BIBB FACHBEITRÄGE ZUR BERUFLICHEN BILDUNG

Jessica Erbe | Jonathan Zorner | Vira Bushanska

Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung

Evaluationsbericht

Bundesinstitut für Berufsbildung

BIBB FACHBEITRÄGE ZUR BERUFLICHEN BILDUNG

Jessica Erbe | Jonathan Zorner | Vira Bushanska

Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung

Evaluationsbericht

BEAUFTRAGT VOM

Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Bundesinstitut für
Berufsbildung

Der Evaluationsbericht wurde im Rahmen des Projekts „Evaluation der Zentralen Servicestelle“ erstellt (Abschlussbericht) und am 23.01.2023 vorgelegt. Auftraggeber war das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Grundlage war eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) über die Durchführung von weiteren übertragenen Aufgaben (Weisung gem. § 90 Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe f) Berufsbildungsgesetz). Eine Vorveröffentlichung des Berichts erfolgte als BIBB Discussion Paper im VET Repository des BIBB.

Impressum

Zitiervorschlag:
Erbe, Jessica; Zorner, Jonathan; Bushanska, Vira: Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung: Evaluationsbericht. Bonn 2023.
URL: https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/19212

1. Auflage 2023

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

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

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

Lizenzierung:
Der Inhalt dieses Werkes steht unter einer Creative-Commons-Lizenz (Lizenztyp: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 4.0 International). Weitere Informationen zu Creative Commons und Open Access finden Sie unter www.bibb.de/oa.

ISBN 978-3-8474-2878-7 (Print)
ISBN 978-3-96208-420-2 (Open Access)
urn:nbn:de:0035-1059-4

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

Gedruckt auf umweltfreundlichem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 5
Abbildungen 5
Tabellen 6

Abkürzungsverzeichnis 7

1 Einleitung und Auftrag der Evaluation 8
1.1 Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) 8
1.2 Aufgaben und Ziele der Evaluation 9

2 Methodische Vorgehensweise 12
2.1 Evaluationsdesign 12
2.2 Übersicht über die Erhebungsschritte 15
2.3 Analyse Individualdaten und Dokumentenanalyse 17
2.4 Quantitative Befragung der zuständigen Stellen 20
2.5 Qualitative Interviews mit Personen in zuständigen Stellen, ZSBA und Schnittstellen 21
2.6 Qualitative und quantitative Befragung der Kundinnen und Kunden 24

3 Ergebnisse 26
3.1 Etablierung als zentraler Ansprechpartner 26
3.1.1 Phasen der Etablierung 26
3.1.2 Anzahl und Struktur der Kundinnen und Kunden 30
3.1.3 Zugangskanäle 36
3.1.4 Inanspruchnahme des Dienstleistungsspektrums 44
3.1.5 Ergebnisse im Überblick 47
3.2 Entlastung zuständiger Stellen 48
3.2.1 Bekanntheit und Inanspruchnahme 48
3.2.2 Auswirkungen auf den Beratungsaufwand 53
3.2.3 Auswirkungen auf den Bearbeitungsaufwand 60
3.2.4 Ergebnisse im Überblick 61
3.3 Transparenz und Effizienz für Antragstellende 63
3.3.1 Perspektive der Fachkräfte 63
3.3.2 Schnittstellenperspektive 67
3.3.3 Ergebnisse im Überblick 73

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung 75
4.1 Evaluationsauftrag und Vorgehen 75
4.2 Zentrale Ergebnisse 76
4.3 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen 80

Quellen- und Literaturverzeichnis 88
Nicht veröffentlichte Quellen 88
Literaturverzeichnis 90

Anhang 92

Abstract 94

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Übersicht über die Erhebungszeitpunkte der genutzten Datenquellen 17
Abbildung 2: Wichtige Schritte der Etablierung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung 27
Abbildung 3: Institutionelle Anbindung und Organisation der ZSBA ab Januar 2020 28
Abbildung 4: Institutionelle Anbindung und Organisation der ZSBA nach Umstrukturierung ZAV, ab 25. April 2022 30
Abbildung 5: Entwicklung des Bestands an Kundinnen und Kunden der ZSBA 31
Abbildung 6: Entwicklung ausgewählter Zugangskanäle der Kundinnen und Kunden der ZSBA. 36
Abbildung 7: „Wie haben Sie von der ZSBA erfahren?“ (Mehrfachantwort) 40
Abbildung 8: In Anspruch genommene Beratungs- und Unterstützungsleistungen (Mehrfachantwort) 45
Abbildung 9: Kontakt zur ZSBA im Jahr 2022 nach Berufsbereich 49
Abbildung 10: Weiterleitung an die ZSBA nach Berufsbereich. 50
Abbildung 11: Anträge von ZSBA-Kundinnen und -Kunden nach Berufsbereich 52
Abbildung 12: Anfragen aus dem Ausland nach Berufsbereich 54
Abbildung 13: Aufwand der zuständigen Stellen pro Einzelfall nach Berufsbereich 55
Abbildung 14: Aufwand für Beratung und Kommunikation mit Anerkennungsinteressierten aus dem Ausland, nach Inhalt 55
Abbildung 15: Entlastung durch die ZSBA im Vorfeld der Antragstellung, nach Inhalt 56
Abbildung 16: Entlastung durch die ZSBA im Vorfeld der Antragstellung nach Berufsbereich 57
Abbildung 17: Entlastung durch die ZSBA nach der Antragstellung 60
Abbildung 18: Zustimmung zur Aussage: „Ich verstehe das Verfahren der Anerkennung oder Zeugnisbewertung dank der ZSBA besser.“ 63
Abbildung 19: Zustimmung zur Aussage: „Das Verfahren der Anerkennung oder Zeugnisbewertung läuft dank der ZSBA effizienter.“ 64
Abbildung 20: Zustimmung zu Aussagen über die Kontaktaufnahme 65
Abbildung 21: Zustimmung zu Aussagen über verschiedene Aspekte der Zufriedenheit mit der ZSBA 66

Tabellen

Tabelle 1: Logisches Modell 13
Tabelle 2: Übersicht über herangezogene Primär- und Sekundärdaten nach zu erreichendem Ziel 16
Tabelle 3: Rücklauf der Onlinebefragung nach Berufsbereich 21
Tabelle 4: Merkmale der Kundinnen und Kunden der ZSBA 33
Tabelle 5: Ausgewählte Zugangskanäle und Zielregion der Kundinnen und Kunden der ZSBA 39
Tabelle 6: Warum wurden Anerkennungsinteressierte nicht an die ZSBA verwiesen? (Mehrfachantworten) 51
Tabelle 7: Anzahl der bei den zuständigen Stellen eingegangenen Auslandsanträge in ausgewählten Berufen 59
Tabelle 8: Ausgewählte Einrichtungen, die Kundinnen und Kunden aus dem Ausland beraten, nach Dimensionen von Zentralität. 81
Tabelle 9: Entwicklung der Zugangskanäle der Kundinnen und Kunden der ZSBA, absolute Zahlen. 92
Tabelle 10: Zugangskanäle und Zielregion der Kundinnen und Kunden der ZSBA, absolute Zahlen. 93

Abkürzungsverzeichnis

ALiD	Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland des BAMF
AB	Arbeitsbereich (Organisationseinheit des BIBB)
ABH	Ausländerbehörde
AHK	Auslandshandelskammer
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
DeFa	Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe
EU	Europäische Union
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
HWK	Handwerkskammer
ID	Interview-Nummern
IHK	Industrie- und Handelskammer
IPS	Internationaler Personalservice
IQ	Förderprogramm Integration durch Qualifizierung (IQ)
MA	Mitarbeitende
NIQ	Datenbank des Förderprogramms IQ
OZG	Onlinezugangsgesetz
QB	Quartalsbericht
SGB	Sozialgesetzbuch
UBA	Projekt Unternehmen Berufsanerkennung
VWC	Virtuelles Welcome Center
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
ZKM	Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen
ZSBA	Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung

Hinweis zur Begrifflichkeit

Für die Erläuterung der Begriffe der Berufsanerkennung von A wie *amtliche Beglaubigung* über S wie *Standortvermerk* bis Z wie *zuständige Stelle* sei auf das Glossar des Portals Anerkennung in Deutschland verwiesen (**https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/service/glossar.php**).

1 Einleitung und Auftrag der Evaluation

1.1 Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA)

Zum 1. Februar 2020 hat die Zentrale Servicestelle für anerkennungssuchende Fachkräfte im Ausland (kurz: Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung) ihre Arbeit aufgenommen. Damit soll erstmals systematisch auch Fachkräften, die sich noch nicht in Deutschland befinden und dort arbeiten möchten, eine gezielte Unterstützung bei der Berufsanerkennung zuteilwerden. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen nach den Anerkennungsgesetzen von Bund und Ländern kann unabhängig vom Wohnort oder Aufenthaltsstatus beantragt werden. Abgesehen von der sich aus § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz ergebenden generellen Informationspflicht der für Anerkennung zuständigen Stellen gab es für diesen Personenkreis bis dahin nur die Erstberatung der Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland (ALiD) sowie punktuelle Beratungsangebote.[1]

Ohne Beratung und Unterstützung ist eine Beantragung der Berufsanerkennung nach den Anerkennungsgesetzen von Bund und Ländern vom Ausland aus jedoch schwierig (Best u. a. 2019). In den Jahren 2012 bis 2018, vor der Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) am 15. August 2019, waren insgesamt rund 19.100 Anerkennungsanträge aus dem Ausland nach Bundesrecht gestellt worden, darunter 7.300 aus Drittstaaten[2] (Schmitz/Erbe 2020). Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und sinkender Zahlen an Einwanderern und Einwanderinnen aus der EU bewertete die Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit diese Zahl in ihrem Bericht als sehr gering (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020, S. 131). In den Folgejahren stieg die Zahl der Auslandsanträge auf rund 9.800 in 2019 und – selbst unter den Einschränkungen der Covid-19-Pandemie – auf knapp 10.900 in 2020 sowie gut 14.200 in 2021 und erreichte somit von 2012 bis 2021 insgesamt rund 54.100 Anträge.[3]

Die Anerkennung einer ausländischen Qualifikation ist nicht nur zwingende Voraussetzung für die Ausübung eines sogenannten reglementierten Berufs (etwa im Gesundheitsbereich), sondern kann auch darüber hinaus integrationsfördernde Wirkung für eine in Deutschland lebende Fachkraft haben. Entsprechende positive Effekte wurden bereits belegt (vgl. Brücker u. a. 2021; Damelang/Ebensperger/Stumpf 2020; Ekert u. a. 2019; Ekert u. a. 2017). Für Fachkräfte im Ausland, die im Rahmen der Erwerbsmigration aus einem Drittstaat nach Deutschland einreisen und arbeiten möchten, ist die Anerkennung in der Regel ebenfalls zwingende Voraussetzung. Das am 1. März 2020 in Kraft getretene FEG hat hier nochmals die Möglichkeiten ausgeweitet.

1 Von 2015 bis 2023 erproben zurzeit zehn Auslandshandelskammern im Rahmen des vom BMBF geförderten Projekts ProRecognition eine Anerkennungsberatung vor Ort. Darüber hinaus haben die für in Deutschland lebende Fachkräfte eingerichteten Anerkennungsberatungsstellen des seit 2005 umgesetzten Förderprogramms Integration durch Qualifizierung (IQ) nach ihren Möglichkeiten in gewissem Umfang auch Interessierte, die sich vom Ausland aus meldeten, unterstützt (vgl. Kapitel 3.1.2).

2 Staaten außerhalb von Europäischer Union (EU), Europäischem Wirtschaftsraum (EWR) und Schweiz.

3 Amtliche Statistik 2012–2021 nach § 17 BQFG (Bund) bzw. Fachrechte und Verordnungen mit Verweis auf § 17 BQFG (Bund); Berechnung des BIBB. Daneben stieg auch die Zahl der Anträge auf Zeugnisbewertung bei nicht reglementierten Hochschulabschlüssen in den letzten Jahren. Allerdings ist hier der Anteil der vom Ausland aus gestellten Anträge nicht erfasst (vgl. Kapitel 3.1.2).

Die ZSBA bildet eine zentrale Begleitmaßnahme der Bundesregierung zum FEG und ist als Modellvorhaben im Sozialgesetzbuch[4] rechtlich verankert. Mit einer Verwaltungsvereinbarung vom 7. Oktober 2019 regeln das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Durchführung der Erprobung der ZSBA. Die neue Servicestelle ist für das ganze Bundesgebiet tätig und in Bonn bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA angesiedelt.

Die ZSBA hat die folgende gesetzliche Aufgabe: Sie berät Personen, die sich nicht nur vorübergehend im Ausland aufhalten, zu den Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und damit im Zusammenhang stehenden aufenthaltsrechtlichen Fragen in Deutschland und begleitet sie bei der Durchführung der entsprechenden Verfahren.

Die Aufgaben der ZSBA nehmen 30 Mitarbeitende in der ZAV wahr. Seit der internen Strukturreform der ZAV im April 2022 ist die ZSBA gemeinsam mit dem ehemaligen Virtuellen Welcome Center (VWC) im neuen Customer Center angesiedelt (vgl. Kapitel 3.1.1). Dieses fungiert als erste Anlaufstelle für Einwanderungsinteressierte in Zusammenarbeit mit dem Portal Make it in Germany. Auf dem Portal ist die ALiD-Hotline präsentiert, die den Hauptzugangsweg der ZSBA darstellen soll.

Für die Durchführung der übertragenen Aufgaben einschließlich der Umsetzung der notwendigen IT-Infrastruktur stellt das BMBF der BA vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2023 Mittel von bis zu 3,5 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung.[5]

Neben der fachlichen Steuerung der ZSBA und einvernehmlich zwischen BA, BMAS und BMBF getroffenen, grundlegenden inhaltlichen und strategischen Entscheidungen für die Servicestelle, wurden zwei Gremien eingerichtet: ein etwa viermal jährlich tagender Lenkungskreis zwischen BA, BMBF und BMAS, in dem alle Fragen geklärt werden, die die inhaltliche und strategische Ausrichtung der Servicestelle betreffen, und eine Begleitgruppe der Vertreterinnen und Vertreter wichtiger Kooperationspartner der Servicestelle, die einmal jährlich zusammenkommt (bisher am 19.11.2020 und 10.12.2021).

1.2 Aufgaben und Ziele der Evaluation

Evaluationszweck und Übertragung an das BIBB

Die Erprobung der ZSBA erfolgt zeitlich befristet bis zum 31. Dezember 2023. Die ZSBA soll nach § 6 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung über ihre Durchführung evaluiert werden. Um eine zeitgerechte Entscheidung über eine Weiterführung und die weitere Ausgestaltung zu ermöglichen, ist der Evaluationsbericht bis spätestens zum 31. Januar 2023 vorzulegen.

BA, BMAS und BMBF haben im gemeinsamen Lenkungskreis zur ZSBA in Abstimmung mit dem BIBB den Umfang, die Methodik und den Berichtszeitraum der Evaluation festgelegt. Nach erfolgter Abstimmung zwischen den Vereinbarungsparteien BMBF, BMAS und BA übernimmt das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) die Durchführung der Evaluation durch Weisung des BMBF gemäß § 90 Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe f) Berufsbildungsgesetz. Grundlage ist eine Verwaltungsvereinbarung zwischen BMBF und BIBB vom 5. November 2020.

Das BIBB begleitet bereits seit Ende 2012 die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes im Rahmen eines kontinuierlichen, gesetzlich verankerten Monitorings. Mit der

4 § 421b SGB III.

5 Sowie im Jahr 2019 einen einmaligen Betrag von 500.000 Euro zum Aufbau der ZSBA. Beide Angaben nach § 3 der Verwaltungsvereinbarung sowie nach dem Quartalsbericht 1/20.

Beobachtung der Entwicklungen im Anerkennungsgeschehen und der Berichterstattung darüber schafft dies Transparenz und trägt zur Qualitätssicherung bei. Ab dem Jahr 2017 hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring grundlegende Untersuchungen zur Beantragung der Anerkennung aus dem Ausland durchgeführt und verfügt über entsprechende Expertise im Tätigkeitsfeld der ZSBA. Auch das Feld der Anerkennungsberatung hat das Monitoring für die Berichte zum Anerkennungsgesetz regelmäßig beobachtet.

Die Evaluation wurde ebenso wie das Monitoring von zwei Arbeitsbereichen des BIBB gemeinsam durchgeführt: AB 3.3 „Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen“ und AB 1.2 „Qualifikation, berufliche Integration und Erwerbstätigkeit“. Das BIBB betreibt zudem im AB 3.3 das Portal der Bundesregierung Anerkennung in Deutschland. Da das Portal eine der in der Evaluation zu untersuchenden Schnittstellen der ZSBA darstellt, wurde auf strikte interne Trennung der Rollen und des eingesetzten Personals sowie auf Vertraulichkeit der Ergebnisse geachtet.

Inhalt des Evaluationsauftrags

Der Evaluationsauftrag besteht darin, zu untersuchen, ob und wie die bei der Einrichtung der ZSBA gesetzten Ziele erreicht werden.

Nach der Verwaltungsvereinbarung vom 5. November 2020 dient die Einrichtung der ZSBA dem Ziel, die Durchführung der Anerkennungsverfahren für Anerkennungssuchende im Ausland transparenter und effizienter zu gestalten und die Attraktivität Deutschlands für gut ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland zu steigern. Damit würden „insbesondere drei wesentliche Ziele verfolgt:

1. Anerkennungssuchende[n], die sich im Ausland befinden, bietet [die ZSBA] einen bundesweit zentralen Ansprechpartner, der sie zu den Möglichkeiten der Anerkennung ihrer ausländischen Berufsabschlüsse und damit im Zusammenhang stehenden aufenthaltsrechtlichen Fragen berät und sie bei der Durchführung der entsprechenden Verfahren begleitet (Lotsenfunktion).
2. Die zuständigen Stellen sollen von der kommunikationsintensiven Beratung der Antragstellenden im Vorfeld und während des Verfahrens entlastet werden.
3. Das Anerkennungsverfahren und insbesondere die einzelnen Prozessschritte für die Antragstellenden sollen dadurch transparenter und effizienter gestaltet werden.“

Einordnung der Evaluation in die Laufzeit der ZSBA und in den politischen Kontext

Mit der Durchführung der Evaluationsaufgaben wurde ab Januar 2021 begonnen, also knapp ein Jahr nach Aufnahme der Tätigkeit der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung im Februar 2020. Der erste Entwurf für den Evaluationsbericht, der bis Januar 2023 zu finalisieren ist und bis dahin von einer Einordnung durch die Ressorts ergänzt wird, war vereinbarungsgemäß Anfang Oktober 2022 vorzulegen. Für den entsprechenden Redaktionsschluss konnten empirische Daten zur Tätigkeit der ZSBA und ihrer Schnittstellen bis einschließlich Juni 2022 erhoben und berücksichtigt werden (siehe die Übersicht in Kapitel 2.2).

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist daher zu berücksichtigen, dass der Berichtszeitraum der Evaluation nur die ersten zweieinhalb der insgesamt vier Jahre Erprobungszeit der ZSBA abdeckt. Wie in Kapitel 3.1.1 deutlich wird, ist zudem ein Teil des beobachteten Zeitraums als Aufbauphase der Aufgabenwahrnehmung zu betrachten. Neben den üblichen Anforderungen der Aufbauphase einer neuen Einrichtung, in der Stellen besetzt und Routinen etabliert werden müssen, waren im ersten Jahr noch Kooperationsvereinbarungen mit allen 16 Ländern abzuschließen. Insofern ist davon auszugehen, dass einzelne beobachtete

Umstände sich noch während des Berichtszeitraums verändert haben. Dieser Tatsache wurde aktiv mit Wiederholungsbefragungen/-interviews begegnet, um Entwicklungen zu erfassen.

Der Beobachtungszeitraum ist zudem von zwei wichtigen externen Einflussfaktoren gekennzeichnet: Zum einen ist zur Zeit der Arbeitsaufnahme der ZSBA die Covid-19-Pandemie ausgebrochen. Von den seit April 2020 und bis über Mitte 2022 hinaus unterschiedlich ausgeprägten Formen von Einschränkungen, zum Beispiel durch Lockdowns, waren die Einrichtung und ihre Mitarbeitenden wie alle anderen Einrichtungen und Beschäftigten betroffen. Zusätzlich bedeuteten die weltweiten Folgen der lokalen Lockdowns eine besondere Einschränkung für die Zielgruppe der ZSBA, die Personen im Ausland u. a. zu aufenthaltsrechtlichen Fragen berät: Einreisen waren phasenweise erheblich eingeschränkt und Visastellen vorübergehend geschlossen. Entsprechende Rückwirkungen auf die Beratungstätigkeit sind im Bericht angesprochen. Zum anderen begann am 24. Februar 2022 der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine. Er hat zu Fluchtbewegungen nach Deutschland und in andere europäische Staaten in erheblichem Umfang geführt (Liebig 2022); neben den sozioökonomischen Folgen auch für Deutschland, die möglicherweise auch das Thema Fachkräftebedarf und -einwanderung betreffen könnten, ist das Thema (Beratung zur) Anerkennung stärker im öffentlichen Fokus.

Bei den Schlussfolgerungen wird schließlich der Kontext der Koalitionsvereinbarungen zu Anerkennung und Fachkräftemigration sowie der aktuellen Entwicklungen zur Reform des Fachkräfteeinwanderungsrechts zu beachten sein, ebenso wie aktuelle politische Diskussionen über die Zukunft der im Rahmen des Programms Integration durch Qualifizierung (IQ) geförderten Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung.

Aufbau des Evaluationsberichts

Die Ergebnisse der Evaluation sind im vorliegenden Evaluationsbericht zusammengefasst. Im einleitenden ersten Kapitel werden die ZSBA und der Auftrag zu ihrer Evaluation vorgestellt. Dazu gehören eine Einordnung des Untersuchungszeitraums in die befristete Laufzeit der ZSBA und eine Kontextualisierung hinsichtlich besonderer Vorkommnisse im Untersuchungszeitraum.

Im zweiten Kapitel wird das vereinbarte Evaluationskonzept vorgestellt und die methodische Vorgehensweise erläutert und diskutiert. Die zur Beantwortung der Leitfragen herangezogenen Datenquellen und Erhebungsschritte werden erst im Überblick und anschließend jeweils in ihrer Methodik präsentiert.

Die Untersuchungsergebnisse sind entlang der drei Leitfragen im dritten Kapitel präsentiert: 1. zur Etablierung als zentraler Ansprechpartner, 2. zur Entlastung der zuständigen Stellen und 3. zur Transparenz und Effizienz aus Kundinnen- und Kundensicht. Am Ende jedes Unterkapitels sind die Ergebnisse im Überblick zusammengefasst.

Im abschließenden vierten Kapitel sind die wichtigsten Ergebnisse nochmals mit Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zusammengefasst.

2 Methodische Vorgehensweise

2.1 Evaluationsdesign

Der Evaluationsauftrag[6] bestand in der Überprüfung, ob und wie die ZSBA die folgenden drei Ziele erreicht:

1. Etablierung eines bundesweit zentralen Ansprechpartners für Fachkräfte im Ausland zur Verfahrensbegleitung durch das Anerkennungsverfahren sowie den damit im Zusammenhang stehenden Visaverfahren;
2. Entlastung der zuständigen Stellen von aufwändiger Beratung vor und während des Verfahrens;
3. Steigerung der Transparenz und Effizienz des Anerkennungsverfahrens für die Antragstellenden.

Mit dem Auftrag und der darin festgelegten Methodik entspricht diese Interims-Evaluation einer Zielerreichungskontrolle[7] nach etwas mehr als der Hälfte der Modellphase der ZSBA und erlaubt, qualitative Hinweise auf deren künftige Ausgestaltung zu gewinnen. Damit soll eine Entscheidungsgrundlage hinsichtlich einer Fortführung des Modellvorhabens geschaffen werden. Die Evaluation wurde in Form einer wissenschaftlichen Begleitung mit dem hier vorgelegten Abschlussbericht umgesetzt. Zur Strukturierung der angenommenen Wirkungen der ZSBA-Tätigkeit für die Erreichung der vorgesehenen Ziele sind diese mittels eines Logischen Modells in Tabelle 1 beschrieben.

Die Erreichung des ersten Ziels enthält zwei Dimensionen und ist entsprechend in zwei Schritten zu überprüfen: Erstens ist in quantitativ-qualitativer Hinsicht anhand von Individualdaten (vgl. Kapitel 2.3) zu untersuchen, ob und in welchem Umfang beziehungsweise bei welcher Kundenstruktur die Beratungsleistung erbracht wurde. Da im Auftrag keine Zielwerte vorgegeben wurden, hat die Evaluation Höhe und Entwicklung erst erhoben, deskriptiv analysiert und dann in den Vergleich zu den Beratungsleistungen anderer Einrichtungen bei derselben oder ähnlichen Kundengruppen gestellt. Zudem wurden die Ergebnisse weiterer Daten etwa zur Antragstellung auf Anerkennung und zur Visabeantragung gegenübergestellt. Neben dem Umfang der Beratungsleistung werden auch Rückmeldungen der Kundinnen und Kunden als qualitativer Aspekt der Leistung berücksichtigt.

Zweitens war die Frage des zentralen Ansprechpartners zu definieren. Sie wird hier anhand von vier Kriterien der funktionalen Zentralität und einem fünften Meta-Kriterium der Sichtbarkeit als zentralem Ansprechpartner operationalisiert.

6 Anlage 1 zur Verwaltungsvereinbarung über die Evaluation von 2020. Der Wortlaut der Ziele unterscheidet sich geringfügig von dem in der Verwaltungsvereinbarung über die ZSBA von 2019, s. Kapitel 1.2.

7 Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle war nicht Teil des Auftrags, sodass auch nicht die Effizienz der Beratung einzuschätzen war.

Tabelle 1: Logisches Modell

Ressourcen	Aktivitäten	Outputs	Kurzfristige Outcomes	Längerfristige Outcomes	Impacts
Finanzielle Ressourcen im Rahmen der Projektförderung ZSBA Rekrutierung von 30 Mitarbeitenden mit erforderlicher Qualifikation und Sprachkenntnissen Onboarding und weitere Qualifizierung der Mitarbeitenden Organisatorische Einbindung in ZAV einschließlich Anbindung an IT-Fachverfahren der BA	Kooperationsvereinbarungen mit Ländern, BAMF und anderen Schnittstellen Workflow für Kontaktaufnahme mit Kunden/Kundinnen einschließlich Registrierung, Datenschutz, Dokumentation Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung mit zuständigen Stellen und Schnittstellen Wissensmanagement der beiden Teams zu Anerkennungsverfahren **Adressatengerechte Beratung und Begleitung** von Kunden/Kundinnen **bei Anerkennungsverfahren und Visaverfahren** (darunter: Standortberatung, Zusammenstellung und Weiterleitung der Unterlagen) Vermittlung an IQ für Qualifizierungsberatung	Anzahl **Kontaktaufnahmen** durch Zuleitung von Anerkennungssuchenden durch ALiD, Portale u. a. Schnittstellen, zuständige Stellen Anzahl **Beratungskunden in Betreuung** Anzahl abgeschlossener **Beratungen** Anzahl ausgestellter **Standortvermerke** Anzahl eingereichter **Anträge auf Anerkennung**/ Visa	**ZSBA ist als zentraler Ansprechpartner etabliert** **Antragstellende** ▸ ohne konkrete Zielregion in Deutschland erhalten Klarheit ▸ mit Standortvermerk werden nicht mehr von zuständigen Stellen abgewiesen ▸ können zügiger und effizienter Unterlagen zusammenstellen und Anerkennung beantragen **Anerkennungssuchende** kennen Kosten und Nutzen eines Verfahrens und können informierte Entscheidung über Antragstellung treffen **Anerkennungsverfahren wird für Antragstellende transparenter und effizienter** Eingereichte Anträge sind vollständiger und besser aufbereitet, **zuständige Stellen sind von Beratung entlastet**	Mehr Auslandsqualifizierte entscheiden sich für einen Antrag Auslandsqualifizierte kommen schneller zu Antrag und Bescheid und stehen früher dem Arbeitsmarkt zur Verfügung Zuständige Stellen haben weniger Aufwand mit gut vorbereiteten Anträgen und können entsprechend schneller und mehr Anträge bearbeiten Weitere Schnittstellen wie Visastellen sind von Beratung entlastet und können an ZSBA abgeben, haben mehr Zeit für Kerngeschäft	Mehr anerkannte Auslandsqualifizierte tragen neben Inlandsqualifizierung zu Fachkräftesicherung in Deutschland bei Qualifizierte Erwerbsmigration auf legalem, sicherem Weg wird ermöglicht oder erleichtert Mehr Einwanderungsinteressierte können in Deutschland in ihrem Beruf arbeiten und erzielen Einkommen Mehr Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge, mehr Wirtschaftswachstum werden generiert

Erläuterung: Zielgruppe der Beratung sind im Ausland befindliche Fachkräfte. Komparative (mehr, besser, schneller usw.) beziehen sich auf „im Vergleich zu Personen ohne Unterstützung und Beratung".
Quelle: Theoretischer Rahmen siehe Funnell/Rogers 2011. Inhalte: Darstellung des BIBB

Das zweite und dritte zu überprüfende Ziel beinhalten erwünschte Wirkungen der Beratung bei zwei Akteursgruppen: einerseits bei den beratenen Antragstellenden und andererseits bei den zuständigen Stellen, die ansonsten eine Beratungspflicht im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit haben. In beiden Fällen ist die zu überprüfende Wirkung so formuliert, dass sie nur durch Konsultation der beiden Akteursgruppen ermittelt werden kann. Auftrag war es nicht, die ZSBA anhand von Outcome-Indikatoren zu bewerten, die über die Beratungsleistung hinausgehen.

