfahrensanspruch, in der Regel mit Verfahrensregeln
- C = Weiterhin bestehender Verfahrensanspruch, aber erstmals auch Verfahrensregeln vorhanden
- D = Weiterhin bestehender Verfahrensanspruch und wie vorher auch Verfahrensregeln vorhanden

¹¹ In der Regel galten bereits vor Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder Verwaltungsverfahrensgesetze, die ebenfalls Verfahrensregelungen enthielten, jedoch keine spezifischen Verfahrensregelungen für die Feststellung der Gleichwertigkeit in den jeweiligen landesrechtlich geregelten Berufen.

¹² Die Gruppe der Asylbewerber/Asylbewerberinnen und Flüchtlinge wurde nicht als eigene Teil-Zielgruppe dargestellt. Für diese Gruppe zeigte bereits die Evaluation des Anerkennungsgesetzes des Bundes, dass weder vor noch nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes gesonderte Regelungen hinsichtlich der im Rahmen der Analyse untersuchten Aspekte bestanden. Asylbewerber und Asylbewerberinnen können heute in der Regel unabhängig von ihrem Zuwanderungsstatus und ihrer Staatsangehörigkeit einen Antrag auf Anerkennung stellen. Vgl. Ekert, St. / Larsen, C. / Valtin, A. / Schröder, R. / Ornig, N. (2017a). Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Abschlussbericht. Berlin / Frankfurt.

- E = Weiterhin bestehender Verfahrensanspruch, jedoch ohne, dass gesetzliche Verfahrensregeln vorhanden sind.

Ergebnisse zur aktuellen Rechtslage und zu Veränderungen im Verfahrensanspruch und bei Verfahrensregeln wurden pro Beruf und über alle Bundesländer in eine tabellarische Übersicht zusammengestellt (siehe dazu die Tabellen 1 bis 5 in den Abschnitten 2.2.1 bis 2.2.5). Erkenntnisse zu bestehenden Regelungen zu Ausgleichsmaßnahmen werden im Text dargestellt.

Die rechtliche Analyse basierte auf den recherchierten und zugeliferten Gesetzen und Verordnungen. Die aus Interviews gewonnenen Erkenntnisse zur Praxis, z. B. dass in einigen Berufen und Bundesländern auch Drittstaatenangehörige mit Drittstaatenqualifikationen ein Anerkennungsverfahren durchlaufen konnten, obgleich es keinen gesetzlichen Anspruch gab, konnten nicht berücksichtigt werden und sind nicht in die Darstellung eingeflossen.

Die Analyse insbesondere der rechtlichen Möglichkeiten vor Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze war eine Herausforderung, da die Gesetze „historisch gewachsen sind“ und mitunter eine lange Änderungshistorie aufwiesen. Dadurch war nicht immer eindeutig herauszulesen, für welche Teil-Zielgruppen ein Verfahrensanspruch besteht/bestand und für welche nicht. Konnte aus den Gesetzen und Verordnungen nicht herausgestellt werden, ob und welche Personengruppen vor und nach Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder ein Verfahrensanspruch hatten oder nicht, wurde, mit Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen der Länder Interviews mit Sachverständigen organisiert. Die zunächst vorläufigen Ergebnisse der rechtlichen Analyse wurden bereits im Zwischenbericht der Evaluation dargestellt. Alle beteiligten Länderressorts wurden anschließend um eine erste Validierung der Ergebnisse durch die entsprechenden Fachreferate oder anerkennenden Stellen gebeten. Diese Validierung bestätigte, dass die vorläufigen Ergebnisse bereits mehrheitlich die rechtliche Situation in allen Ländern und Berufen zutreffend beschrieben hatten. Eine zweite Validierung fand im Zuge der Abstimmung über die Entwürfe der Länderberichte statt. Dort, wo sich Änderungsbedarfe aufgrund der Rückmeldungen aus den Fachressorts der Länder zeigten, wurden die Ergebnisse entsprechend überarbeitet.¹³

2.2 Analyseergebnisse für die zu untersuchenden Berufe und Berufsgruppen

2.2.1 Lehrer/Lehrerin

Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen im Lehrerberuf wird nach den Ergebnissen der Analyse in zehn Bundesländern nach dem geltenden Fachrecht geregelt. In den anderen sechs Bundesländern stellt das BQFG des Landes (auch) eine gesetzliche Grundlage dar: So gilt in drei Bundesländern (Hamburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern) für den

¹³ Die dargestellten Analyseergebnisse entsprechen dem Stand vom 27. März 2019. Alle bis zu diesem Zeitpunkt eingegangenen abschließenden Rückmeldungen aus den Fachressorts der Länder sind darin berücksichtigt.

Verfahrensanspruch im Lehrerberuf das jeweilige BQFG in Verbindung mit einer zusätzlichen Verordnung. In Baden-Württemberg und Niedersachsen ist der Verfahrensanspruch ferner für unterschiedliche Gruppen von Antragstellenden in zwei Gesetzen geregelt: Für Drittstaatenangehörige und Drittstaatenqualifikationen nach dem BQFG des Landes und für Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz mit Qualifikationen aus diesen Staaten nach dem Fachgesetz. Nur in Bremen ist das BQFG des Landes die alleinige rechtliche Grundlage für die Gleichwertigkeitsprüfung. Weitere relevante Verordnungen oder Fachgesetze für die Anerkennung im Beruf Lehrer/Lehrerin sind hier nicht bekannt.

Vor dem Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder hatten in allen Bundesländern bereits Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz mit Qualifikationen aus diesen Staaten einen Verfahrensanspruch auf die Überprüfung der Gleichwertigkeit im Lehrerberuf. Andere Gruppen wie Drittstaatenangehörige und Personen mit Qualifikationen aus Drittstaaten hatten hingegen häufig keinen Anspruch oder waren im Verfahren deutlich schlechter gestellt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass in fünf Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland) bereits vor Inkrafttreten des Landesanererkennungsgesetzes alle in der Analyse betrachteten Gruppen von Antragstellenden einen gesetzlichen Verfahrensanspruch hatten und auch Verfahrensregelungen definiert waren. In diesen Bundesländern sind mit Inkrafttreten des Landesanererkennungsgesetzes in Bezug auf den Verfahrensanspruch und das Vorhandensein von Verfahrensregelungen keine Veränderungen festzustellen.

In anderen Bundesländern zeigen sich Veränderungen bezüglich des Verfahrensanspruchs vor allem für Personen mit Drittstaatenqualifikationen (oftmals war nicht die Staatsangehörigkeit für einen rechtlichen Anspruch ausschlaggebend, sondern das Land, in dem die Qualifikation erworben wurde). Der Analyse nach hatten diese Personengruppen in zehn Bundesländern vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze keinen Anspruch, haben diesen aber mit Inkrafttreten in der Regel erhalten. Eine Ausnahme stellt das Bundesland Bayern dar. Hier haben Personen mit Drittstaatenqualifikationen auch nach Inkrafttreten des bayerischen BQFG nach wie vor keine Möglichkeit, die ausländischen Qualifikationen anerkennen zu lassen und auf diesem Weg eine Lehramtsbefähigung zu erhalten.

Ausgleichsmaßnahmen bei festgestellten wesentlichen Unterschieden waren vor Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder meist nur für Personen der EU, des EWR oder der Schweiz mit in diesen Staaten erworbenen Qualifikationen rechtlich vorgesehen.¹⁴ Mit Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze und der Einführung des Verfahrensanspruchs für

¹⁴ Siehe dazu auch die Expertise von Weizsäcker, E. (2009). In dieser Expertise wurden die zum März 2009 geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrer/Lehrerinnen in Deutschland untersucht. Weil jedoch auch nach März 2009 Fachgesetze für den Lehrerberuf überarbeitet und vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze erlassen wurden, konnten die Ergebnisse von Weizsäcker, E. (2009) nur teilweise als Unterstützung für die „Vorher-Nachher-Analyse“ der Evaluation der Anerkennungsgesetze genutzt werden.

Personen mit Drittstaatenqualifikationen wurden Ausgleichsmaßnahmen auch auf diese Gruppen ausgeweitet, wobei die Bundesländer hierfür unterschiedliche Formate vorsehen. In Rheinland-Pfalz oder Bayern stehen diese Möglichkeiten, wesentliche Unterschiede zu kompensieren, nur Lehrkräften aus der EU, dem EWR oder der Schweiz offen.

In der Regel müssen in Deutschland im Lehramtsstudium mindestens zwei Fächer studiert werden. Dennoch ist es in einigen Bundesländern möglich, eine Teil-Anerkennung für ein Unterrichtsfach zu erhalten. In Hamburg und Schleswig-Holstein besteht etwa die Möglichkeit, eine Anerkennung als Lehramtsbefähigung mit einem Fach (Ein-Fach-Lehrkraft-Befähigung) zu erhalten. Zum Teil ist es auch möglich, mit nur einem Unterrichtsfach eine Unterrichtserlaubnis auch für staatliche Schulen zu erhalten, eine volle Gleichwertigkeit im Sinne einer Lehramtsbefähigung stellt dies aber nicht dar (z. B. in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Bremen und Thüringen).¹⁵

¹⁵ Vgl. Hoffmann, J. / Roser, L. (2018). Bilanzierung aus Sicht des Förderprogramms IQ: Möglichkeiten für Lehrerinnen und Lehrer mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation.

Tabelle 1: Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Lehrer/Lehrerin

		Länder															
		Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Teil-Zielgruppen	<i>EU/EWR/CH- Qualifikationen</i>																
	<i>Drittstaatsangehörige</i>	B	D	D	D	B	B	D	D	B	D	B	D	B	D	B	B
	<i>EU/EWR/CH- Staatsangehörige</i>	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
<i>Drittstaaten- qualifikationen</i>	<i>Drittstaatsangehörige</i>	B	A	D	D	B	B	D	B	B	D	B	D	B	B	B	B
	<i>EU/EWR/CH- Staatsangehörige</i>	B	A	D	D	B	B	D	B	D	D	B	D	B	D	B	B
<i>Spätaussiedler/-innen und Vertriebene</i>		C/D	D/E	D	D	C/D	D/E	D	C/D	C/D	D	C/D	D	C/D	D	C/D	C/D
<i>Aktuelle Rechtsgrundlage</i>		1/2	2	2	2	1	1/2	2	1/2	1/2	2	2	2	2	2	2	1/2

Legende	A	weiterhin kein Verfahrensanspruch	E	weiterhin Verfahrensanspruch, ohne Verfahrensregelungen
		B	erstmals Verfahrensanspruch (i.d.R. mit Verfahrensregelungen)	1
	C	weiterhin Verfahrensanspruch, erstmals Verfahrensregelungen	2	Fachrecht
	D	weiterhin Verfahrensanspruch, weiterhin Verfahrensregelungen	1/2	BQFG in Kombination mit Fachrecht

2.2.2 Ingenieur/Ingenieurin und Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin

Bezüglich des Berufs Ingenieur/Ingenieurin ist die Berufsbezeichnung und nicht die Tätigkeit selbst reglementiert – d. h. Personen dürfen sich nur als Ingenieur/Ingenieurin bezeichnen, wenn ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen anerkannt wurden.¹⁶ Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen ist in der Mehrheit der Bundesländer im Fachrecht geregelt – in zwölf Bundesländern finden länderspezifische Fachgesetze Anwendung und haben Vorrang vor dem BQFG des Landes. In vier Bundesländern (Bayern, NRW, Sachsen, Sachsen-Anhalt) erfolgt die Anerkennung nach dem BQFG in Verbindung mit einem Fachgesetz. So werden z. B. im Fachgesetz Ausgleichsmaßnahmen für Antragstellende anders oder detaillierter geregelt als im BQFG des Landes. In diesen Fällen ergänzt das Fachgesetz das BQFG des Landes und das BQFG findet nur zum Teil Anwendung.

Bezüglich des Verfahrensanspruchs von Antragstellenden im Vorher-Nachher-Vergleich zeigt sich, dass in fast allen Bundesländern, alle untersuchten Teil-Zielgruppen sowohl vor als auch nach Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren im Beruf hatten und oftmals auch Verfahrensregeln für alle Gruppen von Antragstellenden definiert waren. In den Fachgesetzen war in der Regel jedoch der Satz bzw. die Formulierung enthalten, dass, wenn der Antragstellende nicht Deutscher ist bzw. nicht Staatsangehöriger der EU, des EWR oder eines gleichgestellten Staates (die Abgrenzung variiert zwischen den Gesetzen), die Anerkennung bzw. Genehmigung zum Führen der Berufsbezeichnung bei nicht gewährleisteter Gegenseitigkeit versagt werden kann (Gegenseitigkeitsklausel).¹⁷ Diese Formulierung stellt eine deutliche Einschränkung der Anerkennungsmöglichkeiten für Drittstaatenangehörige dar, ein grundsätzlicher Anspruch auf ein Verfahren ist aber dennoch vorhanden. Die Gegenseitigkeitsklausel wurde mit Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze und der Änderungen der Ingenieurfachgesetze oftmals (z. B. in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz), aber nicht in jedem Bundesland, gestrichen. Allein in Mecklenburg-Vorpommern gibt es nach wie vor für Personen mit Qualifikationen aus dem Ausland keine rechtliche Möglichkeit, die Berufsbezeichnung Ingenieur/Ingenieurin dauerhaft zu führen.

Von der Möglichkeit, Ausgleichsmaßnahmen im Beruf Ingenieur/Ingenieurin zu verlangen, wurde in der Regel erst mit der Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU Gebrauch gemacht.

Im Vergleich zu anderen reglementierten Berufen bleiben Ausgleichsmaßnahmen aber teilweise auf bestimmte Zielgruppen beschränkt, wie z. B. in Baden-Württemberg, Bremen,

¹⁶ Siehe dazu auch: BAMF (2011). Anerkennung und Berufszugang für Ingenieurinnen und Ingenieure mit ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Informationsbroschüre für Zugewanderte und Beratungsstellen.

¹⁷ Die Klausel bezog sich auf Staaten, denen gegenüber Mitgliedstaaten der Europäischen Union vertragsrechtlich zur Gleichbehandlung ihrer Staatsangehörigen verpflichtet waren, mit denen also auf EU-Ebene entsprechende Abkommen bestanden.

Hessen und dem Saarland, wo nur Angehörige der EU, des EWR oder der Schweiz, für die die Berufsankennungsrichtlinie 2005/36/EG anwendbar ist, von ihnen Gebrauch machen können.

Tabelle 2: Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Ingenieur/Ingenieurin

		Länder															
		Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern ¹⁸	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Teil-Zielgruppen	<i>Drittstaatsangehörige</i>	D	D	C	D	D	D	D	A	D	D	D	C	D	D	C	D
	<i>EU/EWR/CH-Staatsangehörige</i>	D	D	D	D	D	D	D	A	D	D	D	D	D	D	D	D
<i>Drittstaatenqualifikationen</i>	<i>Drittstaatsangehörige</i>	D	D	C	D	D	D	D	A	D	D	D	C	D	D	C	D
	<i>EU/EWR/CH-Staatsangehörige</i>	D	D	C	D	D	D	D	A	D	D	D	C	D	D	C	D
<i>Spätaussiedler/-innen und Vertriebene</i>		D	D	D	D	D	D	D	E	D	D	D	C/D	D	D	C/D	D
<i>Aktuelle Rechtsgrundlage</i>		2	1/2	2	2	2	2	2	2	2	1/2	2	2	1/2	1/2	2	2
Legende	A	weiterhin kein Verfahrensanspruch							E	weiterhin Verfahrensanspruch ohne Verfahrensregelungen							
	B	erstmals Verfahrensanspruch (i.d.R. mit Verfahrensregelungen)							1	BQFG							
	C	weiterhin Verfahrensanspruch, erstmals Verfahrensregelungen							2	Fachrecht							
	D	weiterhin Verfahrensanspruch, weiterhin Verfahrensregelungen							1/2	BQFG in Kombination mit Fachrecht							

© INTERVAL / IWAK 2019

¹⁸ Es ist beabsichtigt, in Kürze ein entsprechendes Rechtsetzungsvorhaben des Architekten- und Ingenieurgesetzes Mecklenburg-Vorpommern einzuleiten.

Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin

Im Rahmen der rechtlichen Analyse wurde neben der Berufsbezeichnung Ingenieur/Ingenieurin auch die gesetzlich geschützte Berufsbezeichnung „Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin“ untersucht. Die Berufsbezeichnung baut auf den berufsqualifizierenden Bachelor- und Masterabschlüssen Ingenieur/Ingenieurin auf und erfordert die Erfüllung weiterer Voraussetzungen, wie Unabhängigkeit, Eigenverantwortlichkeit des Trägers, eine entsprechende Berufshaftpflichtversicherung und Fortbildungspflicht, aber auch eine mehrjährige Fachpraxis, den Wohnsitz, die Niederlassung oder den Beschäftigungsort im entsprechenden Bundesland. Werden alle Voraussetzungen von der Ingenieurkammer als erfüllt angesehen, erfolgt auf schriftlichen Antrag die Eintragung in die jeweilige Liste „Beratender Ingenieure/Beratender Ingenieurinnen“ und die Berufsbezeichnung darf geführt werden.¹⁹

Die Voraussetzungen zum Führen der Berufsbezeichnung bzw. zur Eintragung in die Liste sind gesetzlich in den landesspezifischen Ingenieur-, Ingenieurkammer- oder Baukammergesetzen verankert. Hier ist geregelt, dass potenziell Beratende Ingenieure/Beratende Ingenieurinnen unter anderem berechtigt sein müssen, die Berufsbezeichnung Ingenieur/Ingenieurin zu führen (Ausnahmen bestehen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern – siehe weiter unten). Mit dem Antrag auf Eintragung in die Liste der Beratenden Ingenieure/Beratenden Ingenieurinnen ist diese Berechtigung durch entsprechende Studiennachweise nachzuweisen. Personen mit ausländischen Qualifikationen im Ingenieurberuf sind vor diesem Hintergrund in der Regel zunächst darauf angewiesen, diese auf Gleichwertigkeit prüfen zu lassen und eine Anerkennung zu erhalten. Erst anschließend können sie in der Regel – analog zu ihren deutschen Kollegen und Kolleginnen – einen Antrag auf Eintragung in die Liste der Beratenden Ingenieure/Beratenden Ingenieurinnen stellen und die entsprechende Berechtigung erlangen.

Für die Überprüfung der weiteren Voraussetzungen (wie der notwendigen Fachpraxis) ist jedoch in der Regel keine weitere Gleichwertigkeitsprüfung im Sinne einer „Anerkennung“ vorgesehen. Die Eintragung in die Liste der Beratenden Ingenieure/Beratenden Ingenieurinnen steht, den Analyseergebnissen nach, grundsätzlich allen Staatsangehörigen offen. Nach den Ergebnissen der rechtlichen Analyse war dies auch bereits vor dem Inkrafttreten der Landesenerkennungsgesetze der Fall. Allein für Berlin findet sich der Zusatz im entsprechenden Gesetz, dass bei Nicht-EU-Staatsangehörigen zum Führen der Bezeichnung Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin die Gegenseitigkeit gewährleistet sein muss (siehe auch Abschnitt 2.2.2, zweiter Absatz zur Gegenseitigkeitsklausel).

¹⁹ Auswärtige Beratende Ingenieure/Beratende Ingenieurinnen ohne Wohnsitz und Niederlassung im entsprechenden Bundesland können die gesetzlich geschützte Berufsbezeichnung Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin unter bestimmten Bedingungen auch ohne die Eintragung in die entsprechende Liste führen.

In der Regel bestehen bezüglich der Beratenden Ingenieure und Beratenden Ingenieurinnen keine gesonderten Regelungen zur Anerkennung von ausländischen Qualifikationen oder zu Möglichkeiten auf Ausgleichsmaßnahmen – mit Ausnahme von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. So werden in Sachsen zum Führen der gesetzlich geschützten Berufsbezeichnung Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin höhere Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen gestellt, als es für die Berufsbezeichnung Ingenieur/Ingenieurin notwendig ist (längere Studiendauer und mehr ECTS-Punkte). Eine volle Anerkennung im Referenzberuf Ingenieur/Ingenieurin wäre hier demnach nicht ausreichend, um die gesetzliche geschützte Berufsbezeichnung Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin verliehen zu bekommen.

Im gültigen Architekten- und Ingenieurgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist zwar ein entsprechender berufsqualifizierender Hochschulabschluss für die Eintragung in die Liste der Beratenden Ingenieure/Beratenden Ingenieurinnen nachzuweisen – das durch eine zuständige Stelle verliehene Recht, die Berufsbezeichnung Ingenieur/Ingenieurin zu führen, ist jedoch keine Voraussetzung. Auch ein gleichwertiger Studienabschluss einer ausländischen Hochschule würde den gesetzlichen Regelungen nach die fachliche Voraussetzung zum Führen der Berufsbezeichnung Beratender Ingenieur/Beratende Ingenieurin erfüllen. Hierfür werden zudem konkrete Verfahrensschritte für Ausgleichsmaßnahmen genannt.

2.2.3 Sozialpädagoge/Sozialpädagogin

Auch im sozialpädagogischen Bereich ist es zum Teil möglich, ohne formelle Anerkennung tätig zu werden. Die Entscheidung, ob eine Person in dem Bereich arbeiten darf, trifft der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin. Das Tragen der Berufsbezeichnung staatlich anerkannter Sozialpädagoge/staatlich anerkannte Sozialpädagogin ist in jedem Fall nur nach Anerkennung möglich.

Im Gegensatz zum Beruf Lehrer/Lehrerin und Ingenieur/Ingenieurin, in denen die Anerkennung ausländischer Qualifikationen mehrheitlich im Fachrecht geregelt ist, erfolgt die Anerkennung im Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin fast ausschließlich auf Basis des BQFG des Landes. In acht Bundesländern findet das BQFG in Verbindung mit Fachgesetzen oder auch entsprechenden Verordnungen Anwendung. In sieben Bundesländern ist das BQFG des Landes die alleinige gesetzliche Grundlage für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen.

Den Ergebnissen der Analyse nach existierte in zwölf Bundesländern bereits vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze ein Verfahrensanspruch für alle in die Untersuchung einbezogenen Teil-Zielgruppen von Antragstellenden. Auch Verfahrensregeln waren in der Mehrheit der Bundesländer bereits vor Inkrafttreten der Landes-BQFG vorhanden. Nur in wenigen Bundesländern (Bayern, Hessen und Sachsen) gab es vorher zwar einen Verfahrensanspruch, der Analyse nach aber zumindest bis zum Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze keine entsprechend festgeschriebenen Verfahrensregeln. In der

Mehrheit der Bundesländer konnten demnach keine oder nur geringe Veränderungen hinsichtlich der untersuchten Kategorien festgestellt werden.

In nur vier Bundesländern konnten größere Veränderungen beobachtet werden. So waren in Schleswig-Holstein nur für die Gruppe der Angehörigen der EU/des EWR oder der Schweiz mit Qualifikationen aus diesen Staaten vor der Einführung des Landesanererkennungsgesetzes ein Verfahrensanspruch und entsprechende Verfahrensregeln vorhanden. In drei Bundesländern (Baden-Württemberg, NRW und Mecklenburg-Vorpommern) existierten vor Inkrafttreten des jeweiligen Landesanererkennungsgesetzes keine Fachgesetze und entsprechende gesetzliche Regelungen für den Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin.²⁰

In den Bundesländern mit einem bestehenden Verfahrensanspruch vor Inkrafttreten der Landes-BQFG war in der Regel auch die Möglichkeit zu Ausgleichsmaßnahmen vorhanden, diese waren oft für alle Teil-Zielgruppen offen, teils aber auch nur Angehörigen der EU/des EWR und der Schweiz mit Qualifikationen aus diesen Staaten vorbehalten. Mit den Anerkennungsgesetzen wurden Ausgleichsmaßnahmen im gesamten Bundesgebiet ohne Differenzierung der Zielgruppen implementiert.

