



Fachkräftesicherung durch die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse



Von Dr. Marco Schröder

Das Feststellungsverfahren nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, kurz BQFG, bietet seit nunmehr zwölf Jahren die Möglichkeit, die Berufsabschlüsse qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland bzw. Rheinland-Pfalz anzuerkennen. Neben der Integration zugewanderter Bürgerinnen und Bürger soll die Anerkennung ausländischer

Abschlüsse dazu beitragen, qualifizierte Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Um die Entwicklung der stattgefundenen Anerkennungsverfahren – auch differenziert nach den Berufsfeldern und Herkunftsstaaten – nachzuvollziehen, lohnt ein Blick in die amtliche Statistik.

Das BQFG: Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Anerkennungsgesetz des Bundes

Das 2012 in Kraft getretene BQFG, auch „Anerkennungsgesetz“ genannt, ist ein Gesetz zur Feststellung und Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden. Ziel ist es, die Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland zu unterstützen und eine gesellschaftliche, berufliche und arbeitsmarktorientierte Integration von Migrantinnen und Migranten zu fördern.¹

Das Anerkennungsgesetz bezieht sich im Wesentlichen auf mehr als 600 bundesrecht-

lich geregelte Berufe.² Dazu zählen reglementierte Berufsqualifikationen wie beispielsweise die Profession der Ärztin bzw. des Arztes und nicht reglementierte Berufe wie zum Beispiel die Ausbildungsberufe des dualen Berufsbildungssystems. Während die berufspraktische Ausübung eines reglementierten Berufs eine Anerkennung nach dem BQFG voraussetzt, ist dies bei nicht reglementierten Berufen nicht immer erforderlich.

Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird festgestellt, ob eine im Ausland erworbene Qualifikation inhaltlich gleichwertig der Ausbildung im deutschen Referenzberuf ist. Neben den formalen Ausbildungsinhal-

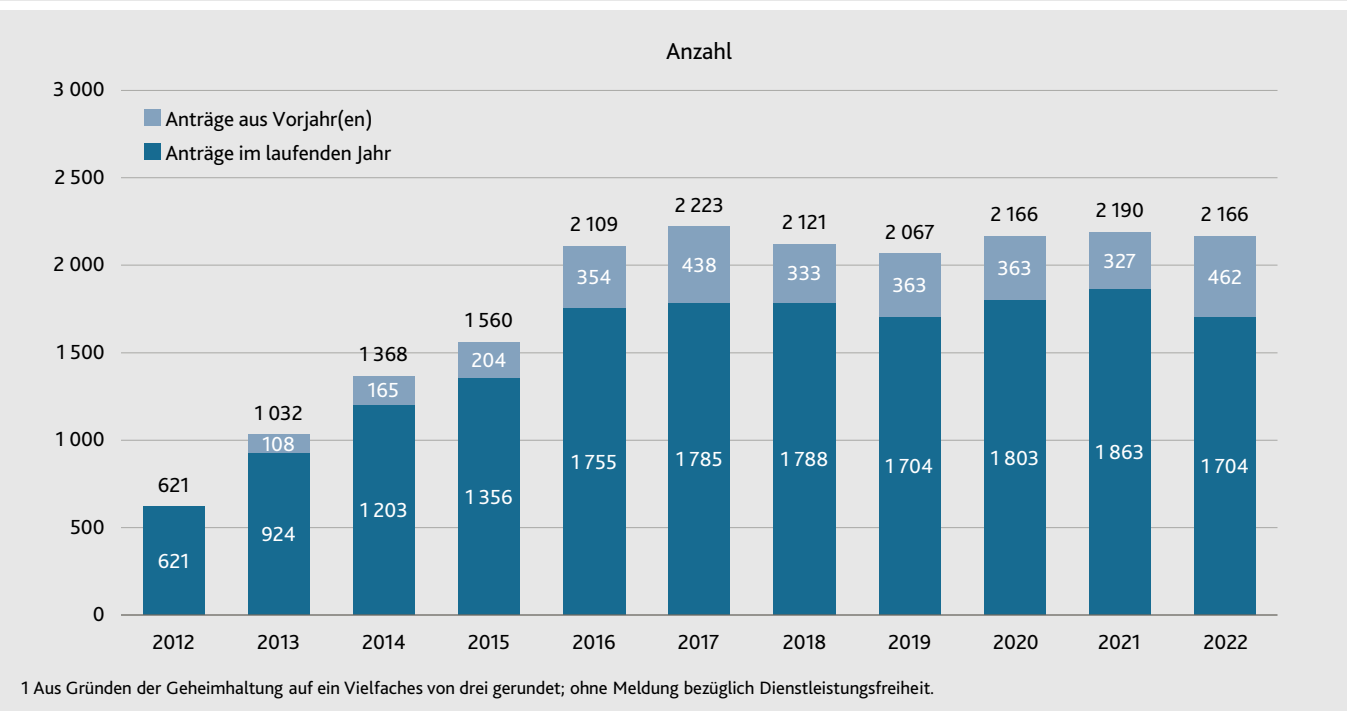
Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Berufserfahrungen

¹ Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB): Anerkennung in Deutschland. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungsgesetz.php> [abgerufen am 12.12.2023]

² Vgl. Bundesinstitut für Berufliche Bildung (BiBB): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn 2021, S. 479.