Auch aus den weiter unten erläuterten Gründen der fehlenden Vergleichsgruppe erfolgt die Wirkungskontrolle somit nicht im Rahmen einer kausalen Wirkungsanalyse. Stattdessen werden die von der ZSBA beratenen Kundinnen und Kunden auf die gewünschten Effekte hin befragt. Auch die zuständigen Stellen werden auf Aufwände sowie eine mögliche Entlastungserfahrung durch die neue Beratungseinrichtung hin befragt. Durch die Einbeziehung weiterer Akteursgruppen in die Erhebung kann die Evaluation sowohl intendierte Wirkungen als auch nicht intendierte Wirkungen ermitteln. Um zwischen Wirkungen des Konzepts und seiner Umsetzung unterscheiden zu können, ist auf eventuelle Abweichungen bei der Implementation zu achten.

Schließlich ist die Perspektive der Schnittstellen einzubeziehen, um Effekte der Arbeit der ZSBA auf die Effizienz des Gesamtprozesses der Anerkennung für im Ausland befindliche Fachkräfte einschätzen zu können. Denn die als zu lang beklagte Dauer[8] der Abläufe bei der Anerkennung im Rahmen der Erwerbsmigration (vgl. Best u. a. 2019, S. 36f.) hat viel mit Belastung bei weiteren beteiligten Akteuren wie Visastellen und Ausländerbehörden zu tun, sodass über den Einzelfall hinaus auch zu fragen ist, wie dort entlastet werden kann.

Vereinbarungsgemäß wurden einzelne Zwischenergebnisse der Untersuchungen dem BMBF und den Lenkungskreismitgliedern bereits vorab präsentiert.[9] Das dient der Nützlichkeit der Evaluation, auch wenn dies zur Folge haben kann, dass einzelne Umstände, die in den Untersuchungen beobachtet wurden, durch ihre Rückspiegelung an die Verantwortlichen bereits zu Änderungen in der Praxis geführt haben, sodass einzelne Teilbefunde bei Veröffentlichung des Berichts bereits überholt sind. Neben dem Kriterium der Nützlichkeit waren Vorbereitung und Durchführung der Evaluation auch an den Standards der Gesellschaft für Evaluation e. V. (DeGEval) hinsichtlich Fairness, Durchführbarkeit und Genauigkeit ausgerichtet.

Die Ziele und Aufgaben der ZSBA beziehen sich auf komplexe Prozesse in Anerkennungs- und Visaverfahren und sehen eine Zusammenarbeit mit vielen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen vor. Aufgrund des komplexen Akteursumfelds der ZSBA, von den Antragstellenden bis hin zu den kooperierenden Institutionen im In- und Ausland, folgt das Evaluationsdesign dem Mixed-Methods-Ansatz und ist zur Triangulation multiperspektivisch angelegt. Vereinbart wurde die Auswertung folgender Primärerhebungen und Sekundärdaten:

- personen- und verfahrensbezogene Merkmale der Kundinnen und Kunden der ZSBA (Individualdaten),
- standardisierte quantitative Onlinebefragung der für Anerkennungsverfahren zuständigen Stellen sowie mit Kundinnen und Kunden der ZSBA,

8 Zu einem Teil der Gesamtdauer der Anerkennung, nämlich der reinen Dauer des Anerkennungsverfahrens, liegt seit August 2022 eine Untersuchung von Böse/Schmitz (2022) vor.

9 Vorgelegt oder vorgestellt wurden Zwischenergebnisse zur 1. Welle der Befragung von zuständigen Stellen und zu Interviews mit zuständigen Stellen im Jahr 2021 sowie zur Befragung von Kundinnen und Kunden der ZSBA im Jahr 2022.

- leitfadengestützte qualitative Interviews mit für Anerkennungsverfahren zuständigen Stellen, weiteren Akteuren an den Schnittstellen der ZSBA, Mitarbeitenden sowie Kundinnen und Kunden der ZSBA,
- Berichte der BA im Rahmen des ZSBA-Berichtswesens (Quartalsberichte),
- weitere Datenquellen, unter anderem die amtliche Statistik zur Anerkennung nach § 17 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG).

Im Idealfall würde man die von der ZSBA beratenen Personen mit einer Personengruppe von Fachkräften mit ausländischer Qualifikation vergleichen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung im Ausland leben und das Anerkennungsverfahren ohne die ZSBA oder andere institutionalisierte Begleitung durchlaufen oder dies anstreben. Auf diese Weise hätten mögliche Effekte durch die ZSBA-Beratung kausalanalytisch ermittelt werden können. Eine adäquate Vergleichsgruppe zu generieren wäre mit hohem Aufwand verbunden und erschien im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht realisierbar, weshalb dies auch nicht im Evaluationsauftrag vorgesehen war.

Daher gingen nur Personen in die Auswertungen ein, die als Kundin oder Kunde bei der ZSBA registriert waren. Dies impliziert, dass die Personengruppe, über die Aussagen getätigt werden können – sei es durch Auswertung von der BA erhobener Merkmale oder eigener Erhebungen –, sich auf Anerkennungsinteressierte beschränkt, die potenzielle Hürden bereits gemeistert haben. Dazu zählen unter anderem folgende Schritte: von der ZSBA zu erfahren, sie aufzufinden, sie zu erreichen, sich zu registrieren und sich sprachlich mit dem Backoffice und den Beratungsfachkräften der ZSBA verständigen zu können. Folglich können keine Personen untersucht werden, die zwar grundsätzlich zur Zielgruppe der ZSBA gehören, allerdings mindestens eine dieser Hürden nicht überwinden. Dies ist aus Gründen der Praktikabilität nicht anders zu realisieren, sollte aber für etwaige Schlussfolgerungen berücksichtigt werden.

2.2 Übersicht über die Erhebungsschritte

Für die Evaluation wurden sowohl Primärdaten erhoben als auch Sekundärdaten ausgewertet. Die methodische Vorgehensweise ist jeweils in den Kapiteln 2.3 bis 2.6 erläutert. Die Datenquellen wurden zum Teil zur Beantwortung von Fragen zu verschiedenen Zielen genutzt. Zur Übersicht ist in Tabelle 2 aufgeführt, welche Quellen zur Überprüfung der Erreichung welches Ziels herangezogen wurden (X) und auf welchen jeweils der Schwerpunkt lag (XX). Ein einzelnes X kann auch bedeuten, dass Daten nur zur Einordnung der Befunde herangezogen wurden, wie im Fall der amtlichen Statistik.

Einzelne Erhebungen wurden zu zwei Zeitpunkten durchgeführt, um Entwicklungen nachvollziehen zu können. Die Interviews mit den ZSBA-Mitarbeitenden dienten nicht nur dazu, deren Perspektive und Erfahrungen einzuholen, sondern flossen auch in die Auswahl von relevanten Interviewpartnern und -partnerinnen in anderen Einrichtungen ein und wurden entsprechend frühzeitig geführt. Für eventuelle Änderungen wurden ein Jahr später erneut Interviews mit ZSBA-Mitarbeitenden geführt. Für eine Übersicht über die Erhebungszeitpunkte aller in der Evaluation genutzten Datenquellen sind diese in Abbildung 1 verortet.

Tabelle 2: Übersicht über herangezogene Primär- und Sekundärdaten nach zu erreichendem Ziel

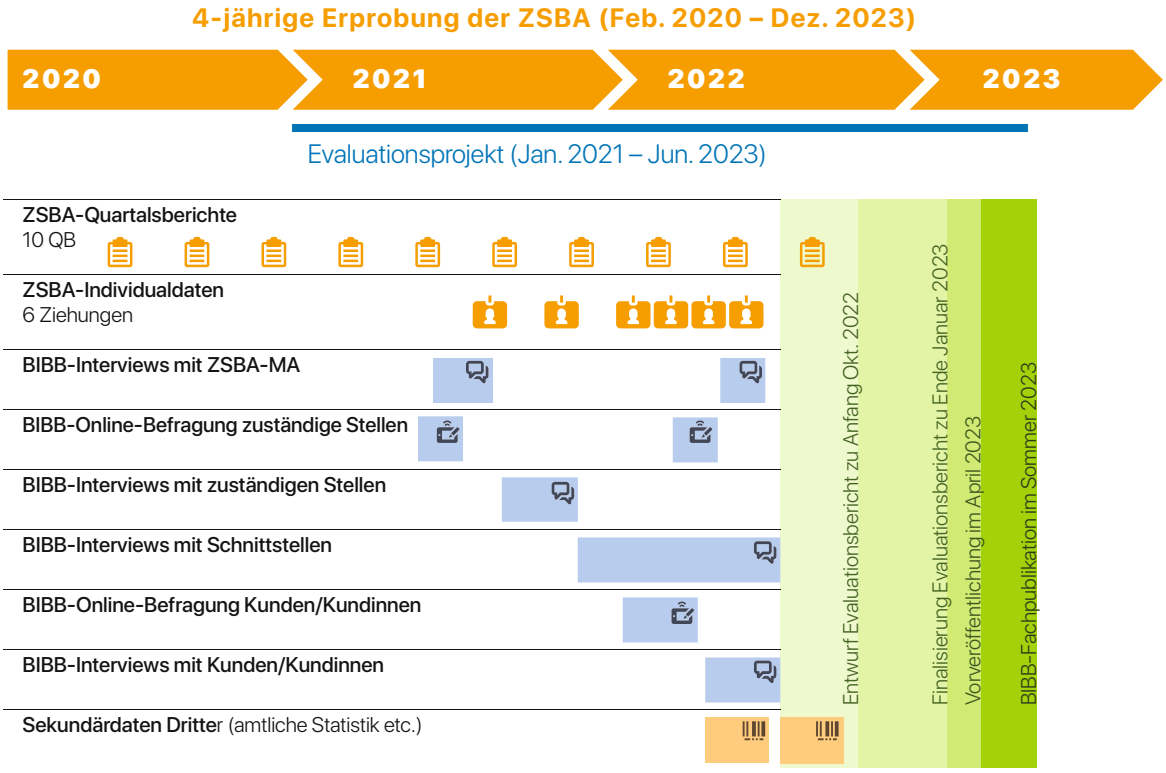
Datenquelle / Zu überprüfendes Ziel	Primärdaten: Perspektive der ...						Sekundärdaten	
	... Kundinnen und Kunden der ZSBA		... zuständigen Stellen		... Schnittstellen der ZSBA (*)	... Mitarbeitenden der ZSBA	Beratungsgeschäft der ZSBA	zu Personen, die Anerkennung vom Ausland aus beantragen oder sich informieren/ beraten lassen
	Onlinebefragung	qualitative Interviews	Onlinebefragung	qualitative Interviews	qualitative Interviews	qualitative Interviews	Individualdaten & Quartalsberichte	Amtl. Statistik § 17 BQFG und weitere Datenquellen (**)
1. Etablierung eines bundesweit zentralen Ansprechpartners	X	X	X	X	XX	X	XX	X
2. Entlastung zuständiger Stellen von Beratung	–	–	XX	XX	X	X	X	X
3. Steigerung Transparenz/Effizienz für Antragstellende	XX	XX	–	X	XX	X	–	–

Hinweise: (*) Externe Schnittstellen der ZSBA sowie interne in der ZAV, siehe Kapitel 2.5. (**) Portale Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland, Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland, Förderprogramm Integration durch Qualifizierung (IQ).
Quelle: eigene Darstellung

Über die Erhebungen hinaus wurden Dokumentenanalysen vor allem der Quartalsberichte der BA sowie von Verwaltungs- oder Kooperationsvereinbarungen, Protokollen von Gremiensitzungen u. a. nicht veröffentlichten Dokumenten[10] durchgeführt. Eigene Notizen aus der beobachtenden Teilnahme an weiteren Sitzungen (zum Beispiel dem Lenkungskreis der ZSBA oder Fachveranstaltungen) sind als Hintergrundinformation ebenfalls eingeflossen. Auch einschlägige öffentliche Informationsangebote auf Webseiten wurden punktuell berücksichtigt, um Rückmeldungen von Akteuren zur Etablierung der ZSBA als zentralem Ansprechpartner nachzugehen.

10 Vgl. die Übersicht im Quellen- und Literaturverzeichnis.

Abbildung 1: Übersicht über die Erhebungszeitpunkte der genutzten Datenquellen



Hinweise: Feldphase Erhebungen: Onlinebefragung zuständige Stellen: 13.04.–11.05.2021 (1. Welle) und 09.03.–22.04.2022 (2. Welle); Interviews ZSBA-Mitarbeitende: Mai–Juni 2021 und Juni 2022; Interviews zuständige Stellen: August–November 2021; Interviews Schnittstellen: Dezember 2021–Juni 2022; Onlinebefragung Kunden und Kundinnen: 07.02.–31.03.22, Interviews mit Kunden und Kundinnen: März–Juni 2022. Stichtage Ziehungen Individualdaten: s. Kapitel 2.3. Quelle: eigene Darstellung

2.3 Analyse Individualdaten und Dokumentenanalyse

Es standen mehrere Datenquellen für Sekundärauswertungen zur Verfügung. Allen voran waren das die Daten der Kundinnen und Kunden der ZSBA (Individualdaten) sowie die viermal jährlich erscheinenden Quartalsberichte der BA.

Individualdaten

Die ZSBA erfasst ihre Kundinnen und Kunden in VerBIS, dem internen EDV-Fachverfahren der BA. Dort sind Personen enthalten, die mit der ZSBA in Kontakt getreten sind und einen Registrierungsbogen ausgefüllt haben. Personen, die Kontakt zur ZSBA aufnehmen, erreichen zunächst das Backoffice der ZSBA.[11] Zu Kundinnen und Kunden werden sie erst nach Ausfüllen des Registrierungsbogens und damit einhergehender Weiterleitung an eines der beiden Beratungsteams. Im Bestand der ZSBA verbleiben die Personen bis zu ihrer Abmeldung. Erhoben werden zum einen personenbezogene Merkmale wie Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Ausbildungsstaat oder der Beruf. Zum anderen sind verfahrensbezogene Merkmale wie die zuständige Stelle, das Datum der elektronischen Antragsübersendung oder das Datum des Anerkennungsbescheids enthalten. Außerdem werden weitere Informationen über die Kundinnen und Kunden erfasst wie der Zugangskanal,[12] über den sie zur ZSBA ge-

11 Über ihre Anzahl und Struktur liegen der Evaluation keine Daten vor.
12 Unter Zugangskanal wird der Kanal erfasst, über den die Personen den letzten Schritt zur ZSBA machen. Unberücksichtigt bleiben dabei eventuelle vorherige Stationen des Zugangsweges.

langt sind, oder abgefragt, ob die ZSBA eine Standortberatung mit ihnen durchgeführt hat. Die Erfassung der Kundinnen und Kunden hat sich seit Tätigkeitsbeginn der ZSBA verändert. Anfänglich wurden Kundinnen und Kunden noch in einer separaten Liste mit weitaus weniger Merkmalen erfasst, erst nach Programmierung ZSBA-spezifischer Erfassungsmerkmale konnten sie Eingang in VerBIS finden. Auch einzelne Merkmalsausprägungen haben sich verändert. So wurden direkte Kontakte als Zugangskanal anfangs in der Kategorie „Sonstiges“ erfasst. Außerdem sind im Laufe der Zeit Merkmale wie der Verfahrensstand und Abmeldegründe neu angelegt worden und damit nur für einen Teil der Kundinnen und Kunden enthalten. Diese Erhebungsdifferenzen führen dazu, dass zu bestimmten Aspekten nicht für alle Personen Aussagen getroffen werden können oder diese – wie weiter unten im Rahmen der systematischen Fehlerprüfung beschrieben – mit Ungenauigkeiten verbunden sind.

Die Informationen über die Kundinnen und Kunden werden von den Beraterinnen und Beratern in VerBIS eingepflegt, sofern sie ihnen zur Verfügung stehen. Letzteres ist insbesondere bei Verfahrensmerkmalen häufig nicht der Fall. Denn die Kundinnen und Kunden der ZSBA sind nicht verpflichtet gegenüber ihren Beraterinnen und Beratern, jederzeit den aktuellen Stand ihres Verfahrens zu melden (vgl. ähnliche Erfahrungen aus der Evaluation des Anerkennungszuschusses, Sackmann 2021). Das führt dazu, dass bei Personen, die sich gegenüber der ZSBA nicht mehr melden, unklar bleibt, ob und wann diese Personen einen Bescheid erhalten haben oder ob sie die Anerkennung ihrer Berufsqualifikation nicht länger verfolgen. Um diesem Umstand zu begegnen, fragt die ZSBA bei ihren Kundinnen und Kunden zwar regelmäßig zum aktuellen Stand nach. Allerdings erhalten die Beraterinnen und Berater häufig keine Antwort.

Die in VerBIS hinterlegten Daten der Kundinnen und Kunden der ZSBA wurden nach Genehmigung eines notwendigen Antrags des BIBB auf Sozialdaten nach § 75 SGB X für die Evaluation in mehreren Datenlieferungen in Form von Bestandsdaten geliefert. Diese erfolgten zu folgenden Stichtagen: 31. Juli 2021, 11. November 2021, 14. Februar 2022, 9. Mai 2022, 31. Mai 2022 und 30. Juni 2022 (vgl. Abbildung 1). Ursprünglich waren drei Liefertermine vorgesehen, die jeweils sämtliche Kundinnen und Kunden beinhalten sollten, die bis zum jeweiligen Zeitpunkt von der ZSBA beraten wurden.[13] Eine Umstellung auf Bestandsdaten wurde erforderlich und hat zur Folge, dass insbesondere Kundinnen und Kunden aus der Anfangsphase der ZSBA nicht in die Auswertungen einfließen konnten. Zudem liegen keine Daten von Personen vor, die ausschließlich in einem Zeitraum zwischen zwei Datenlieferungen im Bestand der ZSBA geführt wurden. Anhand der zusätzlich vereinbarten Bestandsdatenlieferungen lässt sich zwar für das Frühjahr 2022 ungefähr abschätzen, wie viele Personen bereits nach kurzer Zeit aus der Betreuung wieder ausgeschieden sind. Dies lässt aber keine Rückschlüsse für vorherige Zeiträume zu.

Aufgrund des alternativen Vorgehens ist die Aussagekraft der Individualdaten vor allem mit folgenden Einschränkungen verbunden:

- Es sind keine exakten Aussagen über die Gesamtheit der von der ZSBA betreuten Kundinnen und Kunden möglich.
- Unterscheiden sich die fehlenden Fälle systematisch von den vorliegenden Fällen, sind Aussagen auf Basis von vorliegenden Fällen verzerrt.

13 Als sich abzeichnete, dass diese Daten nicht zur Verfügung gestellt werden können, wurde vereinbart, vor der letzten geplanten dritten Lieferung weitere Lieferungen in kürzerem Rhythmus zum jeweiligen Bestand zu übermitteln, um die Daten möglichst vieler Kundinnen und Kunden für die Auswertungen bereitzustellen. Die auf diese Weise erhaltenen Daten konnten zwar zu einem einzelnen Datensatz zusammengefügt werden, beinhalten folglich aber nur eine Mindestzahl an allen bis Ende Juni 2022 beratenen Kundinnen und Kunden.

- Vorhandene Fälle können zu verzerrten Aussagen führen, wenn der letzte Bearbeitungsstand dieser Personen nicht vorhanden ist.

Zu diesen Einschränkungen kommt hinzu, dass manche hinterlegten Merkmale nicht für alle Kundinnen und Kunden vorliegen oder – wie beim Aufnahmedatum in VerBIS anstatt des Betreuungsbeginns der ZSBA – nur ein alternatives, aber nicht deckungsgleiches Merkmal vorliegt.

Nichtsdestotrotz lassen sich anhand der vorliegenden Datenquellen zumindest Aussagen zur Gesamtzahl der Kundinnen und Kunden abschätzen, die Entwicklung des aktuellen Bestands beschreiben sowie personenbezogene Eigenschaften der betreuten Personen aufzeigen. Außerdem kann man anhand der Daten die gewählten Zugangswege der Kundinnen und Kunden in den ersten zweieinhalb Jahren nachzeichnen.

Quartalsberichte und Auswertungsvorgehen

Neben den sechs Datenlieferungen liegen der Evaluation auch Quartalsberichte zugrunde, welche von der BA erstellt werden. Darin informiert die BA quartalsweise über die Zusammenarbeit mit den Ländern, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie weiteren Partnern und stellt Herausforderungen oder Besonderheiten dar, die sich im aktuellen Beratungsgeschäft ergeben. Außerdem gibt die BA Auswertungen über den aktuellen Bestand der von der ZSBA betreuten Kundinnen und Kunden wieder. In zwei Berichten wird darüber hinaus eine Gesamtzahl über die bis zum jeweiligen Zeitpunkt betreuten Kundinnen und Kunden genannt.

Die vorliegenden Quartalsberichte wurden in der Evaluation dazu genutzt, die Etablierung der ZSBA und den Ausbau der institutionellen Anbindungen an die Akteure der verschiedenen Schnittstellen zu untersuchen. Außerdem dienten die Individualdaten dazu, die Anzahl und Struktur der Kundinnen und Kunden zu beschreiben sowie einen Eindruck über das Leistungsspektrum und dessen Inanspruchnahme zu gewinnen. Im Sinne einer systematischen Fehlerprüfung wurden die Daten auf Plausibilitätsfehler geprüft und deskriptiv ausgewertet. Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Evaluationsberichts lagen zehn Quartalsberichte vor, die mittels Textanalysesoftware[14] systematisch ausgewertet wurden. Zusätzlich wurden sie dazu genutzt, den Bestand der Kundinnen und Kunden seit Tätigkeitsbeginn der ZSBA nachzuzeichnen.

Für eine Einordnung der Ergebnisse wurden Beratungsdaten von der ALiD-Hotline, IQ und ProRecognition genutzt, die einen Eindruck von der Größe der potenziellen Zielgruppe der ZSBA vermitteln. Außerdem liefern sie Erkenntnisse dazu, wie viele Personen über diese Kanäle im Erhebungszeitraum an die ZSBA weitergeleitet wurden. Zudem wurden die Daten der amtlichen Anerkennungsstatistik bundesrechtlich und landesrechtlich geregelter Berufe und die durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) geführte Statistik zu Zeugnisbewertungen von Hochschulabschlüssen für nicht reglementierte Berufe herangezogen, um Größenordnungen bisheriger Antragstellungen vom Ausland aus aufzuzeigen. Zudem zeigen Webseitenzugriffe auf Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland das Interesse an Informationen zur Anerkennung von Personen im Ausland.

14 Die hierzu verwendete Software war MAXQDA.

2.4 Quantitative Befragung der zuständigen Stellen

Im Rahmen einer quantitativen Onlinebefragung der für die Durchführung der Anerkennungsverfahren zuständigen Stellen sollten folgende Aspekte untersucht werden:

- die Inanspruchnahme der ZSBA-Services durch die zuständigen Stellen;
- die Auswirkungen der Zusammenarbeit mit der ZSBA auf den Bearbeitungs- und Beratungsaufwand der zuständigen Stellen.

Es wurden zuständige Stellen in den Berufsbereichen befragt, in denen laut Berichterstattung der ZSBA die meisten Kundinnen und Kunden betreut wurden: Pflege, Humanmedizin, Industrie und Handel, Handwerk, Erziehung und nicht reglementierte Hochschulabschlüsse.[15] Die Stellen wurden über die Dachverbände bzw. die Arbeitsgemeinschaften der Länder kontaktiert und um jeweils eine Antwort pro Einrichtung gebeten. Im Kammerbereich wurden sowohl für Anerkennung zuständige Stellen befragt als auch Kammern, die Einstiegsberatung leisten und insofern ebenfalls von der Zusammenarbeit mit der ZSBA profitieren könnten. Bei der Befragung ging es um eine Vollerhebung, es wurden also alle entsprechenden Stellen zur Teilnahme eingeladen.

Die Perspektive der zuständigen Stellen wurde zu zwei Zeitpunkten eingeholt. Bei der 1. Welle handelte es sich um eine Momentaufnahme nach rund einem Jahr Tätigkeit der ZSBA, bei der 2. Welle nach rund zwei Jahren. Der Pretest des Fragebogens wurde im März 2021 mit sechs Stellen durchgeführt.[16] Die Befragung erfolgte online im Zeitraum vom 13. April bis zum 11. Mai 2021 (1. Welle) bzw. vom 9. März bis zum 22. April 2022 (2. Welle).

Insgesamt wurden 188 Stellen zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Der Fragebogen wurde von 148 (1. Welle) bzw. 132 Stellen (2. Welle) ausgefüllt.[17] Die Rücklaufquote betrug somit 79 Prozent beziehungsweise 70 Prozent (vgl. Tabelle 3).

Im Handwerk (und in der 1. Welle auch in der Pflege) wurde eine Vollabdeckung erreicht. In der Humanmedizin und im Bereich Industrie und Handel lagen die Antworten von über der Hälfte der Stellen vor, und bei den für Erzieher/-innen zuständigen Stellen wurden in der zweiten Welle Antworten von 45 Prozent der Stellen eingereicht. Der Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse war mit einer zentralen Stelle vertreten. Auf die explizite

15 Die vier erstgenannten Berufsbereiche decken das Gros des Antragsgeschehens zu Berufen nach Bundesrecht seit Inkrafttreten des Gesetzes ab: So entfielen 2021 von den 34.704 Anträgen auf Anerkennung 40 Prozent auf Gesundheits- und Krankenpfleger/-in oder Pflegefachmann/-frau, 18 Prozent auf Arzt/Ärztin, 17 Prozent auf den Bereich Industrie und Handel sowie zehn Prozent auf das Handwerk. Diese Anträge verteilten sich auf 90 zuständige Stellen (Quelle: Amtliche Statistik 2021 nach § 17 BQFG (Bund) bzw. Fachrechte und Verordnungen mit Verweis auf § 17 BQFG (Bund); Berechnung des BIBB). Bei den landesrechtlich geregelten Berufen stellten die Erzieher/-innen mit 1.632 Anträgen neben Lehrern und Lehrerinnen (1.671 Anträge) sowie Ingenieuren und Ingenieurinnen (2.352 Anträge) 18 Prozent der insgesamt 9.207 Anträge zu Berufen nach Landesrecht 2021 (Quelle: Anerkennungsstatistik landesrechtlich geregelter Berufe 2021. Erhebung der Statistischen Ämter der Länder; Berechnung des Statistischen Bundesamtes und des BIBB). Eine entsprechende Relevanz haben die für diese Berufe zuständigen Stellen. Neben den hier ausgewählten Stellen gibt es noch zahlreiche weitere mit einer formalen Zuständigkeit, auf die vergleichsweise wenige oder teils auch gar keine Anträge pro Jahr entfallen.

16 Es wurde ein kognitiver Pretest des Fragebogens mit Anwendung der *Think-Aloud-*, *Probing-* und *Behaviour-Coding*-Techniken durchgeführt (vgl. Lenzner/Neuert/Otto (2015) , Prüfer/Rexroth (1996)). Hiermit wurde das Vorgehen der Befragten bei der Beantwortung von Fragen beobachtet und durch gezielte Nachfragen aktiv untersucht, um die Verständlichkeit der Fragen und Antwortkategorien sowie die Angemessenheit der Skalen zu prüfen.

17 Zusätzlich zu den vollständigen Antworten konnten 15 (1. Welle) bzw. sieben (2. Welle) unvollständige Antworten berücksichtigt werden, die als eigenständige Antworten identifiziert wurden.