²⁰ Aus Rückmeldungen von Sachverständigen aus Baden-Württemberg und NRW ging jedoch hervor, dass in der Praxis dennoch Anträge gestellt werden konnten und bearbeitet worden sind. Unter anderem wurde sich dabei an dem Anerkennungsgesetz des Bundes orientiert.

Tabelle 3: Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin

		Länder															
		Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Teil-Zielgruppen	<i>Drittstaatsangehörige</i>	B	C	D	D	D	D	C	B	D	B	D	D	C	D	B	D
	<i>EU/EWR/CH-Staatsangehörige</i>	B	C	D	D	D	D	D	B	D	B	D	D	D	D	D	D
<i>Drittstaatenqualifikationen</i>	<i>Drittstaatsangehörige</i>	B	C	D	D	D	D	C	B	D	B	D	D	C	D	B	D
	<i>EU/EWR/CH-Staatsangehörige</i>	B	C	D	D	D	D	C	B	D	B	D	D	C	D	B	D
<i>Spätaussiedler/-innen und Vertriebene</i>		C	C	D	D	D	D	C/D	C	D	C	D	D	C/D	D	C/D	D
<i>Aktuelle Rechtsgrundlage</i>		1	1/2	1/2	1/2	1	1/2	1	1/2	2	1/2	1/2	1	1/2	1	1	1/2
Legende	A	weiterhin kein Verfahrensanspruch							E	weiterhin Verfahrensanspruch ohne Verfahrensregelungen							
	B	erstmals Verfahrensanspruch (i.d.R. mit Verfahrensregelungen)							1	BQFG							
	C	weiterhin Verfahrensanspruch, erstmals Verfahrensregelungen							2	Fachrecht							
	D	weiterhin Verfahrensanspruch, weiterhin Verfahrensregelungen							1/2	BQFG in Kombination mit Fachrecht							

2.2.4 Erzieher/Erzieherin

Die Ausübung des in allen Bundesländern reglementierten Berufs Erzieher/Erzieherin ist an den Besitz einer formalen Berechtigung zum Führen der Berufsbezeichnung „staatlich anerkannter Erzieher/staatlich anerkannte Erzieherin“ gebunden.²¹ Das Anerkennungsverfahren, für das bundesweit sehr unterschiedliche Stellen zuständig sind, wird (im Gegensatz zum Lehrer- und zum Ingenieurberuf) vor allem über das BQFG des jeweiligen Landes geregelt. Den Ergebnissen der Analyse nach ist das BQFG in neun Bundesländern die alleinige gesetzliche Grundlage, nach der die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen geregelt ist. In den anderen sieben Bundesländern ist zwar auch das BQFG die gesetzliche Grundlage, diese wird jedoch ergänzt durch Regelungen des Fachrechts wie z. B. Verordnungen oder Fachgesetze.

In sieben Bundesländern (siehe nachfolgende Tabelle 4) – so die Ergebnisse der Analyse – eröffneten die gesetzlichen Bestimmungen bereits vor Inkrafttreten der jeweiligen Landesanererkennungsgesetze allen in der Analyse untersuchten Teil-Zielgruppen von Antragstellenden eine Möglichkeit auf ein Anerkennungsverfahren. In der Regel waren in diesen Bundesländern auch bereits konkrete Verfahrensregeln vorhanden. Ferner bestand auch die Möglichkeit, wesentliche Unterschiede der ausländischen Qualifikation zum deutschen Erzieherberuf durch Ausgleichsmaßnahmen zu kompensieren. Bezüglich der Anerkennungsverfahren und der Existenz von Verfahrensregeln sind für diese sieben Bundesländer nur wenige Veränderungen festzustellen.

In den anderen Bundesländern war vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze der Verfahrensanspruch nur für einige Gruppen von Antragstellenden vorhanden: Bürger der EU, des EWR und der Schweiz mit Qualifikationen aus diesen Staaten hatten vor wie auch nach Einführung der Landes-BQFG einen Verfahrensanspruch. In der Regel waren für diese Gruppe von Antragstellenden auch bereits konkrete Verfahrensregeln gültig und die Möglichkeit für Ausgleichsmaßnahmen vorhanden. In der Mehrheit der Bundesländer hatten Drittstaatenangehörige jedoch keinen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren im Beruf Erzieher/Erzieherin. Und auch Bürger der EU, des EWR und der Schweiz mit Qualifikationen aus Drittstaaten hatten in sechs Bundesländern keinen Verfahrensanspruch. In diesen Bundesländern hat die Einführung der Landesanererkennungsgesetze eine deutliche Ausweitung der Möglichkeiten auf ein Anerkennungsverfahren im untersuchten Beruf mit sich gebracht.

Unabhängig von der Staatsangehörigkeit können seit dem Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze alle Personen mit ausländischen Qualifikationen einen Antrag auf ein Anerkennungsverfahren im Beruf Erzieher/Erzieherin stellen und haben auch die Möglichkeit, wesentliche Unterschiede zum deutschen Referenzberuf über

²¹ Vgl. Niemeyer, M. / Roser, L. (2018). Erzieher/innen mit im Ausland erworbenem Abschluss in Kitas einsetzen.

Ausgleichsmaßnahmen auszugleichen – was vorher mehrheitlich Bürgern und Bürgerinnen der EU, des EWR und der Schweiz vorbehalten war.

Tabelle 4: Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Erzieher/Erzieherin

		Länder																
		Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	
Teil-Zielgruppen	<i>EU/EWR/CH- Qualifikationen</i>																	
	<i>Drittstaatsangehörige</i>	B	C	D	D	D	B	B	D	B	B	B	B	B	B	D	D	
	<i>EU/EWR/CH- Staatsangehörige</i>	D	D	D	D	D	C	D	D	D	C	D	D	D	D	D	D	
<i>Drittstaaten- qualifikationen</i>	<i>Drittstaatsangehörige</i>	B	C	D	D	D	B	B	D	B	B	B	B	B	B	D	D	
	<i>EU/EWR/CH- Staatsangehörige</i>	B	D	D	D	D	C	B	D	D	B	B	D	B	B	D	D	
<i>Spätaussiedler/-innen und Vertriebene</i>		C/D	C/D	D	D	D	C	C/D	D	C/D	C	C/D	C/D	C/D	C/D	D	D	
<i>Aktuelle Rechtsgrundlage</i>		1/2	1	1/2	1/2	1	1	1	1	1/2	1/2	1/2	1	1/2	1	1	1/2	
Legende	A	weiterhin kein Verfahrensanspruch								E	weiterhin Verfahrensanspruch ohne Verfahrensregelungen							
	B	erstmals Verfahrensanspruch (i.d.R. mit Verfahrensregelungen)								1	BQFG							
	C	weiterhin Verfahrensanspruch, erstmals Verfahrensregelungen								2	Fachrecht							
	D	weiterhin Verfahrensanspruch, weiterhin Verfahrensregelungen								1/2	BQFG in Kombination mit Fachrecht							

2.2.5 Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin

Der Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin war bis 2003 bundeseinheitlich durch das Krankenpflegegesetz geregelt. Nach 2003 wurde er zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit verschiedenen Berufsbezeichnungen landesrechtlich geregelt. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein existiert der Beruf nicht. In diesen zwei Bundesländern wird jedoch der verwandte nicht reglementierte Beruf Pflegeassistent/Pflegeassistentin ausgebildet, der alternativ in die Analyse einbezogen wurde.

Diesen Beruf mit eingeschlossen wird die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen im „Berufsbild“ Gesundheits- und Krankenpflegehelfer in 13 Bundesländern nach dem BQFG des jeweiligen Landes geregelt, davon in drei Bundesländern in Verbindung mit entsprechendem Fachrecht. In weiteren drei Bundesländern (Berlin, Brandenburg und Baden-Württemberg) sind allein Fachgesetze und Verordnungen die rechtliche Grundlage für die Anerkennung.

Wie die Analyse zeigte, existierte vor Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder der Beruf in Berlin und Bremen²² noch nicht, in Hamburg²³ und Rheinland-Pfalz gab es den Beruf zwar bereits als Landesberuf, jedoch ohne konkrete Regelungen für die Anerkennung von Qualifikationen aus dem Ausland. Der Beruf Pflegeassistent/Pflegeassistentin in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie der Beruf Pflegefachhelfer/Pflegefachhelferin Krankenpflege in Bayern stellen zudem nicht reglementierte Berufe dar, für die vor Einführung der Landesanererkennungsgesetze keine Regelungen bestanden. In diesen sieben Bundesländern hatten demnach vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze keine der analysierten Gruppen von Antragstellenden einen gesetzlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren – jedoch aus unterschiedlichen Gründen. Dieser Anspruch ist heute vorhanden.

Ein anderes Bild zeigt sich für die sieben Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, NRW, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hier hatten den Ergebnissen der Analyse nach vorher wie nachher alle untersuchten Teil-Zielgruppen einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren. Auch Verfahrensregeln waren (mit Ausnahme von Sachsen und Hessen) jeweils schon für alle Gruppen vorhanden. In Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland waren vorher ebenfalls gesetzliche Regelungen für die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen für den untersuchten Beruf vorhanden, jedoch nicht für Drittstaatenangehörige. Hier wurde der Anspruch ausgeweitet.

²² Wie schriftlich mitgeteilt wurde, ist die in Bremen landesrechtlich geregelte Ausbildung zum Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/zur Gesundheits- und Krankenpflegehelferin (GA) aufgrund ihrer Spezialität (Kombination aus Alten- und Krankenpflege) nicht anerkennungsfähig für ausländische Abschlüsse als Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin. Entsprechende Anträge werden abgelehnt.

²³ In Hamburg lagen vor dem Inkrafttreten des Hamburger BQFG zwar noch keine gesetzlichen Grundlagen für die Gleichwertigkeitsprüfung vor. Wie aus dem Interview mit Sachverständigen hervorgeht, wurden in der Praxis dennoch in Einzelfällen Gleichwertigkeitsprüfungen durchgeführt.

Waren gesetzliche Grundlagen für die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen und entsprechende Verfahrensregeln vorher bereits vorhanden, war auch die Möglichkeit gegeben, wesentliche Unterschiede über Ausgleichsmaßnahmen zu kompensieren. Diese waren, wie die Analyse zeigte, jedoch meist Angehörigen der EU, des EWR und der Schweiz mit Qualifikationen aus diesen Staaten vorbehalten. In den Bundesländern, in denen der Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin reglementiert ist, haben seit Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze auch Drittstaatenangehörige die Möglichkeit, Qualifikationsunterschiede zum Referenzberuf auszugleichen. In manchen Bundesländern (z. B. Berlin und Saarland) werden jedoch bei der Möglichkeit auf Ausgleichsmaßnahmen Unterschiede danach gemacht, wo die Qualifikation des Antragstellenden erworben wurde. So haben Personen mit Drittstaatenqualifikationen die Auswahl zwischen der Teilnahme an einem Anpassungslehrgang und einer Kenntnisprüfung (anstatt einer Eignungsprüfung).

Tabelle 5: Ergebnisse der rechtlichen Analyse für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin

		Länder															
		Baden-Württemberg	Bayern ²⁴	Berlin ²⁵	Brandenburg	Bremen ²⁶	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen ²⁷	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen ²⁸	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein ²⁹	Thüringen
EU/EWR/CH-Qualifikationen	Drittstaatsangehörige	D	B	B	D	B	B	C	B	B	D	B	B	C	D	B	D
	EU/EWR/CH-Staatsangehörige	D	B	B	D	B	B	C	D	B	D	B	D	D	D	B	D
Drittstaaten-qualifikationen	Drittstaatsangehörige	D	B	B	D	B	B	C	B	B	D	B	B	C	D	B	D
	EU/EWR/CH-Staatsangehörige	D	B	B	D	B	B	C	B	B	D	B	D	D	D	B	D
Spätaussiedler/-innen und Vertriebene		D	C	C	D	C	C	C	C/D	C	D	C	D	C/D	D	C	D
Aktuelle Rechtsgrundlage		2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1/2	1	1/2	1	1
Legende	A	weiterhin kein Verfahrensanspruch							E	weiterhin Verfahrensanspruch ohne Verfahrensregelungen							
	B	erstmals Verfahrensanspruch (i.d.R. mit Verfahrensregelungen)							1	BQFG							
	C	weiterhin Verfahrensanspruch, erstmals Verfahrensregelungen							2	Fachrecht							
	D	weiterhin Verfahrensanspruch, weiterhin Verfahrensregelungen							1/2	BQFG in Kombination mit Fachrecht							

© INTERVAL / IWAK 2019

²⁴ Der Beruf ist in Bayern nicht reglementiert.

²⁵ Der Beruf existierte vor Inkrafttreten des Berliner BQFG noch nicht.

²⁶ Der Beruf existierte vor Inkrafttreten des Bremer BQFG noch nicht. Aufgrund der Spezialität der Ausbildung in Bremen werden entsprechende Anträge abgelehnt.

²⁷ Der Beruf existiert in Niedersachsen nicht. Alternativ wurde der nicht reglementierte Beruf Pflegeassistent/Pflegeassistentin analysiert.

²⁸ Der Beruf ist in Sachsen nicht reglementiert.

²⁹ Der Beruf existiert in Schleswig-Holstein nicht. Alternativ wurde der nicht reglementierte Beruf Pflegeassistent/Pflegeassistentin analysiert.

2.2.6 Gesamtheit der schulischen Ausbildungsberufe

Zu den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen gehört eine Vielzahl von Berufen, die sich teils deutlich zwischen den Ländern bezüglich ihrer Anzahl, den Ausbildungsinhalten und Berufsbezeichnungen unterscheiden. Für die Analyse wurden die schulischen Ausbildungsberufe als eine „Berufsgruppe“ betrachtet und nicht nach einzelnen schulischen Ausbildungsberufen pro Bundesland unterschieden. Vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze bestanden für potenzielle Antragstellende keine gesetzlichen Regelungen und keine rechtlichen Möglichkeiten auf ein Anerkennungsverfahren – die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie von 2005 regelte die berufliche Anerkennung im Bereich der reglementierten Berufe, nicht reglementierte Berufe wurden darin nicht berücksichtigt. Spätaussiedlerinnen, Spätaussiedler und Vertriebene hatten jedoch nach § 10 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) stets einen Anspruch darauf, dass ihre Prüfungen und Befähigungsnachweise anerkannt werden. Konkrete Verfahrensregelungen waren aber nicht inbegriffen.

Mit der Einführung der Landesanererkennungsgesetze zwischen August 2012 und Juli 2014 wurde in allen Bundesländern für alle Personen mit ausländischen Qualifikationen ein Verfahrensanspruch für die schulischen nicht reglementierten Berufe geschaffen und detaillierte Verfahrensregeln erlassen. Für Anerkennungsverfahren in nicht reglementierten Berufen gibt es (mit Ausnahme eines Bundeslandes) keine rechtliche Möglichkeit, wesentliche Unterschiede durch Ausgleichsmaßnahmen zu kompensieren. Kann keine Gleichwertigkeit festgestellt werden, ist der Antrag in der Regel abzulehnen und die wesentlichen Unterschiede zum Referenzberuf zu begründen. Im Niedersächsischen BQFG ist jedoch in § 4 Abs. 4 ein Anspruch auf Teilnahme an Ausgleichsmaßnahmen festgelegt. So können wesentliche Unterschiede durch die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen ausgeglichen werden.

2.3 Zusammenfassung der Analyseergebnisse zum Vorher-Nachher-Vergleich

Die Anerkennung und Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen ist für den Lehrer- und den Ingenieurberuf mehrheitlich im spezielleren Fachrecht geregelt. Für die anderen drei hier untersuchten Berufe stellt hingegen das jeweilige BQFG des Landes die gesetzliche Grundlage dar – zum Teil aber auch durch Regelungen in Fachgesetzen und Verordnungen ergänzt.

Die Analyse der rechtlichen Möglichkeiten zeigte vor allem vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze deutliche Unterschiede im Verfahrensanspruch verschiedener Teil-Zielgruppen zwischen den Bundesländern.

Im Beruf Lehrer/Lehrerin hatten Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz bereits vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze in allen Bundesländern einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren, Angehörige aus Drittstaaten hingegen nur selten. In fünf Bundesländern hatten jedoch alle Gruppen bereits die Möglichkeit, einen Antrag zu stellen. Angehörige von Drittstaaten waren im Verfahren in der Regel aber schlechter gestellt. Im Beruf

Ingenieur/Ingenieurin hatten im Ergebnis der Analyse bereits vor der Einführung der Landesanererkennungsgesetze alle Teil-Zielgruppen in nahezu allen Bundesländern einen Verfahrensanspruch. Dieser Verfahrensanspruch hat auch noch heute Bestand. Nur in einem Bundesland ist bisher keine rechtliche Möglichkeit auf Anerkennung im Beruf Ingenieur/Ingenieurin vorhanden. Auch für den Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin zeigt die Analyse, dass die verschiedenen Teil-Zielgruppen mehrheitlich bereits vorher einen Verfahrensanspruch besaßen.

Die Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen im Erzieherberuf war in sechs Bundesländern bereits vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze für alle Teil-Zielgruppen geregelt, in den anderen Bundesländern zumindest jeweils auch für die Gruppe der Angehörigen der EU, des EWR oder der Schweiz. Im Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin existierten ebenfalls in einigen Bundesländern bereits vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze Regelungen für alle untersuchten Teil-Zielgruppen. In vielen Bundesländern hatten hingegen in der Regel weder Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz noch Drittstaatenangehörige einen Anspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit, entweder weil für den bis vor wenigen Jahren noch bundeseinheitlichen Beruf noch keine Fachgesetze erlassen wurden oder weil der Beruf im untersuchten Bundesland nicht reglementiert ist.

Insgesamt zeigt sich, dass die Ergebnisse des Vorher-Nachher-Vergleichs der rechtlichen Möglichkeiten auf ein Anerkennungsverfahren in den landesrechtlich geregelten Berufen, mit den Ergebnissen der rechtlichen Analysen der Evaluation des Anerkennungsgesetzes des Bundes vergleichbar sind.³⁰ So hängt es von der Staatsangehörigkeit, dem Ausbildungsstaat und dem Referenzberuf ab, wie groß die rechtlichen Veränderungen bzw. Verbesserungen seit dem Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze sind. Angehörige aus EU-Staaten, des EWR und der Schweiz mit dort erworbenen Abschlüssen in reglementierten Berufen hatten bereits vor 2012 umfangreiche Anerkennungsmöglichkeiten aufgrund der EU-Berufsanerkenntnisrichtlinie. Für sie haben die Anerkennungsgesetze der Länder daher eher geringfügige Änderungen zur Folge. Drittstaatenangehörige haben hingegen oftmals erst mit Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder erstmals die rechtlich abgesicherte Möglichkeit erhalten, ihre Auslandsqualifikation auf Gleichwertigkeit mit einem deutschen Referenzberuf prüfen zu lassen. Neben Drittstaatenangehörigen profitieren vor allem auch Personen mit einer Berufsqualifikation in einem (schulischen) nicht reglementierten Beruf.

³⁰ Vgl. Ekert, St. / Larsen, C. / Valtin, A. / Schröder, R. / Ornig, N. (2017b). Zusammenfassende Darstellung der Evaluationsergebnisse zum Anerkennungsgesetz. In: BMBF (2017). Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017.

3 Auswertung der amtlichen Statistik zur Abbildung des Anerkennungsgeschehens in den ausgewählten Berufen

Zur einheitlichen Umsetzung der Anerkennungsverfahren in landesrechtlich geregelten Berufen traten zwischen 2012 und 2014 in allen Bundesländern Anerkennungsgesetze in Kraft. Zeitgleich erfolgte der Aufbau einer Statistik zur Abbildung des Anerkennungsgeschehens. Mit dieser können derzeit Daten bis zum Jahr 2017 zur Verfügung gestellt werden. Damit lassen sich Auswertungen durchführen, die Entwicklungen des Anerkennungsgeschehens zwischen 2012 und 2017 nachzeichnen und dabei differenzierte Einblicke zu gestellten Neuanträgen, Verfahrensdauern und Verfahrensergebnissen liefern. Zudem liegen weitere Informationen zu den antragstellenden Personen in den in der Evaluierung berücksichtigten Berufen vor.

Im Fokus dieses Kapitels steht das Anerkennungsgeschehen in Bezug auf die Gesamtheit aller Länder, während die ergänzenden Länderberichte Auswertungen für jedes einzelne Bundesland enthalten.

3.1 Methodisches Vorgehen, Datenbasis und Herausforderungen

Die Analyse erfolgte vorrangig auf Basis von Daten der Statistischen Landesämter. Es konnten Zeitreihen gebildet werden, deren Beginn auf das jeweilige Jahr der Implementierung des BQFG in den einzelnen Ländern datiert ist.³¹ Sprunghafte Anstiege der Werte in den Jahren 2012 bis 2014 sind auch dadurch bedingt, dass 2013 und 2014 weitere Länder in der Statistik berücksichtigt wurden. Die Werte in den Zeitreihen werden als absolute Zahlen und zum einfacheren Überblick zum Teil ergänzend als prozentuale Anteile ausgewiesen. Sie entsprechen den Summen der Daten aus allen Statistischen Landesämtern.³² Zudem stellte das Statistische Bundesamt weitere Daten für die Jahre 2016 und 2017 für vertiefende

³¹ In den Zeitreihen wurden nur Daten berücksichtigt ab dem Jahr des Inkrafttretens des jeweiligen Landes-BQFG. In einigen Ländern und Berufen gab es bereits vor Inkrafttreten des BQFG die Möglichkeit der Berufsanerkennung. Die Anträge wurden (zumindest teilweise) in den Statistiken erfasst. In Ländern, in denen das BQFG nicht zum ersten Januar eines Jahres, sondern in einem anderen Monat in Kraft getreten ist, ist es möglich, dass in der Statistik auch Werte aus den Monaten vor Inkrafttreten des BQFG erfasst sind. Da die Statistischen Landesämter Jahreswerte vorlegten, ist an dieser Stelle keine Differenzierung möglich.

³² Die Datenabfrage bei den Statistischen Landesämtern erfolgte über die Mitglieder der zuständigen koordinierenden Ressorts der Länder in den Monaten November und Dezember 2018. Da es sich um umfassende Sonderauswertungen handelt, beschränkt sich die Datenabfrage auf eine begrenzte Auswahl an Merkmalen. Einige Statistische Landesämter haben die Daten auf ein Vielfaches von drei gerundet. Dies entspricht auch dem Rundungsverfahren des Statistischen Bundesamtes. Ein Großteil der Statistischen Landesämter hat keine Rundung der Daten vorgenommen oder keine Angaben hierzu gemacht. Für die Jahre 2016 und 2017 liegen Daten des Statistischen Bundesamtes vor. Datensätze der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes wurden miteinander abgeglichen. Abweichungen, die nicht auf rundungsbedingte Unschärfen zurückzuführen sind, werden in Fußnoten ausgewiesen.