G1 Anträge¹ nach BQFG-Bund und BQFG-RP 2012–2022 nach dem Jahr der Antragstellung



ten können dabei auch einschlägige Berufserfahrungen bei Unterschieden zwischen der Auslands- und der Inlandsqualifikation berücksichtigt werden. „Hat beispielsweise ein Arzt in Russland zwanzig Jahre als Internist gearbeitet, kann diese Berufserfahrung dem Prüfungsverfahren künftig angerechnet werden, auch wenn der Bereich der Inneren Medizin im russischen Studium deutlich weniger Gewicht hatte als im deutschen Vergleichsstudium“.³

Anerkennungs-
gesetz Rhein-
land-Pfalz

Neben der bundesgesetzlichen Regelung wird seit Oktober 2013 im Rahmen des Landesgesetzes (BQFG-RP) die Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen mit landesrechtlich reglementierten Berufen individuell überprüft. Beispielsweise fällt hierunter die berufliche Ausübung der Erziehtätigkeit. Eine Besonderheit bildet die

Prüfung der Gleichwertigkeit eines im Ausland erworbenen Lehramts. Hierfür hat der Landtag in Rheinland-Pfalz im Herbst 2023 ein eigenes Landesgesetz, das sogenannte Lehrkräfteberufsqualifikationsfeststellungsgesetz Rheinland-Pfalz, kurz LehrBQFG-RP, beschlossen.⁴

Entwicklung der Zahl der Anerkennungsanträge

Im Jahr 2022 meldeten die Anerkennungsstellen in Rheinland-Pfalz rund 2 200 Anträge nach dem BQFG des Bundes und dem BQFG Rheinland-Pfalz. Davon wurden etwa 1 700 Anträge im selben Jahr neu eingereicht; knapp 500 Anträge stammen noch aus dem Vorjahr. Insgesamt wurden in Deutschland 49 500 Neuanträge gezählt.

2 200 Anträge
im Jahr 2022

³ Braun, D.: Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2012, S. 7.

⁴ Vgl. Ministerium für Bildung: Landesgesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Lehrkräfteberufsqualifikationen in Rheinland-Pfalz. Nr. 11. Mainz 2023, S. 496 ff.



Während in Rheinland-Pfalz die Zahl der zu bearbeitenden Anträge in den Jahren nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes zunächst kontinuierlich stieg, stagniert sie seit 2016 zwischen rund 2 100 und 2 200 Anträgen pro Jahr. Auch die Zahl der Anträge, die im jeweils laufenden Jahr neu eingereicht wurden, pendelte sich seither zwischen 1 700 und 1 900 ein.

Mehrheitlich
positiv beschie-
dene Anträge

Die Mehrzahl der Anerkennungsverfahren in Rheinland-Pfalz wurde 2022 positiv beschieden. Eine vollständige Anerkennung liegt vor, wenn eine Gleichwertigkeit zwischen der im Ausland erworbenen Qualifikation und dem in Deutschland bzw. in Rheinland-Pfalz geregelten Referenzberuf festgestellt wurde. Der Anteil der vollständigen Anerkennungen lag bei 51 Prozent.

Auflage von
Ausgleichs-
maßnahmen

Rund 30 Prozent der Anträge erhielt einen positiven Bescheid mit Auflage einer sogenannten Ausgleichsmaßnahme. „Bei reglementierten Berufen legt die zuständige

Stelle eine Ausgleichsmaßnahme fest, mit der die wesentlichen Unterschiede ausgeglichen werden können. Möglich sind ein Anpassungslehrgang, die Eignungsprüfung oder die Kenntnisprüfung. Wenn die Antragstellenden die Ausgleichsmaßnahme erfolgreich abschließen, wird die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation festgestellt“.⁶ Mit etwa 470 Fällen im Jahr 2022 wurden am häufigsten im Referenzberuf „Gesundheits- und Krankenpfleger/-in“ Ausgleichsmaßnahmen auferlegt. Auch Anträge zur Anerkennung von Ausbildungen zur Erzieherin bzw. zum Erzieher (rund 50 Fälle) und zur Physiotherapeutin bzw. zum Physiotherapeut (40) wurden vergleichsweise häufig mit der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen belegt.

Keine bzw. nicht durch Ausgleichsmaßnahmen herbeizuführende Gleichwertigkeit zwischen der im Ausland erworbenen Qualifikation und dem in Deutschland bzw. Rheinland-Pfalz geregelten Referenzberuf wurde bei nur 13 Prozent der Anerkennungsanträge festgestellt. Negativ beschieden wurden besonders häufig Anträge zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen zur Ausübung eines Lehramts (rund 60 Fälle).