Darstellung der Antworten dieser Stelle wurde aus Gründen der Anonymität weitgehend verzichtet.

Durch die große Zahl der Industrie- und Handelskammern (IHK) sowie Handwerkskammern (HWK) bildeten deren Antworten in den beiden Wellen insgesamt 74 Prozent aller Antworten. Ein Fünftel der Antworten entfiel auf den Gesundheitsbereich. Die für Erzieher/-innen zuständigen Stellen und der Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse – mit nur einer zentralen zuständigen Stelle – machten einen entsprechend kleinen Anteil an der Gesamtzahl der Befragten aus. Den Aussagen zur Gesamtheit der Stellen liegt zwar diese Verteilung zugrunde; es wurde also nicht nach anderen Kriterien wie etwa der Verteilung der Beratungszahlen der ZSBA oder der Verteilung der Antragszahlen in der Anerkennungsstatistik gewichtet. Stattdessen erfolgt aber in der vorliegenden Auswertung eine differenzierte Betrachtung nach Berufsbereich.

Tabelle 3: Rücklauf der Onlinebefragung nach Berufsbereich

Berufe	Anzahl der Stellen	1. Welle		2. Welle	
		Antworten nach Berufsbereich	Rücklauf in %	Antworten nach Berufsbereich	Rücklauf in %
Pflegefachleute, Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen	22	22	100%	17	77%
Humanmediziner/-innen	17	14	82%	10	59%
Industrie- und Handelsberufe	80	54	68%	43	54%
Handwerksberufe	53	55	104%*	55	104%*
Erzieher/-innen	20	7	35%	9	45%
Nicht reglementierte Hochschulabschlüsse	1	1	100%	1	100%
Gesamt	**188**	**148****	**79%**	**132****	**70%**

Erläuterung: Auf die Darstellung der Antworten der zentralen Stelle im Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse wurde aus Gründen der Anonymität verzichtet. In den Gesamtwerten sind sie jedoch enthalten.
** Im Handwerk entsprach der Rücklauf über 100 Prozent. Das kann daran liegen, dass an zwei Kammern zusätzlich je eine Stelle für die zentrale Bearbeitung von Anträgen aus dem Ausland ohne örtlichen Bezug eingerichtet wurden und sich diese ebenfalls beteiligt haben.*
*** Wegen der gemeinsamen Beantwortung von fünf Stellen (1. Welle) bzw. drei Stellen (2. Welle) im Gesundheitsbereich, die sowohl für Pflege als auch für Humanmedizin zuständig sind, weicht die Summe der Antworten nach Berufsbereich von der Gesamtzahl der Antworten ab. Dasselbe gilt für die Gesamtzahl der Stellen.*
Quelle: eigene Darstellung

2.5 Qualitative Interviews mit Personen in zuständigen Stellen, ZSBA und Schnittstellen

Um tiefer gehende Erkenntnisse zu den Erfahrungen zuständiger Stellen bei ihrer Zusammenarbeit mit der ZSBA zu gewinnen, wurden leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Stellen geführt. Diese wurden um die Perspektive weiterer Akteure an den Schnittstellen sowie

der ZSBA selbst ergänzt und beleuchteten die Zusammenarbeit der ZSBA mit den zuständigen Stellen und weiteren relevanten Schnittstellen sowie die Auswirkungen der ZSBA-Tätigkeit für die befragten Akteure und die Zielgruppe der Fachkräfte im Ausland.

Die Interviews waren an folgenden Leitfragen ausgerichtet:

- Wie funktionieren die Zugangskanäle?
- Wie funktionieren die einzelnen Prozessschritte in der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen und weiteren Akteuren an den Schnittstellen?
- Welche Auswirkungen hat die Zusammenarbeit mit der ZSBA auf den Bearbeitungs- und Beratungsaufwand der zuständigen Stellen? Welche Entlastungseffekte sind zu erkennen?

Zuerst wurden Interviews mit Mitarbeitenden der ZSBA geführt, um Erkenntnisse zum bisherigen Stand der Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren, den Entwicklungen und Herausforderungen in der Praxis zu gewinnen. In zwei Wellen, von Mai bis Anfang Juni 2021 sowie – um die letzten Entwicklungen zu beleuchten – im Juni 2022 wurden insgesamt elf Interviews geführt. Sie wurden so ausgewählt, dass die Erfahrungen und Sichtweisen der drei Funktionsbereiche Teamleitung, Beratungsfachkräfte und Backoffice sowie beide nach Berufen organisierten Teams vertreten waren.

Bei den zuständigen Stellen wurden im Zeitraum von August bis November 2021 insgesamt 16 Interviews durchgeführt. Befragt wurden analog zur quantitativen Befragung die Stellen im Bereich Pflege, Humanmedizin, Industrie und Handel, Handwerk, Erzieher/-innen (jeweils drei Stellen pro Berufsbereich) und die ZAB als zentrale Stelle im Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse. Bei der Auswahl der Stellen wurde vor allem die Zahl der Auslandsanträge im jeweiligen Bundesland aus den Jahren 2019 und 2020 berücksichtigt, wobei die Stellen mit vergleichsweise hohen Antragszahlen, aber auch jeweils eine Stelle mit mittleren Antragszahlen ausgewählt wurden, um die unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten.[18] Zudem wurden die regionale Verteilung der Stellen und die Angaben aus den Interviews mit den Mitarbeitenden der ZSBA zur Intensität und zu eventuellen Besonderheiten der bisherigen Zusammenarbeit berücksichtigt.

Die Erkenntnisse zu den zuständigen Stellen waren gemäß Evaluationsauftrag um die Perspektive weiterer Akteure an den Schnittstellen zu ergänzen. Die finale Auswahl der einzubeziehenden Schnittstellen wurde im Verlauf der Evaluation anhand der ZSBA-Quartalsberichte und der Ergebnisse der Interviews mit ZSBA-Mitarbeitenden genauer konzipiert.[19] Bei den Stellen mit mehreren Standorten wurde, wie in den folgenden Abschnitten beschrieben, eine Stichprobe festgelegt. Die Interviews wurden von Dezember 2021 bis Juni 2022 durchgeführt.

Zu den relevanten Schnittstellen gehören in erster Linie die im Konzept der ZSBA vorgesehenen Zugangskanäle.[20] Das sind die Telefon-Hotline ALiD sowie die gegebenenfalls auf dem Weg dorthin aufgesuchten Internet-Portale Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland mit eigenen Anfrage-Workflows sowie das IQ Netzwerk mit seinen Beratungsstellen im Inland. Daneben finden sich jedoch auch Schnittstellen, die sich anhand der ZSBA-Daten de facto als Zugangskanal erwiesen haben oder dies zumindest sein könnten, weil sie ebenfalls Kontakt zur Zielgruppe der im Ausland Qualifizierten haben.

18 Bei den Stellen mit niedrigen Antragszahlen war davon auszugehen, dass die Relevanz des Themas sowie die Erfahrungen mit der ZSBA zum Erhebungszeitpunkt für ein Interview zu gering waren.

19 Exemplarisch genannt waren ALiD-Hotline, IQ Netzwerk, AHKs und ABHs.

20 Anlage 1 „Erweitertes Konzept: Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (Service Center for Professional Recognition)“ vom 03.09.2019 zur Verwaltungsvereinbarung vom 07.10.2019.

So wurden Vertreterinnen und Vertreter des Projekts ProRecognition einschließlich zweier Auslandshandelskammern (AHKs) einbezogen, die am Projekt ProRecognition beteiligt sind und über Erfahrungen mit der ZSBA verfügen.

Zwar zählen Fachkräfte, die bereits einen Arbeitgeber in Deutschland gefunden haben, nicht zur Zielgruppe der ZSBA, sondern sollten sich an die Ausländerbehörden in Deutschland wenden. Mit Blick auf Customer Journeys, die nicht immer entlang der vorgesehenen Wege verlaufen, wurden auch Ausländerbehörden (ABH) miteinbezogen, in der Annahme, dass sich dort Personen aus der Zielgruppe der ZSBA melden. Diese Annahme erwies sich als richtig, und so konnte exemplarisch erfragt werden, inwieweit hier der Kontakt zur ZSBA hergestellt bzw. eine Schnittstellenfunktion wahrgenommen wird.

Das Auswärtige Amt mit seinen Auslandsvertretungen, insbesondere den Visastellen, wurde als zentraler Kontaktpunkt für die Einreise nach Deutschland und damit als potenzielle Schnittstelle der ZSBA mitaufgenommen. Als weitere Beratungsstelle, die im Ausland agiert und Kontakt unter anderem zu Fachkräften mit Migrationsinteresse hat, wurde das Projekt Vorintegration des Goethe-Instituts einbezogen.

Schließlich wurde mit dem Projekt UBAconnect, einem Teil des Projektes Unternehmen Berufsanerkennung (UBA), noch die im Beratungsprozess nachgelagerte Schnittstelle der ZSBA aufgenommen, die sich mit der (Anpassungs-)Qualifizierung von Personen mit teilweiser Gleichwertigkeit befasst – ergänzend zur Qualifizierungsberatung des IQ Netzwerks, die ebenfalls berücksichtigt ist.

Neben den externen Schnittstellen der ZSBA wurden mit VWC sowie dem Internationalen Personalservice (IPS) und deren gemeinsamer Leitungsebene noch zwei interne Schnittstellen innerhalb der ZAV einbezogen. Sie stellen ebenfalls Zugangskanäle dar und sind teilweise an der Beratung von ZSBA-Kundinnen und -Kunden beteiligt.

Diese Auswahl geht weit über den ursprünglich geplanten Rahmen hinaus und bildet die wesentlichen Schnittstellen ab, die zur öffentlichen Verwaltung zählen oder mit Mitteln des Bundes finanziert werden und berufsübergreifend tätig sind. Auf zusätzliche privatwirtschaftlich organisierte potenzielle Kontaktpunkte wie Personalvermittlungen wurde aus Ressourcengründen verzichtet, zumal sie nicht als wesentlicher Zugangskanal beobachtet wurden.

Soweit es sich nicht ohnehin um eine zentrale Einrichtung handelte (wie bei der ALiD-Hotline), sondern um regional verteilte Einrichtungen, wurde, soweit vorhanden, die Zentrale ausgewählt, um einen Überblick über die Erfahrungen an verschiedenen Standorten zu erhalten. Ergänzend wurde (oder bei den ABH ausschließlich) eine regionale Auswahl von zwei oder drei Standorten getroffen. Diese Stichprobe wurde anhand verschiedener Kriterien ausgewählt: Erstens sollte ein hoher Anteil an Beratenen vorliegen, die sich noch im Ausland befinden, und zugleich Erfahrung mit ZSBA-Kundinnen und -Kunden bestehen (bei IQ). Zweitens sollten Standorte speziell aus Ländern ausgewählt werden, aus denen viele ZSBA-Kundinnen und -Kunden stammen (bei Visastellen). Drittens sollte durch die Auswahl eine gewisse regionale Streuung erreicht werden. Bei ABH sind zwei einzelne ABHs in Großstädten und eine zentrale ABH vertreten. Durch das Selektionskriterium der vergleichsweise großen Erfahrung oder Fallzahlen können Einrichtungen mit wenig Fällen und Erfahrung unterrepräsentiert sein. Die von ihnen getroffenen Aussagen werden aber auch nicht als repräsentativ für ABH in Deutschland gewertet, sondern zeigen, wie die Schnittstelle beispielsweise funktionieren kann. Durch diese Auswahl konnte eine bessere Teilnahmebereitschaft erreicht werden als bei Einrichtungen, die keine Berührungspunkte für sich sehen.

Es wurden insgesamt 47 Interviews durchgeführt. Die Interviews wurden telefonisch oder per Videokonferenz geführt, eine zuständige Stelle und zwei weitere Akteure an den Schnitt-

stellen haben schriftlich geantwortet. Die leitfadengestützten Gespräche dauerten je 25 bis 85 Minuten und wurden mit einer oder mehreren Personen geführt. Bei den Schnittstellen waren zumeist Personen in koordinierender Funktion beteiligt, in vielen Fällen auch Personen, die selbst am operativen Geschäft beteiligt sind, z. B. Beraterinnen und Berater. Vor den Interviews mit den ZSBA-Mitarbeitenden wurde der Hauptpersonalrat der BA konsultiert. Die Aufnahmen wurden mit entsprechenden Datenschutzzusicherungen und Einverständnis der Interviewten aufgezeichnet, transkribiert, anonymisiert und mithilfe der Auswertungssoftware MAXQDA kategorienbasiert ausgewertet. Aussagen aus diesen Interviews im Bericht tragen eine zweistellige Kennzeichnung (z. B. ID30).

2.6 Qualitative und quantitative Befragung der Kundinnen und Kunden

Die Perspektive der Kundinnen und Kunden der ZSBA sollte innerhalb einer Onlinebefragung eingeholt werden, um ein möglichst repräsentatives Bild hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit der ZSBA zu erhalten. Dazu wurden sie im Februar und März 2022 standardisiert online befragt. Die Onlinebefragung wurde in sechs Sprachen (Deutsch, Englisch, Spanisch, Portugiesisch, Türkisch und Arabisch) angeboten, zwischen denen die Befragten wählen konnten. Die Auswahl der Sprachen erfolgte entsprechend der Häufigkeit der Herkunftssprachregion der von der ZSBA beratenen Kundinnen und Kunden.

Der Fragebogen wurde zunächst inhaltlich anhand folgender Leitfragen konzipiert:

- Wie funktionieren die Zugangskanäle aus der Sicht der Fachkräfte?
- Welche Elemente des Leistungsspektrums der ZSBA nehmen die ZSBA-Kundinnen und -Kunden in Anspruch? Helfen die Angebote der ZSBA, Anforderungen und Abläufe des Anerkennungsverfahrens sowie Mitwirkungsbedarfe für die ZSBA-Kunden verständlich zu machen?
- Gibt es Aspekte im Anerkennungs- und Visumverfahren sowie bei der Einreise, bei denen aus Sicht der ZSBA-Kundinnen und -Kunden Herausforderungen zu meistern sind, die das Portfolio der ZSBA nicht abdeckt?
- Wie zufrieden sind die Kundinnen und Kunden der ZSBA mit dem Service?

Im Anschluss wurde der Fragebogen, das Informationsschreiben sowie der Zugang zu den Kundinnen und Kunden mit dem BMBF, den Datenschutzverantwortlichen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und des BIBB abgestimmt. Durchgeführt wurde die Befragung unter Berücksichtigung des Datenschutzkonzeptes des BIBB mit dem Online-Befragungstool LimeSurvey.

Der Zugang zu den Befragten erfolgte nach genehmigtem Antrag auf Erhalt von Sozialdaten durch die Bereitstellung von Adressdaten der BA. Es lagen durch zwei Datenlieferungen mit den Stichtagen 31. Juli 2022 und 11. November 2022 zunächst Adressdaten von 4.084 Personen vor, die zum jeweiligen Zeitpunkt im Bestand der ZSBA waren. Nach Bereinigung verblieben 4.022 Personen, denen das Informationsschreiben Anfang Februar 2022 elektronisch zugesendet wurde. 91 dieser E-Mails konnten nicht zugestellt werden, sodass das Schreiben 3.931 Personen erreichte, um über die bevorstehende Befragung zu informieren.[21] Wenige Tage später wurde eine Einladungsmail versendet, die den Link zur Befragung enthielt. In

21 Damit wird der Anforderung des Datenschutzes an eine Vorinformation zur geplanten Datenerhebung Rechnung getragen.

18 weiteren Fällen kam diese Mail nicht an, sodass letztlich 3.913 Personen die Möglichkeit hatten, an der Befragung zur ZSBA teilzunehmen. Aus Datenschutzgründen wurde empfohlen, auf den Versand einer Erinnerungsmail zu verzichten. So blieb es bei einer initialen Einladung. Der Fragebogen konnte online im Zeitraum vom 7. Februar bis 31. März 2022 beantwortet werden. In diesem Zeitraum haben 829 Personen teilgenommen. Somit betrug der Rücklauf 21 Prozent.

Zur Vertiefung der Ergebnisse der quantitativen Befragung wurden leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Kundinnen und Kunden geführt. Zum Zeitpunkt der Interviewauswahl hatten sich 487 Personen in der Befragung zu einem Interview bereit erklärt. Die Auswahl der zu Interviewenden wurde in folgenden Schritten vorgenommen:

Um die Heterogenität der Kundinnen und Kunden der ZSBA in den Interviews widerzuspiegeln, wurden Quoten festgelegt, in denen die ausgewählten Kundinnen und Kunden sich unterscheiden sollten. Dazu zählten Zugangsweg, Antragsstatus, Referenzberuf, Deutschkenntnisse, Herkunftsstaat, Geschlecht, Zufriedenheit mit der ZSBA.

Dann wurde ermittelt, wie viele Personen auszuwählen sind, sodass bei den oben festgelegten Quoten die jeweiligen Merkmalsausprägungen von jeweils mindestens drei Personen abgedeckt werden. Eine ausgewählte Interviewperson weist dabei naturgemäß immer mehrere Merkmale zugleich auf, zum Beispiel: Sie wurde von der ZSBA kontaktiert, hat einen Antrag auf Anerkennung gestellt, Referenzberuf ist Ärztin, besitzt Deutschkenntnisse auf Niveau C1, Herkunftsstaat ist Drittstaat, ist weiblich und im Allgemeinen mit der ZSBA-Begleitung zufrieden gewesen.

Die auf diese Weise ausgewählten Personen wurden angeschrieben und nochmal nach ihrer Bereitschaft zum Interview gefragt. Nach Zusendung und Bestätigung der Datenschutzbestimmungen durch die zu Interviewenden wurde ein Termin zum Interview vereinbart. Ein Teil der Interviews wurde durch Dolmetscherinnen und Dolmetscher unterstützt, wenn keine ausreichenden Deutschkenntnisse vorhanden waren. Im Falle von Absagen durch die angeschriebenen Personen wurden neue Personen mit den gleichen oder zumindest ähnlichen Merkmalsausprägungen aus dem Pool der 487 Personen ausgewählt.

Es wurden insgesamt 19 Interviews geführt, die sich thematisch an die Onlinebefragung anschlossen. Alle Interviews wurden via Videotelefonie geführt, aufgenommen, transkribiert und kategorienbasiert inhaltsanalytisch nach Kuckartz (2012) ausgewertet. Aussagen von Kundinnen und Kunden im Bericht tragen eine dreistellige Kennzeichnung (z. B. ID101), bei Bedarf wurden sie durch Übersetzerinnen und Übersetzer ins Deutsche übertragen.

3 Ergebnisse

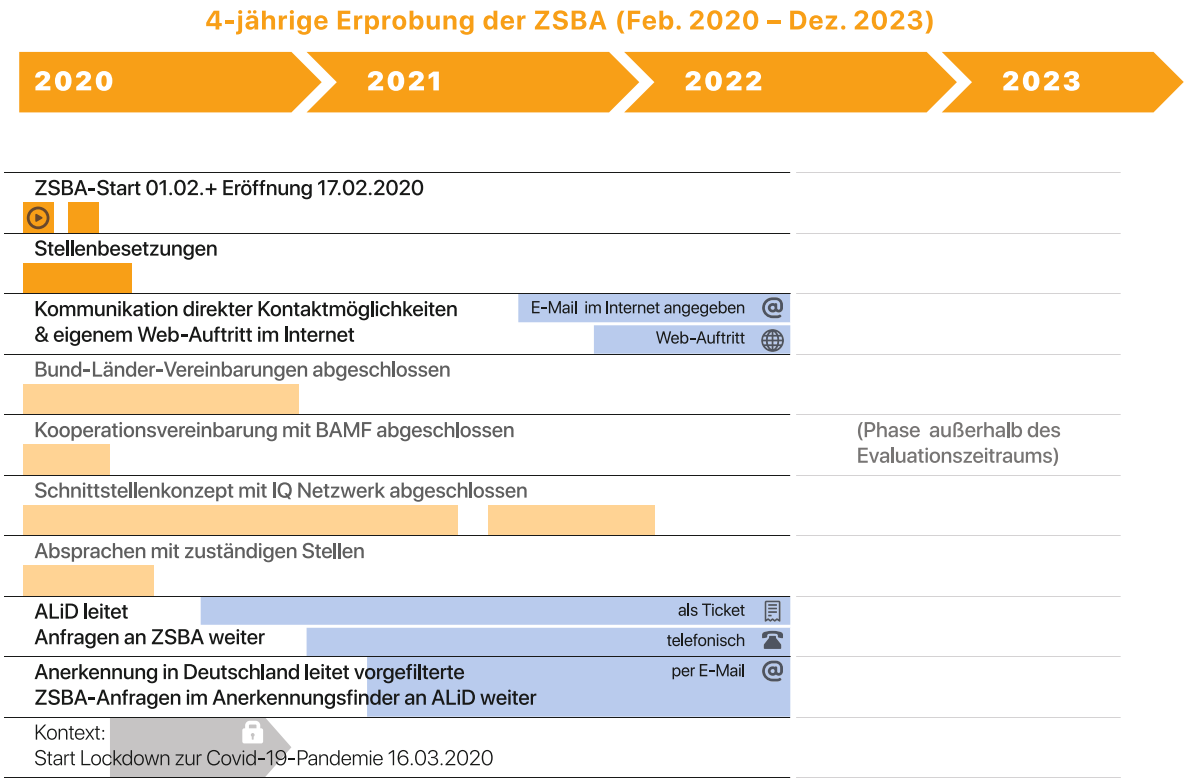
3.1 Etablierung als zentraler Ansprechpartner

3.1.1 Phasen der Etablierung

Die Etablierung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung lässt sich bisher anhand der Dokumentenanalyse (vgl. auch Abbildung 2), den Interviews mit Mitarbeitenden der ZSBA sowie den Quartalsberichten in folgende Phasen einteilen:

1. Eine Vorbereitungsphase vor Arbeitsaufnahme (Mitte 2019 bis Ende Januar 2020),
   ab dem Inkrafttreten der Rechtsgrundlage des Modellvorhabens § 421b SGB III am 21. August 2019, mit Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung am 7. Oktober 2019 und der organisatorischen Vorbereitung und Umsetzung der Einrichtung am VWC der ZAV sowie ersten Stellenbesetzungen.
2. Eine Aufbauphase der Beratungstätigkeit (Februar bis Dezember 2020),
   mit dem offiziellen Start der Tätigkeit am 1. Februar 2020, der Eröffnung der ZSBA in Bonn am 17. Februar 2020, der Rekrutierung des weiteren Personals der ZSBA bis April 2020, der Einarbeitung des Personals, der Verhandlung und dem Abschluss der Kooperationsvereinbarungen der Servicestelle mit ihren Schnittstellen, konkreten Abstimmungen mit zuständigen Stellen, der Beratung von allmählich (trotz des Lockdowns zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie ab 16. März) über die Schnittstellen eingehenden Einzelpersonen sowie der Nutzung der Beratungskapazitäten für die anerkennungsbezogene Beratung von Personen aus Projekten des IPS.
3. Eine Konsolidierungsphase (ab Januar 2021 bis mindestens zur ersten Vorlage des Evaluationsberichts im Oktober 2022),
   mit Routineabläufen (bis auf die Umsetzung der Strukturreform vom April 2022, s. u.) einschließlich laufender Vereinbarungen.

Abbildung 2: Wichtige Schritte der Etablierung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung



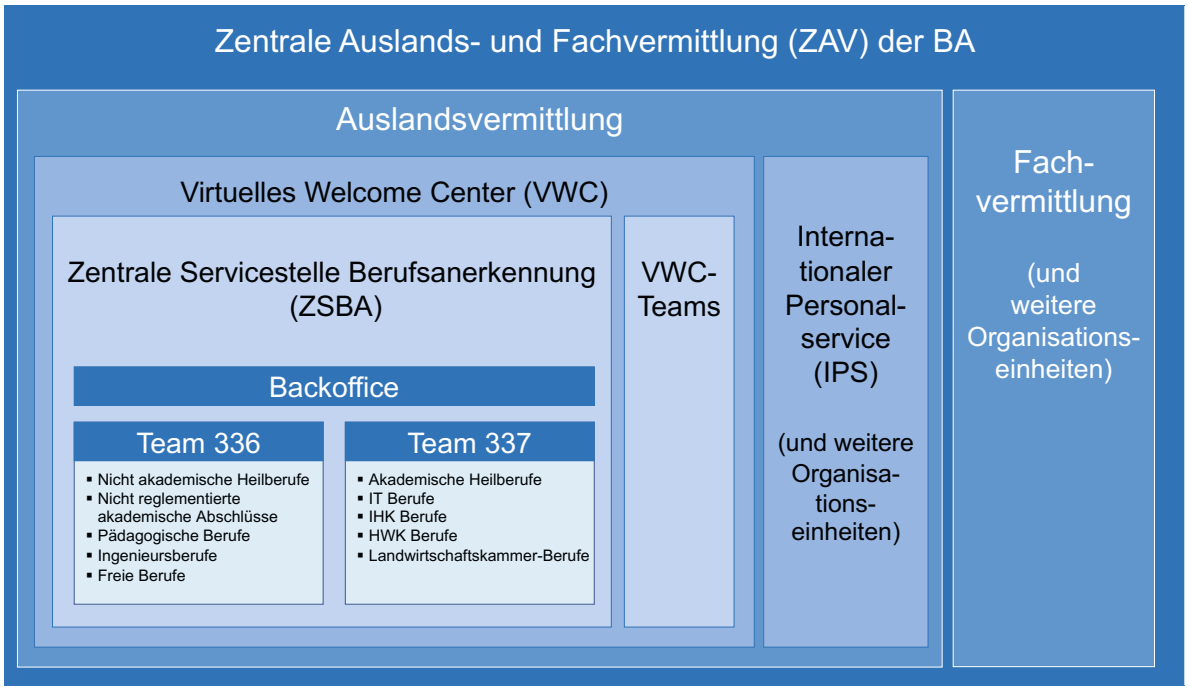
Quelle: Protokoll der Sitzung der Begleitgruppe ZSBA am 19. November 2020 sowie Interviews mit ZSBA-Mitarbeitenden und Schnittstellen

Die Arbeit der Servicestelle führen insgesamt 30 Mitarbeitende aus: 24 Fachkräfte beraten in zwei nach Berufsbereichen aufgeteilten Teams mit je einem Teamleiter und insgesamt drei Fachassistentinnen oder Fachassistenten.[22] Die Berufe in den Zuständigkeiten der beiden Teams 336 und 337 – bzw. 117 und 118 nach der Umstrukturierung der ZAV im Frühjahr 2022 – sind in Abbildung 3 aufgeführt. Demnach sind beide Teams sowohl mit reglementierten als auch mit nicht reglementierten Berufen und mit akademischen als auch nicht akademischen Berufen befasst; auch haben beide mit Gesundheitsberufen zu tun. In ihrer Aufbauphase war die ZSBA zusammen mit dem schon bestehenden IPS im VWC der ZAV angesiedelt (vgl. Abbildung 3).

Insbesondere das erste Halbjahr der Aufbauphase 2020 war von der Vorbereitung, Verhandlung und Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarungen mit den Schnittstellen geprägt. Der Prozess dauerte bis ins zweite Halbjahr 2020 und zum Teil noch bis in die Konsolidierungsphase hinein an. Die Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung mit dem BAMF über die Schnittstelle zur ALiD-Hotline erfolgte am 26. Mai 2020. Das Schnittstellenkonzept mit dem IQ Netzwerk wurde am 2. Juli 2021 beschlossen. Zu dem Rahmenkonzept wurden im Januar 2022 aufgrund erster gemeinsam bearbeiteter Erfahrungen mit der Umsetzungspraxis zusätzliche Vereinbarungen in einer Anlage vereinbart. Alle Bund-Länder-Vereinbarungen waren nach dem Quartalsbericht (QB) 1/21 bis Jahresende 2020 unterzeichnet. Die Schnittstelle zur Qualifizierungsberatung und zur Vermittlung nahm offenbar im Lauf der Konsolidierungsphase an Bedeutung zu (vgl. QB 3/21).