Analysen zur Verfügung.³³ Die Auswertungen beziehen sich vor allem auf die in der Evaluierung berücksichtigten Berufe.³⁴

3.2 Trends und Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen

Die Darstellung der ausgewerteten Daten orientiert sich an der Chronologie des Anerkennungsgeschehens, indem zunächst Informationen zu den gestellten Neuanträgen präsentiert werden. Es folgt eine Betrachtung der durchschnittlichen Verfahrensdauern, abschließend der Verfahrensergebnisse.

3.2.1 Trends und Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen im Hinblick auf die gestellten Neuanträge

Im Jahr 2017 werden in den reglementierten Berufen in der Summe aller Länder 9.903 gestellte Neuanträge verzeichnet. 89 % dieser Anträge entfallen auf die fünf ausgewählten Berufe. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe liegen mit 1.011 gestellten Neuanträgen deutlich weniger vor. Die nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe decken jedoch 88 % der gestellten Neuanträge im Bereich der nicht reglementierten Berufe ab.³⁵ Insgesamt gelingt es mit den Analysen, nahezu 90 % aller gestellten Neuanträge zu erfassen und damit einen hohen Deckungsgrad zu erreichen.

Tabelle 6: Zahl der gestellten Neuanträge im Jahr 2017 und Deckungsgrad (Anteile) der in der Evaluierung berücksichtigten Berufe differenziert nach reglementierten und nicht reglementierten Berufen

Berufsgruppen	Absolut	Anteil
reglementierte Berufe insgesamt	9.903	100 %
<i>fünf ausgewählte reglementierte Berufe</i>	8.793	89 %
<i>andere reglementierte Berufe</i>	1.110	11 %
nicht reglementierte Berufe insgesamt	1.011	100 %
<i>alle nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe³⁶</i>	891	88 %
<i>andere nicht reglementierte Berufe</i>	120	12 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

³³ Die analysierten Daten beinhalten auch jene Anerkennungsverfahren in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen, die über Fachrecht geregelt sind.

³⁴ Angaben zum Anteil der Anträge, die mit der Berufsauswahl erfasst werden, sind in der ersten Tabelle im Kapitel 3.2.1 ausgewiesen.

³⁵ Bei den übrigen nicht reglementierten Berufen handelt es sich vorrangig um Weiterbildungen.

³⁶ Die Berufe Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin bzw. Pflegefachhelfer/Pflegefachhelferin oder Pflegeassistent/Pflegeassistentin und Erzieher/Erzieherin sind in einzelnen Ländern nicht reglementiert. Wenn es in diesen Fällen Antragszahlen gab, sind diese den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen zugeordnet. Dies bezieht sich ebenfalls auf die Tabellen 7, 9, 10, 11, 12, 14 und 21. Diese Zuordnung bezieht sich nur auf die statistische Analyse.

Der Anteil der gestellten Neuansträge für die landesrechtlich geregelten reglementierten Berufe an allen Neuansträgen liegt im Jahr 2017 bei rund 90 %. Im Vergleich hierzu liegt der Anteil der gestellten Neuansträgen für reglementierte Berufe an allen Anträgen, die in den Regelungsbereich des Bundes fallen, im Jahr 2017 bei rund 75 %. In beiden Regelungsbereichen entfallen entsprechend wenige Neuansträge auf die nicht reglementierten Berufe.³⁷

Alle der folgenden Analysen berücksichtigten nur die für die Evaluierung ausgewählten Berufe. In Tabelle 7 wird deutlich, dass die Zahl der gestellten Neuansträge von 2012 bis 2017 stetig zunimmt, wobei sich der größte Anstieg zwischen 2013 und 2014 zeigt. Dies ist ursächlich darauf zurückzuführen, dass das BQFG in den meisten Ländern erst zwischen Herbst 2013 und Sommer 2014 in Kraft getreten ist. Interessant ist daher vor allem die Betrachtung des Zeitraums 2014 bis 2017, nachdem das BQFG in allen Bundesländern implementiert war. Dort hat sich im Vergleich zum Zeitraum vor 2014 die Zahl der gestellten Neuansträge um rund 75 % gesteigert. Der Anstieg der Antragszahlen findet in allen Berufen statt. Im Beruf Erzieher/Erzieherin ist jedoch bereits im Jahr 2014 mit 1.851 gestellten Neuansträgen der Höchstwert erreicht. Danach gehen die Antragszahlen zurück und liegen im Jahr 2017 bei einem Wert von 1.597. Auch im Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin zeigen sich leichte Abweichungen von den Mustern der übrigen Berufe, da die Antragszahlen zwar zwischen 2013 und 2014 zunehmen, danach allerdings auf einem stabilen Niveau verbleiben.

Ein Vergleich der Antragszahlen für die Berufe im Zuständigkeitsbereich des Bundes und der landesrechtlich geregelten Berufe im Jahr 2017 zeigt, dass bei den landesrechtlich geregelten Berufen deutlich weniger Anträge gestellt werden (10.914 gegenüber 24.987³⁸). Möglicherweise lassen sich diese Unterschiede auf unterschiedlich große Potenziale von bundes- und landesrechtlich geregelten Berufen zurückführen. Allerdings ist die Zunahme der Antragszahlen von 2014 bis 2017 bei den landesrechtlich geregelten Berufen anteilig viel größer als bei den Berufen in der Zuständigkeit des Bundes (+ 74,4 %³⁹ gegenüber + 41,7 %).

Mit Blick auf alle Berufe wird deutlich, dass im Jahr 2017 die meisten der gestellten Neuansträge im Beruf Ingenieur/Ingenieurin vorliegen. Allein in diesem Jahr sind dort 3.707 gestellte Neuansträge zu verzeichnen. Dies sind rund 1.100 Anträge mehr als beim Beruf Lehrer/Lehrerin. Mit deutlichem Abstand folgt der Beruf Erzieher/Erzieherin mit 1.597 gestellten Neuansträgen. Mit 899 gestellten Neuansträgen in den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen liegen die Werte etwas niedriger, gefolgt vom Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin, auf welchen 619 gestellte Neuansträge entfallen. Die wenigsten Anträge sind beim Beruf

³⁷ Vgl. BIBB (2018). Wichtige Ergebnisse des Anerkennungsmonitorings. Factsheet.

³⁸ Vgl. BIBB (2018). Wichtige Ergebnisse des Anerkennungsmonitorings. Factsheet.

³⁹ Die Wachstumsrate bezieht sich nur auf die fünf hier betrachteten Berufe und die Gesamtheit der schulischen Ausbildungsberufe, die in Summe aber rund 90 % des Anerkennungs geschehens abdecken.

Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin auszuweisen. Darauf entfallen nur 297 gestellte Neuanträge.

Bei der vergleichenden Interpretation der Antragszahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Berufsgruppen unterschiedlich groß sind und entsprechend von der Zahl der gestellten Neuanträge nicht direkt auf den Nutzungsgrad des Potenzials für die Anerkennung geschlossen werden kann.

Tabelle 7: Zahl der gestellten Neuanträge in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2012 bis 2017⁴⁰

	2012 ⁴¹	2013 ⁴²	2014	2015	2016	2017
Insgesamt	425	2.008	5.582	6.566	8.440	9.735
<i>Ingenieur/Ingenieurin</i>	33	356	1.048	1.471	2.729	3.707
<i>Lehrer/Lehrerin</i>	365	666	1.750	2.046	2.584	2.616
<i>Sozialpädagoge/Sozialpädagogin</i>	6	233	385	385	555	619
<i>Erzieher/Erzieherin</i>	16	441	1.851	1.775	1.682	1.597
<i>Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin</i>	5	53	282	299	294	297
<i>Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe</i>	0	259	266	590	596	899

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter © INTERVAL / IWAK 2019

⁴⁰ Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen von den Summenwerten des Statistischen Bundesamtes ab.

⁴¹ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁴² Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

Tabelle 8 erlaubt Rückschlüsse auf die Staatsangehörigkeiten und Ausbildungsstaaten der Personen, die Neuanträge stellen. Für einen besseren Überblick wurden zwei Gruppen gebildet. Eine bezieht sich auf die Staaten der EU und des europäischen Wirtschaftsraums sowie auf die Schweiz (EU/EWR/CH), während sich die zweite auf Drittstaaten hin orientiert.⁴³ Im Jahr 2017 werden die meisten Neuanträge von Personen gestellt, bei welchen Staatsangehörigkeit und Ausbildungsstaat der gleichen Gruppe zugehören. Entsprechend entfallen 54 % der gestellten Neuanträge auf Personen mit Drittstaatenangehörigkeit und Drittstaatenausbildung im Jahr 2017. Etwas geringer mit 37 % stellt sich die Zahl der Neuanträge von Personen mit Staatsangehörigkeit und Ausbildung aus dem Bereich EU/EWR/CH dar. Interessant ist, dass die Zahl der Anträge von Drittstaatenangehörigen mit Drittstaatenabschluss von 48 % im Jahr 2016 auf 54 % im Jahr 2017 zugenommen hat. Die gegenteilige Entwicklung zeigt sich bei den Anteilen der Neuanträge von Personen mit Staatsangehörigkeit und Ausbildung aus EU/EWR/CH. Ihr Anteil fällt von 43 % im Jahr 2016 auf 37 % im Jahr 2017 ab. Personen mit einer EU/EWR/CH-Staatsangehörigkeit und einem Ausbildungsabschluss aus einem Drittstaat machen nur 8 % der Neuanträge in den Jahren 2016 und 2017 aus. Vermutlich ist das Potenzial dieser Gruppe auch deutlich kleiner als jenes der ersten beiden Gruppen. Dies trifft sicherlich auch auf die Personengruppen zu, die sich durch eine Staatsangehörigkeit eines Drittstaates und einen Ausbildungsabschluss aus einem EU- oder EWR-Staat oder der Schweiz auszeichnen. Ihr Anteil an den gestellten Neuanträgen beträgt im Jahr 2017 gerade 1 %.

Tabelle 8: Anteile der gestellten Neuanträge von Personen differenziert nach Ausbildungsstaaten und Staatsangehörigkeiten in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2016 und 2017

	2016	2017
<i>EU/EWR/CH-Qualifikation + Drittstaatsangehörige</i>	0 %	1 %
<i>EU/EWR/CH-Qualifikation + EU/EWR/CH-Staatsangehörige</i>	43 %	37 %
<i>Drittstaatenqualifikation + Drittstaatsangehörige</i>	48 %	54 %
<i>Drittstaatenqualifikation + EU/EWR/CH-Staatsangehörige</i>	8 %	8 %
<i>Insgesamt</i>	100 %	100 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

⁴³ Diese Sonderauswertung wurde durch das Statistische Bundesamt vorgenommen.

Die dargestellte hohe Entwicklungsdynamik der Neuansprüche bei Drittstaatenqualifikationen soll in Bezug auf die einzelnen Berufe genauer betrachtet werden. In Tabelle 9 sind dafür die jeweiligen Anteile der gestellten Neuansprüche von Personen mit Drittstaatenqualifikation an allen gestellten Neuansprüchen für die Jahre 2016 und 2017 ausgewiesen. In der Summe aller Berufe zeigt sich ein Anstieg der Neuansprüche von Personen mit Drittstaatenqualifikation von 56 % im Jahr 2016 auf 62 % im Jahr 2017. Die gleiche Entwicklung besteht ebenfalls in allen Berufen. Möglicherweise kann diese Verschiebung auch Auswirkungen auf die Verfahrensabläufe und die Verfahrensergebnisse haben. Solche kausalen Zusammenhänge können mit den Daten nicht dargestellt werden, sollten bei der Interpretation aber mitbedacht werden.

Tabelle 9: Anteil der gestellten Neuansprüche von Personen mit Drittstaatenqualifikationen an allen gestellten Neuansprüchen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2016 und 2017

	2016	2017
Insgesamt⁴⁴	56 %	62 %
<i>Ingenieur/Ingenieurin</i>	76 %	80 %
<i>Lehrer/Lehrerin</i>	53 %	56 %
<i>Sozialpädagogin/Sozialpädagoge</i>	21 %	25 %
<i>Erzieher/Erzieherin</i>	44 %	47 %
<i>Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin</i>	52 %	56 %
<i>Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe</i>	50 %	56 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

⁴⁴ Der Wert bezieht sich auf die fünf ausgewählten Berufe sowie die Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe.

Alle BQFG sehen zudem vor, dass Anträge aus dem Ausland gestellt werden können. Tabelle 10 weist den Anteil der Auslandsanträge im Jahr 2017 aus. Dieser liegt im Durchschnitt aller Bundesländer bei 5 %, wobei die Anteile zwischen den Ländern zwischen 0 % und 8 % variieren. In Summe kommen im Jahr 2017 circa 500 Neuanträge aus dem Ausland. Dies bedeutet auch, dass im Schnitt 95 % der gestellten Neuanträge von Personen stammen, die erst nach ihrer Migration nach Deutschland einen Antrag gestellt haben. Im Vergleich dazu liegt der Anteil der aus dem Ausland gestellten Neuanträge in den bundesrechtlich geregelten Berufen hinsichtlich des letzten Jahres der Evaluierung, dem Jahr 2015, bei 13 % und ist somit deutlich höher.⁴⁵ Zudem zeigen sich deutliche Unterschiede in der Größe der Anteile von Auslandsanträgen beim Vergleich der Berufe. Diese erstrecken sich von 1 % Auslandsanträgen beim Beruf Ingenieur/Ingenieurin bis auf 11 % bei den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen.⁴⁶

Tabelle 10: Anteil der gestellten Neuanträge von Personen mit Wohnsitz im Ausland an allen gestellten Neuanträgen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannweiten der Anteile zwischen den Bundesländern (min-max)

	2017	Spannbreite der Bundesländer
Durchschnittswert	5 %	0 % bis 8 %
<i>Ingenieur/Ingenieurin</i>	1 %	0 % bis 24 %
<i>Lehrer/Lehrerin</i>	8 %	0 % bis 13 %
<i>Sozialpädagogin/Sozialpädagoge</i>	3 %	0 % bis 20 %
<i>Erzieher/Erzieherin</i>	5 %	0 % bis 50 %
<i>Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin</i>	9 %	0 % bis 87 %
<i>Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe</i>	11 %	0 % bis 50 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

⁴⁵ Ekert, St. / Larsen, C. / Valtin, A. / Schröder, R. / Ornig, N. (2017). Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Abschlussbericht. Berlin / Frankfurt.

⁴⁶ Der Vergleich der Anteile zwischen den Berufen ist aufgrund unterschiedlicher, zum Teil auch sehr geringer Fallzahlen, mit Bedacht vorzunehmen.

Neuanträge werden nicht nur von Personen mit Wohnsitz im Ausland gestellt, sondern auch mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland. Tabelle 11 zeigt, dass dies im Jahr 2017 im Schnitt aller Bundesländer auf 3 % der gestellten Neuanträge zutrifft. In Summe handelt es sich um etwa 300 Anträge. Im Vergleich der Bundesländer liegen die Anteile zwischen 0 % und 8 %. Zudem werden Unterschiede zwischen den Größen der Anteile von Anträgen aus anderen Bundesländern beim Vergleich der Berufe deutlich. Diese erstrecken sich von 1 % beim Beruf Ingenieur/Ingenieurin bis auf 7 % beim Beruf Lehrer/Lehrerin.

Tabelle 11: Anteil der gestellten Neuanträge von Personen mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland an allen gestellten Neuanträgen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannbreiten der Anteile zwischen den Bundesländern (min-max)

	2017 ⁴⁷	Spannbreite der Bundesländer
Durchschnittswert	3 %	0 % bis 8 %
<i>Ingenieur/Ingenieurin</i>	1 %	0 % bis 4 %
<i>Lehrer/Lehrerin</i>	7 %	0 % bis 14 %
<i>Sozialpädagogin/Sozialpädagoge</i>	3 %	0 % bis 8 %
<i>Erzieher/Erzieherin</i>	3 %	0 % bis 8 %
<i>Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin</i>	4 %	0 % bis 20 %
<i>Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe</i> ⁴⁸	5 %	0 % bis 70 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

Resümierend kann festgehalten werden, dass die Zahl der gestellten Neuanträge zwischen 2012 und 2017 stetig zunimmt. Dies trifft auf die meisten Berufe zu. Einzig im Beruf Erzieher/Erzieherin zeigen sich seit 2014 leicht rückläufige Antragszahlen. Die meisten der im Jahr 2017 gestellten Neuanträge beziehen sich auf den Beruf Ingenieur/Ingenieurin, die wenigsten Neuanträge entfallen auf den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin. Zudem entfallen im Jahr 2017 bereits mehr als die Hälfte der gestellten Neuanträge auf Drittstaatenangehörige mit Drittstaatenqualifikationen. Besonders hohe Anteile dieser Neuanträge entfallen auf den Beruf Ingenieur/Ingenieurin. Demgegenüber zeigen sich die geringsten Anteile solcher Anträge im Beruf Sozialpädagogin/Sozialpädagoge. 95 % der Antragstellenden verfügen im Jahr 2017

⁴⁷ Der Vergleich der Anteile zwischen den Berufen ist aufgrund unterschiedlicher, zum Teil auch sehr geringer Fallzahlen, mit Bedacht vorzunehmen.

⁴⁸ Der Wert von 70 % lässt sich möglicherweise darauf zurückführen, dass die vier Länder Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen und Saarland ihre Neuanträge in diesem Beruf grundsätzlich an die ZAB übertragen. Da das KMK-Sekretariat, zu dem die ZAB gehört, eine Behörde des Landes Berlin ist, werden diese Anträge statistisch dem Land Berlin zugeordnet.

bereits über einen Wohnsitz in Deutschland und bei 97 % der Anträge ist das Bundesland der Antragstellung und des Wohnsitzes des Antragstellenden identisch.

Neben den Neuanträgen sind die Verfahrensdauern von Interesse.

3.2.2 Verfahrensdauern

Die durchschnittlichen Verfahrens- oder Bearbeitungsdauern (beide Begriffe werden synonym verwendet) werden in der Statistik in Kalendertagen ausgewiesen. Die Bearbeitungsdauern sind von Bedeutung, da die anerkennenden Stellen gemäß aller BQFG der Länder angehalten sind, innerhalb von drei Monaten über die Gleichwertigkeit der ausländischen Abschlüsse mit den deutschen Referenzberufen zu entscheiden. Die Frist beginnt mit Vorliegen der vollständigen Unterlagen und endet mit dem ersten rechtsmittelfähigen Bescheid.⁴⁹ Sie kann begründet einmalig verlängert werden. Wenn eine Qualifikationsanalyse durchgeführt wird, etwa weil Nachweise nicht erbracht werden können, ist die Entscheidungsfrist ausgesetzt. Ist demgegenüber die Anerkennung im Fachrecht geregelt, kann es andere Fristen geben. Den in der Statistik erfassten Daten liegen somit unterschiedliche Regelungen bezüglich der Dauern zugrunde.

Die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern im Jahr 2017 sind in Tabelle 12 dargestellt. Für die Summe aller Berufe beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer 111 Kalendertage.⁵⁰ Die Spannweite zwischen den Ländern reicht dabei von 35 bis 318 Kalendertagen.⁵¹ Zudem zeigen sich im Vergleich der Berufe deutliche Unterschiede. Die kürzeste durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 63 Kalendertagen ist im Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin zu verzeichnen und die Spannweite von 12 bis 81 Kalendertagen ist im Vergleich zu den übrigen Berufen gering. Demgegenüber findet sich beim Beruf Lehrer/Lehrerin mit durchschnittlich 156 Kalendertagen die längste Verfahrensdauer und die Spannweite von 27 bis 462 Kalendertagen zwischen den Ländern erweist sich im Berufsvergleich als groß. Ein eindeutiges Muster zur Erklärung der unterschiedlichen Bearbeitungsdauern kann nicht identifiziert werden. Dies zeigt sich sowohl bei akademischen als auch bei Ausbildungsberufen. Es gibt jene, die tendenziell schneller, und andere, die tendenziell langsamer beschieden werden. Eine andere Ursache könnte in unterschiedlichen Auslastungsgraden von anerkennenden Stellen liegen. Die

⁴⁹ Dies bedeutet, wenn ein Feststellungsbescheid über die Gleichwertigkeit mit einer Ausgleichsmaßnahme erlassen wird, so endet die Frist mit diesem Bescheid und nicht erst mit der Absolvierung der Ausgleichsmaßnahme. Vgl. BMBF (2015). Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. S. 79 f.

⁵⁰ Von den im Jahr 2017 gestellten Neuanträgen in den relevanten Berufen ist die Anerkennung in rund 60 % der Fälle im BQFG geregelt. Dies bedeutet, dass sich bei 40 % der Anträge mögliche andere oder keine Regelungen für Fristen ergeben.

⁵¹ In der Berechnung der Spannweite werden Länder nur berücksichtigt, wenn dort jeweils mehr als 25 beschiedene Verfahren vorliegen. Bei geringeren Fallzahlen können Ausreißer stark verzerrend hinsichtlich der Durchschnittswerte wirken und auch dazu führen, dass extreme Werte einer geringen Zahl an Fällen in den Spannen abgebildet werden müssten.

Anerkennungsverfahren im Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin und im Beruf Erzieher/Erzieherin erfolgen häufig bei derselben anerkennenden Stelle. Trotzdem liegen die durchschnittlichen Verfahrensdauern beider Berufe weit auseinander.

Tabelle 12: Durchschnittliche Bearbeitungsdauern in Kalendertagen in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannbreiten zwischen den Bundesländern (min-max)

	2017 ⁵²	Spannbreite der Bundesländer
Insgesamt⁵³	111	35 bis 318
<i>Ingenieur/Ingenieurin</i>	87	45 bis 156
<i>Lehrer/Lehrerin</i>	156	27 bis 462
<i>Sozialpädagoge/Sozialpädagogin</i>	114	57 bis 168
<i>Erzieher/Erzieherin</i>	81	6 bis 180
<i>Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin</i>	63	12 bis 81
<i>Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe</i>	126	30 bis 311

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

⁵² Die Statistischen Landesämter stellen in wenigen Ländern keine Daten zu Bearbeitungsdauern zur Verfügung, obwohl beschiedene Verfahren ausgewiesen werden. Je nach Beruf handelt es sich dabei um ein bis drei Länder.

⁵³ Der Wert bezieht sich auf die fünf ausgewählten Berufe und die nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe.

In Tabelle 13 werden die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern in den fünf reglementierten Berufen vergleichend zwischen EU/EWR/CH- und Drittstaatenqualifikation im Jahr 2017 ausgewiesen. In den meisten Berufen sind die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern für Antragstellende mit Drittstaatenqualifikation länger als die derjenigen mit EU/EWR/CH-Qualifikation. Davon weicht der Beruf Lehrer/Lehrerin ab. Dort erweisen sich die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern für Anträge mit Drittstaatenqualifikation um sechs Kalendertage kürzer als bei Abschlüssen aus der EU/EWR und der Schweiz. Die größte absolute Differenz von 60 Kalendertagen zwischen den Dauern in der Bearbeitung von Drittstaaten- und EU/EWR/CH-Qualifikationen zeigt sich im Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin. Im Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin dauert ein Verfahren mit einem Drittstaatenabschluss fast doppelt so lang wie bei einer EU/EWR/CH-Qualifikation.

Tabelle 13: Durchschnittliche Bearbeitungsdauern in Kalendertagen in den fünf ausgewählten Berufen im Vergleich von EU/EWR/CH- und Drittstaatenabschlüssen im Jahr 2017⁵⁴

	EU/EWR/CH- Qualifikation	Drittstaaten- qualifikation
<i>Ingenieur/Ingenieurin</i>	75	90
<i>Lehrer/Lehrerin</i>	159	153
<i>Sozialpädagoge/Sozialpädagogin</i>	105	165
<i>Erzieher/Erzieherin</i>	78	84
<i>Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin</i>	48	90

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

Neben den Verfahrensdauern sind die Ergebnisse der Anerkennungsverfahren von Interesse.