Negative
Bescheide:
13 Prozent
ohne Gleich-
wertigkeit

Während Anträge in reglementierten Referenzberufen – mit Ausnahme des Lehramts – häufig positiv beschieden oder mit einer Ausgleichsmaßnahme belegt worden sind, finden sich vergleichsweise viele negativ beschiedene Anträge in nicht reglementierten Berufen, beispielsweise in den Ausbildungsberufen „Kraftfahrzeugmechatroniker/-in“ (rund 40 Fälle), „Elektroniker/-in (ohne Fachrich-

Dienstleistungsfreiheit

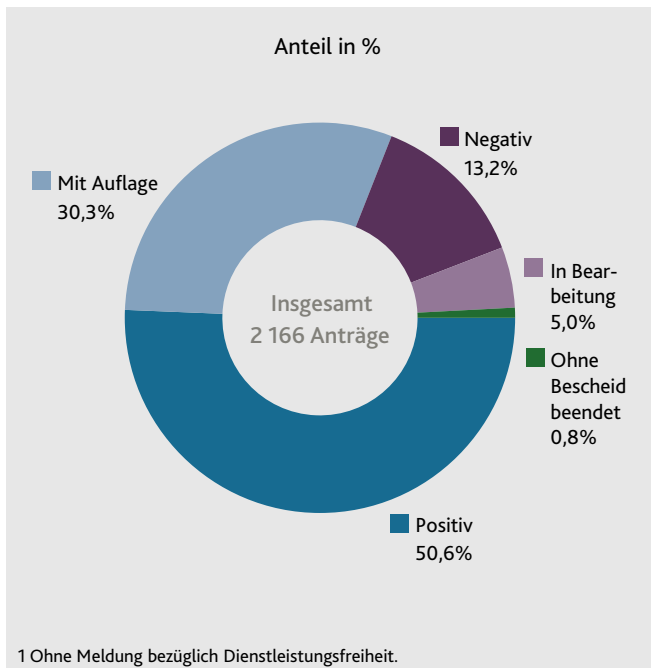
Staatsangehörige aus der Europäischen Union bzw. dem Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz können „ihre Dienstleistungen vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten anbieten und erbringen, aber weiter im Herkunftsland ansässig bleiben“.⁵ Dies setzt in der Regel keine Anerkennung der beruflichen Qualifikation voraus; eine Meldung kann in reglementierten Berufen dennoch erforderlich sein. In der Statistik nach dem BQFG werden die Meldungen und Entscheidungen betreffend die Dienstleistungsfreiheit zwar erfasst, aber üblicherweise nicht als Anerkennungsverfahren ausgewiesen.

5 Europäisches Parlament: Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Luxemburg 2023, S. 1.

6 Bundesinstitut für Berufsbildung: Anerkennung in Deutschland. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungsgesetz.php> [abgerufen am 12.12.2023]



G2 Anträge¹ nach BQFG-Bund und BQFG-RP 2022 nach der Art der Entscheidung



tung)" (30) oder „Anlagenmechaniker/-in für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik" (20).

Neben den abgeschlossenen Verfahren befanden sich zum Stichtag der Erhebung rund fünf Prozent der Anträge aus 2022 noch in Bearbeitung. Weitere 0,8 Prozent wurden ohne Bescheid beendet, beispielsweise wenn die Antragstellenden ihren Antrag vor Abschluss des Verfahrens zurückzogen.

Fachkräftesicherung im Gesundheitssektor durch die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Viele Anerkennungen in der Gesundheits- und Krankenpflege

Insbesondere der Gesundheitssektor profitiert von der Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Rahmen des BQFG. Mit rund 380 Fällen wurden im Jahr 2022 am häufigsten Anträge zur Anerkennung der Qualifikation zur Gesundheits- und Krankenpflegerin bzw. zum Gesundheits- und

Krankenpfleger positiv beschieden. Danach folgten die Anerkennungen des Arzt- (260) und Zahnarztberufs sowie des Ingenieur-Abschlusses (jeweils 80) und als Apothekerin bzw. Apotheker (40). Damit sind vier der häufigsten fünf anerkannten Qualifikationen dem Gesundheitssektor zuzuordnen.