22 Angaben nach dem Protokoll der Sitzung der Begleitgruppe ZSBA am 19. November 2020.

Abbildung 3: Institutionelle Anbindung und Organisation der ZSBA ab Januar 2020



Quelle: Darstellung des BIBB auf Grundlage des Geschäftsberichts 2020 (Bundesagentur für Arbeit 2021), eines Organigramms der ZAV mit Stand 2020 sowie des Protokolls der Sitzung der Begleitgruppe ZSBA am 19. November 2020

Die öffentliche Kommunikation der ZSBA hat sich im beobachteten Zeitraum grundlegend verändert. Anfangs wurde die neue Einrichtung nur auf den Seiten der Partner im Internet eingehender erwähnt (insbesondere Anerkennung in Deutschland sowie Make it in Germany), allerdings ohne die Nennung einer direkten Kontaktmöglichkeit. Vielmehr wurden Anerkennungssuchende mit ihren Fragen auf Kontaktformulare auf den beiden Portalen gelenkt. Über den vereinbarten Workflow sollten die Fragen zunächst von der ALiD-Hotline beantwortet werden und erst bei erkennbarem Interesse, einen Antrag auf Anerkennung der Qualifikation zu stellen, an die ZSBA weitergleitet werden. Abgesehen von einer ausführlichen Vorstellung in den Pressemitteilungen zur Einrichtung der ZSBA fand die Servicestelle zudem kurze Erwähnung auf Internetseiten der BA, ebenfalls noch ohne direkte Kontaktmöglichkeit.

Die Schnittstellen erhielten aber ab Frühjahr 2020 die Möglichkeit, ihren einzelnen Beratungsfällen die E-Mail-Adresse der ZSBA zu nennen (vgl. Kapitel 3.1.3). Ab dem 1. Quartal 2021 wurden von der BA zudem Marketingaktivitäten eingeleitet (ebd.). Nach etwas über einem Jahr ihrer Tätigkeit, Ende April 2021, wurde auf der deutschen Sprachversion des Portals Anerkennung in Deutschland erstmals auch der direkte Zugang zur ZSBA über die E-Mail-Adresse **recognition@arbeitsagentur.de** kommuniziert, danach sukzessive auch auf den anderen Sprachversionen.[23] Nach knapp zwei Jahren Tätigkeit erhielt die ZSBA im Dezember 2021 schließlich einen eigenen Webauftritt bei der ZAV.[24] Dort wurden E-Mail-Adresse und Telefonnummer sowie der für die Beratung erforderliche Registrierungsbogen zum Abruf

23 Siehe **www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/zentrale-servicestelle-berufsanerkennung.php**, Mitteilung des Portals vom 20.05.2021 (Zugriff: 28.01.2022).

24 Nach einer Umgestaltung sind die deutschsprachige Seite und die englischsprachige Seite, die sich beide an die Fachkräfte im Ausland wenden, sowie eine Seite für Netzwerkpartner über die Einstiegsseite **www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/working-living-in-germany/zsba** abrufbar (Zugriff: 27.07.2023).

angeboten.[25] Die intensivierte Außenkommunikation verfolgte das Ziel, die Zahl der Kundinnen und Kunden in der Aufbauphase zu steigern (vgl. Kapitel 3.1.3), wurde von den Akteuren und Akteurinnen an den Schnittstellen jedoch unterschiedlich bewertet (vgl. Kapitel 3.3.2). Ein Onlineangebot der ZBSA zur Darstellung ihrer Tätigkeit war bereits im Konzept vom 3. September 2019 vorgesehen. Es sollte keine zusätzliche, öffentlich zugängliche Informationsplattform zu Anerkennungsfragen entstehen, sondern ein Angebot, das sich auf die Darstellung der eigenen Tätigkeit als Servicestelle beschränkt. Dadurch sollte eine Arbeitsteilung zwischen den bereits bestehenden Informations- und Beratungsangeboten sowie der neuen Servicestelle sichergestellt und Doppelarbeit vermieden werden. Der Webauftritt der ZSBA vermittelt – mit Stand 5. September 2022 – die Zuständigkeiten der anderen Schnittstellen und weist Kontaktmöglichkeiten zu der Hotline und den Portalen aus. Zugleich ist die Möglichkeit zur direkten Kontaktaufnahme auf der Seite mit einem Klick-Button „jetzt per E-Mail melden“ unter der Überschrift „Ihr erster Schritt zur Anerkennung“ prominent dargestellt.

Angesichts der Zielgruppe der ZSBA, die sich zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme im Ausland befindet und noch nicht über Deutschkenntnisse verfügen muss, sind herkunftssprachliche oder mindestens englischsprachige Informationen über den zentralen Ansprechpartner in Deutschland als sehr relevant einzuschätzen. Bei einer Webrecherche am 28. Januar 2022[26] fanden sich auf den Seiten verschiedener mit Migration, Anerkennung und/oder Fachkräftesicherung befasster Bundesministerien und -verwaltungen in vielen Fällen englischsprachige Hinweise auf die ZSBA. Allerdings fällt die heterogene Kommunikation der Einrichtung auf Englisch auf. So variierte zu diesem Zeitpunkt die englische Bezeichnung der ZSBA zwischen *Service Center*, *Central Advisory Service* und *Central Service Centre*, was die Wiedererkennbarkeit erschweren könnte.

Zu den Sprachen, in denen die ZSBA berät, liegen unterschiedliche Angaben vor. Nach Angaben der Teamleitung[27] von Anfang 2021 hätten viele Beratungsfachkräfte „selbst Migrationsbiografien und verfügen über entsprechende Sprachkenntnisse“. Neben Deutsch und Englisch könne die ZSBA auf zwölf weitere Beratungssprachen zurückgreifen, unter anderem Französisch, Spanisch, Portugiesisch, Serbisch, Türkisch und Arabisch. Auf der an die Zielgruppe gerichteten Webseite der ZSBA hieß es Mitte August 2022, „wir beraten Sie in insgesamt 11 Sprachen“.[28] Laut Quartalsbericht finden die Beratungen dagegen nur auf Deutsch und Englisch statt (vgl. QB 1/20, S. 9), was sich auch in Interviews mit ZSBA-Mitarbeitenden

25 Der Registrierungsbogen umfasste vier Seiten und konnte auf Deutsch und Englisch heruntergeladen werden. Abruf über die Seite **www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/working-living-in-germany/zsba/anerkennungsverfahren** oder direkt unter **www.arbeitsagentur.de/vor-ort/datei/registrierungsbogen-zsba_ba065972.pdf** (Zugriffe: 27.07.2023).

26 BA: „Service Center for Professional Recognition (ZSBA)“ – www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/professional-recognition (Zugriff: 28.01.2022, Seite mittlerweile gelöscht).
BMBF: „Central Advisory Service for the Recognition of Professional Qualifications (ZSBA)“ – **www.bmbf.de/bmbf/en/education/recognition-of-foreign-professional-qualifications/recognition-of-foreign-professional-qualifications_node.html**.
Bundesministerium für Wirtschaft und Klima: „Central Service Centre for the Recognition of Professional Qualifications“ – **www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/skilled-professionals.html**.
AA: Kein Hinweis auf ZSBA im englischsprachigen FAQ bei den Fragen in der Rubrik „Working and Living in Germany“, sondern auf das Portal Anerkennung in Deutschland und auf die BMBF Webseite „Recognition“, **www.auswaertiges-amt.de/en/visa-service/buergerservice/faq/-/606852?openAccordionId=item-606670-6-panel**. (Alle Zugriffe am 28.01.2022, alle Seiten wurden seitdem überarbeitet, Stand: 23.05.2023).

27 Gastbeitrag zum Newsletter vom Februar 2021, siehe **www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/aus-der-praxis-dominik-keindorf-zsba.php** (Zugriff 18.08.2022).

28 Siehe www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/content/1533767030783 (Zugriff 18.08.2022 – Seite mittlerweile gelöscht, Stand: 23.05.2023).

mit Blick auf die meisten Beratungen bestätigte. Seit Mitte 2021 gibt es die Möglichkeit, eine Dolmetscher-Hotline der BA zum Gespräch dazuzuschalten.

Abbildung 4: Institutionelle Anbindung und Organisation der ZSBA nach Umstrukturierung ZAV, ab 25. April 2022

Quelle: Darstellung des BIBB auf Grundlage einer von der ZAV am 26.09.2022 zur Verfügung gestellten Abbildung

Im Frühjahr 2022 nahm die BA eine interne Strukturreform vor. Seit dem 25. April 2022 sind die beiden Teams der ZSBA im Customer Center, vormals VWC, angesiedelt (Abbildung 4; QB 1/22). Dieses fungiert nun als erste Anlaufstelle für Einwanderungsinteressierte in Zusammenarbeit mit dem Portal Make it in Germany. Der IPS ist nunmehr Teil des Recruiting Centers (vgl. QB 1/22). Ratsuchende mit unspezifischen Anfragen werden laut Quartalsbericht nun „auf die virtuelle Eingangszone umgeleitet und in den Beratungs- und Vermittlungsteams erstberaten“. Sofern dort ein Anerkennungsanliegen identifiziert werde, erfolge die Überstellung an die ZSBA (vgl. QB 2/22).

Neben ZSBA-internen Qualitätssicherungsmaßnahmen wie Schulungen und Wissensmanagement gab es auch Maßnahmen der Qualitätskontrolle. So beauftragte der Bereich Internationales (INT 1) der Zentrale der BA das BA-eigene Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen (ZKM) mit einer telefonischen Befragung.[29]

3.1.2 Anzahl und Struktur der Kundinnen und Kunden

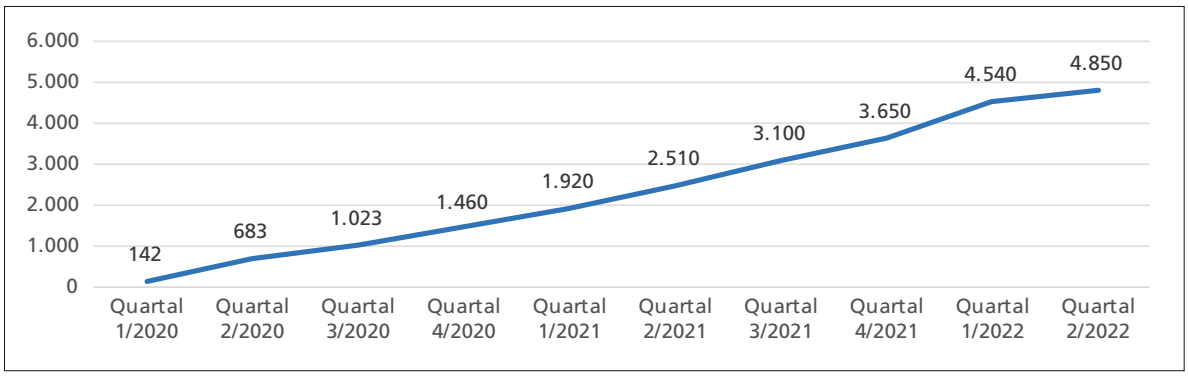
Anzahl – im aktuellen Bestand Registrierte und insgesamt Beratene

Die ZSBA weist in den Quartalsberichten Statistiken über die sich zu dem jeweiligen Quartalsende im Datenbestand befindenden Kundinnen und Kunden aus. Dabei werden im Datenbestand nur Personen geführt, die bereits als Kundin oder Kunde registriert wurden und

29 Nach einem Dokument des ZKM vom 19.10.2021 haben sich beispielsweise 55 Kundinnen und Kunden aus dem EU- und Nicht-EU-Ausland, die zum Thema Berufsanerkennung mit der ZSBA Kontakt hatten, an der Telefonbefragung Ende 2021 beteiligt.

aktuell in Betreuung sind, also nicht bereits abgemeldet wurden. Bis Mitte des Jahres 2022 wies dieser Bestand einen nahezu linearen Trend auf (vgl. Abbildung 5). Beginnend mit rund 140 Personen am letzten Tag des ersten Quartals 2020 bis 4.850 Personen zum 30. Juni 2022 war die Zahl der Kundinnen und Kunden, die sich in der Betreuung der ZSBA befinden, kontinuierlich gestiegen.

Abbildung 5: Entwicklung des Bestands an Kundinnen und Kunden der ZSBA



Erläuterung: Entwicklung der Anzahl der zum jeweiligen Quartalsende betreuten Kundinnen und Kunden der ZSBA, inkl. Zu- und Abgänge. Quelle: Quartalsberichte der BA. Darstellung des BIBB

In den Bestandsdaten ist berücksichtigt, dass Personen aus der Betreuung durch die ZSBA ausscheiden. Sie werden abgemeldet, wenn sie keine Betreuung mehr wünschen. Wie für einen Teil der abgemeldeten Personen bekannt ist, geschieht dies in der Regel entweder nach Erhalt eines Vollanerkennungsbescheids (28 %) oder wenn sie sich gegenüber der ZSBA auf mehrmalige Nachfrage per E-Mail nicht zurückmelden (38 %). Bei Letzteren bleibt dabei unklar, inwieweit sie die Anerkennung ihrer Berufsqualifikation weiterverfolgen. Die anderen werden aus diversen sonstigen Gründen abgemeldet (33 %).[30]

Anhand der gelieferten Individualdaten kann zudem grob abgeschätzt werden, wie viele Personen monatlich zur ZSBA neu hinzustoßen und wie viele aus der Beratung ausscheiden.[31] Monatlich werden seit der ersten Datenlieferung Mitte 2021 etwa 510 Personen als Kundinnen und Kunden neu bei der ZSBA registriert. Demgegenüber stehen etwa 310 Personen, die jeden Monat wieder aus dem Bestand der ZSBA ausscheiden. So ergibt sich ein monatlicher Zuwachs an Bestandskundinnen und -kunden von ca. 200 Personen. Im Juni 2022 hat erstmals die Anzahl der Abmeldungen die gleiche Größenordnung erzielt wie die der Anmeldungen, sodass der Bestand gegenüber dem Vormonat nahezu gleichblieb.

Gemäß der Individualdaten sind ca. 5.800 Personen im Zeitraum Juli 2021 bis Juni 2022 und davon etwa 3.100 allein im ersten Halbjahr 2022 zur ZSBA gelangt.

Neben der Entwicklung des Bestands an Kundinnen und Kunden ist die Gesamtzahl aller von der ZSBA seit Tätigkeitsbeginn betreuten Personen von Interesse. Wie in Kapitel 2.3 dargestellt, lagen anhand der Datenlieferungen nur für einen Teil dieser Gesamtzahl Individualdaten vor, zusammengenommen für 8.137 Personen. Zusätzlich lagen durch zwei Quartalsberichte Angaben vor, die darauf hindeuten, dass die tatsächliche Gesamtzahl etwa 1.500 bis

30 Unter sonstigen Gründen werden alle Personen gefasst, deren Antrag geringe Erfolgsaussichten hätte (7 %), die das erforderliche Deutschniveau nicht erreichen (5 %), aus persönlichen Gründen (2 %), finanziellen Gründen (1 %), einer Kombination aus diesen Gründen oder aus weiteren Gründen (18 %) ausscheiden. Diese Daten liegen aber nur für einen Teil aller abgemeldeten Personen vor (521 Personen, die zum 31. März oder 30. Juni 2022 abgemeldet werden sollten). Quelle: QB 1/22, QB 2/22.

31 Dazu wird die Zahl der neu hinzukommenden und abgemeldeten Kundinnen und Kunden ins Verhältnis zur abgelaufenen Zeit seit der ersten Datenlieferung gesetzt.

1.700 Personen mehr umfassen müsste (vgl. QB 2/21, QB 4/21).[32] Demzufolge wären zum Stichtag 30. Juni 2022 wahrscheinlich ca. 9.700 Kundinnen und Kunden insgesamt von der ZSBA betreut worden, auch wenn der Evaluation 16 Prozent weniger Kundinnen und Kunden zur genaueren Auswertung vorlagen. Zu diesen Personen können allerdings keine weiteren Angaben gemacht werden. Somit beruhen die nachfolgenden Angaben zu personenbezogenen Merkmalen auf den vorliegenden Daten zu 8.137 Personen und sind als Richtwerte für die Gesamtheit aller Kundinnen und Kunden zu verstehen.

Personenbezogene Merkmale der Kundinnen und Kunden

Die Kundinnen und Kunden der ZSBA waren zu 58 Prozent Männer und zu 42 Prozent Frauen (vgl. Tabelle 4). Sie waren zum Zeitpunkt der Aufnahme in VerBIS mit durchschnittlich 31 Jahren recht jung – Erwerbstätige in Deutschland waren 2017 ca. 44 Jahre alt (vgl. Statistisches Bundesamt 2018). 23 Prozent der Kundinnen und Kunden waren bis zu 25 Jahre alt, weitere 56 Prozent waren zwischen 26 und 35 Jahre alt. Älter als 45 Jahre waren gerade einmal fünf Prozent.

Sie stammten aus vielen verschiedenen Ländern. Insgesamt waren in den vorliegenden Daten Personen mit 147 verschiedenen Herkunftsländern erfasst. Der anteilsmäßig größte Teil kommt mit 16 Prozent aus der Türkei. Danach folgten Personen aus Syrien (8 %), Mexiko (7 %) und Iran (6 %). Die allermeisten Kundinnen und Kunden der ZSBA kamen aus einem Drittstaat (93 %), nur etwa sieben Prozent stammten aus der EU. In den häufigsten Fällen entsprach das Herkunftsland auch dem Staat, in dem die ausländische Berufsqualifikation erworben worden war.

Etwa ein Viertel der Kundinnen und Kunden hatte eine Qualifikation im Bereich der Humanmedizin (26 %) erworben, weitere zwölf Prozent stammten aus der Gesundheits- und Krankenpflege. Insgesamt besaßen mit etwa 56 Prozent mehr als die Hälfte einen medizinischen Gesundheitsberuf. Weitere vergleichsweise häufige Berufsbereiche, für die Kundinnen und Kunden eine Qualifikation mitbrachten, waren die Bereiche „Mechatronik, Energie und Elektronik“ (4 %) sowie „Maschinentechnik oder Fahrzeugtechnik“ (3 %). Bei einem Anteil von 17 Prozent der Kundinnen und Kunden war der Referenzberuf nicht geklärt.

32 Gemäß dieser Quartalsberichte wurden bis 30. Juni 2021 knapp 4.000 Personen insgesamt von der ZSBA betreut. Zum gleichen Zeitpunkt lagen gemäß gelieferter Individualdaten ca. 2.300 Personen als Kundinnen und Kunden vor. Bis 31. Dezember 2021 waren laut den Quartalsberichten knapp über 6.500 Personen als Kundinnen und Kunden registriert. Zum gleichen Zeitpunkt waren gemäß gelieferter Individualdaten knapp 5.000 Personen als Kundinnen und Kunden angemeldet.

Tabelle 4: Merkmale der Kundinnen und Kunden der ZSBA

Merkmal	Anteil
Geschlecht	
Weiblich	42%
Männlich	58%
Alter	
bis 25 Jahre	23%
26–35 Jahre	56%
36–45 Jahre	17%
46–55 Jahre	4%
56 Jahre und älter	1%
Herkunftsland	
Türkei	16%
Syrien	8%
Mexiko	7%
Iran	6%
Marokko	5%
Jordanien	4%
Tunesien	4%
Algerien	3%
Sonstiger Drittstaat	40%
EU	7%
Referenzberuf	
Arzt/Ärztin	26%
Gesundheits- und Krankenpfleger und -pflegerinnen bzw. Pflegefachleute	12%
Zahnarzt/-ärztin	4%
Apotheker/-in	3%
Physiotherapeut/-in	3%
Sonstiger medizinischer Gesundheitsberuf	8%
Beruf aus dem Bereich Mechatronik, Energie und Elektronik	4%
Beruf aus dem Bereich Maschinentechnik oder Fahrzeugtechnik	3%
Beruf aus den Bereichen Sprach-, Literatur-, Geistes-, Gesellschafts- oder Wirtschaftswissenschaften	2%
Sonstiger Beruf	18%
Referenzberuf nicht geklärt	17%

Erläuterung: Herkunftsland meint den derzeitigen bzw. ehemaligen Wohnort. Quelle: Individualdaten der BA, n = 8.137, Zeitraum: Februar 2020 bis Juni 2022, Berechnungen des BIBB

Einordnung der Zahlen beratener Kundinnen und Kunden anhand von Daten Dritter

Die ZSBA hat im bisherigen Tätigkeitszeitraum insgesamt ca. 9.700 Kundinnen und Kunden beraten, wobei sie sich im ersten Jahr noch im Aufbau befand. Allein im 1. Halbjahr 2022 sind rund 3.100 Personen neu zur ZSBA gelangt.

Im Vergleich zu den Zugriffen aus dem Ausland auf die relevanten Informationsportale der Bundesregierung sowie den Erstberatungen zum Thema Anerkennung kann das erstmal als eine verhaltene Zahl erscheinen. Beispielsweise verzeichnete das Portal Anerkennung in Deutschland im Jahr 2020 rund 1,8 Mio. Besuche aus dem Ausland, 2021 waren das 1,4 Mio. und im 1. Halbjahr 2022 rund 860.000 Besuche. Die Unterseite zur ZSBA verzeichnete im 1. Halbjahr 2022 rund 4.800 Zugriffe aus dem Ausland.[33] Das Portal Make it in Germany wies für seine Unterseite zum Anerkennungsverfahren jährlich steigende Klickzahlen auf, von ca. 37.000 im Jahr 2020 über knapp 41.000 im Jahr 2021 bis rund 22.000 bereits für die 1. Jahreshälfte 2022.[34] Die ALiD-Hotline hat im 1. Quartal 2022 rund 8.500 Beratungen zum Thema Anerkennung durchgeführt (vgl. Factsheet 1/22). 63 Prozent aller Anfragen an die Hotline kamen aus dem Ausland.

Die Zielgruppe der ZSBA unterscheidet sich allerdings deutlich von der Zielgruppe dieser Einrichtungen, die einer breiten Gruppe der potenziell an der Einwanderung nach Deutschland Interessierten eine erste Information und Beratung anbieten sollen. Die ZSBA soll hingegen Personen beraten, die nach einer Erstberatung ein Interesse an einer vertieften Beratung und Begleitung im Anerkennungsverfahren äußern. Demnach wäre für die Einordnung der Zahl der ZSBA-Kundinnen und -Kunden ein Blick auf die Antragszahlen auf Anerkennung und Zeugnisbewertung aus dem Ausland interessant.

2020 wurden rund 11.600 Anträge auf Anerkennung vom Ausland aus gestellt, 2021 waren es rund 15.000 Anträge aus dem Ausland.[35] Für eine Zeugnisbewertung wurden im Jahr 2020 insgesamt 28.700 Anträge gestellt, 2021 waren das 32.600 Anträge.[36] Wie viele dieser Anträge vom Ausland aus gestellt wurden, ist aber nicht bekannt, da der Wohnort der Antragstellenden statistisch nicht erfasst wird.

Einen Hinweis auf die Größenordnung, in der Anträge auf Anerkennung und Zeugnisbewertung aus dem Ausland gestellt werden, können die Daten zur Erwerbsmigration liefern. Im Rahmen der Erwerbsmigration aus Drittstaaten haben seit Inkrafttreten des FEG im März 2020 bis Dezember 2021 insgesamt rund 67.300 Personen erstmalig nach Einreise in das Bundesgebiet einen Aufenthaltstitel erhalten (vgl. Graf 2021, S. 17; Graf 2022, S. 14). Allerdings ist nur in rund 28.200 Fällen davon auszugehen, dass dem eine Anerkennung oder Zeugnis-

33 Zugriffszahlen des Portals Anerkennung in Deutschland. Zeitraum: 01.01.2020–30.06.2022. Berechnung des BIBB.

34 Zugriffszahlen der Unterseite „Anerkennungsverfahren" (**make-it-in-germany.com/de/arbeiten-in-deutschland/anerkennung/anerkennungsverfahren**) im Portal Make it in Germany. Zeitraum: 01.02.2020 –30.06.2022. Berechnung des BIBB.

35 Datenanfrage beim Statistischen Bundesamt vom 22.07.2022. Bundes- und Länderberufe zusammengenommen.

36 Datenanfrage bei der Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder vom 08.07.2022.

bewertung zugrunde liegen müsste.[37] Hinzu kommen rund 4.100 Personen, die im Rahmen der Anerkennung nach § 16d AufenthG eingereist sind (vgl. ebd. S. 14 und S. 10). Insgesamt müsste also in 32.300 Fällen eine Anerkennung oder Zeugnisbewertung der Einreise zugrunde liegen. Über im Rahmen der EU-Freizügigkeit hinzugezogene Anerkennungssuchende bzw. Antragstellende liegen keine Daten vor, da der Aufenthaltszweck für diese Personengruppe nicht erfasst wird.

Neben den Zahlen von Antragstellungen können Beratungszahlen von anderen Einrichtungen bei der Einordnung der Daten helfen, die ebenfalls anerkennungsinteressierte Fachkräfte aus dem Ausland beraten.[38] Dazu gehört vor allem das Projekt ProRecognition, das an zehn Auslandsstandorten Fachkräfte berät und begleitet. Hier wurden im Jahr 2020 rund 3.500 Personen beraten. 2021 waren das 5.000 und in der ersten Jahreshälfte des Jahres 2022 rund 3.200 Personen.[39] Das IQ Netzwerk berät zwar vorwiegend inländische Anerkennungsinteressierte, mitunter aber auch Personen mit ausländischem Wohnort. 2020 wurden etwa 4.700 Personen außerhalb Deutschlands in den Beratungsstellen von IQ beraten, 2021 etwa 5.100 Personen und im ersten Halbjahr 2022 bereits knapp 3.000 Personen.[40] Personen, deren Anliegen in der Zuständigkeit der ZSBA liegen, werden von den genannten Beratungseinrichtungen in der Regel direkt an die ZSBA verwiesen. Die ZSBA hat folglich hauptsächlich Personen beraten, die nicht zuvor von einer dieser Einrichtungen Hilfe erhalten haben. Es ergibt sich lediglich eine kleine Schnittmenge bei Personen, die von ProRecognition beraten und nur für eine Standortberatung an die ZSBA verwiesen werden (vgl. Kapitel 3.1.3).

Die Gesamtzahl der Kundinnen und Kunden der ZSBA in den Jahren 2020 und 2021 (ca. 6.600) entsprach von der Größenordnung her einem Fünftel aller Fachkräfte, für deren Einreise nach Deutschland in diesem Zeitraum eine Anerkennung oder Zeugnisbewertung erforderlich gewesen sein müsste (32.300). Gleichzeitig wurden ausländische Fachkräfte, die sich noch im Ausland befinden, in einem ähnlichen Umfang von ProRecognition und dem IQ Netzwerk beraten.

37 In anderen Fällen kann einem Aufenthaltstitel ein deutscher Abschluss zugrunde liegen, es gelten Sonderregelungen (z. B. Westbalkanregelung, Sonderregelung für IT-Fachkräfte, Au-pair) oder die Personen befanden sich bereits mit einer Duldung im Inland. Die Gleichwertigkeit eines Berufsbildungsabschlusses bzw. ein vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss ist erforderlich für die Erteilung des Aufenthaltstitels gemäß § 18a AufenthG (Fachkräfte mit Berufsausbildung), § 18b Absatz 1 (Fachkräfte mit akademischer Ausbildung), § 18b Absatz 2 (Blaue Karte EU), § 20 Absatz 1, 2, 3 Nr. 4 (Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung, akademischer Ausbildung und nach Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation). In einem Teil der Fälle dürfte für die Einreise ein Auszug aus der Datenbank anabin ausreichen, die Informationen zur Bewertung ausländischer Bildungsnachweise bereitstellt (**https://anabin.kmk.org**).

38 Für die Frage nach dem zentralen Ansprechpartner wurde hier nur die quantitative Beratungsleistung gegenübergestellt. Für die Frage der Effizienz, die nicht zum Evaluationsauftrag gehört, müssten auch der im Detail unterschiedliche Leistungsumfang (beispielsweise inwieweit eine Verfahrensbegleitung erfolgt oder nicht) sowie unterschiedliche Strukturen der Einrichtungen berücksichtigt werden, etwa die Übernahme u. a. von Netzwerkarbeit durch zentrale Stellen wie Landesnetzwerke oder die IQ Fachstellen.