3.2.3 Trends und Entwicklungen im Anerkennungs geschehen im Hinblick auf die Verfahrensergebnisse

Insbesondere der Anteil der positiven Bescheide⁵⁵ in den ausgewählten Berufen soll berücksichtigt werden, da dieses Verfahrensergebnis einen mehr oder weniger direkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt im Herkunftsberuf ermöglicht. Mit einem Anteil von 85 % positiver Anerkennungsbescheide, ist die Erfolgsquote insgesamt sehr hoch. Die Spannbreite zwischen den Bundesländern reicht von 65 % bis 95 %. Mit 98 % liegt die Erfolgsquote im Beruf

⁵⁴ Aufgrund der geringen Fallzahlen kann die Spannbreite zwischen den Ländern in der Mehrzahl der Berufe nicht ausgewiesen werden. Da diese Information erst im Vergleich der Berufe interessant ist, wird diese in der Tabelle entsprechend nicht ausgewiesen.

⁵⁵ Der Anteil der positiven Bescheide umfasst alle beschiedenen Verfahren, die wie folgt bewertet wurden: „volle Gleichwertigkeit“, „Auflage einer Ausgleichsmaßnahme“ oder „teilweise Gleichwertigkeit“. In einigen Ländern gibt es nach Auskunft der Statistischen Landesämter darüber hinaus die Kategorien „partieller Berufszugang“ oder „beschränkter Berufszugang nach Handwerksordnung“. Auch diese wurden berücksichtigt.

Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin im Vergleich mit den übrigen Berufen im Jahr 2017 am höchsten. Die geringste Erfolgsquote zeigt sich im Beruf Erzieher/Erzieherin mit 65 %.⁵⁶ Die Spannbreiten zwischen Ländern variieren ebenfalls zwischen den Berufen. Die größte Spannweite wird für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin erreicht und die geringste im Beruf Ingenieur/Ingenieurin.

Insgesamt ist die Erfolgsquote in den landesrechtlich geregelten Berufen mit 85 % jedoch niedriger als in den bundesrechtlich geregelten Berufen. Dort betrug diese im letzten Jahr der Evaluierung der bundesrechtlich geregelten Berufe, dem Jahr 2015, rund 97 %.

Tabelle 14: Anteil der positiven Bescheide in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen im Jahr 2017 und Spannbreiten der Anteile zwischen den Bundesländern (min-max)

Berufsgruppen	2017	Spannbreite der Bundesländer
<i>Insgesamt</i>	85 %	65 % bis 95 %
<i>Ingenieur/Ingenieurin</i>	96 %	73 % bis 100 %
<i>Lehrer/Lehrerin</i>	80 %	23 % bis 98 %
<i>Sozialpädagoge/Sozialpädagogin</i>	84 %	57 % bis 100 %
<i>Erzieher/Erzieherin</i>	65 %	19 % bis 100 %
<i>Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin</i>	98 %	0 % bis 100 %
<i>Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe</i>	83 %	50 % bis 100 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

Ein positiver Bescheid bedeutet jedoch nicht in jedem Fall einen direkten Zugang zum Beruf in Deutschland. So sind in den reglementierten Berufen auch bei einer vollen Gleichwertigkeit oftmals weitere Voraussetzungen für die Berufszulassung zu erfüllen. Ein Bescheid mit Ausgleichsmaßnahmen erfordert immer weitere Aufwände für den Berufszugang. Eine teilweise Gleichwertigkeit bei den nicht reglementierten Berufen schränkt die Gleichwertigkeit auf einzelne Berufsbereiche ein. Auch im Falle eines partiellen Berufszugangs, wie dieser in einigen Ländern für die Berufe Lehrer/Lehrerin und Erzieher/Erzieherin gewährt werden kann, sind gewisse Beschränkungen gegeben.

Tabelle 15 verdeutlicht die Entwicklungen im Zeitverlauf. Es gilt zu beachten, dass die Zahl der beschiedenen Verfahren nicht mit der Zahl der gestellten Neuanträge übereinstimmt, da auch

⁵⁶ Eine Ursache hierfür kann in der Spezifik der Ausbildung zum Erzieher bzw. zur Erzieherin in Deutschland vermutet werden, die sich von der in anderen Staaten stark unterscheidet. Da aber nicht in allen Ländern die Erfolgsquote in diesem Beruf unter dem Durchschnittswert aller Berufe von 85 % liegt, muss es noch weitere Ursachen geben.

Anträge aus den Vorjahren beschieden werden. Insgesamt steigen die Zahlen der beschiedenen Verfahren zwischen 2012 und 2017 kontinuierlich an. Der Anteil der positiven Bescheide befindet sich mit Ausnahme des Jahres 2012 in einem Korridor zwischen 77 % und 85 %. Die Werte für das Jahr 2012 beruhen nur auf wenigen Daten und unterstützen die Trends der übrigen Jahre nicht. Vor diesem Hintergrund werden vor allem die Jahre 2013 bis 2017 in den folgenden Betrachtungen berücksichtigt. Mehr als die Hälfte der positiven Bescheide bescheinigen eine volle Gleichwertigkeit der ausländischen Abschlüsse mit den deutschen Referenzberufen. Die Anteile variieren seit dem Jahr 2013 zwischen 47 % und 64 %. Auch die Anteile der positiven Bescheide mit Ausgleichsmaßnahmen sind hoch. Sie machen einen Anteil zwischen 35 % und 53 % der positiven Bescheide aus. Demgegenüber stellen die positiven Bescheide mit teilweiser Gleichwertigkeit nur einen sehr kleinen Anteil der positiven Bescheide dar. Der Anteil der negativen Anträge bewegt sich zwischen 15 % und 23 %.

Tabelle 15: Zahl der beschiedenen Verfahren in den fünf ausgewählten reglementierten Berufen und den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in den Jahren 2012 bis 2017⁵⁷

	2012 ⁵⁸	2013 ⁵⁹	2014	2015	2016	2017
<i>Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt⁶⁰</i>	200	1.575	4.780	6.067	7.240	8.737
positive Bescheide	90 %	77 %	81 %	81 %	84 %	85 %
<i>davon volle Gleichwertigkeit</i>	32 %	54 %	47 %	51 %	55 %	64 %
<i>davon Auflage einer Ausgleichsmaßnahme</i>	55 %	43 %	53 %	48 %	42 %	35 %
<i>davon teilweise Gleichwertigkeit⁶¹</i>	13 %	3 %	0 %	1 %	3 %	1 %
keine Gleichwertigkeit	11 %	23 %	19 %	19 %	16 %	15 %

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter

© INTERVAL / IWAK 2019

⁵⁷ Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen von den Summen der Werte des Statistischen Bundesamtes ab.

⁵⁸ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁵⁹ Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

⁶⁰ Die Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt entspricht rein rechnerisch der Summe der positiven und der negativen Bescheide (keine Gleichwertigkeit). In den Daten, die von den Statistischen Landesämtern übermittelt wurden, traf dies in einzelnen Ländern nicht zu. Um die Anteilswerte zu berechnen, wurde aus den gemeldeten Zahlen der positiven Bescheide (inkl. der Unterkategorien) und der negativen Bescheide ein neuer Gesamtwert errechnet, der von dem realen Wert geringfügig abweichen kann.

⁶¹ Verfahren können in der Regel nur in nicht reglementierten Berufen mit teilweiser Gleichwertigkeit beschieden werden. Im Falle der reglementierten Berufe kann ein partieller Berufszugang gewährt werden. Letzteres trifft auf den Beruf Lehrer/Lehrerin in drei Ländern und auf den Beruf Erzieher/Erzieherin in vier Ländern zu. In den Auswertungen des Statistischen Bundesamtes werden beide Kategorien partieller Berufszugang und teilweise Gleichwertigkeit zusammen erfasst und können in der Evaluierung, die diese Daten nutzt, deshalb nicht separat ausgewiesen werden. Bei der Datenanforderung der Evaluatoren an die Statistischen Landesämter wurde das gleiche Sortiermuster genutzt. Trotzdem haben einige Länder Daten differenziert nach den beiden Kategorien zur Verfügung gestellt. In den Ländern, bei welchen dies der Fall ist, wird diese Differenzierungsebene in den Länderberichten dargestellt. Im hier vorgelegten Bericht erfolgt eine Zusammenfassung.

Die Struktur der Verfahrensergebnisse unterscheidet sich zwischen den Berufen. Dies zeigen die folgenden Tabellen für jeden Einzelberuf. Tabelle 16 bezieht sich auf den Beruf Ingenieur/Ingenieurin. In den Antragszahlen ist ein kontinuierlicher und jährlich zunehmender Anstieg zu verzeichnen. Von 2013 bis 2017 werden mehr als 90 % der Anträge positiv beschieden, fast ausnahmslos mit voller Gleichwertigkeit.⁶²

Tabelle 16: Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Ingenieur/Ingenieurin in den Jahren 2012 bis 2017⁶³

	2012 ⁶⁴	2013 ⁶⁵	2014	2015	2016	2017
<i>Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt⁶⁶</i>	31	315	944	1.346	2.225	3.591
positive Bescheide	100 %	96 %	94 %	90 %	96 %	96 %
<i>davon volle Gleichwertigkeit</i>	100 %	99 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>davon Auflage einer Ausgleichsmaßnahme</i>	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
keine Gleichwertigkeit	0 %	4 %	6 %	10 %	4 %	4 %

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter © INTERVAL / IWAK 2019

⁶² Ganz vereinzelt werden Bescheide mit Ausgleichsmaßnahmen ausgestellt. Da in der Tabelle keine Nachkommastellen ausgewiesen werden, werden diese jeweils mit dem Wert 0 % dargestellt.

⁶³ Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen geringfügig von den Summen der Werte des Statistischen Bundesamtes ab.

⁶⁴ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁶⁵ Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

⁶⁶ Die Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt entspricht rein rechnerisch der Summe der positiven und der negativen Bescheide (keine Gleichwertigkeit). Rundungsbedingt kann es zu geringfügigen Abweichungen kommen.

Deutlich unterscheidbar davon stellt sich die Struktur der Bescheide beim Beruf Lehrer/Lehrerin in Tabelle 17 dar. Hier werden die meisten positiven Bescheide mit der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen vergeben. Die Anteile positiver Bescheide liegen zwischen 80 % und 90 % und bewegen sich somit auf einem konstant hohen Niveau. Die Anteile der positiven Bescheide mit Auflagen einer Ausgleichsmaßnahme sind hingegen von starken jährlichen Schwankungen geprägt und variieren zwischen 64 % und 84 %. Die Zahl der Bescheide mit teilweiser Gleichwertigkeit befindet sich mit Ausnahme des Jahres 2012 auf sehr niedrigem Niveau. Mit hoher Wahrscheinlichkeit handelt es sich bei diesen Fällen um einen Bescheid mit einem partiellen Berufszugang. Der Anteil der negativ beschiedenen Verfahren bewegt sich auf einem niedrigen Niveau. Grundsätzlich zeigt sich zwischen 2012 und 2017 eine stetige Zunahme der Bescheide.

Tabelle 17: Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Lehrer/Lehrerin in den Jahren 2012 bis 2017⁶⁷

	2012 ⁶⁸	2013 ⁶⁹	2014	2015	2016	2017
<i>Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt⁷⁰</i>	145	539	1.337	1.653	2.068	2.327
positive Bescheide	90 %	85 %	84 %	88 %	83 %	80 %
<i>davon volle Gleichwertigkeit</i>	18 %	32 %	21 %	16 %	16 %	15 %
<i>davon Auflage einer Ausgleichsmaßnahme</i>	64 %	68 %	79 %	84 %	79 %	83 %
<i>davon teilweise⁷¹ Gleichwertigkeit</i>	18 %	0 %	0 %	0 %	5 %	2 %
keine Gleichwertigkeit	10 %	15 %	16 %	12 %	17 %	20 %

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter

© INTERVAL / IWAK 2019

⁶⁷ Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen von den Summen der Werte des Statistischen Bundesamtes ab.

⁶⁸ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁶⁹ Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

⁷⁰ Die Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt entspricht rein rechnerisch der Summe der positiven und der negativen Bescheide (keine Gleichwertigkeit). In den Daten, die von den Statistischen Landesämtern übermittelt wurden, trifft dies in einzelnen Ländern nicht zu.

⁷¹ Möglicherweise handelt es sich hier um Bescheide mit einem partiellen Berufszugang, die allerdings aufgrund der Ordnungssystematik des Statistischen Bundesamtes unter der Kategorie „teilweise Gleichwertigkeit“ subsumiert sind.

Im Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin steigt die Zahl der Bescheide zwischen 2013 und 2016 kontinuierlich an und nimmt zwischen 2016 und 2017 geringfügig ab. Zudem wird auch hier ein Großteil der Anträge (74 % bis 89 %) positiv beschieden und auch überwiegend mit der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen verknüpft. Die Anteile der negativen Bescheide liegen zwischen 11 % und 26 %.

Tabelle 18: Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin in den Jahren 2012 bis 2017⁷²

	2012 ⁷³	2013 ⁷⁴	2014	2015	2016	2017
<i>Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt⁷⁵</i>	5	146	313	375	633	619
positive Bescheide	100 %	74 %	85 %	87 %	89 %	84 %
<i>davon volle Gleichwertigkeit</i>	0 %	28 %	46 %	30 %	26 %	37 %
<i>davon Auflage einer Ausgleichsmaßnahme</i>	100 %	72 %	54 %	70 %	74 %	63 %
keine Gleichwertigkeit	0 %	26 %	15 %	13 %	11 %	16 %

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter © INTERVAL / IWAK 2019

⁷² Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen von den Summen der Werte des Statistischen Bundesamtes ab.

⁷³ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁷⁴ Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

⁷⁵ Die Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt entspricht rein rechnerisch der Summe der positiven und der negativen Bescheide (keine Gleichwertigkeit). Rundungsbedingt kann es zu geringfügigen Abweichungen kommen.

In Tabelle 19 werden für den Beruf Erzieher/Erzieherin weitgehend vergleichbare Muster wie bei den beiden ebenfalls pädagogisch ausgerichteten Berufen Lehrer/Lehrerin und Sozialpädagoge/Sozialpädagogin deutlich. Möglicherweise stellt dies einen Hinweis darauf dar, dass Berufe mit fachlicher Nähe vergleichbare Muster in ihren Verfahrensergebnissen aufweisen können. Mit den für die Evaluierung verfügbaren Daten kann dieser Zusammenhang allerdings nicht weitergehend geprüft werden. Für den Beruf Erzieher/Erzieherin zeigt sich allerdings auch eine Abweichung von diesem Muster darin, dass der Anteil der negativen Bescheide im Vergleich zu den beiden anderen pädagogischen Berufen größer ist und zwischen den einzelnen Jahren variiert.

Tabelle 19: Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Erzieher/Erzieherin in den Jahren 2012 bis 2017⁷⁶

	2012 ⁷⁷	2013 ⁷⁸	2014	2015	2016	2017
<i>Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt⁷⁹</i>	14	355	1.745	1.868	1.613	1.474
positive Bescheide	50 %	48 %	69 %	68 %	66 %	64 %
<i>davon volle Gleichwertigkeit</i>	0 %	23 %	18 %	30 %	29 %	34 %
<i>davon Auflage einer Ausgleichsmaßnahme</i>	100 %	77 %	82 %	70 %	68 %	65 %
<i>davon teilweise Gleichwertigkeit⁸⁰</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	3 %	2 %
keine Gleichwertigkeit	50 %	52 %	31 %	32 %	34 %	36 %

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter © INTERVAL / IWAK 2019

⁷⁶ Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen geringfügig von den Summen der Werte des Statistischen Bundesamtes ab.

⁷⁷ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁷⁸ Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

⁷⁹ Die Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt entspricht rein rechnerisch der Summe der positiven und der negativen Bescheide (keine Gleichwertigkeit). In den Daten, die von den Statistischen Landesämtern übermittelt wurden, trifft dies in einzelnen Ländern nicht zu.

⁸⁰ Möglicherweise handelt es sich hier um Bescheide mit einem partiellen Berufszugang, die allerdings aufgrund der Ordnungssystematik des Statistischen Bundesamts unter der Kategorie „teilweise Gleichwertigkeit“ subsumiert sind.

Für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin belegt Tabelle 20 die stetige Zunahme der beschiedenen Verfahren bis zum Jahr 2016, danach ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Die meisten Bescheide weisen dabei eine volle Gleichwertigkeit aus. Der Anteil der Bescheide, die keine Gleichwertigkeit bescheinigen, ist dementsprechend gering.

Tabelle 20: Zahl der beschiedenen Verfahren für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin⁸¹ in den Jahren 2012 bis 2017⁸²

	2012 ⁸³	2013 ⁸⁴	2014	2015	2016	2017
<i>Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt⁸⁵</i>	5	45	179	251	259	239
positive Bescheide	100 %	91 %	98 %	94 %	94 %	99 %
<i>davon volle Gleichwertigkeit</i>	60 %	83 %	97 %	96 %	84 %	83 %
<i>davon Auflage einer Ausgleichsmaßnahme</i>	40 %	17 %	3 %	4 %	16 %	17 %
keine Gleichwertigkeit	0 %	9 %	2 %	6 %	6 %	1 %

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter

© INTERVAL / IWAK 2019

⁸¹ Die Berufe Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin bzw. Pflegefachhelfer/Pflegefachhelferin oder Pflegeassistent/Pflegeassistentin sind in einzelnen Ländern nicht reglementiert. Wenn es in diesen Fällen Antragszahlen gab, sind diese den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen zugeordnet.

⁸² Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen von den Summen der Werte des Statistischen Bundesamtes ab.

⁸³ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁸⁴ Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

⁸⁵ Die Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt entspricht rein rechnerisch der Summe der positiven und der negativen Bescheide (keine Gleichwertigkeit). Rundungsbedingt kann es zu geringfügigen Abweichungen kommen.

Die Darstellung der Zahl der Bescheide in den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen in Tabelle 21 verdeutlicht eine Zunahme von 2014 bis 2017, die jedoch nicht kontinuierlich verläuft. Die meisten Anträge werden positiv beschieden und enthalten überwiegend die volle Anerkennung. Nur wenige Bescheide beziehen sich auf eine teilweise Gleichwertigkeit. Auch die Zahl der negativ beschiedenen Verfahren erweist sich mit rund 20 % als eher gering und ist im Zeitverlauf leicht schwankend.

Tabelle 21: Zahl der beschiedenen Verfahren für die Gesamtheit der schulischen Ausbildungsberufe⁸⁶ in den Jahren 2012 bis 2017⁸⁷

	2012 ⁸⁸	2013 ⁸⁹	2014	2015	2016	2017
<i>Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt⁹⁰</i>	-	175	262	574	442	487
positive Bescheide	-	78 %	79 %	77 %	80 %	82 %
<i>davon volle Gleichwertigkeit</i>	-	77 %	96 %	88 %	75 %	84 %
<i>davon Auflage einer Ausgleichsmaßnahme</i>	-	0 %	0 %	0 %	10 %	10 %
<i>davon teilweise Gleichwertigkeit</i>	-	23 %	4 %	12 %	16 %	6 %
keine Gleichwertigkeit	-	22 %	21 %	23 %	20 %	18 %

Quelle: Daten der Statistischen Landesämter

© INTERVAL / IWAK 2019

Resümierend ist festzuhalten, dass die Zahl der beschiedenen Verfahren über die Jahre insgesamt ansteigt. Der Anteil der positiven Bescheide liegt in den Jahren 2016 und 2017, mit Ausnahme des Berufs Erzieher/Erzieherin, bei mindestens 80 %. Dort konnten nur etwa zwei Drittel der Anträge positiv beschieden werden. Positive Bescheide mit Auflage einer Ausgleichsmaßnahme erfolgen am häufigsten im Beruf Lehrer/Lehrerin. Auch für die Berufe Sozialpädagoge/Sozialpädagogin sowie Erzieher/Erzieherin erweist sich der Anteil an Bescheiden mit Auflage einer Ausgleichsmaßnahme als relativ hoch.

3.3 Gesamtschau der Befunde der statistischen Analyse

Über alle Berufe hinweg steigt die Zahl der gestellten Neuanträge bis zum aktuellen Rand an. Möglicherweise stellt dies einen Indikator dafür dar, dass sich die Einführung der

⁸⁶ Die Berufe Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin bzw. Pflegefachhelfer/Pflegefachhelferin oder Pflegeassistent/Pflegeassistentin sind in einzelnen Ländern nicht reglementiert. Wenn in diesen Fällen Antragszahlen vorliegen, sind diese den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen zugeordnet.

⁸⁷ Die Summen der Werte der Statistischen Landesämter weichen von den Summen der Werte des Statistischen Bundesamtes ab.

⁸⁸ Es werden nur fünf Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2012 bereits angewandt wurde.

⁸⁹ Es werden nur neun Länder berücksichtigt, in denen das BQFG im Jahr 2013 bereits angewandt wurde.

⁹⁰ Die Zahl der beschiedenen Verfahren insgesamt entspricht rein rechnerisch der Summe der positiven und der negativen Bescheide (keine Gleichwertigkeit). Rundungsbedingt kann es zu geringfügigen Abweichungen kommen.

Anerkennungsgesetze der Länder positiv auf die Entwicklung der Antragszahlen auswirkt. Über die Hälfte der Neuanträge im Jahr 2017 werden von Personen mit Drittstaatenangehörigkeit und Drittstaatenabschlüssen gestellt. 95 % der Antragstellenden leben bereits in Deutschland und 97 % wohnen im Bundesland der Antragstellung. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der gestellten Neuanträge beträgt 111 Kalendertage im Jahr 2017. Dahinter stehen Regelungen des BQFG und der Fachrechte, die hinsichtlich der Fristen variieren können. Zwischen den einzelnen Berufen zeigen sich teilweise große Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlichen Bearbeitungsdauern. Im Schnitt werden 85 % der Verfahren im Jahr 2017 positiv beschieden.

Im Folgenden werden die wesentlichen Befunde für jeden der fünf reglementierten Berufe und für die Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe skizziert.

Im Beruf Ingenieur/Ingenieurin werden im Vergleich mit den übrigen Berufen im Jahr 2017 die meisten Neuanträge gestellt. Im Jahr 2017 verfügen 80 % der Antragstellenden über eine Drittstaatqualifikation und die durchschnittliche Bearbeitungsdauer beträgt 87 Kalendertage. Der Anteil an positiv beschiedenen Verfahren stellt sich im Jahr 2017 mit 96 % als überdurchschnittlich hoch dar und in der Regel erfolgt ein Bescheid mit Anerkennung der vollen Gleichwertigkeit.

Auf den Beruf Lehrer/Lehrerin entfallen im Jahr 2017 die zweitmeisten aller gestellten Neuanträge. Etwas mehr als die Hälfte stammt von Personen mit Drittstaatsqualifikationen. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer im Jahr 2017 beträgt 156 Kalendertage und ist im Vergleich der Berufe am längsten. Der Anteil an positiv beschiedenen Verfahren liegt im Jahr 2017 bei 80 % und insgesamt etwas unter dem Durchschnitt aller Berufe. Nur in wenigen Fällen wird im Jahr 2017 die volle Gleichwertigkeit beschieden. Zumeist erfolgt die Auflage von Ausgleichsmaßnahmen.