Die Bedeutung der über das Anerkennungsverfahren gewonnenen Fachkräfte im Gesundheitswesen wird besonders deutlich, wenn deren Anteil an allen neu qualifizierten, erstmals auf dem Arbeitsmarkt verfügbaren Fachkräften abgebildet wird. Als neu qualifizierte Fachkräfte gelten alle Absolventinnen und Absolventen, die innerhalb eines Bezugsjahres einen spezifischen Berufsabschluss an einer Kammer, berufsbildenden Schule, Schule des Gesundheitswesens, Hochschule oder Universität erworben haben, sowie alle Personen, deren im Ausland erworbener Abschluss als gleichwertig anerkannt wurde. So wurden 2022 beispielsweise

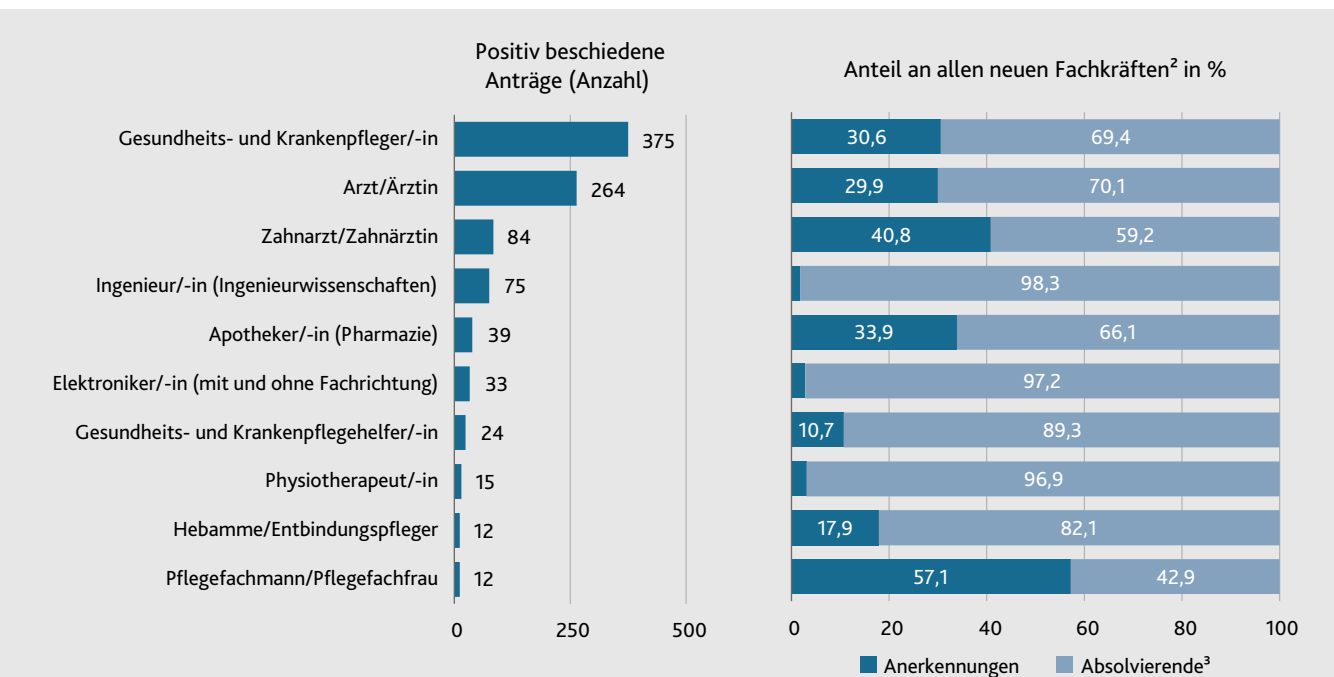
Hohe Relevanz von Berufsanerkennungen im Gesundheitssektor

- 41 Prozent der Zahnärztinnen und Zahnärzte,
- 34 Prozent der Apothekerinnen und Apotheker (Pharmazie),
- 31 Prozent der Gesundheits- sowie Krankenpflegerinnen und -pfleger,
- 30 Prozent der Ärztinnen und Ärzte sowie
- 18 Prozent der Hebammen und Entbindungspfleger

über das Anerkennungsverfahren nach dem BQFG als neu qualifizierte Fachkräfte in Rheinland-Pfalz gewonnen. Die hohen Anteile sind teilweise auch auf die vergleichsweise geringe Zahl an Absolvierenden in Rheinland-Pfalz zurückzuführen, beispielsweise in der Pharmazie.

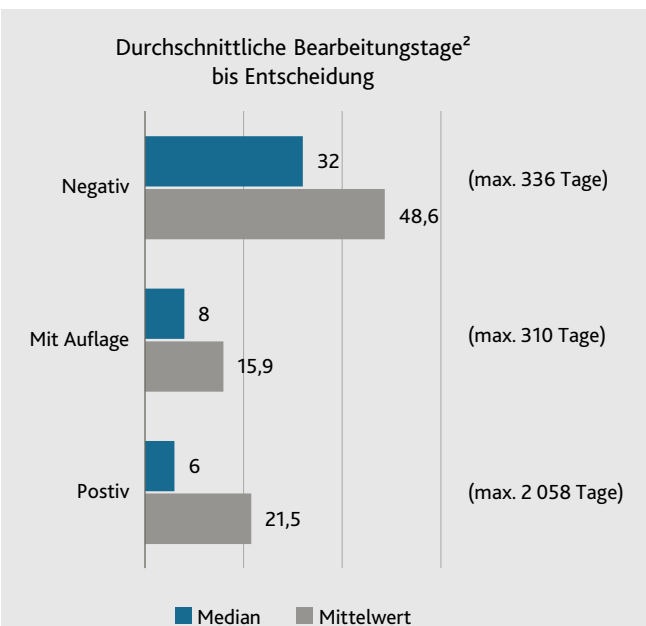


G3 Positiv beschiedene Anträge¹ nach BQFG-Bund und BQFG-RP 2012–2022 nach den zehn häufigsten Referenzberufen und referenzierenden Absolvierendenzahlen