39 Beratungsdaten von ProRecognition. Zeitraum 1. Februar 2020 bis 30. Juni 2022. Berechnungen des BIBB.

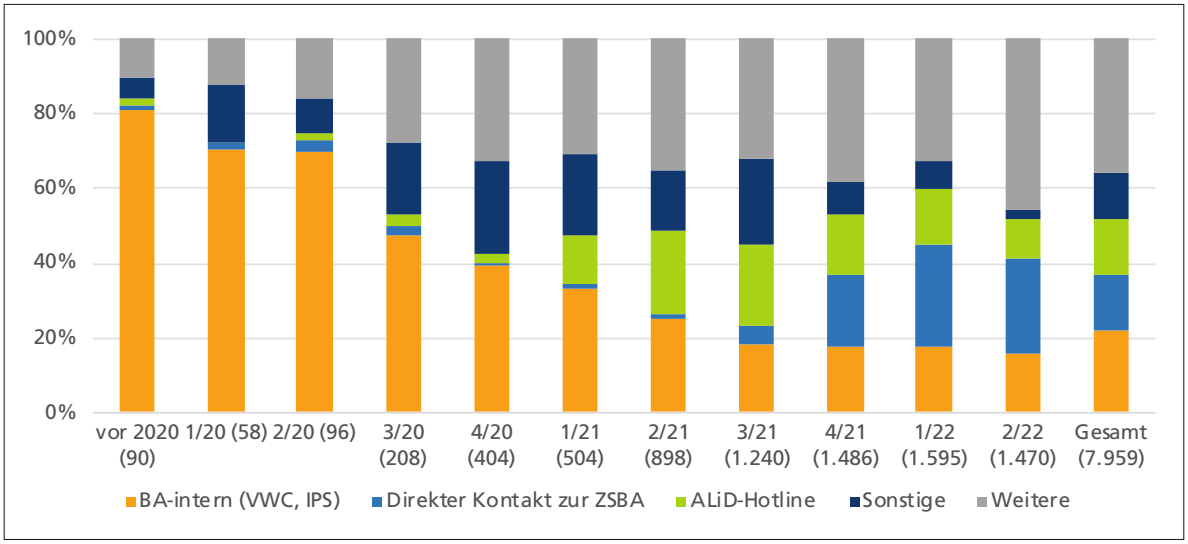
40 NIQ-Datenbank Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. Auswertungszeitraum: 01.01.2019–30.06.2022. Sonderauswertung der IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung zum Stichtag 15.07.2022. Berechnung der IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung und des BIBB.

3.1.3 Zugangskanäle

Zugangskanäle in den Individualdaten der ZSBA

Die Kundinnen und Kunden der ZSBA gelangten über verschiedene Zugangskanäle zur ZSBA. Über den Gesamtzeitraum betrachtet ist der Hauptzugangskanal zur ZSBA der BA-interne Zugang. 23 Prozent aller Kundinnen und Kunden erreichten die ZSBA über Weiterleitungen durch die ZAV-Organisationseinheiten VWC und IPS (vgl. Abbildung 6). ZSBA und IPS waren bis April 2022 dem VWC angegliedert (vgl. Kapitel 3.1.1). Diese Teilbereiche der BA wurden wiederum erreicht, nachdem Personen über das Portal Make it in Germany auf die BA aufmerksam wurden (VWC) oder über Rekrutierungsverfahren im Ausland (IPS). Am zweithäufigsten gelangten Personen via ALiD-Hotline und durch direkte Kontaktierung zur ZSBA (je 15 %). Bei der ALiD-Hotline erhalten die Anruferinnen und Anrufer zunächst grundsätzliche Informationen zur Anerkennung. Wenn sie dann Unterstützung für den Prozess erhalten möchten, werden sie an die ZSBA überstellt. Weitergeleitet werden zudem Anfragen, die das BAMF über den Anerkennungs-Finder des Portals Anerkennung in Deutschland erreichen, aber in der Zuständigkeit der ZSBA liegen. Auch unter der Kategorie „Sonstige“ (12 %) befanden sich sowohl Personen, die sich zunächst an die ALiD-Hotline gewandt hatten, dort die E-Mail-Adresse der ZSBA erhielten und die ZSBA im Anschluss eigenständig kontaktierten, als auch Personen, die die ZSBA direkt kontaktiert haben. Diese zwölf Prozent sind also eigentlich in unbekanntem Verhältnis der Hotline und den Direktkontakten zuzuordnen sowie weiteren sonstigen Zugangskanälen, die die Mailadresse der ZSBA bei entsprechenden Anfragen weitergeben. Damit könnten die Zugangskanäle ALiD-Hotline und Direktkontakte eine ebenso große Rolle spielen wie die BA-interne Weiterleitung. Weitere relevante Zugangskanäle waren zuständige Stellen (13 %), Rekrutierungsprojekte (7 %), ProRecognition-Standorte (5 %), IQ Beratungsstellen (4 %) und Visastellen (3 %).

Abbildung 6: Entwicklung ausgewählter Zugangskanäle der Kundinnen und Kunden der ZSBA



Erläuterung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden lediglich die häufigsten Zugangskanäle abgebildet. „Weitere“ Zugangskanäle umfassen zuständige Stellen, Rekrutierungsprojekte, ProRecognition-Standorte, IQ Beratungsstellen, Visastellen, Ausländerbehörden, ausländische Arbeitsverwaltungen und Personen ohne Angaben hierzu (vollständige Daten siehe Tabelle 9 im Anhang). Die Zeitachse wurde anhand der hinterlegten Aufnahmedaten in VerBIS erstellt, die im Regelfall – aber nicht immer – den Beginn der ZSBA-Betreuung markiert. Die X-Achse enthält die Quartale und in Klammern die Anzahl der Personen. Quelle: Individualdaten der BA, n = 7.959. Berechnungen des BIBB

Über welche Zugangskanäle die ZSBA erreicht wurde, hat sich im Laufe des Betrachtungszeitraums verändert. Auch wenn die Anzahl der vorliegenden Fälle (in Abbildung 6 in Klammern dargestellt, vgl. Tabelle 9 im Anhang) der ersten Quartale noch relativ gering ist, zeigt sich, dass anfänglich mit etwa 70 Prozent ein sehr großer Anteil der Kundinnen und Kunden über die BA-internen Kanäle zur ZSBA weitergeleitet wurde. Dies deckt sich mit Beschreibungen aus den ersten Quartalsberichten (vgl. QB 1/20, QB 2/20). Dieser Anteil nahm in den vergangenen Quartalen immer weiter ab und betrug im zweiten Quartal 2022 nur noch 16 Prozent.[41] Dagegen mussten die Schnittstellen zu anderen Kanälen wie die ALiD-Hotline erst aufgebaut und etabliert werden. Während anfänglich nur zwei Prozent via Hotline (und zusätzlich ein nicht genau zu beziffernder Teil der Sonstigen-Fälle) zur ZSBA gelangten, nahm dieser zwischenzeitlich auf über 20 Prozent zu, machte Mitte 2022 aber nur noch elf Prozent aus. Die Direktkontakte waren lange Zeit innerhalb der Kategorie „Sonstige“ erfasst.[42] Erst durch Ausweisung dieser Fälle in eine eigene Kategorie Ende 2021 wird deutlich, wie relevant diese Form der Kontaktaufnahme zu diesem Zeitpunkt war. Sie machte mit zuletzt 26 Prozent im 2. Quartal 2022 den größten Anteil aus.

Aufgrund von vorher nicht absehbaren Rahmenbedingungen hatte die ZSBA in der Aufbauphase zunächst weniger Kundinnen und Kunden als erwartet: Nach Einführung der neuen Servicestelle und der breit angelegten Kommunikation zum FEG wären bereits in den ersten Monaten größere Kundenzahlen zu erwarten gewesen. Allerdings setzte zeitgleich mit der Arbeitsaufnahme der ZSBA die Covid-19-Pandemie ein, was diese Entwicklung gebremst haben könnte. Ein Faktor, der in jedem Fall zu einer verringerten Nachfrage geführt hat, ist, dass auch nach der Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung mit dem BAMF zunächst noch recht wenige Anfragen über die ALiD-Hotline verzeichnet wurden (vgl. Tabelle 9 im Anhang). Um dennoch die vorgesehene[43] Beratung zu leisten, wurden auch Personen von BA-internen Zugangskanälen beraten und die in Kapitel 3.1.1 beschriebenen Maßnahmen zur Erhöhung der Sichtbarkeit ergriffen. Bei dem Ausweichen auf eine andere Zielgruppe handelt es sich somit um eine angemessene Abweichung vom Konzept, das aufgrund äußerer Umstände (noch) nicht im geplanten Umfang verfolgt werden konnte.

Zugangskanäle und regionale Verteilung

Für einen bundesweit zentralen Ansprechpartner ist auch relevant, inwieweit – neben den überregional agierenden Zugangskanälen – auch zuleitende Stellen aus dem gesamten Bundesgebiet Personen an ihn verweisen. So wäre eine Betrachtung der regionalen Verteilung derjenigen Zugangskanäle interessant, die in Deutschland lokal oder regional angesiedelt sind – wie zuständige Stellen, IQ Beratungsstellen oder Ausländerbehörden. Diese Information ist den Daten jedoch nicht zu entnehmen. Lediglich bei den zuständigen Stellen ist ein regionaler Bezug erkennbar, allerdings nicht in quantitativ auswertbarer Form. Was dagegen in den Daten der BA vorliegt, ist ein Merkmal der „Zielregion zur Arbeitsaufnahme“, d. h., in welcher Region

41 Zu berücksichtigen ist hier, dass gerade bei dem Zugangskanal „BA-intern“ unklar ist, ob die Personen wirklich bereits im jeweiligen Quartal zur ZSBA gelangt sind oder erst zu einem späteren Zeitpunkt. Denn nicht der Betreuungsbeginn, sondern nur die Aufnahme in VerBIS wird dokumentiert. Personen mit diesem Zugangskanal sind zum Teil schon vor der Weiterleitung an die ZSBA in VerBIS aufgenommen worden.

42 Vereinzelt liegen Daten über Personen vor, die bereits in den ersten Quartalen über diesen Zugangskanal aufgenommen worden sind.

43 Die Verwaltungsvereinbarung von 2019 sieht in § 2 Absatz 5 vor: „Mit der Durchführung der Aufgaben ist am 01. Februar 2020 zu beginnen. Soweit die technischen oder personellen Voraussetzungen für die Vorprüfung und Weiterleitung der Antragsunterlagen durch die Servicestelle zum 1. Februar 2020 noch nicht gegeben sind, soll diese Aufgabe als ein wesentliches Alleinstellungsmerkmal der Servicestelle spätestens ab 1. August 2020 durchgeführt werden.“

die Kundinnen und Kunden arbeiten wollen. Die Zielregion wird im Laufe der Fallbetreuung eingetragen und kann sowohl ein Beratungsergebnis sein, als auch dem bereits bestehenden Wunsch der Person entsprechen oder mit einem Arbeitgeberkontakt bzw. Rekrutierungsprojekt zu tun haben. Die Daten deuten darauf hin, dass es Bezüge zwischen dem Zugangskanal einer Person in die ZSBA und der Zielregion gibt.

Für nahezu die Hälfte aller Kundinnen und Kunden, 3.840 Personen, enthalten die Individualdaten Angaben sowohl zur Zielregion zur Arbeitsaufnahme innerhalb Deutschlands (Bundesland) als auch zum Zugangskanal. Nahezu die Hälfte von ihnen (47 %) hatte als Zielregion das Land Nordrhein-Westfalen. Das ist ein deutlich höherer Anteil als es beispielsweise nach dem Königsteiner Schlüssel zu erwarten gewesen wäre, nach dem 21 Prozent auf Nordrhein-Westfalen entfallen (vgl. Tabelle 5 und Tabelle 10 im Anhang).[44] Nordrhein-Westfalen ist bei allen Zugangskanälen überrepräsentiert,[45] wenn auch unterschiedlich stark: Bei den beiden überregionalen Zugangskanälen ALiD-Hotline und Visastellen, die nicht per se einen Bezug zu einer Region in Deutschland aufweisen, gehen 31 Prozent und 34 Prozent nach Nordrhein-Westfalen. Bei den lokal oder regional organisierten Ausländerbehörden und zuständigen Stellen sind es mit 48 Prozent und 82 Prozent[46] deutlich mehr.

In welchem Maße die Region des Zugangskanals und die Zielregion letztlich übereinstimmen und inwieweit möglicherweise eine besonders enge Vernetzung zwischen ZSBA und einzelnen Institutionen auf regionaler Ebene zu höheren Anteilen bei der Zielregion führt, lässt sich aus den Daten nicht ermitteln. Die Quartalsberichte weisen auf „vielfältige“ Gründe für die Verteilung nach Ländern hin (bspw. Q1/22). Angesichts der Vorbehalte mancher zuständiger Stellen hinsichtlich der Transparenz der Standortberatung (vgl. Kapitel 3.2.1) empfiehlt es sich, die regionale Verteilung künftig weiter im Blick zu behalten.

44 Der Königsteiner Schlüssel ist ein für den Asylbereich berechneter Wert, der sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Bundesländer zusammensetzt (vgl. **www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html** Zugriff: 25.05.2023). Auch wenn sich der Schlüssel auf eine andere Zielgruppe bezieht und nicht die spezifische Arbeitsmarktsituation berücksichtigt (vgl. Brücker u. a. (2022)), bietet er zumindest einen objektiven Vergleichsrahmen.

45 Auch wenn man nur das Merkmal, ob eine Standortberatung erfolgte, betrachtet, bleibt Nordrhein-Westfalen die Haupt-Zielregion: für 56 Prozent derjenigen, die eine Standortberatung erhielten, und für 31 Prozent derjenigen ohne Standortberatung.

46 Im Evaluationsprozess wurde deutlich, dass nach Erfahrung der ZSBA/BA nur eine zuständige Stelle intensiv die Möglichkeit nutzt, an sie zu verweisen, und dass diese sich in Nordrhein-Westfalen befindet. Andere zuständige Stellen könnten es ebenso handhaben, nutzten die Möglichkeit aber nur vereinzelt oder in nicht messbarer Weise. Wenn aus einer Region an die ZSBA verwiesen werde, sei die Person dort schon vorstellig geworden, weil sie die Zielregion eigenständig gewählt habe. Eine „Umberatung“ in ein anderes Bundesland gebe es daher eher in Ausnahmefällen.

Tabelle 5: Ausgewählte Zugangskanäle und Zielregion der Kundinnen und Kunden der ZSBA

	Zugangskanal							
Bundesland der Zielregion	Ausländerbehörden	ALiD-Hotline	IQ Beratungsstellen	Rekrutierungsprojekte	Visastellen	Zuständige Stellen	Gesamt	*Zum Vergleich: Königsteiner Schlüssel*
BW	5%	15%	7%	8%	16%	5%	11 %	*13%*
BY	20%	14%	5%	20%	11%	3%	11 %	*16%*
BE	8%	8%	7%	22%	11%	3%	7 %	*5%*
BB	0%	1%	0%	4%	1%	0%	1 %	*3%*
HB	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0 %	*1%*
HH	0%	4%	6%	1%	0%	1%	2 %	*3%*
HE	5%	6%	4%	1%	2%	1%	4 %	*7%*
MV	5%	3%	3%	1%	0%	1%	2 %	*2%*
NI	3%	8%	5%	1%	15%	2%	6 %	*9%*
NW	48%	31%	50%	28%	34%	82%	47 %	*21%*
RP	5%	3%	4%	0%	3%	1%	3 %	*5%*
SL	0%	0%	0%	13%	0%	0%	2 %	*1%*
SN	0%	2%	1%	0%	1%	0%	2 %	*5%*
ST	0%	1%	4%	0%	2%	0%	1 %	*3%*
SH	3%	3%	3%	0%	1%	0%	1 %	*3%*
TH	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0 %	*3%*
Gesamt (Anzahl)	100 % (n = 40)	100 % (n = 424)	100 % (n = 156)	100 % (n = 438)	100 % (n = 88)	100 % (n = 747)	100 % (n = 3.840)	*100%*

Quelle: Individualdaten der BA, n = 3.840 (vollständige Daten siehe Tabelle 10 im Anhang). Königsteiner Schlüssel 2018 (BAnz AT 06.11.2018 B4). Berechnungen des BIBB

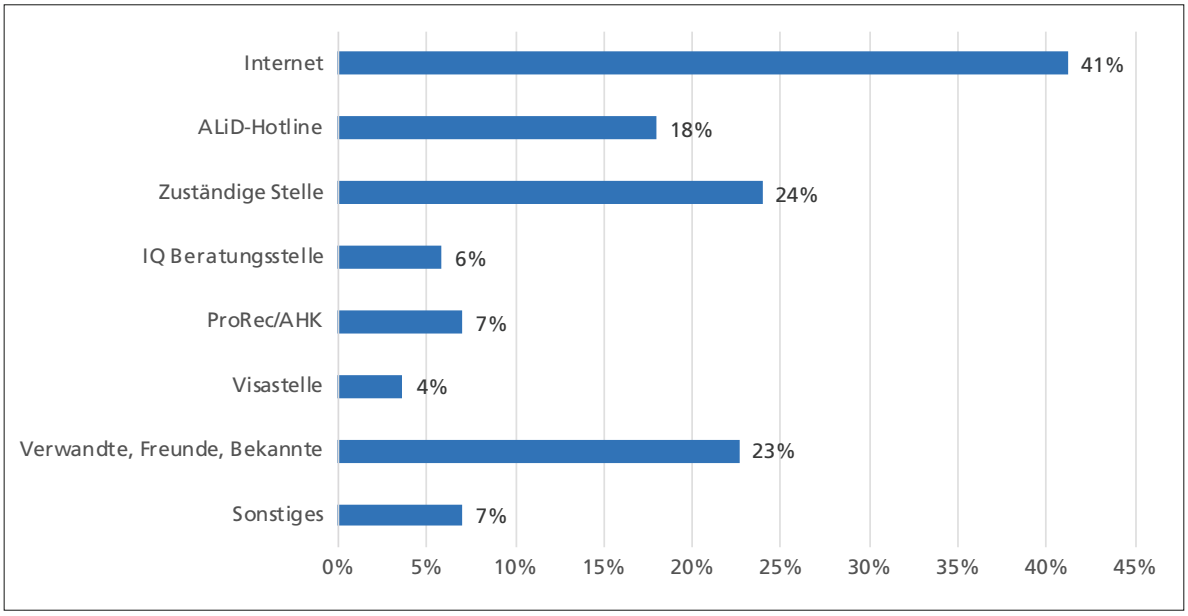
Zugangskanäle aus Sicht der Kundinnen und Kunden

Die Zugangskanäle wurden auch in der durch die Evaluation durchgeführten Onlinebefragung der Kundinnen und Kunden in den Blick genommen. Zunächst wurde unterschieden zwischen Personen, die die ZSBA selbst kontaktierten, und zwischen Personen, die von der ZSBA angeschrieben wurden. 17 Prozent der Teilnehmenden gaben an, dass der Kontakt durch die ZSBA erfolgte. Diese Personen waren wahrscheinlich größtenteils BA-intern weitergeleitet worden. 80 Prozent gaben an, die ZSBA selbst kontaktiert zu haben.[47] Bei ihnen wurde genauer nachgefragt, wie sie denn von der ZSBA erfahren haben. Hier waren Mehrfachantworten möglich. Insbesondere durch das Internet (41 %), die jeweilige zuständige Stelle (24 %) und persönliche Kontakte (23 %), aber auch die ALiD-Hotline (18 %) hatten Anerkennungsinteressierte von der Möglichkeit, sich von der ZSBA beraten zu lassen, erfahren (vgl. Abbildung 7). Es zeigt sich, dass insbesondere das Internet eine wichtige Rolle beim Zugang zur ZSBA spielte. Dabei hatte die ZSBA lange keinen eigenen Webauftritt. Die Personen, die über das Internet von der ZSBA

47 Drei Prozent machten keine Angaben.

erfahren haben, gaben zu 46 Prozent an, über das Portal Make it in Germany und zu 35 Prozent über Anerkennung in Deutschland von ihr erfahren zu haben (nicht abgebildet).[48] Zudem fällt auf, dass die zuständigen Stellen mit 24 Prozent relativ häufig genannt wurden, während sie als Zugangskanal in den VerBIS-Daten nur mit 13 Prozent vertreten waren. Wahrscheinlich werden manche zwar von der zuständigen Stelle auf die ZSBA aufmerksam gemacht, kontaktieren anschließend aber eigenständig die ZSBA.

Abbildung 7: „Wie haben Sie von der ZSBA erfahren?" (Mehrfachantwort)



Quelle: Onlinebefragung der Kundinnen und Kunden 2022, n = 665. Berechnungen des BIBB.

Verweise von den Schnittstellen an die ZSBA

Bei der ZSBA werden die Ratsuchenden erst erfasst, wenn sie als Kundinnen und Kunden in VerBIS aufgenommen werden. Was dagegen die Gesamtzahl der Personen angeht, die von den Schnittstellen an die ZSBA verwiesen wurden bzw. sich selbst an die ZSBA wandten, liegen keine Daten vor. Bei der ALiD-Hotline, Anerkennung in Deutschland und ProRecognition werden nur die Weiterleitungen im Rahmen der vereinbarten Überstellungsabläufe dokumentiert. Die Fälle, in denen die Anerkennungsinteressierten auf die ZSBA verwiesen werden und beispielsweise deren E-Mail-Adresse mitgeteilt bekommen, werden hingegen nicht dokumentiert. Auch die zuständigen Stellen und IQ Teilprojekte erfassen nicht, wie viele Personen sie an die ZSBA verweisen.

Die Daten von ALiD und ProRecognition geben einen Eindruck von der Funktionsweise der Zugangskanäle. Von der ALiD-Hotline wurden bis zum 30. Juni 2022 insgesamt 3.573 Ratsuchende an die ZSBA weitergeleitet, die sich im Ausland befanden und eine vertiefte Beratung bzw. Begleitung im Anerkennungsverfahren benötigten: 3.254 per E-Mail und 319 per Telefon. Die Weiterleitungen per E-Mail beziehen sich auf die Weiterleitung von Anfragen aus dem neuen Kontaktformular von Anerkennung in Deutschland.[49] Von über das neue Formular eingehenden E-Mail-Anfragen wurden monatlich im Durchschnitt 29 Prozent, in der Summe 3.254 E-Mails, an die ZSBA weitergeleitet. Bei anderen Anfragen kann ggf. auf die ZSBA

48 Zwölf Prozent gaben „andere Webseite" an, sieben Prozent machten keine Angabe.
49 Erfasst wurde die Weiterleitung über das neue Kontaktformular von Anerkennung in Deutschland seit Februar 2021 und telefonische Überstellung seit Dezember 2020.

verwiesen werden, aus Datenschutzgründen erfolgt jedoch keine Weiterleitung. Im Bereich der Telefonie wurden von rund 13.200 durchgeführten Beratungen mit Personen, die als zur Zielgruppe der ZSBA gehörig identifiziert wurden, nur zwei Prozent (319 Personen) an die ZSBA durchgestellt. Bei weiteren zwei Prozent wurde eine Weiterleitung versucht, die ZSBA aber nicht direkt erreicht, und in 96 Prozent der Beratungen war die Weiterleitung seitens der Anerkennungsinteressierten nicht gewünscht.[50] Der Wunsch, nicht zur ZSBA weitergeleitet zu werden, liegt gemäß ALiD-Hotline u. a. darin begründet, dass Personen mit guter Vorbereitung der Antragsunterlagen direkt mit ihrer zuständigen Stelle sprechen wollen. Andere Personen wollen erst später mit der ZSBA kommunizieren, da sie über die Informationen der Hotline erst nachdenken wollen, gerade keine Zeit für ein längeres Telefonat haben oder derzeit keinen Bedarf für eine Verfahrensbegleitung sehen.

Von ProRecognition werden die Beratenen an die ZSBA weitergeleitet, wenn eine Standortberatung erforderlich ist. Im Zeitraum vom 1. Februar 2020 bis zum 30. Juni 2022 wurden insgesamt 311 Personen an die ZSBA weitergeleitet. Die Weiterleitungszahlen haben sich von 68 im Jahr 2020 auf 116 im Jahr 2021 fast verdoppelt, und in der 1. Jahreshälfte 2022 wurden bereits 127 Fachkräfte an die ZSBA weitergeleitet. 59 Prozent der Weiterleitungen entfielen dabei auf einen Standort, während andere Standorte deutlich weniger weitergeleitet haben. Insgesamt wurden drei Prozent aller Beratenen im benannten Zeitraum an die ZSBA weitergeleitet.[51]

Aus den vorliegenden Daten wird ersichtlich, dass nur ein Teil der Ratsuchenden an die ZSBA weitergeleitet wird. Das liegt vor allem an der Definition der Zielgruppe der ZSBA und den Vereinbarungen zwischen den Akteuren. Laut Schnittstellenkonzepten bzw. entsprechenden Vereinbarungen werden die Ratsuchenden, die sich noch im Ausland befinden und eine weiterführende Beratung zum Thema Anerkennung bzw. eine Begleitung im Anerkennungsprozess benötigen, an die ZSBA verwiesen. Beratungsstellen wie IQ und ProRecognition verweisen an die ZSBA, wenn die Fachkraft noch keinen Bezug zu einer konkreten Region hat und eine Standortberatung benötigt.[52] Somit werden keine parallelen Angebote geschaffen, sondern die bestehenden Beratungsangebote werden durch die ZSBA ergänzt: An die Erstberatung bei der ALiD-Hotline kann eine vertiefte Beratung und Begleitung durch die ZSBA anknüpfen und die Anfragenden bei IQ und ProRecognition, die noch keine Standortwahl getroffen haben, erhalten eine Standortberatung. Auch den Visastellen müsste die ZSBA durch die Aufnahme ins Visumshandbuch und Information in verschiedenen Austauschformaten bekannt sein. Sie verweisen beispielsweise an die ZSBA, wenn ihre Antragstellenden im Anerkennungsverfahren auf Herausforderungen stoßen, zum Beispiel beim Nachweis der örtlichen Zuständigkeit oder Vorliegen eines Defizitbescheides, der die festgestellten Unterschiede zwischen der deutschen und der Herkunftsausbildung benennt. Einige Visastellen verweisen mittlerweile auf ihren Webseiten explizit an die ZSBA, andere auf Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland, wo die ZSBA ebenfalls dargestellt ist. Zum Teil verweisen auch (zentrale) Ausländerbehörden an die ZSBA, wenn sich ausländische Fachkräfte fälschlicherweise an sie wenden oder wenn ein Standortvermerk benötigt wird. Weitere Akteure wie Goethe-Institute oder UBAconnect, die zum Thema Anerkennung angefragt werden, verweisen für eine Beratung an

50 Ein Teil dieser Fälle wurde mit Einverständnis der Ratsuchenden via Ticket an die ZSBA weitergeleitet. Insgesamt wurden im betrachteten Zeitraum 202 Tickets an die ZSBA weitergeleitet. Daten der ALiD-Hotline zur Weiterleitung an die ZSBA. Zeitraum 1. Juni 2020 bis 30. Juni 2022. Berechnung des BIBB.

51 Beratungsdaten von ProRecognition. Zeitraum 1. Februar 2020 bis 30. Juni 2022. Berechnungen des BIBB.

52 So wie bei ProRecognition wurde auch bei IQ von unterschiedlich vielen Verweisen von einzelnen Teilprojekten an die ZSBA berichtet, da diese je nach Region und Projekteigenschaften unterschiedlich viele Anfragen aus dem Ausland bekommen (zum Umfang der Zusammenarbeit mit IQ vgl. Kapitel 3.3.2).

Make it in Germany, die ALiD-Hotline oder an Anerkennung in Deutschland mit Verweis auf die Möglichkeit einer vertieften Beratung durch die ZSBA.

Ursprünglich sollte die ALiD-Hotline den zentralen Eingangskanal zur ZSBA bilden und eine Trichter- und Filterfunktion ausüben, damit nur die tatsächliche Zielgruppe an die ZSBA gelangt. Auf den Informationsportalen wurde die ZSBA daher zunächst ohne direkte Kontaktmöglichkeit dargestellt (vgl. Kapitel 3.1.1). Jedoch erfolgte die Weiterleitung von der Hotline bis Ende 2020 nicht im erwarteten Umfang (vgl. Abbildung 6). Um die Zahl der Kundinnen und Kunden zu steigern, wurde den Akteuren an den wichtigen Zugangskanälen bereits im Frühjahr 2020 eine direkte E-Mail-Adresse bekanntgegeben. Im 1. Quartal 2021 wurden von der BA zudem Marketingaktivitäten eingeleitet (Platzierung der E-Mail-Adresse auf Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland, Erstellung eines Erklärfilms, Bewerbung via Social Media) und Kontakte zu weiteren Akteuren wie Goethe-Instituten und Botschaften zur Gewinnung weiterer Kundinnen und Kunden forciert. Zudem wurde die ZSBA systematisch in IPS-Rekrutierungsprojekte eingebunden, indem sie nun die Teilnehmenden berät und bei der Zusammenstellung der Unterlagen unterstützt (vgl. QB 1/21).[53] Für die Weiterleitung von der Hotline an die ZSBA wurden weitere Absprachen getroffen: Zum 1. Dezember 2020 wurde eine spezielle Rufnummer eingerichtet, die eine direkte „warme“ Übergabe von der Hotline per Telefon ermöglicht, und ein Ticket-System, welches diesen Prozess unterstützt. Im Februar 2021 wurde das Kontaktformular im Anerkennungs-Finder auf Anerkennung in Deutschland angepasst. Damit kann die Hotline Anfragen potenzieller ZSBA-Kundinnen und -Kunden schneller identifizieren und innerhalb von 48 Stunden an die ZSBA weiterleiten. Ihre Nachricht enthält dann auch schon die im Anerkennungs-Finder eingegebenen Daten wie den derzeitigen Aufenthaltsort, den Referenzberuf und die Kategorie des Herkunftslandes (EU oder Drittstaat).