Die Zahl der gestellten Neuanträge im Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin befindet sich im unteren Mittelfeld der betrachteten Berufe. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer im Jahr 2017 beträgt 114 Kalendertage und befindet sich damit knapp über dem Durchschnitt aller Berufe. Der Anteil an positiv beschiedenen Verfahren erreicht im Jahr 2017 mit 84 % etwa den Durchschnitt aller Berufe. In rund zwei Dritteln der positiv beschiedenen Verfahren sind im Jahr 2017 Ausgleichsmaßnahmen erforderlich.

Beim Beruf Erzieher/Erzieherin handelt es sich im Vergleich der Berufe, um den einzigen Beruf, bei welchem die Antragszahlen im Zeitverlauf abnehmen. Die höchste Zahl an Neuanträgen zeigt sich im Jahr 2014. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer im Jahr 2017 mit 81 Kalendertagen erweist sich im Vergleich mit den anderen Berufen als relativ kurz. Der Anteil an positiven Bescheiden ist mit rund zwei Dritteln im Jahr 2017 im Vergleich am niedrigsten. In circa zwei Dritteln der positiv beschiedenen Verfahren erfolgt im Jahr 2017 die Auflage von Ausgleichsmaßnahmen.

Im Vergleich aller untersuchten Berufe findet sich im Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin die geringste Zahl an gestellten Neuanträgen. Die Antragszahlen halten sich seit 2014 auf einem relativ stabilen Niveau. Etwas mehr als die Hälfte der gestellten Neuanträge entfällt im Jahr 2017 auf Personen mit Drittstaatenqualifikationen. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer erweist sich mit 63 Kalendertagen im Jahr 2017 im Vergleich am kürzesten. Die Erfolgsquote zeigt sich mit 98 % als überdurchschnittlich hoch. Ein Großteil der positiv beschiedenen Anträge beinhaltet die volle Gleichwertigkeit. In den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein geringer Anstieg des Anteils an Anträgen, die mit einer Ausgleichsmaßnahme beschieden werden.

In den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen sind die Antragszahlen seit 2015 deutlich gestiegen. Etwas mehr als die Hälfte der gestellten Neuanträge entfällt im Jahr 2017 auf Personen mit Drittstaatenqualifikationen. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer erweist sich mit 126 Kalendertagen im Jahr 2017 im Vergleich als überdurchschnittlich lang. Der Anteil an positiv beschiedenen Verfahren ist mit über 80 % im Jahr 2017 hoch. In den meisten Fällen beinhalten positive Bescheide die volle Gleichwertigkeit.

4 Wirkungsanalysen zur Identifikation von Einflussfaktoren auf das Anerkennungsgeschehen

Die Evaluation der Anerkennungsgesetze aller 16 Bundesländer wurde in einem gemeinsamen Auftrag vergeben, was Möglichkeiten zur vergleichenden Analyse des Anerkennungsgeschehens zwischen den Ländern eröffnete. Dieser Vorteil der gemeinsamen Evaluation aller Landes-BQFG sollte genutzt werden, um aus der Unterschiedlichkeit der Länder Erkenntnisse über den Einfluss verschiedener Faktoren und Rahmenbedingungen auf das Anerkennungsgeschehen zu identifizieren, was so im Rahmen der Evaluation des Anerkennungsgesetzes des Bundes nicht möglich war.

Die Wirkungsanalysen zielten auf zwei unterschiedliche Fragenkomplexe:

- Zum einen galt es zu untersuchen, ob es Hinweise auf die Wirksamkeit von landesspezifischen Maßnahmen und Besonderheiten in der Umsetzung auf das Anerkennungsgeschehen insgesamt bzw. in Teilbereichen gibt.
- Zum anderen galt es der Frage nachzugehen, in welcher Weise wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen die Zahl von Anerkennungsfällen in den Ländern mit beeinflussen.

Beide Fragekomplexe wurden getrennt voneinander mit einer jeweils eigenen Methodik bearbeitet. Die jeweilige Methodik wird in den beiden Abschnitten 4.1 und 4.2, in denen auch die Ergebnisse präsentiert werden, erläutert. Das Kapitel Wirkungsanalysen schließt mit einer Zusammenfassung in Abschnitt 4.3.

4.1 Exploration möglicher Wirkungen länderspezifischer Maßnahmen

Bereits im Vorfeld des Inkrafttretens des Anerkennungsgesetzes des Bundes hat sich die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder (MPK) für eine „beschleunigte Schaffung von einheitlichen und unbürokratischen Regelungen der Anerkennungsverfahren von Bund und Ländern“⁹¹ ausgesprochen. Vor diesem Hintergrund wurde von der Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts in Zusammenarbeit mit dem Bund ein Mustergesetzentwurf für Länder-BQFG erarbeitet, der in wesentlichen Teilen dem BQFG des Bundes entspricht.

⁹¹ Vgl. Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 in Berlin, zitiert nach BMBF (2014). Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014, S. 10.

„Einige Bundesländer haben [...] den Mustergesetzentwurf vollständig umgesetzt, andere Länder haben in der Annahme ihrer Wirksamkeit bestimmte Maßnahmen ergriffen und sind daher an gezielten Stellen vom Mustergesetzentwurf abgewichen.“⁹²

Im Rahmen der Evaluation sollte der Frage nachgegangen werden, „ob und inwieweit die Umsetzung dieser Maßnahmen signifikante Auswirkungen auf die Zahl der erfolgreich abgeschlossenen Verfahren [...] hatte.“⁹³ Diese Fragestellung wurde dahingehend erweitert, dass auch mögliche Auswirkungen auf die Zahl der Anträge und auf die Bearbeitungsdauer mit betrachtet wurden. Ferner wurde auch der Frage nachgegangen, ob die Regelung der Anerkennung im BQFG des jeweiligen Landes bzw. im Fachrecht des jeweiligen Berufs eine Auswirkung auf das Anerkennungsgeschehen hat.

Mehrere Ursachen beschränkten die Möglichkeiten einer fundierten Wirkungsanalyse: Die Länder unterscheiden sich nicht nur in spezifischen Maßnahmen zur Anerkennung, sondern auch in vielen anderen Faktoren (Größe, Grenznähe, Wirtschaftskraft, Zuwanderung, Bevölkerungsstruktur, etc.). Die Zahl der Länder ist – im statistischen Sinne – mit 16 sehr klein, in mehreren Fällen gilt weiterhin das Fachrecht (sodass sich die Frage nach den Auswirkungen spezifischer Abweichungen vom Muster-BQFG nicht stellt), die Anerkennungsgesetze traten zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft⁹⁴ und es konnten auch keine Vorher-Nachher-Vergleiche durchgeführt werden, um sich der Frage möglicher Auswirkungen von Maßnahmen zu nähern. Daher wurde ein exploratives auf mehreren Elementen fußendes Vorgehen gewählt, das zum Ziel hatte, Hinweise auf die Wirksamkeit oder Unwirksamkeit bestimmter Maßnahmen zu gewinnen.

4.1.1 Methodisches Vorgehen, Datenbasen und Herausforderungen

Ausgangspunkt des Vorgehens war eine von der Arbeitsgruppe der für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder zur Verfügung gestellte Synopse aller Länder-BQFG, in der Abweichungen der jeweiligen Gesetze vom Mustergesetzentwurf hervorgehoben waren – und theoretische Überlegungen zu möglichen Auswirkungen dieser Abweichungen auf das Anerkennungsgeschehen.

Auf dieser Basis wurde ein Leitfaden entwickelt, mit dem im Sommer 2018 telefonische Interviews mit allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe der für die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen koordinierend zuständigen Ressorts der Länder geführt

⁹² Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (2018). Leistungsbeschreibung und Zuschlagskriterien Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder., S. 4 f.

⁹³ Vgl. ebd. S. 5.

⁹⁴ Im Fall von zeitlich verzögerten Effekten der Wirksamkeit (Timelag) würden aus den unterschiedlichen Zeitpunkten der Inkraftsetzung der Gesetze Störeffekte resultieren, die die Wirkungsanalyse erschweren.

wurden.⁹⁵ Ziel der Interviews war es zunächst, in Erfahrung zu bringen, welche Wirkungen sich die Gesetzgeber in den einzelnen Ländern von der jeweiligen Abweichung erhofften. Darüber hinaus sollten aber auch – ggf. durch Rückmeldungen aus der Praxis gestützte – Vermutungen der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen zu möglichen Auswirkungen landesspezifischer Maßnahmen auf das Anerkennungsgeschehen erhoben werden. Da nur ein Teil der Interviewten Angaben zu den vom Gesetzgeber intendierten Wirkungen machen konnte⁹⁶, wurden diese Angaben gemeinsam mit den Informationen zu den von ihnen vermuteten Auswirkungen ausgewertet und dann in Thesen zu möglichen Auswirkungen landesspezifischer Maßnahmen und Praktiken der Umsetzung überführt.

Zu diesen – sich teils auch widersprechenden – Thesen wurden anschließend empirische Hinweise gesucht, die diese Thesen stützen oder ihnen widersprechen. Hierfür wurden zum einen Daten des Statistischen Bundesamtes zum Anerkennungsgeschehen und zum anderen im Rahmen der Evaluation gewonnene Befragungsdaten von Beratungs- und zuständigen Stellen analysiert. In beiden Fällen wurden Ländergruppen mit jeweils gleicher Ausprägung eines Merkmals (Maßnahme) miteinander verglichen und getestet, ob sich diese – in statistisch signifikanter Weise – im Anerkennungsgeschehen unterscheiden.

An der Onlinebefragung der Beratungs- und zuständigen Stellen haben sich 109 Personen beteiligt. Diese konnten je nach Tätigkeit Angaben zur Beratungspraxis und/oder zur Prüfung von Anerkennungsanträgen machen. 82 Personen haben angegeben, (auch) in der Bearbeitung und Prüfung von Anträgen tätig zu sein, diese konnten Fragen zu jeweils einem Beruf beantworten. 65 Personen waren (auch) in der Beratung tätig und konnten zu diesem Bereich Angaben zu mehreren der relevanten Berufe machen. Auf diesem Weg gelang es, insgesamt 195 Angaben zu Beratungsprozessen in verschiedenen Berufen und Bundesländern zu erheben.

4.1.2 Zusammenfassung der länderspezifischen Abweichungen vom Muster BQFG

Die Anerkennung der fünf betrachteten landesrechtlich geregelten Berufe erfolgt zum Teil über das jeweilige BQFG und zum Teil über länderspezifische Fachgesetze (siehe Tabelle 21). In den Berufen Sozialpädagoge/Sozialpädagogin und Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/ Gesundheits- und Krankenpflegehelferin ist die Anerkennung in den meisten Ländern im BQFG oder in Kombination mit diesem geregelt, für den Beruf Erzieher/Erzieherin trifft dies sogar auf alle Bundesländer zu. In den Berufen Ingenieur/Ingenieurin und Lehrer/Lehrerin kommen hingegen überwiegend entsprechende Fachgesetze zur Anwendung. Als wesentliche Gründe

⁹⁵ Die Interviews dauerten zwischen 30 und 90 Minuten in Abhängigkeit von der Zahl der im BQFG geregelten Berufe. In drei Bundesländern wurden Informationen schriftlich zur Verfügung gestellt, sodass in diesen Fällen keine Interviews oder nur ergänzende Telefonate stattfanden.

⁹⁶ Einige Interviewpartner und Interviewpartnerinnen wiesen darauf hin, dass intendierte Wirkungen nie expliziert worden waren, andere waren zur Zeit des Gesetzgebungsverfahrens noch in anderen Bereichen tätig und wiederum andere gaben an, dass die Abweichungen vom Muster-BQFG keinen inhaltlichen Gründen folgten, sondern z. B. administrativen Überlegungen.

für die Verankerung der Anerkennung im Fachrecht wurden in den Interviews bereits vor Inkrafttreten des BQFG in den jeweiligen Berufen gut funktionierende Anerkennungspraxen genannt.

Tabelle 22: Regelung der Anerkennung im Fachrecht oder im BQFG nach Bundesländern für ausgewählte Berufe
 (1 = BQFG oder Kombination, 2 = Fachrecht)

Berufe	Länder	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Lehrer/Lehrerin		1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	2	2	2	2	2	1
Ingenieur/ Ingenieurin		2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	1	1	2	2
Sozialpädagoge/ Sozialpädagogin		1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1
Erzieher/ Erzieherin		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gesundheits- und Krankenpflege- helfer/-helferin		2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Quelle: Rechtliche Analyse

© INTERVAL / IWAK 2019

Nur dort, wo das BQFG (allein oder in Kombination) Anwendung gefunden hat, stellt sich die Frage, ob und ggf. wie einzelne oder mehrere Länder vom Mustergesetzentwurf abgewichen sind und welche Auswirkungen dies auf das Anerkennungsgeschehen hat.

Bei den Abweichungen kann es sich sowohl um veränderte Regelungen im Gesetz als auch um spezifische Maßnahmen zu dessen Implementierung handeln. Auf der Ebene veränderter Regelungen sind der Verzicht auf Beglaubigungen (ein Bundesland) sowie ein im BQFG verankerter Beratungsanspruch (sechs Bundesländer) zu nennen. In der Praxis des Anerkennungsgeschehens zeigt sich jedoch, dass auch in weiteren Bundesländern ein grundlegender Beratungsanspruch aus den Landesverwaltungsgesetzen greift und/oder darüber hinaus Beratungsstrukturen mit explizitem Fokus auf Anerkennung vorhanden sind. Umgekehrt gibt es Bundesländer, in denen der Anspruch zwar im BQFG verankert ist, jedoch keine über die bundesfinanzierte IQ-Beratung hinausgehende spezialisierte Anerkennungsberatung im Vorfeld der Antragstellung länderspezifisch finanziert wird. Insgesamt finden (potenzielle) Antragstellende in sechs Bundesländern umfangreiche über die IQ-Beratung hinausgehende Beratungsangebote vor. Diese sechs Länder sind nur zum Teil identisch mit jenen sechs Ländern, in deren BQFG ein Beratungsanspruch fixiert ist. Für die

Analyse der Wirkung auf das Anerkennungsgeschehen wurde auf die faktisch vorhandene Beratungsstruktur rekurriert, ebenso wurde für die Analyse zu den Beglaubigungen verfahren.⁹⁷

Im Mustergesetz sind zudem Möglichkeiten bzw. Maßnahmen genannt, die bei der Implementierung des BQFG umgesetzt werden können. Dies trifft beispielsweise auf die Einbindung der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) und vergleichbarer Stellen zur fachlichen Prüfung von Zeugnissen zu. In der Mehrzahl der Länder wird davon Gebrauch gemacht, Unterschiede bestehen jedoch im Umfang des Einbezugs externer Stellen.

Im Prozess der Gesetzesimplementierung kommen zudem Gebühren zum Tragen. Die Länder haben einen Korridor vereinbart, an welchen sich die meisten Länder den vorliegenden Erkenntnissen nach auch halten. Aus der Befragung der für die Anerkennung zuständigen Stellen in den Ländern ist bekannt, dass sich die Gebührenhöhen je nach Beruf zum Teil deutlich unterscheiden, auch weil einige Länder in spezifischen Berufen ganz auf Gebühren verzichten.

4.1.3 Thesen zur Wirksamkeit länderspezifischer Maßnahmen und Test derselben

Um die möglichen Auswirkungen der skizzierten Abweichungen vom Mustergesetz sowie der spezifischen Praktiken auf das Anerkennungsgeschehen erfassen zu können, wurden zunächst Thesen formuliert. Basis dessen waren neben den theoretischen Ausgangsüberlegungen vor allem die Interviews, die mit Experten und Expertinnen⁹⁸ in allen Ländern geführt wurden (siehe oben).

In einem nächsten Analyseschritt wurde das empirische Datenmaterial dahingehend untersucht, ob es die jeweilige These stützt oder ihr entgegensteht. Die dafür notwendige Operationalisierung des Anerkennungsgeschehens erfolgt durch die Spezifikation der drei Variablen: Zahl der gestellten Anträge, Dauern der Verfahren und Ergebnisse der Verfahren.

4.1.3.1 Rückgriff auf Fachrecht versus BQFG

Für vier der fünf relevanten Berufe liegen mit Blick auf alle Länder sowohl Regelungen im Fachrecht als auch im BQFG vor, lediglich die Anerkennung zum Beruf Erzieher/Erzieherin ist in allen Ländern zumindest in Kombination mit dem BQFG geregelt (Tabelle 22 oben).

Die unterschiedlichen Regelungsbereiche hätten nach Ansicht der meisten Länderexperten weder Einfluss auf die Zahl der Anträge noch auf deren Dauern oder Ergebnisse. Begründet wird diese Annahme damit, dass die beiden Rechtsbereiche objektiv gleich wären und sich

⁹⁷ D. h. auch hier wurde der Einfluss des faktischen Verwaltungshandelns auf das Anerkennungsgeschehen untersucht (siehe Abschnitt 4.1.3.2. Verzicht auf Beglaubigungen).

⁹⁸ Die Interviewpartner und Interviewpartnerinnen werden im Folgenden zum einfacheren Lesefluss als Länderexperten oder Experten bezeichnet. Mit der männlichen Sprachform sind sowohl Frauen als auch Männer gemeint.

Antragstellende zudem nicht bewusst seien, dass es sich um zwei unterschiedliche Regelungsbereiche handeln würde. Entsprechend könne deshalb von keiner Einflussnahme auf deren Verhalten ausgegangen werden. Wenige der Länderexperten wichen von diesen Einschätzungen ab, indem sie davon ausgingen, dass die Regelungen im BQFG zu einer größeren Zahl an Anträgen führen würden. Dahinter steht die Annahme, dass das BQFG in der Öffentlichkeit bzw. bei den potenziellen Antragstellenden bekannter als das Fachrecht sei und dementsprechend eine Signalwirkung zur Antragstellung davon ausginge. Auch bezüglich der Dauern äußerten sich wenige Experten abweichend. Dann gingen sie davon aus, dass die Regelungen im Fachrecht die Dauern verkürzen könnten, da dort auf bereits gut etablierte Praktiken zurückgegriffen werden könne.

Die Analyse der durchschnittlichen Verfahrensdauern bei BQFG-Regelung im Vergleich zur Fachrechtsregelung zeigt für die verschiedenen Berufe kein einheitliches Bild. Die beiden Berufe Lehrer/Lehrerin und Ingenieur/Ingenieurin, die mehrheitlich im Fachrecht geregelt sind, haben in einem Fall längere und im anderen Fall kürzere Verfahrensdauern, wenn die Anerkennung im BQFG geregelt ist.

Tabelle 23: Durchschnittliche Verfahrensdauern bei BQFG-Regelung im Vergleich zu Fachrechtsregelung

Berufsgruppen	Dauern der Verfahren
Ingenieur/Ingenieurin	↑
Lehrer/Lehrerin	↓
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	↑
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	↑
→ = vergleichbare Dauern (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = längere Dauern ↓ = kürzere Dauern	
Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018	
© INTERVAL / IWAK 2019	

Dies deutet darauf hin, dass es hier keinen klaren Zusammenhang gibt. Auch hinsichtlich der Erfolgsquoten zeigen sich keine über alle betrachteten Berufe hinweg einheitlichen Ergebnisse. Mal sind die Erfolgsquoten bei Regelung im BQFG höher, mal bei Regelung im Fachrecht.

Tabelle 24: Durchschnittliche Erfolgsquoten bei BQFG-Regelung im Vergleich zu Fachrechtsregelung

Berufsgruppen	Erfolgsquoten
Ingenieur/Ingenieurin	→
Lehrer/Lehrerin	↑
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	↓
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	→
→ = vergleichbare Erfolgsquoten (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = höhere Erfolgsquoten ↓ = niedrigere Erfolgsquoten	
Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018	
© INTERVAL / IWAK 2019	

Für die von einigen Experten vertretene These, dass der Regelungsbereich (BQFG oder Fachrecht) Auswirkungen auf die Zahl der Anträge hat, liefern die vorliegenden statistischen Daten keine Anhaltspunkte. Die Antragszahlen sind unabhängig vom jeweiligen Regelungsbereich im statistischen Sinne gleich. Auch die Daten der Onlinebefragung von in der Beratung von potenziellen Antragstellenden bzw. in der Antragsbearbeitung Tätigen geben keine Hinweise darauf, dass sich die Regelung im Fachrecht oder im BQFG in dieser oder in einer anderen Weise auf das Antragsgeschehen auswirkt.

4.1.3.2 Verzicht auf Beglaubigungen

In einem Bundesland wird vom Mustergesetzentwurf abgewichen, indem auf die Beglaubigung der vorzulegenden Unterlagen verzichtet wird. Darüber hinaus ist in der Mehrheit der übrigen Landesgesetze vorgesehen, dass die zuständigen Stellen andere Formen für die Vorlage der Unterlagen zulassen können, was auch hier einen Verzicht auf Beglaubigungen generell ermöglicht. In insgesamt neun Bundesländern wird den vorliegenden Erkenntnissen nach in der Verwaltungspraxis zumindest teilweise auf Beglaubigungen verzichtet.

Einige Experten gingen davon aus, dass durch den Verzicht auf Beglaubigungen eine bürokratische Hürde für die Antragstellenden abgebaut wäre und dies die Bereitschaft zur Antragsstellung erhöhen könne, was zu größeren Antragszahlen führen würde. Demgegenüber argumentierten andere Experten, dass nur bei einem ernsthaften Interesse am Anerkennungsverfahren überhaupt Anträge gestellt würden und die Pflicht, beglaubigte Unterlagen einzureichen, sich nicht als Hemmschwelle für die Antragstellung auswirken würde⁹⁹ und entsprechend keine Wirkung auf die Zahl der gestellten Anträge zu erwarten wäre. Hinsichtlich der Wirkungen auf die Dauer der Verfahren unterschieden sich die Einschätzungen der Experten deutlich. Einige nahmen an, dass sich die Verfahrensdauern verkürzen würden, da noch fehlende oder zu ergänzende Unterlagen schneller und einfacher nachgereicht werden könnten. Die gegenteilige Wirkung vermuteten andere Experten, die von einer Verlängerung

⁹⁹ Zudem stellten einige Experten fest, dass mit der zukünftig möglichen elektronischen Antragstellung automatisch ein Verzicht auf Beglaubigungen gegeben sein könnte.

der Dauern ausgingen, da mehr Nachfragen während der Bearbeitung entstünden und möglicherweise mehr gefälschte Unterlagen, die Klärungsbedarfe nach sich zögen, eingereicht würden. Ein Teil der Experten ging jedoch auch davon aus, dass sich durch den Verzicht auf Beglaubigungen keine Auswirkungen auf die Längen der Bearbeitungsdauern ergeben würden. Keiner der Experten nahm an, dass sich der Verzicht auf Beglaubigungen auf die Ergebnisse der Verfahren auswirken könnte.

Die statistische Analyse der Daten des Statistischen Bundesamtes zeigt in Bezug auf die Frage, ob ein Verzicht auf Beglaubigungen zu kürzeren oder längeren Verfahrensdauern führt, keine einheitlichen Ergebnisse. Die Dauern sind bei Verzicht mal länger, mal kürzer und mal gleich lang, was dafür spricht, dass es hier keinen bzw. keinen eindeutigen Zusammenhang gibt.