1 Aus Gründen der Geheimhaltung auf ein Vielfaches von drei gerundet; ohne Meldung bezüglich Dienstleistungsfreiheit. – 2 Positiv beschiedene Anträge nach BQFG und Absolvierende der berufsbildenden Schulen, dualer Berufsausbildung, der Schulen des Gesundheitswesens und eines Studiums.

G4 Anträge¹ nach BQFG-Bund und BQFG-RP 2022 nach der Art der Entscheidung



1 Aus Gründen der Geheimhaltung auf ein Vielfaches von drei gerundet; ohne Meldung bezüglich Dienstleistungsfreiheit. – 2 Kalendertage.

Bearbeitungsdauer der Antragsverfahren

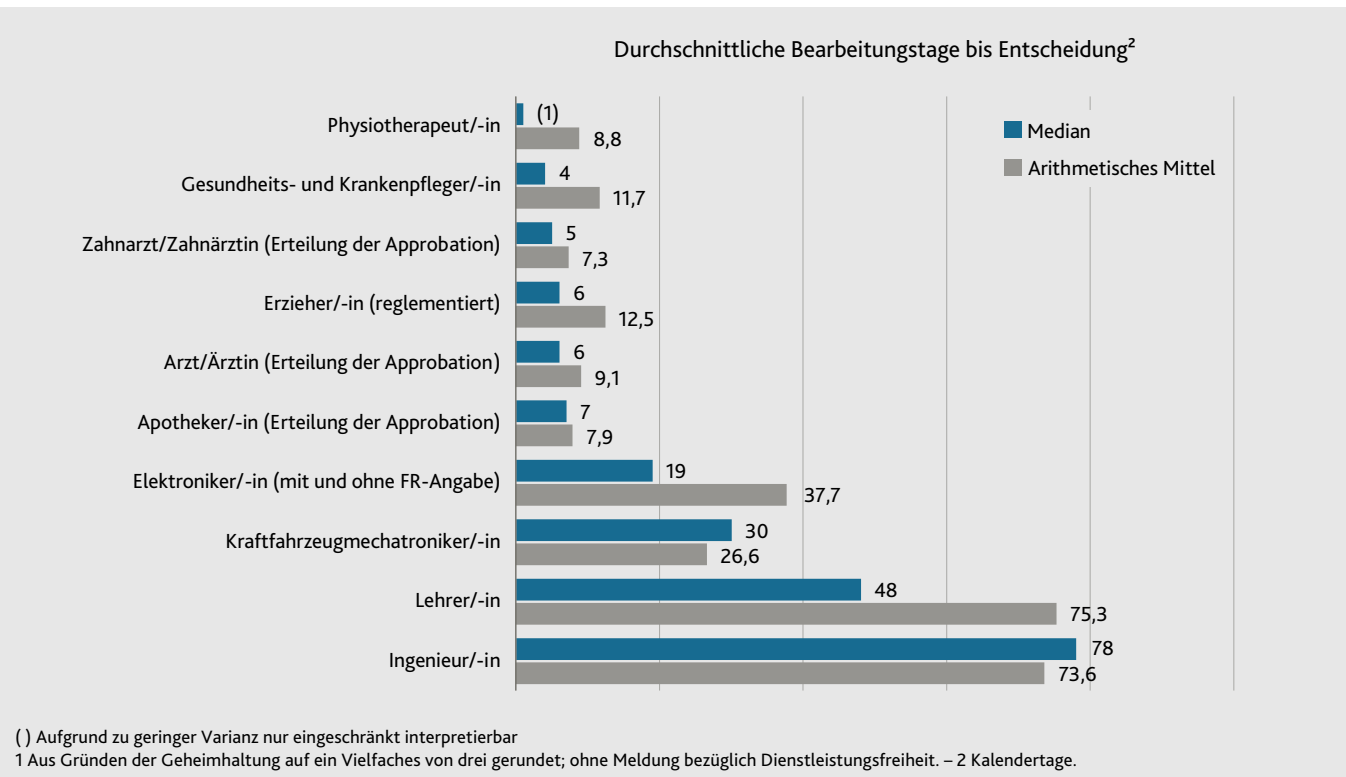
Im Kontext des Fachkräftemangels besteht ein gesellschaftliches Interesse, dass Anerkennungsverfahren eine möglichst kurze Bearbeitungsdauer aufweisen. Im Jahr 2022 konnten positiv zu bescheidende Verfahren besonders schnell abgeschlossen werden. Im Median dauerte die Bearbeitung dieser Anträge nur sechs Tage.