Mit anderen Akteuren wurden wiederum andere Weiterleitungsprozesse vereinbart: Dazu gab es mit jedem IQ Landesnetzwerk eigene Absprachen, und es wurden sehr unterschiedliche Überstellungsprozesse vereinbart (via Cloud, Web-App, Verweis auf die E-Mail mit gleichzeitiger Weitergabe der Kontaktdaten an die ZSBA etc.). ProRecognition sendet den Registrierungsbogen, den Lebenslauf und eine Excel-Tabelle für jede Fachkraft einzeln an die ZSBA und bittet um Rücksendung der Tabelle mit den Angaben zur Standortberatung. Die Vereinbarung und Handhabung von diesen unterschiedlichen Überstellungsprozessen und das entsprechende Wissensmanagement sind aufwendig und stellen „eine der Hauptherausforderungen neben der Komplexität des Anerkennungsverfahrens an sich“ dar (ID01; vgl. hierzu auch Kapitel 3.3.2).

Die Akteure an den Zugangskanälen, die einen regelmäßigen Kontakt mit der ZSBA haben, berichten von einem „sehr engagierten, kurzfristigen und verbindlichen Austausch“ (ID32) sowie vertrauensvoller Zusammenarbeit. Die Weiterleitung an die ZSBA funktioniere gut, die Akteure äußerten jedoch zum Teil, dass sie nicht sicherstellen können, inwiefern die Ratsuchenden bei Verweis an die ZSBA dort tatsächlich ankommen und eine vertiefte Beratung erhalten. Zum Teil gab es Rückmeldungen, dass dies nicht immer der Fall sei und die Ratsuchenden sich nach Verweis an die ZSBA erneut an die jeweiligen Akteure wenden. Auch die Daten weisen eine gewisse Differenz aus: Beispielsweise wurden bis zum 30. Juni 2022 knapp 3.600 Anerkennungsinteressierte von der ALiD-Hotline an die ZSBA weitergeleitet. In den vorliegenden

53 Zu weiteren Marketingaktivitäten gehören die Onlineplatzierung im Visa-Navigator des Auswärtigen Amtes und auf weiteren relevanten Seiten, die Veröffentlichung eines Erklärfilms im 3. Quartal 2021, die Fertigstellung eines Merkblatts in mehreren Sprachen und einer Präsentation zur Weitergabe an die ausländischen Arbeitsverwaltungen und andere Akteure sowie die Veröffentlichung einer Landing-Page der ZSBA im 4. Quartal 2021. Zudem wird eine Werbekampagne in ausgewählten Drittstaaten vorbereitet (vgl. QB 2/21, S. 14f.; QB 3/21, S. 14f.; QB 4/21, S. 12).

Individualdaten sind jedoch nur knapp 1.200 ZBSA-Kundinnen und -Kunden mit dem entsprechenden Zugangskanal enthalten (vgl. Tabelle 9 im Anhang).[54] Um den Zugang zur ZSBA möglichst gut zu gestalten, wurden in Zusammenarbeit mit einzelnen Akteuren Maßnahmen ergriffen; zum Beispiel wurde ein regelmäßiger Austausch mit der ALiD-Hotline und Anerkennung in Deutschland initiiert, die Möglichkeit der telefonischen Weiterleitung von der Hotline geschaffen, ein Workshop mit IQ Teilprojekten durchgeführt (Juni 2021) und eine Anlage zum Schnittstellenkonzept erarbeitet (Januar 2022), die verschiedene Optionen aufzeigt, wie ein Verweis an die ZSBA gut gestaltet werden kann.

Optimierungspotenzial aus Sicht der Schnittstellen

Mehrere Akteure äußerten, dass für die gute Funktion der Zugangswege zur ZSBA ein regelmäßiger Austausch und Informationen über die Zugänge zur ZSBA wichtig seien. Zudem sollten der Registrierungsbogen vereinfacht und die Datenschutzanforderungen unter den Akteuren vereinheitlicht werden, damit sich die Ratsuchenden auf den unterschiedlichen Wegen zur ZSBA gut aufgehoben fühlen und der Verweis an eine weitere Stelle nicht als abweisend empfunden wird, sondern als verbindlich, um „mit ihnen zusammen an der Anerkennung und an der Einreise nach Deutschland zu arbeiten“ (ID35). Dass das Ausfüllen des Registrierungsbogens zumindest nicht ganz einfach ist, legt ein Hinweis im Schnittstellenkonzept mit IQ nahe, wonach die IQ Beratung bei Bedarf im Einzelfall beim Ausfüllen unterstützen könne[55]. Die Kommunikation nach außen sollte verbessert werden, indem überall die gleichen Kontaktmöglichkeiten kommuniziert werden und die detaillierten Informationen über die ZSBA in mehreren Sprachen verfügbar sind. Die Darstellung der ZSBA im Internet entsprach zum Zeitpunkt der Interviews laut mehreren Akteuren diesen Anforderungen nicht. Einige Akteure, zum Beispiel die Visastellen und manche zuständigen Stellen (vgl. Kapitel 3.2.1), wünschen sich konkrete Informationen zur ZSBA, zu ihren Aufgaben, Kontaktmöglichkeiten, Bearbeitungszeiten der Anfragen (u. a. zur Weitergabe an die Ratsuchenden und Veröffentlichung auf den Webseiten) sowie konkrete Beispiele guter Zusammenarbeit.

Insgesamt empfinden es die Akteure an den Zugangskanälen als schwierig, von der ZSBA als einem zentralen Ansprechpartner zu sprechen, da die ZSBA anfangs „relativ anonym“ aufgetreten (ID32) und dementsprechend bei der Zielgruppe oft unbekannt sei oder falschen Institutionen zugeordnet werde (ID27, 28, 32, 37). Auch in Bezug auf den Zugangsweg zur ZSBA bleibe die ALiD-Hotline die zentrale Anlaufstelle. Zwischen den Anlaufstellen nach Anliegen zu differenzieren, sei in der Kommunikation schwierig und könne auch für die Ratsuchenden verwirrend sein (ID27, 29, 37).

Um als zentraler Ansprechpartner für Anerkennungsinteressierte im Ausland zu fungieren, müsse die ZSBA laut den Schnittstellen im Ausland bekannter und besser zugänglich sein. Dies wurde mit den Marketingaktivitäten angestrebt, die sich in steigenden Zahlen insbesondere bei Direktanfragen auswirken. Laut den befragten Akteuren an den Schnittstellen sei hier weiterhin eine gute Abstimmung in Bezug auf die Kommunikation wichtig, wie dies beispielsweise im Jour fixe mit der ALiD-Hotline und Anerkennung in Deutschland geschieht.

Die steigenden Beratungsquantitäten wurden immer mehr zum Thema. Kamen im Juni 2021 auf eine Beratungsfachkraft 105 Kundinnen und Kunden, die gleichzeitig betreut wurden, waren das im Juni 2022 bereits knapp 200 Kundinnen und Kunden (vgl. QB 2/22, S. 5). Mitte 2022 wurde die steigende Beratungsquantität in der ZSBA bzw. der ZAV als „die größte

54 Unter den knapp 1.000 Sonstigen sind zum Teil auch Personen enthalten, die von der ALiD-Hotline an die ZSBA verwiesen wurden.

55 Quelle: Anlage zum Schnittstellenkonzept mit IQ vom Januar 2022.

Herausforderung“ (ID44) betrachtet: „[…] das ist jetzt schon eine Zahl wo wir merken, da kommen wir an eine obere Grenze“ (ID41). Die ZSBA sei zwar noch nicht an eine absolute Belastungsgrenze angekommen, es müsse aber immer mehr die Effizienz in den Vordergrund gestellt werden, um gleichzeitig eine gute Qualität der Beratung zu gewährleisten. Dies erfolge aktuell vor allem durch Zurückgreifen auf das Wissensmanagement und Bündelung der Aufgaben im Rahmen der Rekrutierungsprojekte der BA, müsste in Zukunft aber mit Blick auf die Kapazitäten der ZSBA genauer analysiert werden.

3.1.4 Inanspruchnahme des Dienstleistungsspektrums

Die ZSBA bietet gegenüber ihren Kundinnen und Kunden viele Unterstützungsleistungen im Rahmen ihrer Beratung zur Anerkennung an. Die gelieferten Individualdaten geben jedoch nur punktuell bei einzelnen Leistungen Auskunft, in welchem Umfang diese in Anspruch genommen werden. Um einen quantifizierbaren Überblick über die Inanspruchnahme zu erhalten, wurden die Kundinnen und Kunden in der Onlinebefragung um Auskunft gebeten, zu welchen Themen die ZSBA sie beraten hat und wobei sie unterstützt wurden.

Mit Abstand am häufigsten wurden die Kundinnen und Kunden erwartungsgemäß bezüglich der Voraussetzungen und des Ablaufs der Anerkennung ihrer Berufsqualifikation beraten (85 %, vgl. Abbildung 8). Etwa jede zweite Person wurde bei der Zusammenstellung der notwendigen Antragsunterlagen (56 %) und beim Einreichen des Antrags bei der zuständigen Stelle unterstützt (49 %).[56]

42 Prozent der Kundinnen und Kunden wurden zu passenden Qualifizierungsmaßnahmen beraten. Das ist insofern als recht häufig einzuschätzen, als Qualifizierungsmaßnahmen in der Regel erst dann notwendig werden, wenn ein Defizitbescheid mit Auflage einer Ausgleichsmaßnahme in einem reglementierten Beruf oder wenn eine teilweise Gleichwertigkeit in einem nicht reglementierten Beruf festgestellt wird. Dennoch kann es sein, dass die ZSBA auch vorausschauend bereits zu Beginn des Beratungsprozesses auf dieses Thema als mögliches Ergebnis des Anerkennungsverfahrens eingeht, z. B. weil die Erforderlichkeit einer Qualifizierungsmaßnahme frühzeitig absehbar ist oder die Verfügbarkeit dieser Maßnahme bereits bei der Standortwahl berücksichtigt werden sollte.

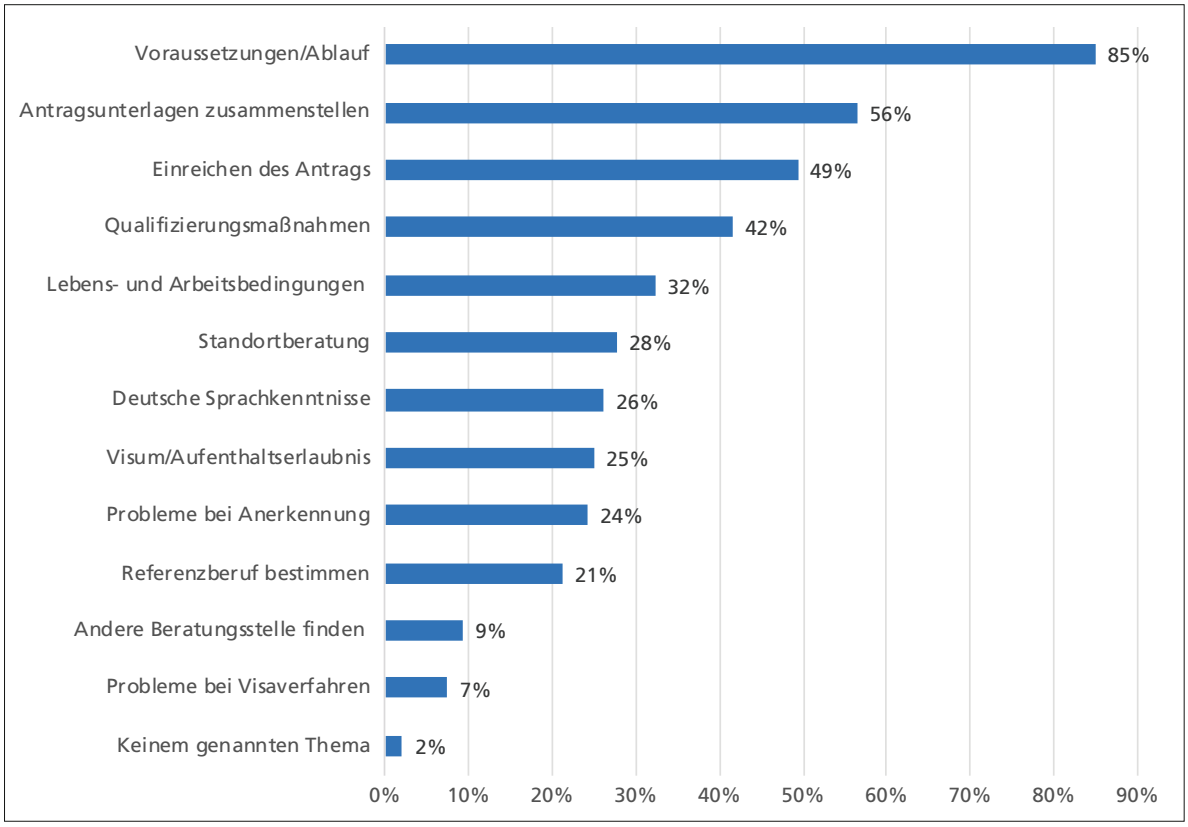
Daneben wurde zu Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland (32 %) informiert oder das passende Bundesland im Rahmen einer Standortberatung festgelegt (28 %). Die Standortberatung wurde womöglich etwas häufiger in Anspruch genommen, als es die Daten der Onlinebefragung zeigen. Diese Beratungsleistung ist als Merkmal in den gelieferten Individualdaten hinterlegt. Den Daten zufolge wurde bei 39 Prozent aller Kundinnen und Kunden eine Beratung durchgeführt. Gemäß der Quartalsberichte haben etwa jeweils ein Drittel aller zu Quartalsende geführten Bestandskundinnen und -kunden eine Standortberatung erfahren. Es wird keine Standortberatung durchgeführt, wenn dies beispielsweise aufgrund eines zuvor bereits gestellten Antrags nicht mehr erforderlich ist.

Etwa ein Viertel aller Kundinnen und Kunden erhielten Hinweise zum Erwerb oder der Vertiefung deutscher Sprachkenntnisse (26 %), wurden in Visaangelegenheiten beraten (25 %) oder erfuhren Unterstützung, wenn bei der Anerkennung Probleme auftraten (24 %). 21 Prozent gaben an, bei der Wahl des passenden Referenzberufs von der ZSBA unterstützt worden zu sein. Dies erscheint zwar zunächst ein eher geringer Anteil angesichts dessen zu sein, dass dies als Kernaufgabe der ZSBA beschrieben wird. In den Augen vieler Umfrageteilnehmenden

56 Die Antragstellung erfolgt in wenigen Fällen auch elektronisch. Unter den der ZSBA bekannten Antragstellungen sind es etwa neun Prozent.

ist der Referenzberuf aber möglicherweise offenkundig, sodass dies nicht als wahrgenommene Leistung angegeben wird. Außerdem besteht bei entsprechend vorinformierten Kundinnen und Kunden ein geringerer Bedarf, den Referenzberuf durch die ZSBA zu bestimmen.

Abbildung 8: In Anspruch genommene Beratungs- und Unterstützungsleistungen (Mehrfachantwort)



Quelle: Onlinebefragung der Kundinnen und Kunden 2022, n = 829. Berechnungen des BIBB

Die Interviews mit Kundinnen und Kunden zeigen, über welche Kanäle die Kommunikation mit der ZSBA in der Regel ablief. Die Beratung erfolgte hauptsächlich über E-Mails und Videotelefonie (z. B. Skype). Letztere wurde laut Kundinnen und Kunden zum Beispiel für ein erstes umfassendes Beratungsgespräch genutzt oder um ihre Deutschkenntnisse zu überprüfen.[57] Per E-Mail wurden dann alle weiteren Fragen geklärt. Gesprochen wurde in der Beratung Deutsch und Englisch, wie auch seitens der ZSBA ausgesagt wird (vgl. QB 2/20). Im Fall von Verständnisschwierigkeiten halfen sich die Interviewten zum Teil mit Übersetzungssoftware aus. Die Kommunikation fand nach dem ersten Beratungsgespräch zwar oftmals anlassbezogen statt. Die ZSBA meldete sich aber auch bei ihren Kundinnen und Kunden, wenn sie von ihnen längere Zeit nichts gehört hatte. Die Häufigkeit des Kontakts orientiert sich dabei an ihren individuellen Bedürfnissen und schwankte zwischen wenigen E-Mails bei manchen Personen und diversen Mailkontakten mit mehreren Videotelefonaten bei anderen.

Die Befragten hatten in der Onlinebefragung die Möglichkeit, in einer offenen Antwort zu äußern, welche Leistung oder welchen Service sie bei der ZSBA bislang vermissen. 30 Prozent der Teilnehmenden nutzten diese Gelegenheit. Mit Abstand am häufigsten wurde eine größere Hilfe bei der Arbeitssuche genannt. So forderte jemand, dass auch Unterstützung für Bewerbungen wichtig sei (ID131). Die Arbeitssuche betrifft dabei nicht nur diejenigen, die be-

57 Personen mit sehr geringen Deutschkenntnissen und die dadurch Schwierigkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt haben könnten, wird mitgeteilt, dass sie sich nach Verbesserung ihrer Deutschkenntnisse erneut an die ZSBA wenden können (ID01).

reits erfolgreich das Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, sondern auch viele aus dem Gesundheitsbereich, die gegenüber der zuständigen Stelle eine Stellenzusage vorlegen sollen, damit ihr Antrag überhaupt angenommen und bearbeitet wird. Die ZSBA verweist zwar, wenn sie nicht selbst hierzu berät, an zuständige Kolleginnen und Kollegen innerhalb der BA weiter, aus Sicht der Befragten könnte die Hilfe aber durchaus umfassender sein.

> „Ich brauche Hilfe/einen Sponsor, um in Deutschland einen Job zu finden. Es scheint einfacher und schneller zu sein, Unterlagen verarbeiten zu lassen, wenn man bereits einen Job oder einen Sponsor hat." (ID134)[58]

Die erfolglose Suche kann sogar dazu führen, dass potenzielle Arbeitnehmende aufgeben und ihre Bemühungen vorzeitig beenden, wie das folgende Beispiel zeigt:

> „Sie [die ZSBA] haben mitgeteilt, dass für die Fortführung des Verfahrens ein Arbeitsvertrag erforderlich sei, doch ich konnte keinerlei Unterstützung und Beratung für das Finden einer Arbeit erhalten. Da ich keinen Arbeitsvertrag besitze, konnte ich auch die gewünschten sonstigen Prozeduren, die für die Anerkennung des Berufs erforderlich sind, nicht erledigen, und so fand das Verfahren sein Ende." (ID136)

Die Wünsche nach mehr Hilfe bei der Jobsuche zeigen, dass für viele Kundinnen und Kunden die Schnittstelle zu den Arbeitgeberservices noch nicht so reibungslos funktioniert, wie sie sollte. Die Arbeitsuchenden werden zwar weitergeleitet, erfahren aber anscheinend nicht immer die Unterstützung, die sie bräuchten, wie auch folgendes Zitat verdeutlicht:

> „[...] am Anfang [...] hatte ich aber erst den, das war der Herr [...], wenn mich nicht alles täuscht. Aber [...] da haben sie ihn dann versetzt und dann war ich mit einer anderen Frau in Kontakt. [...] Die war dann nicht mehr so sehr hilfreich, würde ich sagen. Weil so, wie ich das zum Beispiel von dem ersten, von dem Herrn [...] verstanden hatte, der wollte mir eigentlich mehr oder weniger mithelfen, auch eine Stelle zu finden. Aber dann die zweite Person, die sagte mir eben einfach, naja also hier, suchen Sie sich eine Stelle, verschicken Sie ihre Bewerbung und wenn Sie irgendwelche Fragen haben, leiten Sie sie an mich. [...] ich weiß nicht, ob das [...] ganz so gedacht war oder nicht. Also, wie gesagt, mit der ersten Person war ich eigentlich glücklicher." (ID105)

Der zweithäufigste genannte wünschenswerte Service ist die Hilfe bei der Beantragung eines Visums bzw. die Beratung hierzu. Die Forderung nach „Bereitstellung klarerer und genauerer Informationen über die Arten von Visa, die beantragt werden können, Vorteile, Nachteile und Vorschriften" wurde formuliert (ID132). Daneben wünschen sich einige der Befragten mehr Unterstützung bei der Suche nach dem passenden Sprachkurs bzw. Sprachschulen: „Vielleicht mehr Hilfe, um passende Sprachschule zu finden, besonders für C1, und ggf. eine finanzielle Unterstützung" (ID138).

Im letzten Zitat wird bereits ein weiterer Punkt angesprochen, der häufiger genannt wird. Die Finanzierung stellt für manche ein Problem dar, und sie würden sich mehr Informationen über Fördermöglichkeiten oder Hilfe bei der Suche nach kostengünstigen oder geförderten Kursen wünschen: „Finanzielle Unterstützung für Kurse, die für die Anerkennung relevant sind" (ID133).

Weitere häufiger genannte wünschenswerte Dienstleistungen sind: Hilfe bei der Anerkennung im Allgemeinen, eine stärkere Kommunikation zu den zuständigen Stellen, insbesondere hinsichtlich der Approbation, Hilfe bei der Wohnungssuche und Informationen zum Verfahrensstand.

58 Die wörtlichen Zitate in diesem Bericht sind nicht geglättet, sondern wortwörtlich wiedergegeben. Wie bei Interviews üblich, handelt es sich nicht um Schriftsprache. Zusätzlich ist bei den Interviews mit (teils noch im Ausland befindlichen) Kundinnen und Kunden zu berücksichtigen, dass Deutsch meist nicht ihre Muttersprache ist. Nur einzelne Interviews wurden gedolmetscht.

3.1.5 Ergebnisse im Überblick

Die ZSBA hat bereits seit ihrem Start im Februar 2020 Personen aus ihrer Zielgruppe zur Anerkennung beraten,[59] die sich noch im Ausland aufhielten. Dabei befand sich die Servicestelle zunächst noch in einer Aufbauphase. Im Laufe des Jahres 2020 wurden die erforderlichen Kooperationsvereinbarungen mit den Ländern und den bundesweit agierenden Schnittstellen abgeschlossen sowie Absprachen mit einzelnen Zuständigkeitsbereichen getroffen. Dies und verschiedene Bemühungen zur Darstellung der eigenen Leistungen gegenüber Partnern im Anerkennungsgeschehen führten zunächst zu einer Sichtbarkeit der neuen Einrichtung innerhalb des Akteursspektrums der Anerkennung.

Eine öffentliche Bewerbung der Zuständigkeit der ZSBA gegenüber ihrer Zielgruppe hat die Steuerungsebene der ZSBA zunächst bewusst vermieden; die ALiD-Hotline und andere Kanäle sollten zunächst vorfiltern. Durch dieses Vorgehen sollten Doppelstrukturen vermieden werden, da bereits die öffentlich finanzierten Produkte Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland die Information und Weiterleitung der Zielgruppe leisteten. In einem komplexen Bereich der Anerkennungszuständigkeiten und -regeln, in das sich das neu rekrutierte Personal zunächst einarbeiten musste, führte dies einerseits zu einer moderaten Zahl von Anfragen. Andererseits agierte die Servicestelle sozusagen im Hintergrund und konnte sich in dieser Zeit noch nicht als zentraler Ansprechpartner etablieren. Partner an den Schnittstellen wünschten sich explizit eine stärkere öffentliche Präsenz der ZSBA, wobei auch die Vielfalt der indirekten Zugangswege und damit einhergehende Schwierigkeiten in der Kommunikation mit der Zielgruppe angesprochen wurden.

Dies wurde in der Konsolidierungsphase nach und nach angegangen. So führte die Erstellung eines eigenen Webauftritts mit direkten Kontaktmöglichkeiten und Marketingmaßnahmen im Jahr 2021 zu einer deutlich erhöhten Sichtbarkeit auch für die Zielgruppe selbst. Bei den großen Portalen ist die Seite bereits verlinkt; um das ganze Potenzial der Sichtbarkeit zu nutzen, dürften systematische Verlinkungen auf den Seiten von dezentralen Schnittstellen vor Ort erforderlich sein.

Einhergehend mit dieser zunehmenden Präsenz sowie vermittelt über die vereinbarten Zugangswege ist auch die Zahl der betreuten Kundinnen und Kunden innerhalb dieser zweieinhalb Jahre angestiegen und umfasste insgesamt knapp 10.000 Personen bis Mitte des Jahres 2022. Die Anerkennungsinteressierten, die sich an die ZSBA wenden, sind dabei etwa zu 58 Prozent männlich, mit einem Durchschnittsalter von 31 Jahren recht jung und stammen zu 93 Prozent vor allem aus Ländern außerhalb der EU. Sie sind häufig in Gesundheitsberufen und technischen Berufen ausgebildet.

Während zu Beginn der ZSBA-Tätigkeit die meisten Kundinnen und Kunden BA-intern über die Zugangskanäle VWC und IPS zur ZSBA gelangten, hat sich im Laufe der Zeit die ALiD-Hotline des BAMF zu einem bedeutenden Zugangskanal entwickelt. Bis Mitte des Jahres 2022 gelangten Kundinnen und Kunden oftmals direkt zur ZSBA, u. a. aufgrund der eingerichteten direkten Kontaktmöglichkeit. Aber auch weitere Zugangskanäle wie Rekrutierungsprojekte der BA spielten zunehmend eine bedeutendere Rolle. Informationen über die Anerkennung und die ZSBA erhielten die Interessierten insbesondere durch das Internet, die zuständigen Stellen und persönliche Kontakte.

59 Die Verwaltungsvereinbarung hebt vor allem auf die Vorprüfung und Weiterleitung der Antragsunterlagen durch die Servicestelle ab. Die Vorprüfung ist in den Individualdaten nicht als separater Teil des Services erfasst. Es spricht aber nichts dafür, dass dies nicht ebenfalls geleistet wurde. Im Gegenteil fand die Weiterleitung der Unterlagen auf elektronischem Wege gemäß den Daten jederzeit statt, sofern die zuständige Stelle eine elektronische Weiterleitung der Unterlagen akzeptiert.

Die in Anspruch genommenen Dienstleistungen der ZSBA sind vielfältig und je nach Anliegen auf die individuelle Situation der Betroffenen angepasst. Eine umfassende erste Beratung per Videotelefonie steht dabei meist am Anfang. Viele Kundinnen und Kunden erhalten Unterstützung bei der Zusammenstellung der Unterlagen, und nach erhaltenem Bescheid berät die ZSBA zu passenden Qualifizierungsmaßnahmen.

Eine quantitative Einschätzung zur Etablierung als zentraler Ansprechpartner für Anerkennungsinteressierte im Ausland ist schwierig, da zur Gesamtzahl der Personen, die an die ZSBA verwiesen wurden bzw. sich selbstständig an die ZSBA wandten, keine Daten vorliegen. In den Daten werden nur diejenigen erfasst, die als Kundinnen und Kunden aufgenommen werden. Die Akteure an den Zugangskanälen empfinden es als schwierig, von der ZSBA als einem zentralen Ansprechpartner zu sprechen, da sie anfangs relativ anonym aufgetreten ist. Sie solle im Ausland bekannter und besser zugänglich sein. Welche Auswirkungen die gesteigerten Marketingaktivitäten und weitere Bekanntmachung von direkten Kontaktmöglichkeiten zur ZSBA auf die Art der bei ihr eingehenden Anfragen und auf die bisherige Arbeitsaufteilung zwischen verschiedenen Akteuren haben können, wird in Kapitel 4.3. diskutiert.

Der Zugang zur ZSBA über verschiedene Akteure gestaltet sich insgesamt gut. Für eine häufigere Nutzung der Zugangskanäle sind laut den Befragten allerdings mehr Transparenz über die Beratungsleistung der ZSBA sowie ein Austausch in Bezug auf die Weiterleitung von Ratsuchenden und die Kommunikation nach außen wichtig.