Tabelle 25: Einfluss des möglichen Verzichts auf Beglaubigungen auf die Dauern der Verfahren

Berufsgruppen	Dauern der Verfahren
Ingenieur/Ingenieurin	↓
Lehrer/Lehrerin	↓
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	↑
Erzieher/Erzieherin	→
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	↓
→ = vergleichbare Dauern (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = längere Dauern ↓ = kürzere Dauern	
Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018	
© INTERVAL / IWAK 2019	

In Bezug auf die Erfolgsquoten zeigt die statistische Analyse, dass diese bei vier der fünf betrachteten Berufe gleich groß sind, egal ob in dem Land auf Beglaubigungen verzichtet wird oder nicht. Dies deckt sich mit der Vermutung aller Experten, dass der Verzicht auf Beglaubigungen keine Auswirkungen auf die Ergebnisse der Verfahren hat.

Tabelle 26: Einfluss des möglichen Verzichts auf Beglaubigungen auf die Erfolgsquoten

Berufsgruppen	Erfolgsquoten
Ingenieur/Ingenieurin	→
Lehrer/Lehrerin	→
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	→
Erzieher/Erzieherin	↑
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	→
→ = vergleichbare Erfolgsquoten (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = höhere Erfolgsquoten ↓ = niedrigere Erfolgsquoten	
Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018	
© INTERVAL / IWAK 2019	

Die vorliegenden statistischen Daten zur Zahl der Anträge pro 10.000 Einwohner¹⁰⁰ im erwerbsfähigen Alter zeigen im Ländervergleich (teilweiser Verzicht auf Beglaubigungen bzw. kein Verzicht auf Beglaubigungen) nur kleine, statistisch aber nicht signifikante Unterschiede. Die Onlinebefragung von zuständigen und beratenden Stellen liefert Hinweise darauf, dass in den Bundesländern, in denen zumindest teilweise auf Beglaubigungen verzichtet wird, Beratungssuchende häufiger aus anderen Bundesländern stammen, der Anteil von Antragstellenden aus anderen Bundesländern ist jedoch in beiden Gruppen von Ländern etwa gleich groß.

Die Onlinebefragung liefert zudem Hinweise zur Vollständigkeit der Anträge und zur Qualität der vorgelegten Unterlagen. Demnach liegen in Verfahren, in denen zumindest teilweise auf Beglaubigungen verzichtet wird, etwas häufiger bereits zur Antragsstellung alle notwendigen Unterlagen und Dokumente vor (42 % im Vergleich zu 34 %), allerdings sind die Ergebnisse nicht statistisch signifikant. Die Dauer, die zur Nachreichung zusätzlich geforderter Unterlagen notwendig ist, unterscheidet sich jedoch, entgegen der Annahme, kaum zwischen den beiden Gruppen.

Die Daten der Onlinebefragung stützen außerdem die These, dass ein Verzicht auf Beglaubigungen zu mehr Nachfragen im Verfahren führt. Der durchschnittliche Anteil der Anträge, in denen solche Nachfragen notwendig waren, liegt in der Gruppe, in der zumindest teilweise auf Beglaubigungen verzichtet wird, höher (22 % im Vergleich zu 11 %). Mit einer 10%igen Irrtumswahrscheinlichkeit ist dieser Unterschied auch statistisch signifikant.

Die Annahme, dass durch fehlende Beglaubigungen mehr Zweifel an der „Echtheit“ der Dokumente entstehen, kann durch die Befragungsdaten jedoch nicht bestätigt werden. Hier zeigt sich das gegensätzliche Bild: In der Gruppe von Ländern, in denen Beglaubigungen notwendig sind, traten bei mehr Anträgen Zweifel an der Echtheit der Dokumente auf (11 % im Vergleich zu 5 %).

Insgesamt liefert die Analyse somit keine eindeutigen Hinweise darauf, wie sich der Verzicht auf Beglaubigungen insgesamt auf das Anerkennungsgeschehen auswirkt. Lediglich für die Praxis des Antragswesens deuten sich kleine Effekte an, die teils positiv und teils negativ zu werten sind (mehr vollständige Anträge, aber auch häufigere Nachfragen).

4.1.3.3 Einbezug der ZAB oder anderer Begutachtungsstellen

Nach dem Mustergesetz können Länder die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)¹⁰¹ oder andere Gutachtenstellen in die Verfahren einbeziehen. Dies wird in fast allen

¹⁰⁰ Für einen einfacheren Lesefluss wird der Begriff Einwohner nachfolgend nur in der männlichen Sprachform verwendet. Damit sind jedoch immer sowohl Frauen als auch Männer gemeint.

¹⁰¹ Die ZAB führt Zeugnisbewertungen für ausländische Hochschulabschlüsse durch und erstellt Gutachten zur Vergleichbarkeit ausländischer (Berufs-)Bildungsabschlüsse.

Ländern entsprechend gehandhabt. Dabei ist der Einbezug abhängig vom anzuerkennenden Beruf und kommt im akademischen Bereich, also bei den drei Berufen Lehrer/Lehrerin, Ingenieur/Ingenieurin und Sozialpädagoge/Sozialpädagogin, häufiger vor.

Die Mehrheit der Experten ging davon aus, dass der Einbezug der ZAB keinen Einfluss auf die Anzahl der gestellten Anträge hätte. Nur wenige Experten nahmen an, dass der Einbezug zu geringeren Antragszahlen führen könnte, da aufgrund der zu erwartenden Kosten einige Personen von der Antragstellung absehen könnten. Hinsichtlich der Wirkung auf die Dauer der Verfahren teilten sich die Einschätzungen der Experten in zwei Lager: Eine Gruppe ging davon aus, dass die Verfahren beschleunigt würden, da durch den Einbezug der ZAB schnell die richtige Expertise verfügbar wäre.¹⁰² Die zweite Gruppe war von der gegenteiligen Wirkung überzeugt, demnach würden die derzeitigen Personalressourcen der ZAB nicht ausreichen, um die Nachfragen zügig zu bearbeiten. Lange Wartezeiten auf die Gutachten könnten dadurch zu einer Verlängerung der Verfahren führen. Fast alle Experten nahmen zudem an, dass der Einbezug der ZAB Auswirkungen auf die Ergebnisse der Verfahren hätte, die angenommenen Wirkungen zeigen jedoch in unterschiedliche Richtungen. Zum einen könnte der Einbezug zu mehr negativen Bescheiden führen, da Abweichungen zum Referenzberuf durch die Expertise der ZAB besser aufgedeckt würden. Zum anderen könnten die vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen durch die ZAB besser zu den Antragstellenden passen und dadurch die Anzahl der Ablehnungen sinken.

Der Test dieser Thesen mit den statistischen Daten zeigt in der Mehrheit der Berufe, dass die Dauern der Verfahren in jenen Ländern höher sind, die häufiger die ZAB oder andere Begutachtungsstellen einbeziehen, als in Ländern, die das seltener tun. Lediglich für den Beruf Lehrer/Lehrerin zeigt sich ein anderes Ergebnis, hier sind die Verfahrensdauern in den Ländern mit häufigem Einbezug externer Begutachtungsstellen geringer. Eine Kausalität kann hieraus nicht abgeleitet werden. Weder ist etwas über die Art und Komplexität der Fälle bekannt, die zur externen Begutachtung gelangen bzw. im Land bearbeitet werden, noch ist bekannt, zu welchem Zeitpunkt die Fälle in die externe Begutachtung gelangen. Beide Aspekte wirken auch auf die Verfahrensdauern ein.

¹⁰² Einige Experten verfügten zudem über Kenntnisse, wonach sich insbesondere Interessierte mit Abschlüssen im Ingenieurberuf schon eigeninitiativ vor der Antragstellung Gutachten bei der ZAB einholten. Diese Gutachten würden sie mit den übrigen Unterlagen bei der Antragstellung einreichen. Entsprechend verkürze dieses Vorgehen die Dauern der Verfahren.

Tabelle 27: Einfluss durch den Einbezug der ZAB auf die Dauern der Verfahren

Berufsgruppen	Dauern der Verfahren
Ingenieur/Ingenieurin	↑
Lehrer/Lehrerin	↓
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	↑
Erzieher/Erzieherin	↑
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	↑

→ = vergleichbare Dauern (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = längere Dauern ↓ = kürzere Dauern

Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

In Bezug auf die Erfolgsquoten zeigt die Analyse der statistischen Daten, dass in drei Berufen die Quoten unabhängig vom Umfang des Einbezugs der ZAB gleich sind. In zwei Berufen sind die Erfolgsquoten in den Ländern geringer, die häufiger auf die ZAB und andere externe Begutachtungsstellen zurückgreifen. Die Zahl der Anträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter ist – wie zu erwarten war – zwischen beiden Gruppen von Ländern im statistischen Sinn gleich groß.

Tabelle 28: Einfluss durch den Einbezug der ZAB auf die Erfolgsquoten

Berufsgruppen	Erfolgsquoten
Ingenieur/Ingenieurin	→
Lehrer/Lehrerin	→
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	↓
Erzieher/Erzieherin	↓
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	→

→ = vergleichbare Erfolgsquoten (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = höhere Erfolgsquoten ↓ = niedrigere Erfolgsquoten

Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

Die Daten der Onlinebefragung liefern ebenfalls keine Hinweise auf Unterschiede in den Verfahrensergebnissen zwischen den beiden Gruppen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Analysen somit nur, dass die Verfahrensdauern in jenen Ländern länger sind, die umfangreicher als andere die ZAB und andere externe Begutachtungsstellen einbeziehen. Über die Ursachen dieses Befundes lassen sich nur Mutmaßungen anstellen.

4.1.3.4 Umfang der Beratungsstruktur

Länder können vom Mustergesetzentwurf abweichen, indem sie einen Beratungsanspruch im BQFG verankern. Darüber hinaus liegt in einigen Bundesländern, unabhängig von einer

gesetzlichen Verankerung des Beratungsanspruchs, eine zusätzliche länderseitig finanzierte und auf Fragen der Anerkennung spezialisierte Beratungsstruktur vor, die über die allgemeine IQ-Beratung hinausgeht. Den Auswirkungen dieser Beratungsstruktur auf das Anerkennungsgeschehen wird im Folgenden nachgegangen.

Hinsichtlich der Wirkung von Beratung auf die Zahl der Anträge gaben die Experten verschiedene Einschätzungen ab. Einige gingen davon aus, dass Beratung die Zahl der Anträge steigern könnte, da diese eine aktivierende Wirkung auf mögliche Antragstellende hätte. Andere Experten waren gegensätzlicher Meinung, demnach führe gerade Beratung dazu, dass potenzielle Antragstellende ihre geringen Erfolgschancen erkennen würden und deshalb eher auf eine Antragstellung verzichten könnten, was wiederum zu weniger Anträgen führen würde.¹⁰³ In Bezug auf die Verfahrensdauern gehen einige Experten davon aus, dass diese verkürzt werden könnten, vor allem weil bereits zu Antragstellung alle Unterlagen vorliegen würden und Nachfragen reduziert werden könnten. Hinsichtlich der Ergebnisse der Verfahren wird von einigen Experten angenommen, dass der Anteil positiver Bescheide zunehme, da durch die Beratung häufiger der passende Referenzberuf gewählt würde und bereits bei der Antragsstellung Belege zum Ausgleich fehlender formaler Qualifikationen vorliegen würden.

Die Analyse der statistischen Daten zeigt für vier Berufe, dass die Verfahrensdauern in jenen Ländern kürzer sind, die über eine zusätzliche Beratungsstruktur verfügen. Lediglich für den Beruf Ingenieur/Ingenieurin zeigen die Daten in beiden Gruppen von Ländern eine gleich lange Dauer. Dieses Ergebnis stärkt die These, nach der zusätzliche Beratung zu vollständigeren Anträgen und darüber zu einer Verkürzung der Verfahren führt.

Tabelle 29: Einfluss von zusätzlichem Beratungsangebot auf die Dauern der Verfahren

Berufsgruppen	Dauern der Verfahren
Ingenieur/Ingenieurin	→
Lehrer/Lehrerin	↓
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	↓
Erzieher/Erzieherin	↓
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	↓
→ = vergleichbare Dauern (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = längere Dauern ↓ = kürzere Dauern	
Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018	
© INTERVAL / IWAK 2019	

¹⁰³ Einige Experten gingen zudem davon aus, dass sich potenzielle Antragstellende in verschiedenen Bundesländern beraten ließen und durch diesen Vergleich im Anschluss das Land mit den für sie besten Konditionen wählen würden.

Hinsichtlich der Erfolgsquoten zeigen die Daten, dass diese in drei von fünf Berufen größer sind, wenn eine zusätzliche Beratungsstruktur vorhanden ist. In den zwei übrigen Berufen sind die Erfolgsquoten in Ländern mit und ohne zusätzlichem Beratungsangebot gleich groß.

Tabelle 30: Einfluss von zusätzlichem Beratungsangebot auf die Erfolgsquoten

Berufsgruppen	Erfolgsquoten
Ingenieur/Ingenieurin	→
Lehrer/Lehrerin	↑
Sozialpädagoge/Sozialpädagogin	↑
Erzieher/Erzieherin	↑
Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin	→

→ = vergleichbare Erfolgsquoten (+/- 5 % Fehlertoleranz) ↑ = höhere Erfolgsquoten ↓ = niedrigere Erfolgsquoten

Quelle: Berechnungen des IWAK auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018

© INTERVAL / IWAK 2019

Die Zahlen der Anträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter unterscheiden sich zwischen beiden Gruppen von Ländern statistisch nicht signifikant. Nur im Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin zeigen sich in der Gruppe der Länder mit zusätzlicher Beratungsstruktur höhere Antragszahlen.

Dies ist ein sehr positiv zu wertender Befund, denn die zusätzlichen Beratungsstellen hätten auch zu weniger Anträgen führen können, weil nämlich nicht jedem Beratungskunden und jeder Beratungskundin eine Antragstellung empfohlen wird. Die Beratung hat eine Filterfunktion, aussichtslosen und wenig erfolgversprechenden Fällen wird von einer Antragstellung abgeraten. Dass die Beratungsstellen diese Filterfunktion wahrnehmen, lässt sich daraus ableiten, dass die Erfolgsquoten in Ländern mit zusätzlicher Beratungsstruktur signifikant höher ausfallen als in Ländern ohne zusätzliche Beratung (siehe weiter oben). Wenn sich nun aber auch noch zeigt, dass – trotz aktiver Filterfunktion – die Länder mit zusätzlicher Beratungsstruktur gleich hohe und in einem Beruf sogar höhere Antragszahlen haben wie bzw. als Länder ohne zusätzliche Beratung, dann kann hieraus geschlussfolgert werden, dass die zusätzliche Beratung auch mobilisierend wirkt und Gruppen ermutigt, sich dem Thema Anerkennung zu nähern und eine Anerkennung in Erwägung zu ziehen, die dies ohne die zusätzliche Beratung nicht getan hätten. Insofern hat die Beratung nicht nur eine Filter-, sondern auch eine Mobilisierungsfunktion.

Bezüglich der Dauer der Verfahren bestärken die Daten der Onlinebefragung die Annahme, dass durch die Beratung seltener Nachfragen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens entstehen. Der Anteil ist hier in der Gruppe mit zusätzlicher Beratungsstruktur signifikant niedriger (11 % im Vergleich zu 15 %). Zudem zeigen die Ergebnisse der Onlinebefragung ebenfalls, dass der Anteil der mit voller Gleichwertigkeit beschiedenen Verfahren in Ländern mit Beratungsstruktur signifikant höher ist (42 % im Vergleich zu 27 %).

Insgesamt liefern die Analysen somit mehrere Hinweise, die die aufgestellten Thesen der Experten zur Wirksamkeit von Beratung stützen. Sowohl für eine Verkürzung der Verfahrensdauern als auch für die Zunahme der Erfolgsquoten finden sich stützende Ergebnisse. Zudem gibt es auch Hinweise auf einen Mobilisierungseffekt der Beratung.

4.1.3.5 Gebührenhöhe

Ein Gebührenkorridor zwischen 30 und 600 Euro bietet, nach Auskunft der Experten, Orientierung für die Bundesländer. Die Ergebnisse der Onlinebefragung zeigen für die Gebührenhöhe Ergebnisse zwischen 40 und 600 Euro. Einige Stellen verzichteten auch ganz auf Gebühren.¹⁰⁴

Nach Ansicht der Experten wirken sich die Gebührenhöhen vor allem auf die Zahl der gestellten Anträge aus. Demnach könnten höhere Gebühren zu weniger Antragstellenden führen, da sich diese beispielsweise auf ein Bundesland mit niedrigen Gebühren hin orientieren könnten (Anerkennungstourismus). Außerdem würde durch geringere Gebühren die Hemmschwelle zur Antragsstellung sinken. Andere Experten kamen zur gegensätzlichen Einschätzung, wonach die Gebührenhöhe keinen Einfluss auf die Antragszahlen hätte, sie gingen davon aus, dass von anderen Faktoren, wie den Beschäftigungschancen eine größere Wirkung auf die Antragszahlen ausginge. Demgegenüber sahen die meisten Experten in der Regel keine Auswirkungen von Gebühren auf die Dauern oder die Ergebnisse der Verfahren mit einer Ausnahme: Wenn Gebühren schon vorab oder im Laufe des Verfahrens zu entrichten seien, könne sich säumiges Zahlungsverhalten auf die Verlängerung von Verfahren auswirken.

Für die Dauern der Verfahren, die Erfolgsquoten sowie die Anzahl der Neuanträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter in den einzelnen Berufen, zeigen die Daten des Statistischen Bundesamtes keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den zwei Gruppen.

Auch die Daten der Onlinebefragung liefern keine Hinweise darauf, dass in den Bundesländern mit geringen Gebühren mehr Personen mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland Anträge stellen. Thesen zum „Anerkennungs-Tourismus“ kann die Analyse demnach nicht stützen.

Die Ergebnisse der Onlinebefragung geben allerdings leichte Hinweise darauf, dass sich die Ergebnisse der Verfahren zwischen Ländern mit hohen und geringen Gebühren unterscheiden. Demnach ist in der Gruppe mit geringen Gebühren der Anteil der Anträge, die mit voller Gleichwertigkeit beschieden werden, kleiner als in der Vergleichsgruppe (28 % im Vergleich zu 47 %). In der Gruppe der Länder mit geringeren Gebühren werden zudem in wesentlich mehr Anträgen Ausgleichsmaßnahmen auferlegt (45 % im Vergleich zu 28 %). Diese Unterschiede

¹⁰⁴ Die Einteilung in Ländergruppen anhand der Gebührenhöhen erfolgte auf Grundlage der Angaben in der Onlinebefragung. Da nicht zu allen Berufen in allen Ländern Angaben gemacht wurden, konnte diese Analyse nur mit begrenzter Datenbasis durchgeführt werden.

sind auch statistisch signifikant. Beide Befunde können Hinweise darauf sein, dass geringe Gebühren auch Personen zur Antragstellung veranlassen, deren Anerkennung ex ante weniger klar und sicher ist.

4.2 Exploration möglicher Wirkungen weiterer Faktoren mit einem Baseline-Ansatz

Neben den oben bereits beschriebenen Faktoren, die innerhalb der Regelungen und des Vollzugs der Anerkennungsverfahren wirksam werden können und deren Effekte sich in den Dauern und den Ergebnissen der Verfahren zeigen, lassen sich weitere potenzielle Einflussfaktoren identifizieren. Von diesen weiteren Faktoren können Auswirkungen auf die Zahl der gestellten Neuanträge in den einzelnen Bundesländern angenommen werden. Hierbei handelt es sich um Faktoren wie die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage eines Landes sowie dessen Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft. Deren Einflüsse sollen mithilfe eines Baseline-Ansatzes exploriert werden.

Der Baseline-Ansatz erlaubt zwar nicht, kausale Zusammenhänge genau zu spezifizieren, jedoch lassen sich damit Hinweise auf mögliche Wirkungen identifizieren. Konzeptionell beruht das Baseline-Modell auf einem Kausalansatz. Bei diesem wird das abhängige, zu erklärende Merkmal als sogenannte Baseline bezeichnet. Diese kann durch verschiedene (unabhängige) Faktoren beeinflusst bzw. erklärt werden. Allerdings lassen sich bei der Anwendung dieses Ansatzes ausschließlich gemeinsame Muster des Baseline-Merkmals mit den übrigen Faktoren explorieren. Deren Zutreffen wird als Hinweis auf mögliche kausale Zusammenhänge interpretiert.

Als Baseline wird das Merkmal „Nutzungsgrad des Potenzials an Personen mit ausländischen Berufs- und Studienabschlüssen für Anerkennungsverfahren“ gewählt. Dieses wird mit der Variable „Zahl der gestellten Neuanträge¹⁰⁵ pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre)“ gemessen.¹⁰⁶ Als unabhängige bzw. erklärende Faktoren werden die Merkmale „Wirtschaftslage“ (Variable „Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem“), „Arbeitsmarktlage“

¹⁰⁵ Die Zahl der gestellten Neuanträge bezieht sich auf alle Berufe und nicht nur auf die bisher berücksichtigte Auswahl. Dieser Zuschnitt ist notwendig, da die herangezogenen erklärenden Faktoren nicht auf Ebene von Einzelberufen vorliegen, sondern immer alle Berufe in Gänze einschließen.

¹⁰⁶ Zur Konstruktion einer Baseline war zunächst vorgesehen, mit den Daten des Mikrozensus 2016 zu arbeiten. Dort sollte die Variable „Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) mit einem im Ausland erworbenen Berufs- bzw. Studienabschluss“ pro Bundesland ausgewertet werden. Mit dieser Auswertung war die Erwartung verbunden, hierüber einen Großteil des Potenzials an Personen für Anerkennungsverfahren pro Bundesland erfassen zu können. Da es sich beim Mikrozensus um eine 1-%ige Stichprobe der Haushalte handelt und das hier interessierende Merkmal nur auf einen Teil der Haushalte beziehungsweise auf deren Mitglieder zutrifft, konnten nicht in allen Ländern ausreichend Fälle identifiziert werden, die eine Auswertung erlaubt hätten. Vor diesem Hintergrund wurde auf die inhaltlich nahe Variable „Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre)“ zurückgegriffen. Da es sich hier um Populationsdaten handelt, liegen für alle Länder ausreichend auswertbare Daten vor. Die Baseline wurde so konstruiert, dass die Zahl der Anträge pro Bundesland in den landesrechtlich geregelten Berufen des Jahres 2017 pro 10.000 Einwohnern im erwerbsfähigen Alter ermittelt wurde.

(Variable „Arbeitslosenquote“) und „Anteil an Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft“ (Variablen „Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre)“ und „Zahl der aus dem Ausland zugezogenen ausländischen Personen (15-65 Jahre) pro 1.000 Einwohner der Bevölkerung (15-65 Jahre)“) spezifiziert. Die Exploration der Muster zwischen der abhängigen Baseline-Variable und den unabhängigen Faktoren wird mit den Thesen, die diese Zusammenhänge beschreiben, in Verbindung gebracht, um auf diese Weise Hinweise zu identifizieren, die die Thesen bestätigen oder widerlegen könnten.