Kurze Bearbeitungsdauer bei Fällen mit positivem Bescheid

Anträge, denen zwecks Anerkennung eine Ausgleichsmaßnahme auferlegt wurden, wiesen im Median eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von acht Kalendertagen auf. Deutlich längere Bearbeitungszeiten wurden bei Verfahren verzeichnet, bei denen keine Gleichwertigkeit festgestellt werden konnte: Hier lag der Median der Bearbeitungsdauer bei 32 Tagen.



G5 Anträge¹ nach BQFG-Bund und BQFG-RP 2022 nach der Dauer der Bearbeitung und ausgewählten Referenzberufen



Neben den Unterschieden der Bearbeitungsdauer zwischen der Art der Entscheidung sind auch Differenzen in der Dauer der Bearbeitung zwischen den Referenzberufen beobachtbar. Beispielsweise wurde bei der

Anerkennung der Ausbildung „Gesundheits- und Krankenpfleger/-in“ (Median: vier Tage) eine deutlich kürzere Bearbeitungsdauer festgestellt als bei der Anerkennung eines Ingenieurabschlusses (78 Tage).

Unterschiede der Bearbeitungsdauer in Abhängigkeit des Referenzberufs

Geeignete Lagemaße zur Darstellung der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer

Zur deskriptivstatistischen Darstellung eines Durchschnittswerts kann der Median oder das arithmetische Mittel verwendet werden. Während der Median, dessen Wert „eine nach der Größe geordnete Reihe von Messwerten halbiert“⁷, unempfindlich gegenüber Ausreißern ist, können einzelne Extremwerte das arithmetische Mittel verzerren.⁸

Um die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Anerkennungsverfahren adäquat abbilden zu können, wurde der Median als geeignetes Lagemaß gewählt. Hintergrund ist, dass es einzelne Anerkennungsverfahren gibt, die eine sehr lange Bearbeitungsdauer aufwiesen. Ursache kann beispielsweise ein fehlendes Gesundheitszeugnis sein. Dies würde bei der Verwendung des arithmetischen Mittels zu einer deutlichen Verzerrung der dargestellten Bearbeitungsdauer führen. Beispielsweise lag die durchschnittliche Dauer der Bearbeitung bei positiv beschiedenen Verfahren im Median bei sechs und im arithmetischen Mittel bei 22 Tagen.

7 Vgl. Benninghaus, H.: Deskriptive Statistik. Wiesbaden 2005, S. 39.

8 Vgl. Bühner, M. Ziegler, M.: Statistik für Psychologen und Sozialwissenschaftler. München u. a. 2009, S. 51.



Ziel der Bundesregierung: Beschleunigung der Bearbeitungsdauer

Im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung wurde verankert, dass die Verfahrensdauer zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse vereinfacht und beschleunigt werden soll.⁹ Um die Verfahrensdauer adäquat vergleichen zu können, wurde 2021 in der amtlichen Statistik festgelegt, dass die Bearbeitung eines Verfahrens in den Anerkennungsstellen ab dem Datum beginnt, zu dem alle erforderlichen Unterlagen vorliegen. Um unterschiedliche Angaben zwischen den Meldestellen zu vermeiden, wurde die Bezeichnung des Merkmals „Datum der Antragstellung“ durch „Datum der Vollständigkeit der vorzulegenden Unterlagen“ ersetzt. Dies hat jedoch zur Folge, dass in der

amtlichen Statistik keine Vergleichbarkeit der Bearbeitungsdauer vor und nach 2021 gegeben ist. Um Aussagen zur Entwicklung der Bearbeitungsdauer treffen zu können, bedarf es zukünftiger Erhebungen.