3.2 Entlastung zuständiger Stellen

3.2.1 Bekanntheit und Inanspruchnahme

In Bezug auf die Entlastung zuständiger Stellen durch die ZSBA wurde anhand der Onlinebefragung, die in zwei Wellen im Frühjahr 2021 bzw. 2022 erfolgte, sowie der qualitativen Interviews zuerst die Bekanntheit der ZSBA und Inanspruchnahme deren Services durch die zuständigen Stellen erfasst. Anschließend wurden die Einschätzungen der zuständigen Stellen zur Entlastung durch die ZSBA in den Phasen vor und nach der Antragstellung ermittelt.

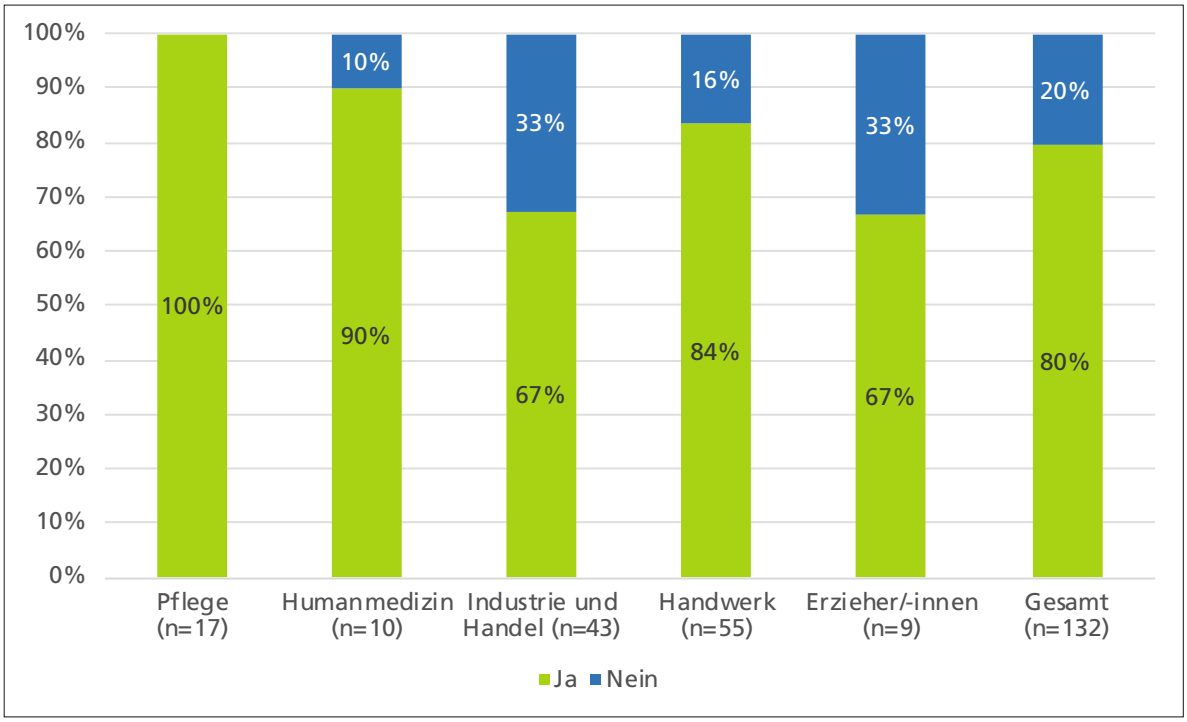
Nach Angabe der zuständigen Stellen ist ihnen die ZSBA meist schon früh bekannt geworden durch Vorstellung in verschiedenen Austauschformaten für zuständige Stellen und Anerkennungsberater/-innen, Informationen der Ministerien, Informationsveranstaltungen zum FEG oder durch die Medien. Bis Mai 2022 hatten 80 Prozent der befragten zuständigen Stellen bereits (direkt oder indirekt) Kontakt zur ZSBA, indem sie Anerkennungsinteressierte an die ZSBA verwiesen,[60] Anträge von ZSBA-Kundinnen und -Kunden bearbeiteten oder sonstigen Kontakt hatten (2021: 90, 2022: 94 zuständige Stellen). Im Gesundheitsbereich traf das auf beinahe alle Befragten zu (100 % in der Pflege und 90 % in der Humanmedizin). Im Handwerk waren es 84 Prozent, im Bereich Industrie und Handel und bei den für Erzieher/-innen zuständigen Stellen jeweils 67 Prozent (vgl. Abbildung 9). Im Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse bestand der Kontakt zur ZSBA über die zentrale zuständige Stelle.

Direkter Kontakt bestand durch den Austausch zu konkreten Fällen, die Bereitstellung von Informationen an die ZSBA (z. B. über erforderliche Unterlagen), die Absprachen zur Zusammenarbeit und in einigen Fällen den regelmäßigen „Jour fixe“ mit der ZSBA. Der Kontakt war jedoch unterschiedlich intensiv: bei manchen Stellen regelmäßig, bei anderen sporadisch,

60 Das Angebot, eine strukturierte Schnittstelle zu etablieren, nahmen die zuständigen Stellen laut der ZSBA in der Regel nicht an. Jedoch verweisen sie die Ratsuchenden auf unterschiedliche Weise an die ZSBA.

manche hatten nur sehr wenig Kontakt. Abgesehen von den Stellen, die den regelmäßigen Austausch mit der ZSBA etabliert haben, taten sich die Befragten zum Teil schwer damit, die ZSBA bei den vielen Akteuren mit Anerkennungsbezug einzuordnen und ihre Aufgaben von den anderen genau abzugrenzen, oder sie erkannten nicht unbedingt den Nutzen einer Zusammenarbeit. Auch die ZSBA berichtete, dass sich nach der Kontaktaufnahme mit den zuständigen Stellen „völlig unterschiedliche Szenarien aufgetan“ haben: Manche Stellen nahmen das Angebot sofort in Anspruch, andere nur teilweise (ID01), generell war die Weiterleitung an die ZSBA anfangs „zum Teil noch sehr zurückhaltend“ (ID10).

Abbildung 9: Kontakt zur ZSBA im Jahr 2022 nach Berufsbereich



Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

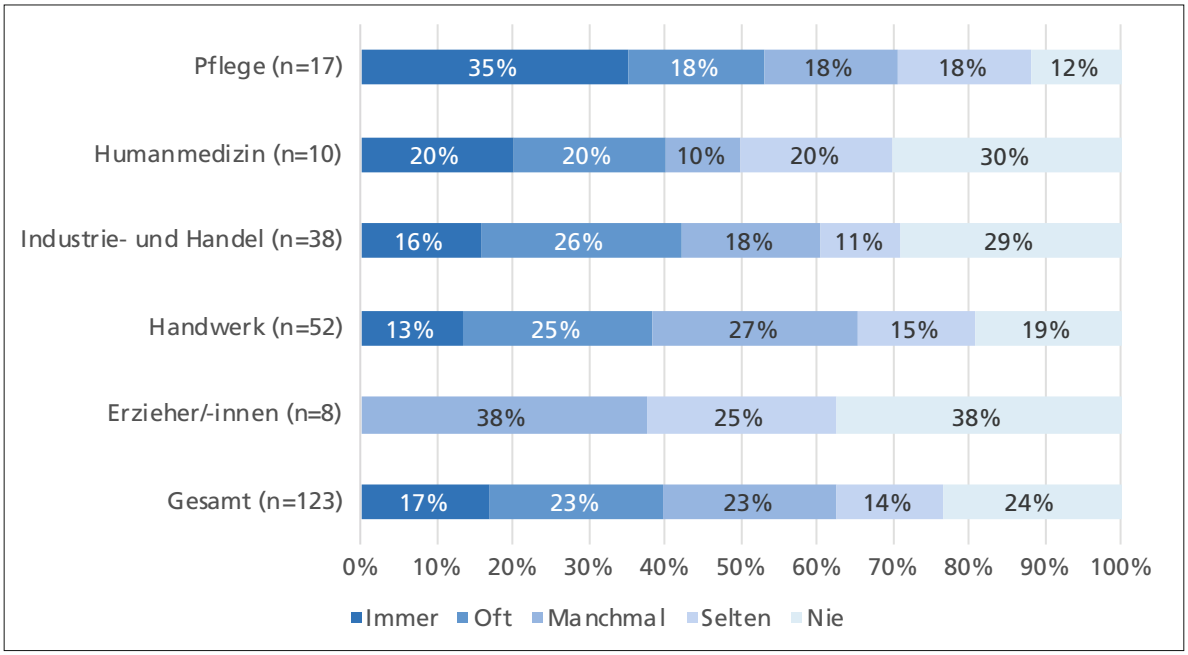
Bis Mai 2022 hatten bereits 76 Prozent der befragten zuständigen Stellen Anerkennungsinteressierte aus dem Ausland an die ZSBA verwiesen. In der Pflege waren das 88 Prozent, im Handwerk 81 Prozent, im IHK-Bereich 71 Prozent, in der Humanmedizin 70 Prozent und bei zuständigen Stellen für Erzieher/-innen 63 Prozent (vgl. Abbildung 10). Auch im Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse wurde an die ZSBA verwiesen.

17 Prozent aller Befragten verwiesen Anerkennungsinteressierte aus dem Ausland sogar immer an die ZSBA. Am häufigsten taten das die Befragten in der Pflege (53 % immer oder oft) sowie im IHK-Bereich (42 %). In der Humanmedizin waren es 40 Prozent und im Handwerk 39 Prozent. Die zuständigen Stellen für Erzieher/-innen verwiesen nur manchmal oder selten an die ZSBA.

Die zuständigen Stellen verweisen vor allem dann an die ZSBA, wenn die örtliche Zuständigkeit nicht erkennbar ist bzw. nicht nachgewiesen werden kann (hier haben die zuständigen Stellen je nach Berufsbereich unterschiedliche Anforderungen) oder wenn Ratsuchende noch nicht genau wissen, wo in Deutschland sie arbeiten möchten. Personen, die noch relativ am Anfang stehen und eher allgemeine Fragen oder größere Sprachbarrieren haben, werden verwiesen, damit die ZSBA sie begleiten kann. Konkrete Fragen werden hingegen meist direkt beantwortet, um den Antragstellenden einen zusätzlichen Umweg zu ersparen. Somit geben die zuständigen Stellen die Fälle ab, in denen umfassende (Erst-)Beratung oder eine Standortbe-

ratung erforderlich ist. Manche erhoffen sich dadurch zudem, die gleichzeitige Beratung durch mehrere zuständigen Stellen bzw. die Antragstellung in mehreren Bundesländern zu vermeiden.

Abbildung 10: Weiterleitung an die ZSBA nach Berufsbereich



Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

Mehrere Stellen verweisen systematisch an die ZSBA, indem diese in die automatisch generierten E-Mail-Antworten oder Signaturen mit aufgenommen wird. Zum Teil erfolgt dies mit abgestimmten Mustertexten für verschiedene Fallkonstellationen zusammen mit dem Registrierungsbogen und der E-Mail-Adresse der ZSBA. Solche Mustertexte wurden z. B. allen Handwerkskammern bundesweit zur Verfügung gestellt. Manche zuständigen Stellen verweisen auch auf der Webseite auf die ZSBA.

In der Pflege und im Handwerk ist die Zahl der Stellen, die immer oder oft an die ZSBA verweisen, im Vergleich zur 1. Welle gestiegen (um 13 bzw. 12 Prozentpunkte). Unter anderem gaben in der Pflege und Humanmedizin nun mehr Stellen an, immer an die ZSBA zu verweisen.

Eine positive Entwicklung gab es im Vergleich zur 1. Welle auch, was den Zusammenhang von der Häufigkeit der Anfragen aus dem Ausland bzw. von dem Aufwand der Stellen in Bezug auf die Zielgruppe einerseits und den Verweisen an die ZSBA andererseits angeht. In der 1. Welle führten viele Anfragen aus dem Ausland bzw. ein hoher damit verbundener Aufwand nicht notwendigerweise zu häufigen Verweisen an die ZSBA. Von den Stellen mit einem niedrigen Aufwand gaben damals sogar mehr Befragte an, Anerkennungsinteressierte aus dem Ausland immer an die ZSBA zu verweisen als von den Stellen mit hohem Aufwand. Dies deutet darauf hin, dass neben der Zahl der Anfragen und dem damit verbundenen Aufwand weitere Faktoren eine Rolle dafür spielten, ob die entsprechenden Fälle an die ZSBA verwiesen wurden. Manchen Stellen war beispielsweise die E-Mail-Adresse noch nicht bekannt und ein Verweis an die ZSBA über die Hotline erschien umständlich. In der 2. Welle führten viele Anfragen bzw. ein höherer Aufwand viel eher zu häufigeren Weiterleitungen an die ZSBA.[61]

61 Der Korrelationskoeffizient Spearman's Rho betrug hier 0,325 resp. 0,235, was einem mittelstarken Zusammenhang entspricht. Die Berechnung bezog sich auf 123 bzw. 115 gültige Fälle, bei denen Angaben sowohl zu den Anfragen aus dem Ausland bzw. zum entsprechenden Aufwand als auch zu Verweisen an die ZSBA vorlagen. In der 1. Welle betrug der Korrelationskoeffizient 0,135 resp. 0,108. Die Berechnung bezog sich auf 126 bzw. 112 gültige Fälle.

Bei den Befragten, die entsprechende Fälle bisher nicht immer an die ZSBA verwiesen, kristallisierte sich die klare örtliche Zuständigkeit als Hauptgrund heraus (2021: 55 %, 2022: 80 % der Befragten). Die Zahl der Stellen, denen die Möglichkeit, an die ZSBA zu verweisen, nicht bekannt war, oder denen unklar war, welche Fälle an die ZSBA verwiesen werden können, ist hingegen im Vergleich zu 2021 deutlich gesunken (von 16 % auf 6 % bzw. von 17 % auf 13 %). Jeweils 17 Prozent der Befragten zogen es vor, die jeweiligen Fälle selbst zu beraten bzw. verwiesen an eine andere Stelle als die ZSBA (vgl. Tabelle 6).[62] Dabei handelte es sich vor allem um andere zuständige Stellen, IQ Beratungsstellen, lokale Welcome Center, das Portal Anerkennung in Deutschland sowie vereinzelt um Ausländerbehörden oder die ALiD-Hotline.

In den Interviews erläuterten die zuständigen Stellen, dass sie vor allem dann nicht an die ZSBA verwiesen, wenn es Anhaltspunkte für die örtliche Zuständigkeit gab. Gerade für die Kammern sei es wichtig, die Fachkräfte gemeinsam mit den Unternehmen in ihrem Kammerbezirk zu betreuen. Zum Teil beraten die zuständigen Stellen auch dann lieber selbst, wenn sie zu wenig über die eigentliche Tätigkeit der ZSBA, den Umfang und die Qualität der Beratung wissen und diesbezüglich noch kein Vertrauen besteht. Einige Stellen aus fast allen Berufsbereichen sehen keinen Gewinn, vielleicht sogar einen potenziellen Nachteil darin, eine zusätzliche Instanz zwischen die Anfragenden und sich selbst zu schalten, weil das wegen des großen Informationsvorsprungs der eigenen Stelle im Vergleich zur ZSBA zu einem Informations-, Qualitäts- und Effizienzverlust führen könne. Diese Stellen waren vom Nutzen durch die Zusammenarbeit mit der ZSBA offenbar nicht überzeugt bzw. sahen dadurch sogar einen Mehraufwand für sich.

Tabelle 6: Warum wurden Anerkennungsinteressierte nicht an die ZSBA verwiesen? (Mehrfachantworten)

Antworten	2021		2022	
	N	%	N	%
Diese Möglichkeit war uns nicht bekannt	16	16,2%	6	5,9%
Es war unklar, welche Fälle an die ZSBA verwiesen werden können	17	17,2%	13	12,7%
Wir waren örtlich zuständig und führten das Verfahren durch, ohne die ZSBA zu involvieren	54	54,5%	82	80,4%
Wir zogen es vor, selbst zu beraten	19	19,2%	17	16,7%
Wir verwiesen an eine andere Stelle als die ZSBA	12	12,1%	17	16,7%
Sonstiges	7	7,1%	5	4,9%
Gesamt	**125**	**126,3%**	**140**	**137,3%**

Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2021 und 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte

An andere Stellen wurde vor allem für eine Beratung zu angrenzenden Themen wie Spracherwerb, Visa und Aufenthalt verwiesen, aber auch für die Beratung zu Anpassungsmaßnahmen (IQ) oder Beratung im Herkunftsland (ProRecognition). Wenn bei den Anfragen ersichtlich wurde, dass eine andere Stelle zuständig ist, wurde zum Teil direkt dahin verwiesen.

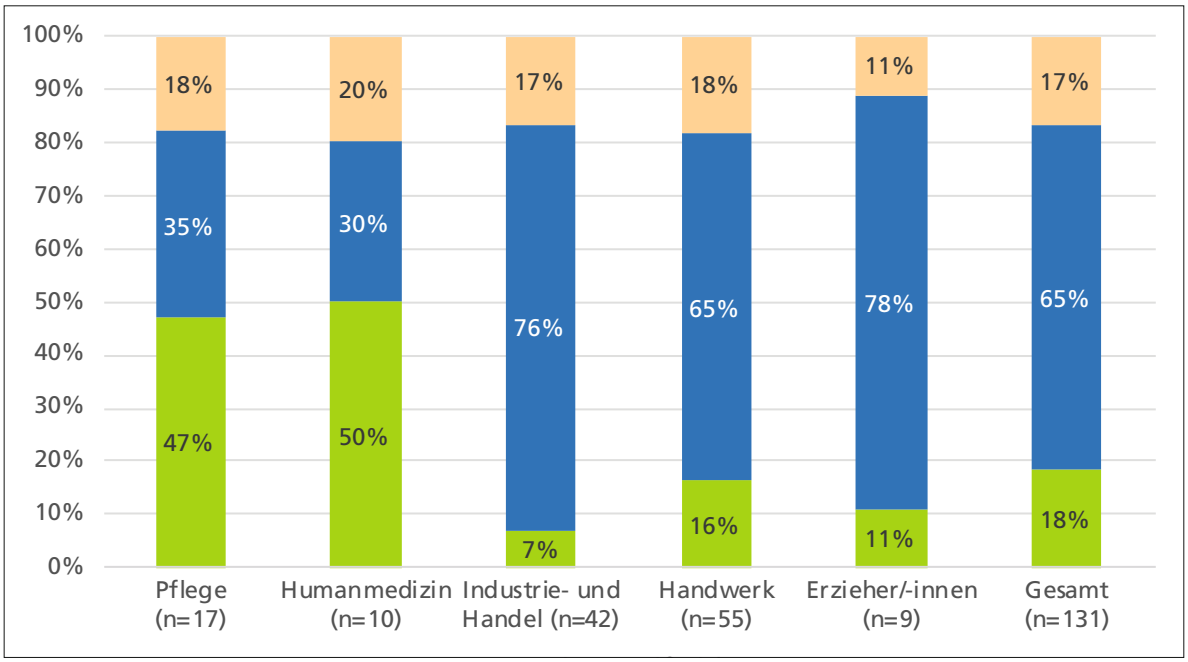
Von 30 Befragten, deren Stellen ihres Wissens nach noch nie an die ZSBA verwiesen haben, halten es 18 Befragte für wahrscheinlich oder unter Umständen möglich, dass sie in Zukunft

62 Fünf Prozent der Befragten gaben zudem sonstige Gründe an, die sich ebenfalls auf eigene Zuständigkeit bzw. den Bezug zur Region bezogen.

Personen zur Beratung an die ZSBA verweisen werden. Zwölf halten dies für (eher) unwahrscheinlich. Dabei handelt es sich zu zwei Dritteln um die Stellen, die keine oder nur einzelne Anfragen aus dem Ausland erhielten und entsprechend keinen Bedarf an einer Weiterleitung hatten. Aber auch Stellen, die mehrere Anfragen pro Monat oder pro Woche erhalten haben, hielten es zum Teil für eher unwahrscheinlich. Dies lag daran, dass die Beratung durch die zuständige Stelle ausreichend erschien und die Befragten keinen Vorteil in der Beratung durch Dritte erkennen konnten.

24 Befragte bestätigten, dass ihren Stellen bereits Anträge von ZSBA-Kundinnen und -Kunden vorgelegen hatten.[63] Unter den Befragten in der Humanmedizin haben 50 Prozent und in der Pflege 47 Prozent bereits Anträge von ZSBA-Kundinnen und -Kunden erhalten. Im Handwerk haben 16 Prozent, bei den IHKs drei Stellen, bei Erzieherinnen und Erziehern und den nicht reglementierten Hochschulabschlüssen jeweils eine zuständige Stelle den Eingang solcher Anträge bestätigt (vgl. Abbildung 11). Davon erhielt über die Hälfte in den letzten zwölf Monaten weniger als zehn Anträge. Fünf Befragte gaben an, zehn bis 19 Anträge erhalten zu haben, drei Befragte 20 bis 29 und eine befragte Stelle im Bereich Pflege über 50 Anträge.

Abbildung 11: Anträge von ZSBA-Kundinnen und -Kunden nach Berufsbereich



Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

In Bezug auf das Dienstleistungsspektrum der ZSBA sind zudem die Inanspruchnahme der Standortberatung und der elektronischen Weiterleitung der Unterlagen interessant. Die Akzeptanz der Standortvermerke ist in den Bund-Länder-Vereinbarungen vorgesehen. Unter den 24 Befragten, denen bereits Anträge von ZSBA-Kundinnen und -Kunden vorlagen, berichtete die Hälfte, dass ihre Stellen den Vermerk über die Standortberatung der ZSBA akzeptiert hätten, um die örtliche Zuständigkeit zu begründen. Die restlichen Befragten antworteten mit „Weiß nicht“, und nur einzelne Befragte im Gesundheitsbereich und im Handwerk gaben an, dass der Standortvermerk nicht ausreichend sei.

17 Befragte gaben an, dass eine elektronische Einreichung der Unterlagen bei ihrer Stelle möglich sei: entweder zur Vorabprüfung (in allen Berufen außer den nicht reglementierten

63 Das sind Anträge, die über die ZSBA eingereicht wurden oder einen Standortvermerk enthielten, oder Anträge, bei denen eine Beratung der ZSBA beispielsweise aus Vorgesprächen bekannt war.

Hochschulabschlüssen) oder im Rahmen der elektronischen Antragstellung – durch die ZSBA bzw. durch die antragstellende Person selbst (im IHK-Bereich und im Handwerk). Laut den Stellen, die noch keine elektronische Einreichung akzeptieren, habe das größtenteils technische Gründe.

Die Stellen, die im direkten Kontakt zur ZSBA standen, empfanden diesen als vertrauensvoll, konstruktiv und offen. Mit einigen Stellen habe sich die ZSBA bereits so gut abgesprochen, dass die regelmäßigen Jours fixes nicht mehr notwendig seien und die Zusammenarbeit reibungslos funktioniere.

Zur weiteren Optimierung wünschten sich die zuständigen Stellen mehr Informationen über die ZSBA (für sich und zur Weitergabe an die Ratsuchenden), was die Aufgaben der ZSBA und die Ansprechpartnerinnen und -partner betrifft. Aber auch Informationen über geleistete Beratung und Betreuung, Einblicke in die Beratungspraxis, Ablauf und Ergebnisse der Standortberatung, Abgrenzung zu bzw. Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren, unter anderem innerhalb der BA wurden genannt. Mehrere zuständige Stellen wünschten sich direkten Kontakt zur ZSBA und mehr Austausch, um mögliche Zusammenarbeit zu besprechen, sowie eine weitere Einbindung in bundesweite Austauschformate der zuständigen Stellen und Anerkennungsberatenden. Einzelne Stellen äußerten die Hoffnung, dass die ZSBA im Rahmen der Standortberatung auch zu Bundesländern mit geringerem Antragsaufkommen berate und auch diejenigen IHKs, die ihre Zuständigkeit für das Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren nicht an die IHK FOSA übertragen haben, nicht außer Acht lasse. Andere wünschten sich mehr Flexibilität, z. B. bezüglich der Anforderungen an die Datenübermittlung oder die Annahme von Unterlagen per Post.

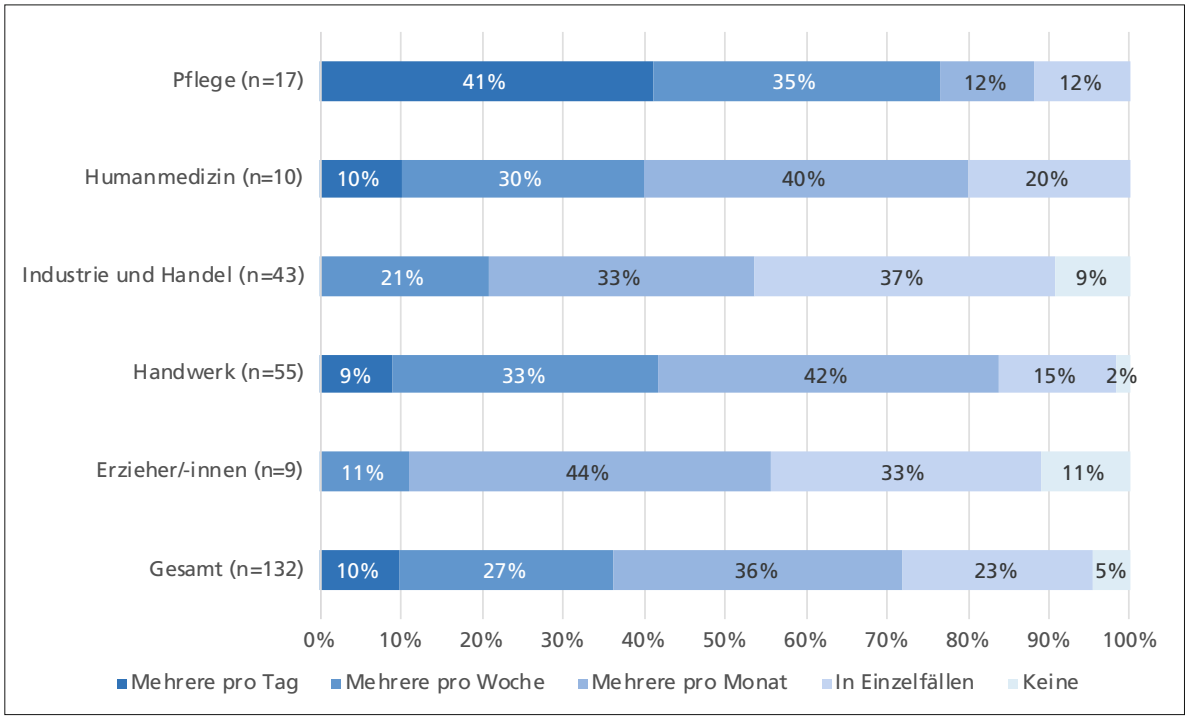
In Bezug auf den Kontakt und die Zusammenarbeit der ZSBA mit den zuständigen Stellen zeigt sich, dass die ZSBA bei den zuständigen Stellen weitgehend bekannt ist und von diesen in Anspruch genommen wird. Allerdings fehlt es noch an automatisierten Abläufen bzw. es wurde – unter anderem wegen unterschiedlichen IT-Systemen und Datenschutzbestimmungen – kein einheitliches Vorgehen etabliert. Stattdessen haben sich viele unterschiedliche Modelle herauskristallisiert.

3.2.2 Auswirkungen auf den Beratungsaufwand

Durch den stetigen Anstieg von Anträgen aus Drittstaaten und von Auslandsanträgen seit Inkrafttreten des Anerkennungs- und nun des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes berichten viele zuständige Stellen von mehr Druck bzw. Personalmangel bei steigenden Antragszahlen und komplexeren Verfahren. Auch die Anfragen von Anerkennungsinteressierten, die sich noch im Ausland befinden, würden häufiger und der entsprechende Aufwand wachse.