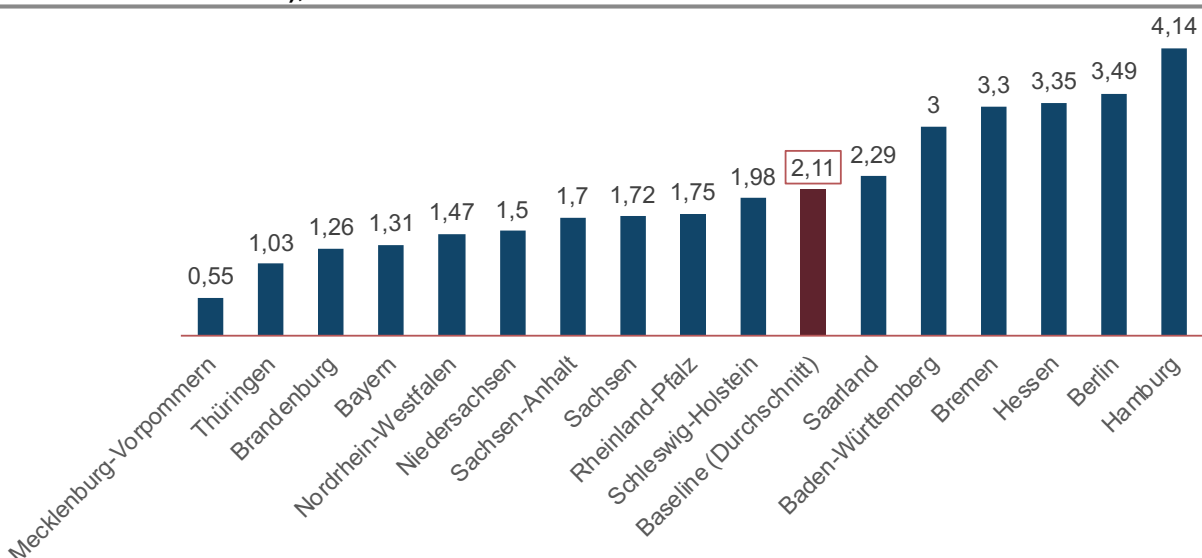
4.2.1 Methodisches Vorgehen

Im Folgenden werden die Messung der Baseline sowie das Verfahren zur Standardisierung als Grundlage für Mustervergleiche zwischen Baseline und unabhängigen Faktoren erläutert.

4.2.1.1 Messung der Baseline

Die Konzeption der abhängigen Variablen als Baseline bedeutet, dass zunächst die Zahl der im Jahr 2017 gestellten Neuanträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter auf der Basis des Aggregats aller Länder ermittelt wurde. Die Auswertung zeigte, dass im Durchschnitt¹⁰⁷ der Länder 2,11 Neuanträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2017 gestellt wurden. Dies bildet die Baseline. Für jedes Land wurden zudem entsprechende Durchschnittswerte spezifiziert, die sich in einem Korridor zwischen 0,55 und 4,14 Neuanträgen pro 10.000 Einwohnern im erwerbsfähigen Alter befinden.

Abbildung 2: Zahl der gestellten Neuanträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre), 2017



Quelle: Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018

© INTERVAL / IWAK 2019

¹⁰⁷ Dies entspricht dem arithmetischen Mittel.

Die variierenden Abweichungen der Länder von der Baseline können angelehnt an die Thesen der Experten möglicherweise auf Einflussfaktoren wie unterschiedliche Wirtschafts- und Arbeitsmarktlagen sowie Anteile von Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft der Länder zurückgeführt werden.

4.2.1.2 Standardisierung als Grundlage für Mustervergleiche zwischen Baseline und unabhängigen Faktoren

Da zur Messung der Baseline und der Einflussfaktoren nur aggregierte Sekundärdaten ohne Zugriff auf den einzelnen Fall verfügbar sind, konnten keine Kausalzusammenhänge berechnet werden. Anhaltspunkte für mögliche Wirkzusammenhänge lassen sich jedoch über einen Vergleich der Verteilungsmuster der Variablen gewinnen. Dabei werden ähnliche Muster als Hinweise auf mögliche Einflüsse interpretiert.¹⁰⁸ Aufgrund der unterschiedlichen Skalen der Baseline-Variablen und der unabhängigen Faktorvariablen ist deren Transformation bzw. Standardisierung notwendig. Ausgangspunkt der Standardisierung ist die Ermittlung des Durchschnittswerts (arithmetisches Mittel). Der Wertebereich, der kleiner als das arithmetische Mittel ist, wird in eine Skala von 1-100 % transponiert. Entsprechendes wird mit dem größeren Wertebereich vorgenommen. Zudem wird jede der beiden Skalen in zwei gleich große Bereiche unterteilt: 1-50 % und 51-100 %.

Abbildung 3: Standardisierungsverfahren

kleiner als arithmetisches Mittel		arithmetisches Mittel	größer als arithmetisches Mittel	
1-100 % unter arithmetischem Mittel			1-100 % über arithmetischem Mittel	
51-100 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % über arithmetischem Mittel	51-100 % über arithmetischem Mittel	

Den vier Bereichen werden die Länder zugeordnet, sodass ein Verteilungsmuster entsteht.

Die Standardisierung der Werte der Baseline-Variable ergibt ein Verteilungsmuster, bei welchem in jedem der vier Bereiche Länder zugeordnet sind. Insbesondere die Länder, die sich in den beiden Bereichen über dem arithmetischen Mittel befinden, sind oft von großen Metropolen geprägt. Dies könnte ein Beleg für die These sein, wonach von Großstädten eine Sogwirkung für die Zuwanderung ausgehen kann und sich damit in Großstädten ein größeres Potenzial an Personen für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse befindet und auch diese entsprechend verfolgt. Die zwei Stadtstaaten und Berlin im rechten Bereich können stellvertretend für diesen Effekt stehen. Allerdings scheint die mögliche Wirkung nicht

¹⁰⁸ Die Nutzung von grafischen Verfahren zur Identifikation von Clustern (Klumpungen) erwies sich aufgrund der geringen Fallzahlen (16 Länder) und der immensen Streuung als nicht zielführend. Da aufgrund der unterschiedlichen Skalen ein Standardisierungsverfahren angewandt werden musste, wurde dieses mit der Aufteilung in vier Bereiche als robustes Sortiermuster verbunden. Auf diese Weise konnten die Fälle pro Merkmal nach vier Bereichen sortiert werden. Die Übereinstimmungen in den Zuordnungen zu jeweils den gleichen Bereichen wurden als Anhaltspunkt für einen Bezug der Merkmale assoziativ interpretiert.

ungebrochen, denn Länder wie Bayern mit Großstädten wie München oder Nordrhein-Westfalen mit mehreren Großstädten und dem urbanen Ruhrgebiet sind deutlich unter dem Schnitt verortet. Möglicherweise sind es andere Faktoren, die einflussreich sein können.

Tabelle 31: Verteilungsmuster der standardisierten Zahl der gestellten Neuansträge pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre), 2017

Bereiche	kleiner als arithmetisches Mittel		größer als arithmetisches Mittel	
	51-100 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % über arithmetischem Mittel	51-100 % über arithmetischem Mittel
<i>Ländergruppen</i>	Bayern Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Thüringen	Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Sachsen Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein	Baden-Württemberg Saarland	Berlin Bremen Hamburg Hessen

Quelle: Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018

© INTERVAL / IWAK 2019

4.2.2 Exploration von Einflussfaktoren auf die Zahl der Neuansträge

Gemäß den Thesen der Experten können die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie der Anteil an Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft der Länder als solche Einflussfaktoren hinsichtlich der Zahl der gestellten Neuansträge wirken.

4.2.2.1 Einflussfaktor Wirtschaftslage

Länder mit guter und sehr guter wirtschaftlicher Situation gelten – so eine These – als attraktiv für Zuwandernde. Entsprechend dieser These wäre bei wirtschaftsstarken Ländern von einer höheren Anzahl an Neuansträgen auszugehen.

Die Wirtschaftsstärke der Bundesländer kann über die Variable „Bruttoinlandsprodukt pro „Erwerbstätigem“ gemessen werden. Hinweise auf mögliche Effekte der Wirtschaftskraft auf die Zahl der Anträge werden über die Vergleiche der Verteilungsmuster dieser Variablen und jener der Baseline-Variablen exploriert. Dies bedeutet, dass die Zuordnungen der Länder zu den vier Bereichen zwischen der Baseline- und jeweils einer Faktorvariable vergleichend betrachtet werden. Eine gleiche Zuordnung wird als Hinweis auf einen möglichen Zusammenhang aufgefasst. Die Länder mit gleicher Zuordnung bei beiden Variablen werden in fetter Schrift dargestellt.

Tabelle 32: Verteilungsmuster des standardisierten Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigem, 2016

Bereiche	kleiner als arithmetisches Mittel		größer als arithmetisches Mittel	
	51-100 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % über arithmetischem Mittel	51-100 % über arithmetischem Mittel
<i>Ländergruppen</i>	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen Sachsen-Anhalt Thüringen	Saarland Schleswig-Holstein	Baden-Württemberg Bayern Bremen Berlin Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz	Hamburg

Quelle: Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018 © INTERVAL / IWAK 2019

Da nur in sechs der 16 Länder die Verteilungsmuster beider Variablen übereinstimmen, deutet dies auf einen schwachen – vielleicht aber auch einen fehlenden – Zusammenhang zwischen der Wirtschaftslage und der Zahl gestellter Neuanträge auf Anerkennung hin. Die von den Experten formulierte These wird durch das Analyseergebnis kaum gestützt.

4.2.2.2 Einflussfaktor Arbeitsmarktlage

Eine gute Arbeitsmarktlage kann nach Expertenmeinung einen positiven Einfluss auf die Zahl der gestellten Neuanträge haben. Die Wirkung der Arbeitsmarktlage zeige sich vielmehr an der Fachkräftesituation. Fachkräftemangel, so die These, wirkt als Sog auf Zuwanderung und führt in der Folge zu einer größeren Zahl an Neuanträgen. Um das Ausmaß des Fachkräftemangels in einzelnen Ländern zu messen, liegen keine einheitlichen Datenbestände vor.¹⁰⁹ Vor diesem Hintergrund wurde hier eine Hilfskonstruktion vorgenommen, indem die Arbeitslosenquoten herangezogen wurden. Diese lassen sich so interpretieren, dass niedrige Arbeitslosenquoten eher mit einer angespannten Fachkräftesituation in Verbindung gebracht werden kann. Höhere

¹⁰⁹ Das Ausmaß des Fachkräftemangels kann konzeptionell mit der Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit gemessen werden. Diese Option wurde eruiert, konnte aber nicht realisiert werden. Zum einen war eine Differenzierung nach Bundesländern aufgrund von Datenlücken nicht vollständig möglich. Zum anderen war eine saubere Differenzierung der Berufe nicht gegeben, da die Engpassanalyse die Berufe nach der Klassifikation der Berufe (KldB 2010) gruppiert. Ein Teil der hier relevanten Berufe wird mit Berufen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, zusammengefasst. Dies betrifft beispielsweise den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin, der gemeinsam mit den Fachkräften (u. a. Gesundheits- und Krankenpfleger/Gesundheits- und Krankenpflegerin, Berufe im Rettungsdienst oder der Geburtshilfe und Entbindungspflege) erfasst wird. Weiterhin sind in der Engpassanalyse nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erfasst. D. h., dass im Beruf Lehrer/Lehrerin nur angestellte und keine verbeamteten Lehrer/Lehrerinnen enthalten sind. Die angestellten Lehrer/Lehrerinnen machen in diesem Beruf jedoch nur einen sehr kleinen Teil aus.

Arbeitslosenquoten weisen entsprechend auf eine weniger angespannte Fachkräftesituation hin.¹¹⁰

Da nur in drei Ländern das Verteilungsmuster beider Variablen übereinstimmt, kann die These eines Zusammenhangs zwischen der allgemeinen Arbeitslosenquote und der Zahl der Neuanträge auf Anerkennung hierdurch nicht untermauert werden. Ursache für dieses Ergebnis kann zum einen sein, dass der vermutete Zusammenhang nicht existiert, möglicherweise ist aber auch die Variable „Arbeitslosenquote“ zur Abbildung der Fachkräftelage in den hier betrachteten Berufen ungeeignet.

Tabelle 33: Verteilungsmuster der standardisierten Arbeitslosenquote, Jahresdurchschnitt 2017

Bereiche	größer als arithmetisches Mittel		kleiner als arithmetisches Mittel	
	51-100 % über arithmetischem Mittel	1-50 % über arithmetischem Mittel	1-50 % unter arithmetischem Mittel	51-100 % unter arithmetischem Mittel
<i>Ländergruppen</i>	Berlin Bremen Mecklenburg-Vorpommern Sachsen-Anhalt	Brandenburg Hamburg Nordrhein-Westfalen Saarland Sachsen	Hessen Niedersachsen Schleswig-Holstein Thüringen	Baden-Württemberg Bayern Rheinland-Pfalz

Quelle: Berechnungen auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslose nach Rechtskreisen, 2018

© INTERVAL / IWAK 2019

4.2.2.3 Einflussfaktor Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft

Je höher der Anteil an Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft eines Bundeslandes ist, umso höher ist die Zahl der Neuanträge – so eine These der interviewten Experten. Insbesondere über ethnische Netzwerke, die in die Herkunftsländer reichen, können Informationen zur Anerkennung in einzelnen Bundesländern gestreut werden. Zum anderen zeigen sich nach Einschätzung der Experten gerade in großen Städten und Ländern mit hohen Bevölkerungsanteilen mit Migrationshintergrund kulturelle und soziale Einrichtungen, die sich ebenfalls förderlich auf Zuwanderung auswirken können. Vor diesem Hintergrund soll die These, wonach hohe Anteile an Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft zu hohen Zahlen an Neuanträgen führen, geprüft werden. Dies erfolgte anhand von zwei Variablen, zunächst dem „Anteil ausländischer Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre)“ und anschließend anhand der „Zahl der aus dem Ausland

¹¹⁰ Die Richtung der Skala der Arbeitslosenquote wurde gedreht, um die inhaltliche Passung zur Fragestellung herzustellen. Demnach liegen hohe Werte links, weil damit eher hohe Arbeitslosenquoten und geringere Fachkräftengpässe verbunden werden.

zugezogenen ausländischen Personen im Alter 15-65 Jahre pro 1.000 Einwohner der Bevölkerung von 15-65 Jahre“.

Über die Hälfte der Bundesländer zeigen beim ersten Merkmal „Anteil der ausländischen Bevölkerung“ die gleichen Verteilungsmuster wie beim Baseline-Merkmal.

Tabelle 34: Verteilungsmuster des standardisierten Anteils der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre), 2017

Bereiche	kleiner als arithmetisches Mittel		größer als arithmetisches Mittel	
	51-100 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % über arithmetischem Mittel	51-100 % über arithmetischem Mittel
<i>Ländergruppen</i>	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen-Anhalt Sachsen Thüringen	Niedersachsen Saarland Schleswig-Holstein	Bayern Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg Berlin Bremen Hamburg Hessen

Quelle: Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018; Grundlage waren die Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung des Zensus 2011

© INTERVAL / IWAK 2019

Die Variable „Zahl der aus dem Ausland zugezogenen ausländischen Personen (15-65 Jahre) pro 1.000 Einwohner der Bevölkerung (15-65 Jahre)“ berücksichtigt nicht die Bevölkerungsstruktur, sondern gibt Anhaltspunkte, wie sich die Zuwanderungslage darstellt. Auch hier zeigen sich bei acht Ländern Übereinstimmungen in der Zuordnung, diese sind aber nicht vollständig identisch mit den Mustern der Variable „Anteil ausländischer Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre)“.

Tabelle 35: Verteilungsmuster der standardisierten Zahl der aus dem Ausland zugezogenen ausländischen Personen (15-65 Jahre) pro 1.000 Einwohnern der Bevölkerung (15-65 Jahre), 2017

Bereiche	kleiner als arithmetisches Mittel		größer als arithmetisches Mittel	
	51-100 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % unter arithmetischem Mittel	1-50 % über arithmetischem Mittel	51-100 % über arithmetischem Mittel
<i>Ländergruppen</i>	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein Thüringen	Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Saarland	Hamburg Hessen Niedersachsen	Baden-Württemberg Bayern Berlin Bremen

Quelle: Berechnungen Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis), 2018

© INTERVAL / IWAK 2019

Beide Variablen, die zur Exploration eines möglichen Einflusses der Migranten und Migrantinnen in der Gesellschaft der Länder auf die Zahl der gestellten Neuansträge herangezogen wurden, weisen hohe Übereinstimmungen mit dem Verteilungsmuster der Baseline auf, was die These eines diesbezüglichen Zusammenhangs erhärtet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Baseline-Analyse Hinweise auf einen allenfalls schwachen Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskraft eines Landes und der Zahl der Neuansträge auf Anerkennung liefert. Deutlich stärker scheint hingegen der Analyse nach der Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungsanteil von Migranten und Migrantinnen sowie dem Ausmaß des Zuzugs in Relation zur Bevölkerung und der Zahl der Neuansträge zu sein. Für einen Zusammenhang zwischen der allgemeinen Arbeitslosenquote – als Indikator für den Fachkräftemangel in den jeweiligen Ländern – und der Zahl der Neuansträge auf Anerkennung liefert die Baseline-Analyse keine Hinweise.¹¹¹

4.3 Zusammenfassung zu den Wirkungsanalysen

Für die Analyse wurde ein exploratives Vorgehen gewählt. Die Ergebnisse der einzelnen Analyseschritte wurden anschließend zusammengeführt und die Hinweise zur möglichen Wirksamkeit spezifischer Maßnahmen sowie Rahmenbedingungen verdichtet. Im Folgenden werden die Thesen zusammengefasst, für die die Analyse eindeutige Ergebnisse lieferte.

Die Ergebnisse zur Wirksamkeit länderspezifischer Maßnahmen im Abschnitt 4.1 liefern Hinweise, die vor allem einige der Thesen zum Einfluss des Umfangs des Einbezugs der ZAB sowie der zusätzlichen Beratungsstruktur auf das Anerkennungsgeschehen stützen.

Die Daten zeigen, dass Länder, die umfangreicher als andere die ZAB oder anderer externe Begutachtungsstellen einbeziehen, längere Verfahrensdauern aufweisen. Welche Ursachen das hat, ist nicht bekannt. Dies kann u. a. strukturelle Ursachen haben (hoch komplexe Verfahren, die von den externen Stellen bearbeitet werden), ebenso wie personelle (z. B. eine in Relation zur Zahl der zu bearbeitenden Anträge zu geringe Personalausstattung) oder auch prozessuale (Einbezug der externen Stellen in Verfahren, die in den Ländern schon längere Zeit erfolglos bearbeitet wurden).

Hinsichtlich der zusätzlichen Beratungsstruktur konnte die Analyse Hinweise sowohl auf kürzere Verfahrensdauern als auch auf höhere Erfolgsquoten liefern. Kürzere Verfahrensdauern wurden von den Experten vor allem als Folge von aufgrund der Beratung

¹¹¹ Das hier angewandte robuste Verfahren zur Erstellung von Verteilungsmustern und deren Vergleiche ist der Datenlage geschuldet. Es lassen sich Hinweise auf mögliche Zusammenhänge ableiten. Allerdings wird auch deutlich, dass dieses Verfahren bei der Mehrzahl der Länder zu plausiblen Befunden führt. Bei einer kleinen Zahl an Ländern greifen die verfügbaren Variablen nicht ausreichend, um die gewünschten Zusammenhänge zu explorieren. Hier werden die Grenzen der Nützlichkeit der verfügbaren öffentlichen Daten für die Fragestellung deutlich.

vollständigeren Unterlagen sowie weniger Nachfragen durch die zuständigen Stellen erwartet. Für diesen selteneren Nachfragebedarf liefert auch die Onlinebefragung stützende Hinweise. Zudem ist die Anzahl der Neuansprüche in Bundesländern mit zusätzlicher Beratungsstruktur, nicht signifikant geringer, sodass die These zu einer ausschließlich filternden Wirkung der Beratungsstruktur nicht gestützt werden kann. Den Ergebnissen nach wirkt die Beratung auch mobilisierend.

Für den unterschiedlichen Regelungsbereich der Anerkennung (Landes-BQFG bzw. Fachgesetz) ist auf Grundlage der Analyse davon auszugehen, dass dies keine Wirkung auf das Anerkennungsgeschehen hat. Auch für den Verzicht auf Beglaubigungen sowie die unterschiedlichen Gebührenhöhen liefert die Analyse keine eindeutigen Hinweise, die eine relevante Wirkung auf das Anerkennungsgeschehen annehmen lassen.

Die Ergebnisse in Abschnitt 4.2 zum Einfluss weiterer Faktoren auf die Zahl der Neuansprüche in den einzelnen Bundesländern deuten darauf hin, dass sich vor allem ein hoher Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund sowie das Ausmaß des Zuzugs von Personen aus dem Ausland positiv auf die Zahl der Ansprüche auswirken. Für einen Zusammenhang der Zahl der Neuansprüche mit der Wirtschaftskraft des Landes liefert die Analyse nur schwache Hinweise. Die allgemeine Arbeitslosenquote – als Indikator für den Fachkräftemangel – hat keinen Einfluss auf die Zahl der Neuansprüche.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

5.1 Auftrag und Vorgehen der Evaluation

Der den Anerkennungsgesetzen der Länder zugrunde liegende Mustergesetzentwurf sieht die Überprüfung der Anwendung und Auswirkungen des Gesetzes als Aufgabe für die jeweiligen Landesregierungen vor. Alle 16 Bundesländer haben sich dazu entschlossen, ihre Landesanererkennungsgesetze in einer gemeinsamen Evaluation extern überprüfen zu lassen. Die INTERVAL GmbH und das IWAK haben im Mai 2018 dazu den Auftrag erhalten.

Für die Evaluation stand ein Zeitraum von ca. 10 Monaten zur Verfügung. Im Rahmen dessen sollten a) die durch die jeweiligen Anerkennungsgesetze neu geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten für Antragstellende analysiert, b) statistische Trends im Anerkennungsgeschehen herausgearbeitet und c) die vermutete Wirksamkeit bestimmter länderspezifischer Maßnahmen und Abweichungen vom Mustergesetz mittels Primärdaten und Sekundärdaten überprüft werden. Die Untersuchungen und Analysen sollten sich dabei auf die fünf bedeutendsten landesrechtlich geregelten Berufe (Lehrer/Lehrerin, Ingenieur/Ingenieurin, Erzieher/Erzieherin, Sozialpädagoge/Sozialpädagogin und Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin) sowie auf die Gesamtheit der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe konzentrieren.

Für die Durchführung der rechtlichen Analyse wurden weit über 100 Gesetzestexte und Verordnungen recherchiert und ausgewertet, ergänzende Experteninterviews geführt und die teils sehr spezifischen Veränderungen im Verfahrensanspruch je Beruf und Land in eine Skala überführt und so abgebildet.

Die Untersuchung von Trends und Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen erfolgte auf Basis von gesondert für die Evaluation bereitgestellten Daten des Statistischen Bundesamtes (für die Jahre 2016 und 2017) und aller 14 Statistischen Landesämter (Zeitreihen von 2012 bis 2017).

Für die Überprüfung der vermuteten Wirkung von länderspezifischen Maßnahmen wurden zunächst Interviews mit Experten geführt. Anschließend wurde in Primär- und Sekundärdaten mittels statistischer Verfahren nach Hinweisen gesucht, die diese Thesen stützen. Die Primärdaten wurden über eine Onlinebefragung von in der Antragsbearbeitung und/oder der Beratung von Antragsstellenden Tätigen gewonnen. Die Sekundärdaten für diese Analysen lieferten das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter. Zudem wurden die Wirkungen weiterer Faktoren wie die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage eines Bundeslandes sowie dessen Bevölkerungsstruktur auf die Zahl der gestellten Neuanträge mittels eines Baseline-Ansatzes exploriert und untersucht.