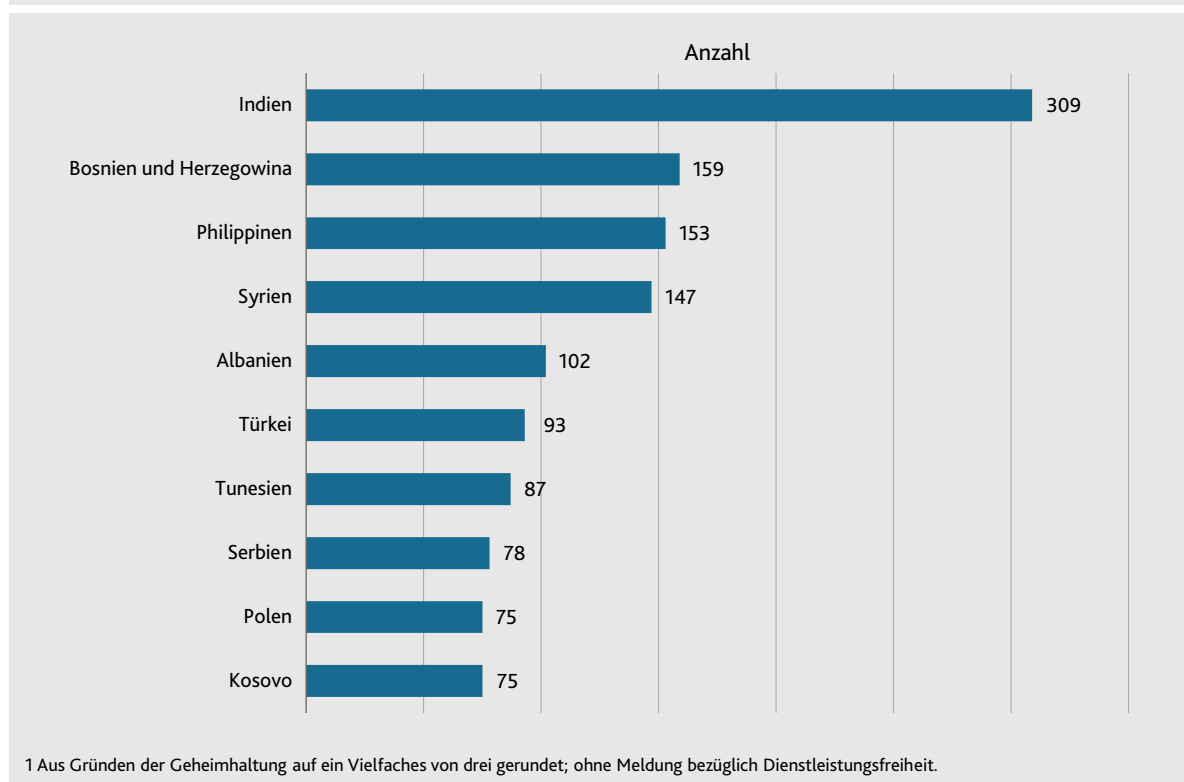
Heterogene Ausbildungsstaaten

Im Jahr 2022 wurden am häufigsten Anträge zur Anerkennung einer in Indien erworbenen Qualifikation eingereicht (rund 310), gefolgt von Bosnien-Herzegowina (160), den Philippinen und Syrien (jeweils 150). Diese Rangfolge ist unter anderem auf die zugewanderten Schutz- und Asylsuchenden und auf das Projekt „Triple Win“ der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit zurückzuführen, in dessen Rahmen Pflegefachkräfte aus Bosnien-Herzegowina, von den Philip-

Viele Anträge aus Indien 2022

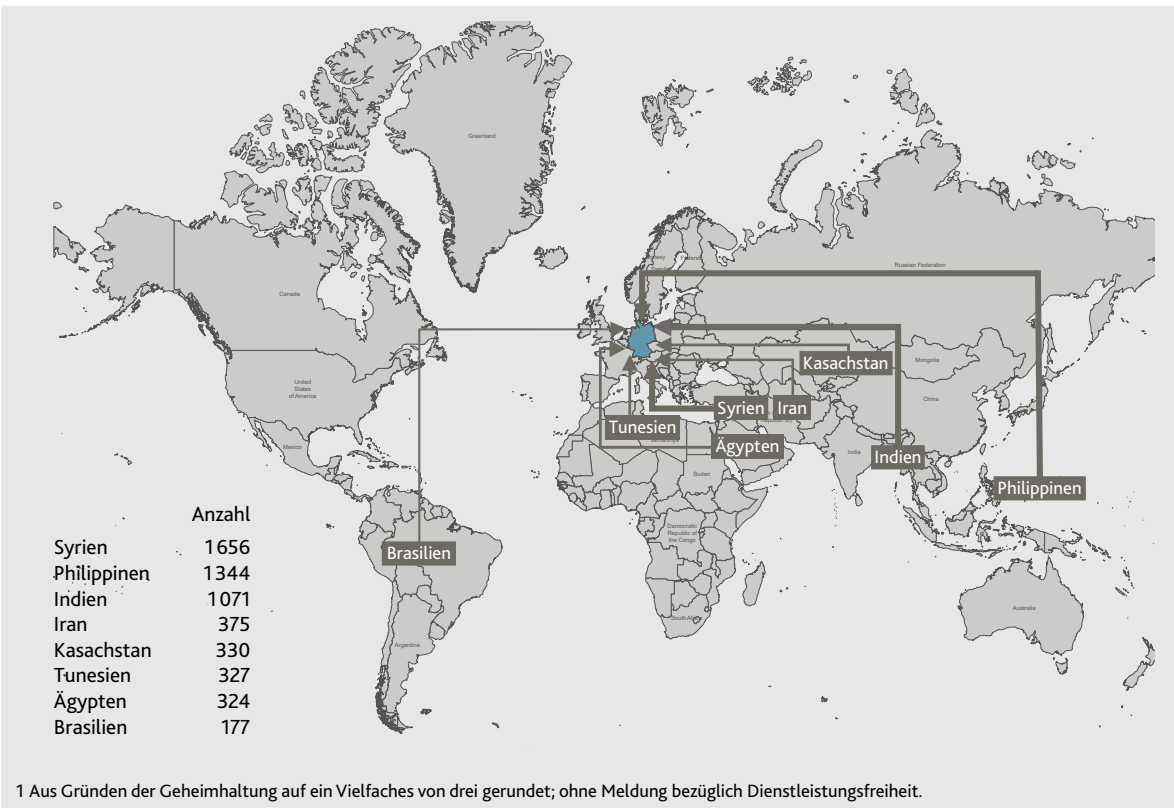
9 Vgl. Böse, C./Schmitz, N.: Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2022, S. 5.