5.2 Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse der Analyse der rechtlichen Möglichkeiten auf ein Anerkennungsverfahren unterscheiden sich zwischen den untersuchten Berufen bzw. Berufsgruppen und zwischen den Bundesländern: Bezüglich der aktuellen Rechtsgrundlage, in welcher der Verfahrensanspruch geregelt ist, zeigt sich im Vergleich der Bundesländer, dass die Anerkennung und Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen für die beiden Berufe Lehrer/Lehrerin und Ingenieur/Ingenieurin mehrheitlich im Fachrecht geregelt ist. Für die anderen drei untersuchten Berufe sowie für die Gesamtheit der schulischen Ausbildungsberufe stellt hingegen das jeweilige BQFG des Landes mehrheitlich die gesetzliche Grundlage dar. Zum Teil findet das BQFG in Verbindung mit Fachgesetzen und Verordnungen Anwendung, so insbesondere bei den Berufen Sozialpädagoge/Sozialpädagogin und Erzieher/Erzieherin.

Bezüglich des Verfahrensanspruchs von verschiedenen Teil-Zielgruppen verdeutlicht die Analyse vor allem für den Zeitpunkt vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze deutliche Unterschiede.

Für den Beruf Lehrer/Lehrerin hatten Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz bereits vor Inkrafttreten der Landesanererkennungsgesetze in allen Bundesländern einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren. Angehörige aus Drittstaaten hatten diesen nur in wenigen Bundesländern. Mit Ausnahme eines Bundeslandes ist heute für alle Teil-Zielgruppen ein Rechtsanspruch für den Lehrerberuf geregelt.

Im Beruf Ingenieur/Ingenieurin hatten bzw. haben in 15 Bundesländern alle Teil-Zielgruppen vor wie nach Einführung des jeweiligen Landes-BQFG einen Verfahrensanspruch. Hier zeigt der Vorher-Nachher-Vergleich nur geringe Veränderungen. Nur in einem Bundesland besteht für Personen mit ausländischen Qualifikationen auch aktuell keine rechtliche Möglichkeit auf Anerkennung.

Auch im Beruf Sozialpädagoge/Sozialpädagogin hatten die verschiedenen Teil-Zielgruppen mehrheitlich bereits vor Inkrafttreten der jeweiligen Landes-BQFG einen Verfahrensanspruch.

Ähnlich dem Lehrerberuf war es vor Inkrafttreten der jeweiligen Landes-BQFG auch im Beruf Erzieher/Erzieherin Angehörigen der EU, des EWR und der Schweiz bereits rechtlich möglich, einen Antrag auf Anerkennung zu stellen – Drittstaatenangehörige hatten diese Möglichkeit hingegen nur in wenigen Bundesländern. In sechs Bundesländern war für alle Gruppen bereits vor Inkrafttreten der jeweiligen Landes-BQFG ein Verfahrensanspruch vorhanden.

Für den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin war in etwa der Hälfte der Bundesländer vor Einführung der Landes-BQFG ein gesetzlicher Verfahrensanspruch für alle Teil-Zielgruppen vorhanden. In den anderen Bundesländern hatten hingegen in der Regel weder Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz noch Drittstaatenangehörige einen Anspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit.

Für die nicht reglementierten schulischen Berufe wurde mit der Einführung der Landesenerkennungsgesetze in allen Bundesländern für alle Personen mit ausländischen Qualifikationen ein Verfahrensanspruch geschaffen.

Unabhängig vom Beruf hatten Spätaussiedler, Spätaussiedlerinnen und Vertriebene zuvor bereits nach § 10 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) einen Anspruch darauf, dass ihre Prüfungen und Befähigungsnachweise anerkannt werden, konkrete Verfahrensregelungen waren aber nicht inbegriffen.

Insgesamt zeigt sich, dass es von der Staatsangehörigkeit, dem Ausbildungsstaat und dem Referenzberuf abhängt, wie groß die rechtlichen Veränderungen bzw. Verbesserungen seit dem Inkrafttreten der Landesenerkennungsgesetze sind. Angehörige der EU, des EWR und der Schweiz mit dort erworbenen Abschlüssen in reglementierten Berufen hatten bereits vor 2012 umfangreiche Anerkennungsmöglichkeiten aufgrund der EU-Berufsenerkennungsrichtlinie. Für sie haben die Anerkennungsgesetze der Länder daher eher geringfügige Änderungen zur Folge. Drittstaatenangehörige haben hingegen oftmals (aber nicht in allen Berufen) erst nach Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder erstmals die rechtlich abgesicherte Möglichkeit erhalten, ihre Auslandsqualifikation auf Gleichwertigkeit mit einem deutschen Referenzberuf prüfen zu lassen. Neben Drittstaatenangehörigen profitieren vor allem auch Personen mit einer Berufsqualifikation in einem (schulischen) nicht reglementierten Beruf.

Die Daten der amtlichen Statistik weisen 10.914 gestellte Neuanträge im Jahr 2017 aus. Davon entfallen 9.903 Anträge auf die reglementierten Berufe und 1.011 Anträge auf die nicht reglementierten Berufe. Seit der Implementierung der BQFG in allen 16 Ländern zwischen 2012 und 2014 zeigt sich dieses Muster, wonach der Großteil der Neuanträge auf die reglementierten Berufe entfällt. Innerhalb der reglementierten Berufe werden die meisten Anträge in den fünf Berufen gestellt, die in der Evaluierung berücksichtigt sind. Diese decken 89 % der Neuanträge ab. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe zeigt sich ebenfalls eine Konzentration, und zwar von 88 % der Anträge auf die schulischen Ausbildungsberufe. Ähnliche Muster mit einer Konzentration vor allem auf reglementierte Berufe und wenige ausgewählte Berufe insgesamt, werden ebenfalls bei der Evaluierung der bundesrechtlich geregelten Berufe deutlich.

Zwischen 2012 und 2017 steigt die Zahl der gestellten Neuanträge, was möglicherweise Rückschlüsse auf positive Auswirkungen des BQFG zulassen kann. Die Zunahme trifft auf alle Berufe zu. Die meisten Neuanträge werden für die Referenzberufe Ingenieur/Ingenieurin und Lehrer/Lehrerin gestellt. Die geringsten Zahlen an Neuanträgen finden sich in den Berufen Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin sowie Sozialpädagoge/Sozialpädagogin. Mehr als die Hälfte der Neuanträge entfallen im Jahr 2017 auf Drittstaatenangehörige mit Drittstaatenqualifikationen. Die Zahlen der Neuanträge dieser Zielgruppe nehmen zwischen 2016 und 2017 zu, während die Anzahl der Neuanträge von Personen mit einer Staatsangehörigkeit und einem Ausbildungsabschluss aus der EU, dem EWR oder der Schweiz im gleichen Zeitraum abnehmen. Besonders viele Anträge von

Personen mit Drittstaatenqualifikation sind dem Beruf Ingenieur/Ingenieurin zu zuordnen. Insgesamt 95 % der Antragstellenden insgesamt verfügen über einen Wohnort in Deutschland und bei 97 % ist das Bundesland des Wohnsitzes und der Antragsstellung identisch.

Im Jahr 2017 beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Anträge 111 Kalendertage. Zwischen den Berufen zeigt sich eine Spannweite, die von 63 Kalendertagen beim Beruf Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin bis zu 156 Kalendertagen durchschnittlicher Bearbeitungsdauer beim Beruf Lehrer/Lehrerin reicht. Die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern variieren zudem zwischen den Ländern in den einzelnen Berufen. Bei den meisten Berufen sind die Bearbeitungsdauern der Anträge von Personen mit EU/EWR/CH-Qualifikation kürzer als bei den Verfahren von Personen mit Drittstaatenqualifikation.

Die Zahlen der beschiedenen Verfahren von 2012 bis 2017 sind angestiegen. Die höchsten Erfolgsquoten bei den landesrechtlich geregelten Berufen erreichen im Jahr 2017 die Berufe Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/Gesundheits- und Krankenpflegehelferin und Ingenieur/Ingenieurin. Die niedrigste Erfolgsquote findet sich im Jahr 2017 beim Beruf Erzieher/Erzieherin. Positive Bescheide erfolgen bei den pädagogisch geprägten Berufen Lehrer/Lehrerin, Erzieher/Erzieherin sowie Sozialpädagoge/Sozialpädagogin besonders oft mit der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen, während im Beruf Ingenieur/Ingenieurin kaum Ausgleichsmaßnahmen in den Bescheiden hinterlegt sind.

Die Analysen verdeutlichen die grundlegende positive Entwicklung der Antragszahlen und der Bescheide seit der Implementierung des BQFG. Sie machen jedoch auch deutlich, dass zwischen den untersuchten Berufen quantitative und qualitative Unterschiede bestehen.

Die Bundesländer unterscheiden sich aufgrund abweichender gesetzlicher Regelungen vom Mustergesetzentwurf und Unterschieden im Verwaltungsvollzug voneinander. Für fünf Merkmale wurde deren Einfluss auf das Anerkennungsgeschehen untersucht.

Wie aus der rechtlichen Analyse ersichtlich, ist in einigen Bundesländern die Anerkennung einzelner Berufe nicht über das BQFG, sondern ausschließlich über das Fachgesetz geregelt. Einige der befragten Experten gingen davon aus, dass Regelungen im Fachrecht eine größere Routine und damit verkürzte Verfahrensdauern mit sich bringen. Weder die statistischen Daten noch die Ergebnisse der Onlinebefragung liefern jedoch Hinweise darauf, dass sich der Ort der Regelung (BQFG oder Fachrecht) auf das Anerkennungsgeschehen auswirkt.

Aus den Expertengesprächen ging hervor, in welchen Bundesländern in der Verwaltungspraxis von einer Notwendigkeit der Beglaubigung der Unterlagen abgesehen wird. Die Thesen zu der Wirksamkeit dieser Maßnahmen zeigten in unterschiedliche Richtungen und betrafen die Antragszahlen und die Dauern der Verfahren. Die statistischen Daten geben keine eindeutigen Hinweise darauf, dass sich ein Verzicht auf Beglaubigungen auf das Anerkennungsgeschehen

auswirkt. Auch die Ergebnisse der Onlinebefragung liefern keine klaren Hinweise für eine der vermuteten Thesen.

Wie häufig bei der Bearbeitung von Anträgen die ZAB oder andere externe Begutachtungsstellen einbezogen werden, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern und auch zwischen verschiedenen Berufen. Im akademischen Bereich erfolgt der Einbezug häufiger. Die Thesen der Experten zeigten auch hier in unterschiedliche Richtungen und betreffen hauptsächlich die Verfahrensdauern und die Ergebnisse. Die Auswertung der statistischen Daten sowie der Befragungsdaten stützt die These, dass Länder mit häufigerem Einbezug externer Gutachten längere durchschnittliche Verfahrensdauern aufweisen. Ob dies an der höheren Komplexität der dort bearbeiteten Anträge, einer langsameren Bearbeitung bei diesen Stellen, einer verspäteten Beauftragung der externen Begutachtungsstellen oder sonstigen Faktoren liegt, lässt sich aus den vorhandenen Daten nicht ableiten. Entgegen ersten Annahmen zeigte die Analyse der Daten, dass sich die Erfolgsquoten zwischen Ländern mit häufigem oder seltenem Einbezug externer Stellen nicht voneinander unterscheiden.

Bundesländer unterscheiden sich im Umfang der Beratungsstruktur, denn in einigen Ländern wurden über die bundesfinanzierte IQ-Beratung hinaus zusätzliche auf Fragen der Anerkennung spezialisierte Beratungskapazitäten aufgebaut. Die Annahmen der Experten zur Wirkung des Umfangs spezialisierter Beratungsangebote auf das Anerkennungsgeschehen betrafen die Zahl der Anträge (in verschiedene Richtungen), eine Verkürzung der Verfahren sowie bessere Erfolgsquoten. Die Thesen zu den Verfahrensdauern sowie den Erfolgsquoten können durch die Analyse gestützt werden. Länder mit zusätzlicher Beratungsstruktur zeichnen sich im Vergleich durch kürzere Verfahrensdauern und höhere Erfolgsquoten aus. Zurückzuführen ist dies auf – in Folge der Beratung – vollständigeren Anträge, die weniger Nachfragen erfordern, und die Tatsache, dass die Beratungsstellen offenbar nur jenen Beratungskunden und Beratungskundinnen eine Antragstellung empfehlen, bei denen sie aussichtsreich ist. Aussichtslosen und wenig erfolversprechenden Fällen wird von einer Antragstellung abgeraten, sodass sich hier eine Filterfunktion der Beratung zeigt. Da Länder mit zusätzlicher Beratungsstruktur aber trotz dieser Filterfunktion gleich hohe und in einem Beruf sogar höhere Antragszahlen haben wie bzw. als Länder ohne zusätzliche Beratung, kann hieraus geschlossen werden, dass die zusätzliche Beratung nicht nur filternd, sondern auch mobilisierend wirkt. Über den offenbar niedrigschwelligeren Zugang der Beratung werden Personengruppen ermutigt, sich dem Thema Anerkennung zu nähern und eine Anerkennung in Erwägung zu ziehen, die dies ohne die zusätzliche Beratung nicht getan hätten. Insofern hat die Beratung nicht nur eine Filter-, sondern auch eine Mobilisierungsfunktion und wirkt auch dem entsprechend.

Die Gebühren für das Anerkennungsverfahren unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und den einzelnen Berufen. Die hauptsächliche These zur Wirkung der Gebührenhöhe zielt auf eine Reduzierung der Antragszahlen mit steigender Gebührenhöhe. Die Analyse der Daten des Statistischen Bundesamtes lieferte jedoch keine eindeutigen

Hinweise für eine solche oder andere Wirkung der Gebührenhöhe auf das Anerkennungsgeschehen.

Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurde zudem der Einfluss weiterer Faktoren auf die Zahl der Neuanträge untersucht. Die Ergebnisse der Baseline-Analyse deuten darauf hin, dass wirtschaftsstärkere Bundesländer und vor allem solche mit einem hohen Anteil an ausländischer Bevölkerung sowie einer hohen Zahl aus dem Ausland zugezogener ausländischer Personen tendenziell höhere Antragszahlen haben als andere Länder.

5.3 Schlussfolgerungen

Die rechtliche Analyse hat gezeigt, dass sich mit dem Inkrafttreten der Anerkennungsgesetze der Länder die Möglichkeiten zur Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation in vielfältiger Weise und stets in Abhängigkeit von Beruf, Herkunft des Antragstellers und seiner Qualifikation erweitert haben. Die größten Verbesserungen zeigen sich bei den nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen und für die Gruppe der Drittstaatenangehörigen mit einer in einem Drittstaat erworbenen beruflichen Qualifikation.

Die Anerkennung in den fünf bedeutsamsten Berufen, auf die sich die Evaluation konzentrierte, ist nur zu einem Teil in den jeweiligen Landes-BQFG geregelt, zum Teil wurden auch Fachgesetze der jeweiligen Berufe angepasst. Die Anerkennung in nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufen ist in allen Ländern im jeweiligen BQFG geregelt.

Dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Mustergesetzentwurf sind nicht alle Länder in allen Details gefolgt, einige Länder sind in der Annahme der Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen gezielt an einzelnen Stellen davon abgewichen. Da die Unterschiede sich aber nur auf einzelne und teils kleinere Aspekte beziehen, kann das Ziel der Schaffung von bundesweit einheitlichen Regeln für die Anerkennung als weitgehend erreicht betrachtet werden.

Die Analyse des faktischen Anerkennungsgeschehens auf Basis der amtlichen Statistik zeigt, dass die teils erstmaligen und teils modifizierten Anerkennungsmöglichkeiten von Jahr zu Jahr umfassender genutzt werden. So stieg die Zahl der Anträge zwischen 2014 und 2017 um rund 75 % und damit weit stärker als die Antragszahlen zu Berufen im Zuständigkeitsbereich des Bundes.

Besonders dynamisch entwickelten sich die Antragszahlen im Beruf Ingenieur/Ingenieurin, auf den seit 2016 die meisten Anträge entfallen. Rund 38 % aller Anträge des Jahres 2017 wurden zu diesem Beruf gestellt, danach folgen die Anträge zum Beruf Lehrer/Lehrerin (ca. 27 %). Ferner zeigt sich ein hoher und ansteigender Anteil an Anträgen, die von Drittstaatlern mit Drittstaatenqualifikation gestellt wurden (48 % in 2016 und 54 % in 2017). Erfreulich sind zudem die hohen Erfolgsquoten, die sich in allen Berufen – Ausnahme ist nur der Beruf

Erzieher/Erzieherin – zeigen. Auf mögliche Umsetzungsprobleme deuten jedoch die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern der Anträge von über 100 Kalendertagen hin.

Die vergleichenden Wirkungsanalysen, die mit Daten des Statistischen Bundesamtes und den Befragungsdaten beratender und zuständiger Stellen möglich waren, deuten darauf hin, dass sich einzelne landesspezifische Maßnahmen, Praxen der Umsetzung und die jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen auf das Anerkennungsgeschehen auswirken. Insbesondere die Beratungsstruktur zur Anerkennung ist demnach wichtig und einflussreich. So zeichnen sich Länder mit einem umfangreichen, über die IQ-Beratung hinausgehenden Beratungsangebot tendenziell durch vollständigere Anträge, selteneren Nachfragenbedarf im Antragsprozess und höhere Erfolgsquoten aus. Insofern sind die insgesamt hohen Erfolgsquoten (siehe oben) auch darauf zurückzuführen, dass es in allen Ländern IQ-Beratungsstellen und in einigen zusätzliche Angebote gibt.

Die langen Bearbeitungsdauern stehen – darauf deuten die Analyseergebnisse hin – auch in Zusammenhang mit dem Umfang, in dem die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) und andere Stellen in die Prüfung einbezogen werden. Die dahinterliegenden Ursachen konnten im Rahmen dieser Evaluation nicht untersucht werden, dies war auch nicht Bestandteil des Auftrags. In Interviews wurden jedoch von Experten „lange Wartezeiten“ auf externe Gutachten beklagt und die KMK weist im Jahresbericht der ZAB 2017 u. a. darauf hin, dass die Auftragszahlen des Gutachtenbereichs seit Jahren ansteigen und zwischenzeitlich personelle Engpässe bestanden, die erst spät abgebaut werden konnten. Daher konnte das Anfragevolumen im Gutachtenbereich in den Jahren zuvor nicht immer zeitnah bearbeitet werden.¹¹² Zu weiteren möglichen Ursachen liegen keinerlei Erkenntnisse vor.

Die Analysen geben keine Hinweise darauf, dass sich die Höhe der Gebühren signifikant auf die Zahl der Anträge insgesamt und auch nicht auf die Zahl von Anträgen von Antragstellenden aus anderen Bundesländern auswirkt. Von einem „Anerkennungs-Tourismus“ zwischen den Ländern kann den vorliegenden Daten und Analyseergebnissen nach nicht gesprochen werden – möglicherweise sind dafür die Gebührenunterschiede zwischen den Ländern zu gering. Es zeigt sich jedoch, dass in Ländern mit niedrigen Gebühren der Anteil der Anträge, die mit voller Gleichwertigkeit beschieden werden, kleiner und der Anteil von Bescheiden mit auferlegten Ausgleichsmaßnahmen größer ist als in Ländern mit höheren Gebühren. Die statistisch signifikanten Unterschiede könnten darauf hindeuten, dass niedrige Gebühren auch Personen zur Antragstellung veranlassen, deren Anerkennung ex ante weniger klar und sicher ist.

Bezüglich des Einflusses der wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen der Länder zeigt die Analyse in wirtschaftlich stärkeren Ländern und solchen mit hohem Anteil ausländischer Bevölkerung sowie hohem Zuzug aus dem Ausland tendenziell höhere

¹¹² Vgl. KMK (2018). Bericht zur Entwicklung der ZAB. Jahr 2017, S. 7 und 8.

Antragszahlen als in anderen Ländern. Diese Faktoren können einen kleinen Teil der Varianz im Anerkennungsgeschehen zwischen den Ländern erklären. Darüber hinaus gibt es viele weitere Faktoren, deren Einfluss im Rahmen dieser übergreifenden Evaluation aller Landesenerkennungsgesetze nicht analysiert werden konnte.

6 Literaturverzeichnis

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Potsdam.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Fürth.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2011). Anerkennung und Berufszugang für Ingenieurinnen und Ingenieure mit ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Informationsbroschüre für Zugewanderte und Beratungsstellen. URL: https://www.thinking.de/system/files/downloads/Redakteur/19/anerkennung_zugang_ingenieure.pdf (Letzter Zugriff am 19.10.2018).

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2019). „Anerkennung in Deutschland“. Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. URL: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/index.php> (Letzter Zugriff am 08.01.2019).

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2018). Wichtige Ergebnisse des Anerkennungsmonitorings. Factsheet. URL: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/images/content/Medien/2018-factsheet-anerkennungsgesetz.pdf> (Letzter Zugriff am: 26.03.2019).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2017). Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin/Bonn. URL: https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2017.pdf (Letzter Zugriff am 19.10.2018).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2015). Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015. Berlin/Bonn. URL: https://www.bmbf.de/pub/bericht_zum_anerkennungsgesetz_2015.pdf (Letzter Zugriff am 19.10.2018).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2014). Bericht zum Anerkennungsgesetz 2014. Berlin/Bonn. URL: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/images/content/Medien/2014-bericht-anerkennungsgesetz.pdf> (Letzter Zugriff am 23. Januar 2019).

Ekert, St. / Larsen, C. / Valtin, A. / Schröder, R. / Ornig, N. (2017a). Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Abschlussbericht. Berlin / Frankfurt. URL: http://www.interval-berlin.de/documents/Evaluation_Anerkennungsgesetz_Abschlussbericht_2017.pdf (Letzter Zugriff am 19.10.2018).

Ekert, St. / Larsen, C. / Valtin, A. / Schröder, R. / Ornig, N. (2017b). Zusammenfassende Darstellung der Evaluationsergebnisse zum Anerkennungsgesetz. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2017). Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin. S. 52 - 66.

Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 in Berlin.

Hessisches Statistisches Landesamt (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Wiesbaden.

Hoffmann, J. / Roser, L. (2018). Bilanzierung aus Sicht des Förderprogramms IQ: Möglichkeiten für Lehrerinnen und Lehrer mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation.

Kultusministerkonferenz (KMK) (2018). Bericht zur Entwicklung der ZAB. Jahr 2017.

Landesamt für innere Verwaltung, Statistisches Amt (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Schwerin.

Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Hannover.

Landesamt für zentrale Dienste (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Saarbrücken.

Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Düsseldorf.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (2018). Leistungsbeschreibung und Zuschlagskriterien Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder.

Niemeyer, M. / Roser, L. (2018). Erzieher/innen mit im Ausland erworbenem Abschluss in Kitas einsetzen. URL: https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Fachstelle_Beratung_und_Qualifizierung/1801_KiTA_ND_Niemeyer_Roser.pdf (Letzter Zugriff am 19.10.2018).

Statistikamt Nord (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Hamburg.

Statistikamt Nord (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Kiel.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Ländergesetze. Wiesbaden.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Stuttgart.

Statistisches Landesamt Bremen (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Bremen.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Kamenz.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Bad Ems.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Halle.

Thüringer Landesamt für Statistik (2018). Sonderauswertung zur Evaluation der Anerkennungsgesetze der Länder. Erfurt.

Weizsäcker, E. (2009). Expertise. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Anerkennung der Berufsqualifikationen zugewanderter Lehrer in Deutschland. URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/expertise-erkennung-lehrerqualifikationen.pdf?__blob=publicationFile (Letzter Zugriff am 19.10.2018).