G6 Anträge¹ nach BQFG-Bund und BQFG-RP 2022 nach den zehn häufigsten Ausbildungsstaaten





G7 Anträge¹ nach BQFG-Bund und BQFG-RP 2012–2022 nach den acht häufigsten Ausbildungsstaaten außerhalb Europas



pinen, aus Tunesien, Indonesien und Indien angeworben werden.¹⁰

Zunahme der
Anträge aus
Drittstaaten

Mit dem 2020 in Kraft getretenen Fachkräfte-einwanderungsgesetz wurde der gesetzliche Rahmen für die Einwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Ländern außerhalb der Europäischen Union nach Deutschland erweitert.¹¹ Damit einher ging ein Anstieg der Zahl der Anerkennungsverfahren von in Drittstaaten erworbenen Berufs- und Hochschulabschlüssen: Zwischen 2019 und 2022 stieg die Zahl der Anträge von Absolventinnen und Absolventen mit einem Ausbil-

dungsstaat außerhalb der Europäischen Union um 30 Prozent und von Antragstellerinnen und Antragsstellern mit außerhalb der Grenzen des europäischen Kontinents erlangten Abschlüssen sogar um 33 Prozent.

Seit 2012:
Viele Anträge
aus Syrien, den
Philippinen
und Indien

Insbesondere für die Gewinnung von Fachkräften in reglementierten Berufen spielen die Drittstaaten eine wichtige Rolle. So gingen seit Erfassung der amtlichen Anerkennungsstatistik, also seit 2012, rund 1700 Anträge aus dem Ausbildungsstaat Syrien ein, gefolgt von den Philippinen (1300) und Indien (1000). Neben dem asiatischen Raum eröffnete das Anerkennungs-gesetz auch Fachkräften aus Afrika (z. B. Tunesien und Ägypten) sowie aus Südamerika (unter anderem Brasilien) einen Zugang zur Berufsausübung in Deutschland.

¹⁰ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: Triple Win Programm – nachhaltige Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland. Bonn.

¹¹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Fachkräfte-einwanderungsgesetz. Meldung vom 01.03.2021. https://www.bamf.de/SharedDocs/Dossiers/DE/jahresrueckblick-2021.html?cms_docId=883052 [abgerufen am 06.02.2024]



Fazit und Ausblick

Fachkräfte-
sicherung
über Aner-
kennungen
ausländischer
Abschlüsse

In vielen Berufen wäre der Fachkräftenachwuchs ohne Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nicht sichergestellt. Dies wird sehr deutlich, wenn der Anteil der über das Anerkennungsverfahren neu gewonnenen Fachkräfte an allen neu qualifizierten, erstmals auf dem Arbeitsmarkt verfügbaren Fachkräften abgebildet wird. Insbesondere im Gesundheitssektor werden in vielen Berufen und Professionen, beispielsweise Zahnärztinnen und -ärzte oder Apothekerinnen und Apotheker, mehr als 30 Prozent der Neuqualifizierten über das Anerkennungsverfahren gewonnen.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, das 2023 im Bundestag beschlossen wurde, sollen weitere Hürden abgebaut werden, um Fachkräfte schnell und unbürokratisch auf dem deutschen Arbeitsmarkt verfügbar zu machen. Neu ist unter anderem, dass bei einer mindestens zweijährigen Berufserfahrung und einem im Ausland erworbenen qualifizierten Berufsabschluss eine Einwanderung als Arbeitskraft möglich ist. Dabei muss der Berufsabschluss „künftig nicht mehr in Deutschland anerkannt sein“.¹²

Novellierung
des Fachkräfte-
einwanderungs-
gesetzes

Dr. Marco Schröder, Soziologe und Bildungswissenschaftler, leitet das Referat „Bildung“.

¹² Die Bundesregierung: Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Neue Wege zur Fachkräftegewinnung. Meldung vom 02.11.2023. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/fachkraefteeinwanderungsgesetz-2182168> [abgerufen am 06.02.2024]