Rund 96 Prozent der Befragten gaben an, in den letzten zwölf Monaten Anfragen aus dem Ausland erhalten zu haben. Am häufigsten war das im Gesundheitsbereich und im Handwerk der Fall. In der Pflege gaben 41 Prozent der Befragten an, mehrere Anfragen pro Tag zu erhalten (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Anfragen aus dem Ausland nach Berufsbereich

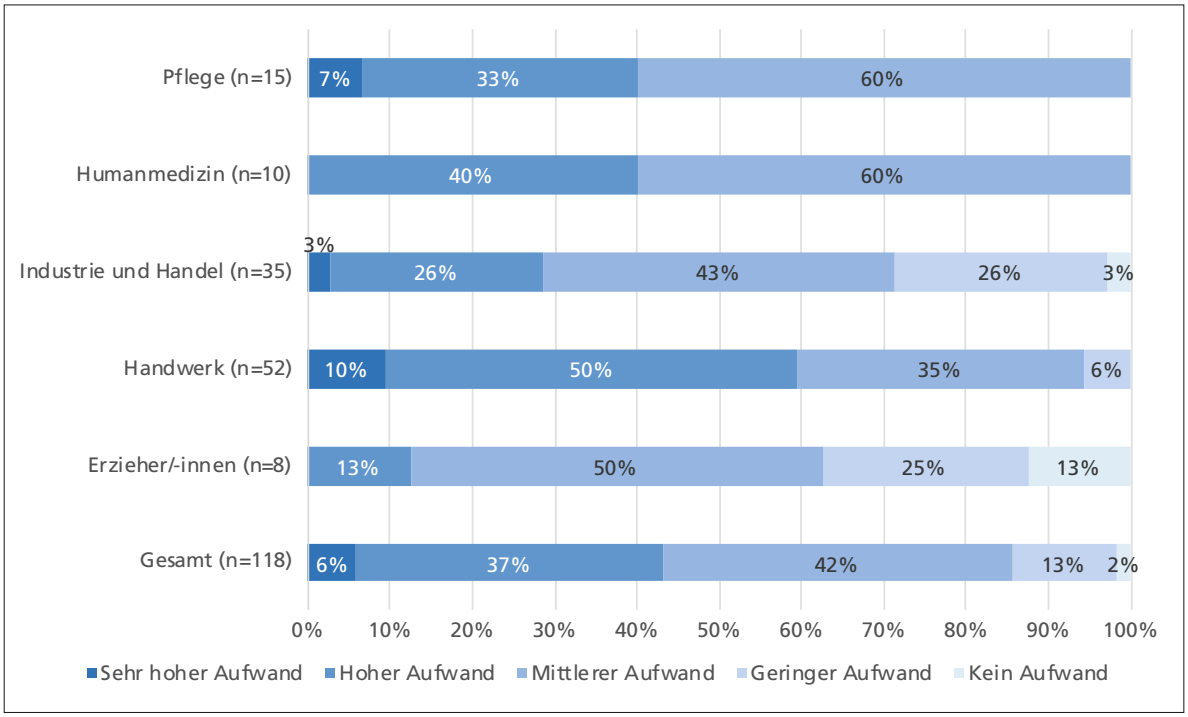


Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

Im Vergleich zur 1. Welle haben die Befragten viel häufiger Auslandsanfragen: Während damals die Hälfte der Befragten nur in Einzelfällen oder gar keine Anfragen aus dem Ausland hatten, sind es bei der 2. Welle nur noch 28 Prozent. Die steigende Zahl der Auslandsanfragen hängt vermutlich vor allem mit der Lockerung der pandemiebedingten Einschränkungen zusammen und bedeutet ein höheres Potenzial für die Zusammenarbeit mit der ZSBA. Jedoch hat das Thema Auslandsanträge wegen der unterschiedlich hohen Zahl pro Stelle vermutlich nach wie vor unterschiedliche Relevanz für die zuständigen Stellen.

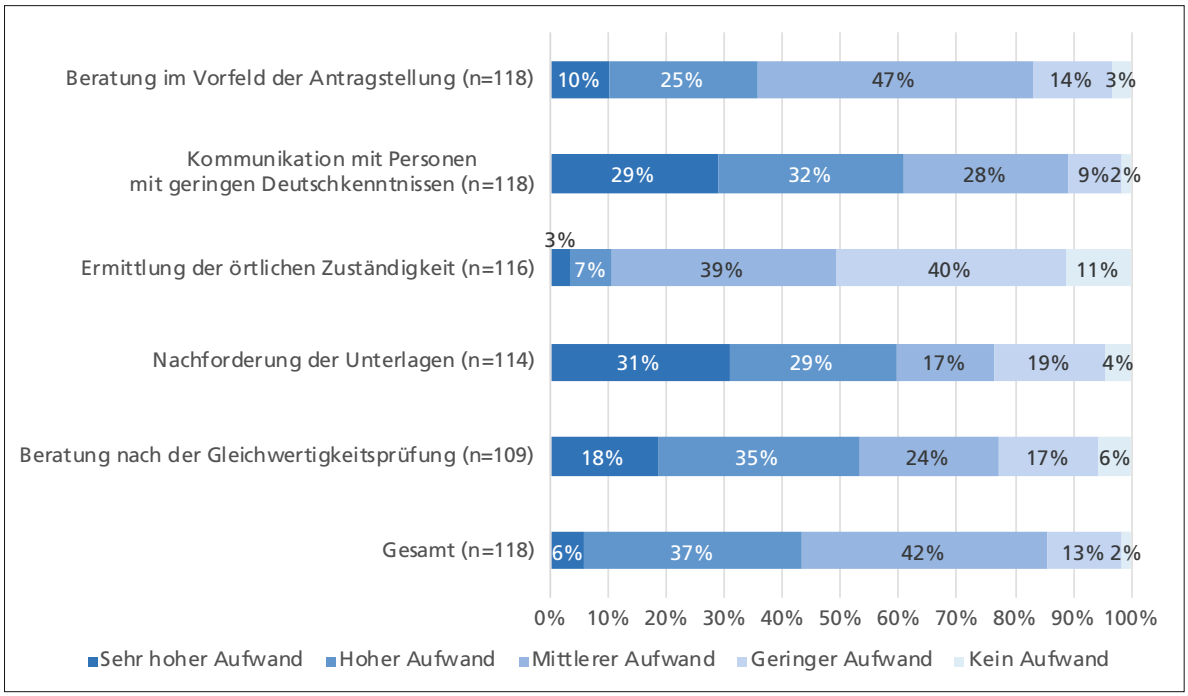
Von denjenigen Stellen, die Anfragen aus dem Ausland erhielten, berichteten 43 Prozent, dass ihr Aufwand für die Beratung pro Einzelfall in der Regel hoch bis sehr hoch sei. 42 Prozent berichteten von einem mittleren Aufwand und 14 Prozent von einem geringen bzw. keinem Aufwand. Dabei schätzten die Befragten im Handwerk, in der Pflege und Humanmedizin ihren Aufwand pro Einzelfall in der Regel höher ein als die zuständigen Stellen für Erzieher/-innen und nicht reglementierte Hochschulabschlüsse oder die IHKs (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Aufwand der zuständigen Stellen pro Einzelfall nach Berufsbereich



Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

Abbildung 14: Aufwand für Beratung und Kommunikation mit Anerkennungsinteressierten aus dem Ausland, nach Inhalt



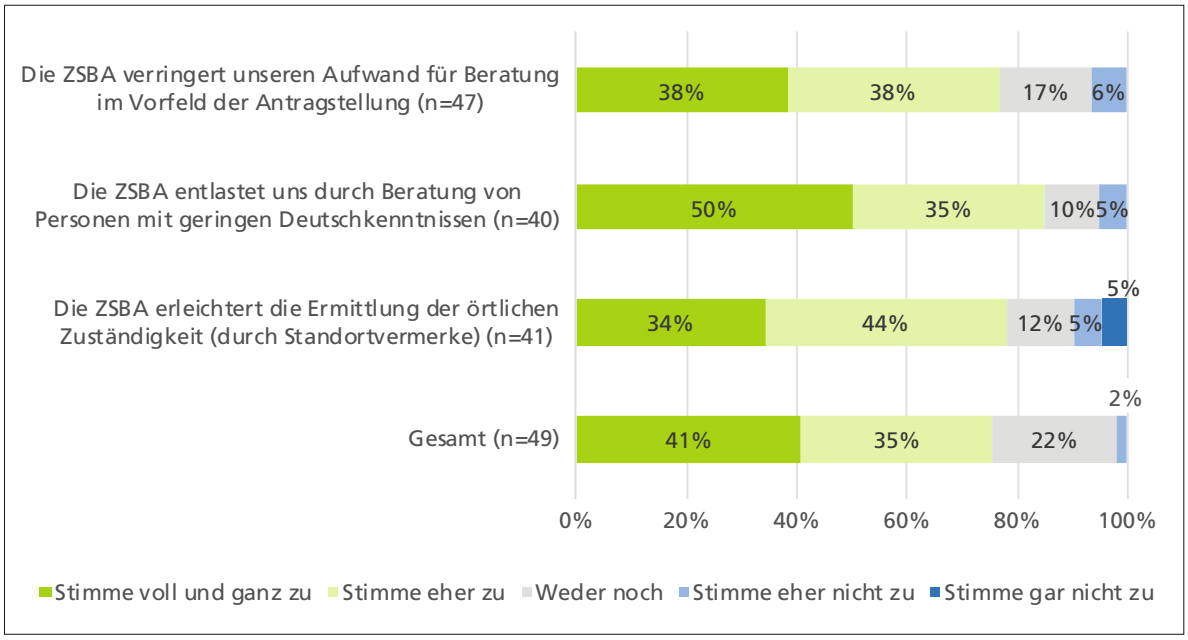
Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

Am höchsten wurde der Aufwand für die Kommunikation mit Personen mit geringen Deutschkenntnissen eingeschätzt: Hier berichteten 61 Prozent der Befragten von hohem bis sehr hohem Aufwand. Zudem wurde oft von (sehr) hohem Aufwand für die Nachforderung der Unterlagen (60 %) und die Beratung nach der Gleichwertigkeitsprüfung (z. B. zu den Anpassungsmaßnahmen) (53 %) berichtet. Der Aufwand für die Beratung im Vorfeld der Antragstellung wurde am ehesten als mittelhoch eingeschätzt, der Aufwand für die Ermittlung der örtlichen Zuständigkeit als gering oder mittelhoch (vgl. Abbildung 14).

Im folgenden Abschnitt liegt der Fokus auf der Beratung und Kommunikation mit Anerkennungsinteressierten im Vorfeld der Antragstellung. Hier stimmten insgesamt 76 Prozent der Befragten zu, dass sich der Aufwand ihrer Stelle durch die ZSBA im jeweiligen Fall verringere. Lediglich zwei Prozent stimmten dem eher nicht zu.

Die meiste Entlastung durch die ZSBA wurde in Bezug auf die Beratung von Personen mit geringen Deutschkenntnissen berichtet: Hier stimmten 85 Prozent der Befragten (eher) zu, dass sich ihr Aufwand im Einzelfall durch die Begleitung der ZSBA verringere. 78 Prozent der Befragten stimmten (eher) zu, dass die ZSBA durch Standortvermerke die Ermittlung der örtlichen Zuständigkeit erleichtere, und 77 Prozent, dass die ZSBA den Aufwand für Beratung im Vorfeld der Antragstellung verringere (vgl. Abbildung 15).

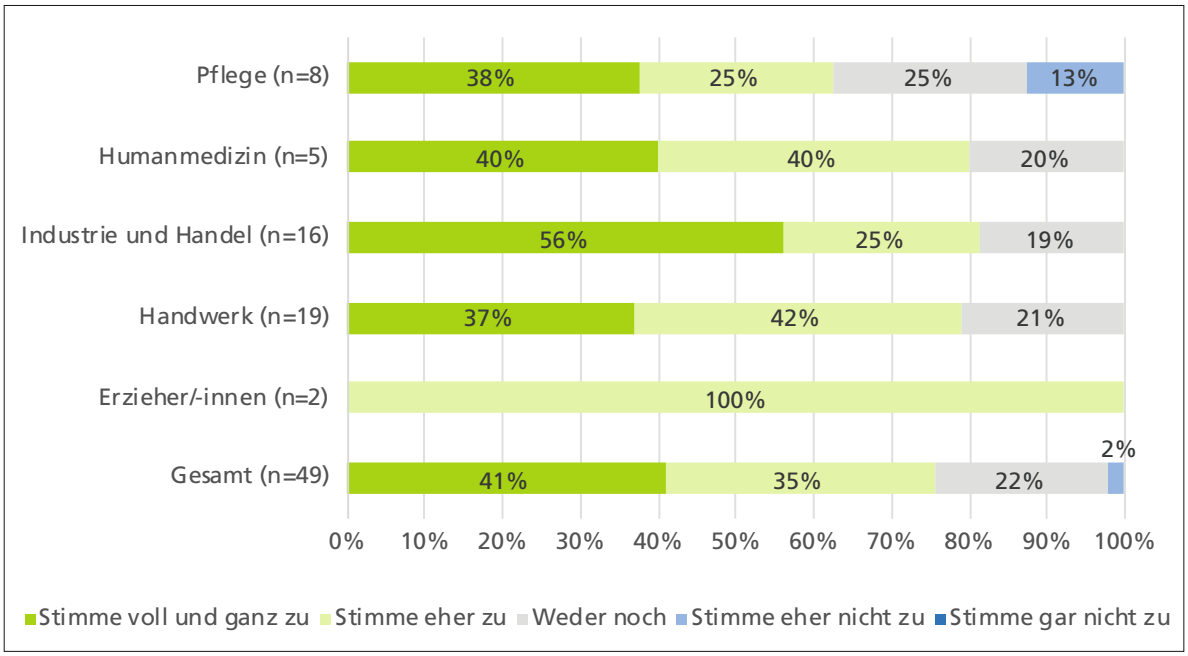
Abbildung 15: Entlastung durch die ZSBA im Vorfeld der Antragstellung, nach Inhalt



Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

Den Aussagen zur Entlastung im Vorfeld der Antragstellung durch die ZSBA stimmten insbesondere die zuständigen Stellen für Erzieher/-innen (100 %), Industrie- und Handelsberufe (81 %), Humanmediziner/-innen (80 %) und Handwerksberufe (79 %) zu. In der Pflege stimmten dem 63 % (eher) zu (vgl. Abbildung 16). Im Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse konnte eine Entlastung nicht bestätigt werden.

Abbildung 16: Entlastung durch die ZSBA im Vorfeld der Antragstellung nach Berufsbereich



Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die Entlastung im Einzelfall. Bezogen auf den Gesamtaufwand der Stellen stimmten 66 Prozent der Befragten (eher) zu, dass sich der Aufwand ihrer Stelle für die Beratung und Kommunikation im Vorfeld der Antragstellung durch die ZSBA verringere. Dies kann daran liegen, dass Auslandsanträge, die von der ZSBA begleitet werden, nur einen bestimmten Teil des Gesamtaufwandes der Stellen ausmachen. Diese Einschätzung der Entlastung stellt jedoch eine deutliche Erhöhung gegenüber 2021 dar, als dem nur 25 Prozent der Befragten zustimmten. 2021 fanden die Aussagen zur Entlastung durch die ZSBA in Bezug auf den Gesamtaufwand im Vorfeld der Antragstellung in den zuständigen Stellen für Handwerksberufe (33 %), Industrie- und Handelsberufe (33 %), Erzieher/-innen (25 %) und – zum kleineren Teil – Humanmediziner/-innen (10 %) Zustimmung. 2022 stimmten dem hingegen bereits 80 Prozent der Befragten in der Humanmedizin, 74 Prozent im IHK-Bereich, 70 Prozent im Handwerk, 56 Prozent in der Pflege und 33 Prozent bei den zuständigen Stellen für Erzieher/-innen zu.

In den Interviews äußerten sich insbesondere die Stellen im Kammerbereich und die für Erzieher/-innen zuständigen Stellen positiv über die Möglichkeit, Ratsuchende an die ZSBA als kompetente Beratungseinrichtung zu verweisen: Vor allem in den Fällen, bei denen örtliche oder sachliche Zuständigkeit nicht ersichtlich ist, sei es eine „extreme Erleichterung“ (ID15). Hier wurde eine Entlastung dadurch empfunden, dass die ZSBA die umfangreiche Beratung im Vorfeld der Antragstellung übernimmt, u. a. zur Anerkennungsfähigkeit des Abschlusses, Bestimmung des Referenzberufes und der zuständigen Stelle, den Unterlagen und deren erforderlichen Form. Die Stellen, die einen häufigen Kontakt zur ZSBA pflegten, waren sich sicher, dass die ZSBA genau über die Anforderungen ihrer Stelle informiert sei und kompetent beraten könne.

Die Stellen im Gesundheitsbereich sahen nur zum Teil die Möglichkeit einer Entlastung durch Verweise an die ZSBA und betrachteten vor allem die Standortberatung als hilfreich. Dies lag daran, dass die Stellen mit hohem Anfragenaufkommen bereits entsprechende Lösungen eingeführt hatten: Zum Teil wurden eigene Servicepoints oder zentrale Rufnummern für allgemeine Fragen eingerichtet, zum Teil wurde die telefonische Erreichbarkeit einge-

schränkt, allgemeine Fragen wurden oftmals nur durch automatisch erzeugte E-Mails mit Verweisen auf relevante Webseiten beantwortet. Zudem seien die Anerkennungsinteressierten häufig bereits durch erfahrene Personalvermittler, private Netzwerke oder soziale Medien vorinformiert. Auch die ZAB sei mit Blick auf die eingehenden Anfragen gut aufgestellt. Hier bestehe laut mehreren zuständigen Stellen demnach kein dringender Bedarf an Weiterleitung, außer die Zahl der Anfragen fange an, sehr stark zu wachsen. Für die Beantwortung von spezifischen Fragen, die bei den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern landen, benötige die ZSBA das fachliche Wissen und Kenntnisse der Verwaltungspraxis bei jeder einzelnen Stelle. Dieses Wissen zu vermitteln und die ZSBA stets auf dem Laufenden zu halten, empfanden manche zuständige Stellen als Mehraufwand (ID12, 14, 17).[64,65] Zudem meldeten mehrere Stellen, dass sie keinen Einblick hätten, in welcher Quantität und Qualität die Beratung durch die ZSBA stattfinde. Denn nicht in jedem Beratungsfall wird ein Standortvermerk erstellt. In den meisten Fällen ist für die zuständigen Stellen nicht erkennbar, ob vorher eine Beratung stattgefunden hat.

In allen Bereichen außer Humanmedizin und nicht reglementierter Hochschulabschlüsse geben die Befragten an, dass die ZSBA eher ihren Aufwand im Einzelfall verringere als den Gesamtaufwand. Dies liegt laut den Befragten daran, dass die Beratung der ZSBA für die zuständigen Stellen nicht erkennbar sei und nur ein Teil der eingehenden Anfragen unter die Zielgruppe der ZSBA falle. Insbesondere im Bereich Pflege, in dem viele Anträge über Personalvermittlungen eingehen, sprechen die zuständigen Stellen von einem „Bruchteil“ aller Fälle. Aus Sicht einer Stelle stellt sich demnach die Frage, inwiefern sich die Investitionen in „immer mehr Parallelsysteme“ bezahlt machen bzw. die hohen Erwartungen an die neuen Institutionen erfüllt werden können (ID26).

Tatsächlich zeigt sich anhand von Daten der amtlichen Statistik zur Anerkennung, dass sich die Zahl der Anträge aus dem Ausland bzw. deren Anteil an allen Anträgen einer zuständigen Stelle je nach Berufsbereich und Stelle stark unterscheidet.[66] Die Zahl der Auslandsanträge pro zuständiger Stelle variierte im Jahr 2020 von null bis knapp 1.900.[67] Im Durchschnitt waren das in der Pflege 312 Anträge, bei Erzieherinnen und Erziehern aber nur drei Anträge pro Stelle. Die Median-Werte weisen auf den Unterschied zwischen den einzelnen Stellen innerhalb der Berufsbereiche hin: So hatte die Hälfte der Stellen in der Pflege bis zu 93 Auslandsanträge im Jahr. Zum Beruf Erzieher/-in erhielt die Hälfte der Stellen dagegen keine Anträge.[68] Auch der Anteil der Auslandsanträge an allen Anträgen unterschied sich von Stelle zu Stelle. Am höchsten

64 Die Interviews mit der ZSBA und die Ergebnisse der quantitativen Befragung deuten allerdings darauf hin, dass die zuständigen Stellen vermehrt den Vorteil der Zusammenarbeit erkennen, sobald die Zusammenarbeit mit der ZSBA etabliert wurde und die Fallzahlen stiegen.

65 Das entsprechende Wissensmanagement ist auch für die ZSBA aufwendig. Während die wichtigsten Fragen im Laufe des Evaluationszeitraums bereits geklärt wurden, wird vor dem Hintergrund des Onlinezugangsgesetzes (OZG) erneut mit viel Wissensaneignung und Abstimmungsbedarf gerechnet, wenn sich die Umsetzung je nach Bundesland unterscheidet (ID43, 44).

66 Als Auslandsanträge werden Anträge definiert, bei denen in der Statistik ein ausländischer Wohnort der antragstellenden Person angegeben ist. Es ist davon auszugehen, dass in der amtlichen Statistik eine nicht genau bezifferbare Untererfassung der Auslandsanträge vorliegt, da zum Teil nicht der ausländische Wohnort, sondern eine c/o-Adresse in Deutschland in den Daten vorliegt, über die der notwendige Schriftverkehr abgewickelt werden soll.

67 Quelle: amtliche Statistik nach § 17 BQFG (Bund) bzw. Fachrechte und Verordnungen mit Verweis auf § 17 BQFG (Bund) 2020; Berechnung und Darstellung des BIBB. Daten anonymisiert.

68 Im Bereich Industrie und Handel wirkt sich die hohe Zahl der Anträge von der IHK FOSA auf den Durchschnittwert aus.

war deren Anteil mit 47 Prozent im Bereich Pflege (vgl. Tabelle 7). Der Gesamtaufwand in Bezug auf die Auslandsanträge kann zudem von der personellen Ausstattung der zuständigen Stelle und der Zusammensetzung der jeweils bearbeiteten Fälle abhängen. Beispielsweise ist der Aufwand für automatische Anerkennung bei EU-Anträgen niedriger als bei Anträgen zu Drittstaatsabschlüssen, für die zum Teil externe Gutachten angefordert werden müssen.

Insgesamt gab es, wie bereits bei der 1. Welle der Befragung, einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Entlastung durch die Befragten und Verweisen von zuständigen Stellen an die ZSBA: Je häufiger von einer Stelle an die ZSBA verwiesen wurde, desto eher wurde von der Verringerung des Gesamtaufwands berichtet.[69] Allerdings haben bei der 2. Welle vermehrt auch solche Stellen zugestimmt, dass die ZSBA eine Entlastung darstelle, die selbst nie oder nur selten an die ZSBA verwiesen. Dies deutet darauf hin, dass die ZSBA trotz einzelner kritischer Äußerungen als wichtiger Beratungsakteur etabliert ist und unter den zuständigen Stellen als solcher wahrgenommen und akzeptiert wird.

Tabelle 7: Anzahl der bei den zuständigen Stellen eingegangenen Auslandsanträge in ausgewählten Berufen

Berufe	Auslandsanträge 2020 gesamt	Auslandsanträge pro Stelle im Jahr 2020		Durchschnittlicher Anteil an allen Anträgen pro Stelle
		Durchschnitt	Median	
Pflegefachleute, Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen	6.864	312	93	47%
Ärztinnen/Ärzte	567	27	12	11%
Industrie und Handelsberufe	1.401	466	96	16%
Handwerksberufe	777	15	9	28%
Erzieher/-innen	60	3	0	3%

Quelle und Erläuterung: Bundesberufe: Daten der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG-Bund beziehungsweise Fachgesetzen, die auf § 17 BQFG-Bund verweisen. Länderberufe: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes vom 06.09.2021. Eigene Berechnung. Bezieht sich auf die Stellen, die für 2020 Anträge gemeldet haben

Für die Zukunft gehen die meisten Befragten davon aus, dass die Anfragen aus dem Ausland zunehmen werden. Um vor diesem Hintergrund eine höhere Entlastung durch die ZSBA-Beratung im Vorfeld der Antragstellung zu erreichen, erscheint es mehreren Befragten wichtig, den Kontakt zur ZSBA weiterhin zu pflegen bzw. die Zusammenarbeit zu intensivieren, u. a. was die Beratung im Einzelfall angeht. Es sei wichtig zu erfahren, wozu im Einzelfall bereits beraten wurde, sobald sich Kundinnen und Kunden der ZSBA an die zuständigen Stellen wenden, und es sei außerdem wichtig, insgesamt mehr Transparenz über die von der ZSBA erbrachte Beratung zu haben. Einzelne Stellen hielten auch eine Zusammenarbeit der ZSBA mit Personalvermittlern für sinnvoll, um dadurch noch mehr Fachkräfte im Ausland zu erreichen.[70]

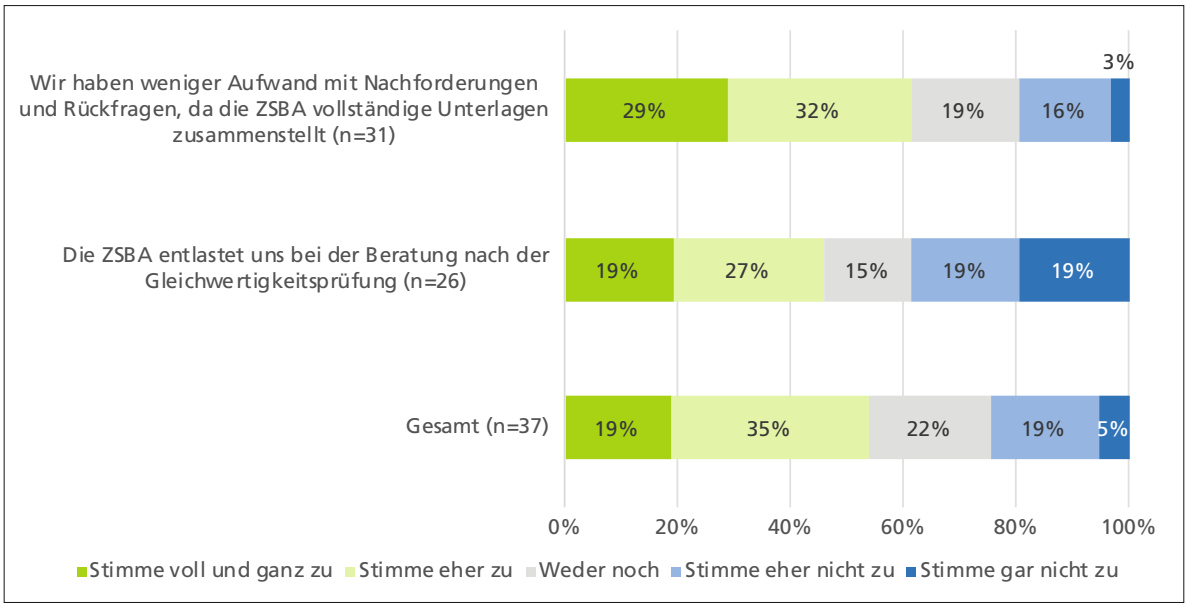
69 Mit dem Korrelationskoeffizienten Spearman's Rho von 0,280 liegt hier ein mittelstarker Zusammenhang vor (2021: 0,326). Die Berechnung bezog sich auf 61 gültige Fälle, bei denen Angaben sowohl zu einem Verweis an die ZSBA sowie zur Verringerung des Aufwands durch die ZSBA vorlagen (2021: 74 Fälle).

70 Der Umgang mit Personalvermittlern wurde auch seitens der ZSBA als ein Thema angesprochen, in dem eine Klärung bzw. klare Vorgaben erforderlich sind, denn grundsätzlich ist die ZSBA auf Beratung von Privatpersonen ausgerichtet (ID43).

3.2.3 Auswirkungen auf den Bearbeitungsaufwand

Wie in Kapitel 3.2.2 dargestellt, wurde oft vom hohen Aufwand für die Nachforderung der Unterlagen und die Beratung nach der Gleichwertigkeitsprüfung berichtet. In Bezug auf diesen Aufwand, der *nach* der Antragstellung entsteht, stimmten 54 Prozent der Befragten (eher) zu, dass sich der Aufwand ihrer Stelle durch die ZSBA im jeweiligen Einzelfall verringere. Dies bezog sich vor allem auf die Zusammenstellung vollständiger Unterlagen durch die ZSBA, was Nachforderungen und Rückfragen reduzierte (hier stimmten 61 % (eher) zu). Zudem stimmten 46 Prozent der Befragten (eher) zu, dass die ZSBA sie bei der Beratung nach der Gleichwertigkeitsprüfung entlaste (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Entlastung durch die ZSBA nach der Antragstellung



Quelle und Erläuterung: Onlinebefragung zuständiger Stellen 2022. Verteilung auf Basis gültiger Werte. Für weitere Hinweise s. Tabelle 3

So erläuterten mehrere Stellen aus unterschiedlichen Bereichen, dass die Anträge generell trotz ausführlicher Merkblätter und Checklisten oft unvollständig seien, die Nachforderung der Unterlagen aufwendig sei und viel Zeit vergehe, bis die Unterlagen vollständig vorlägen. Im Gesundheitsbereich, in dem spezielle Anforderungen an Übersetzungen und Beglaubigungen bestehen, würden die Unterlagen häufig in einer Form eingereicht, die von den Stellen nicht akzeptiert werden kann. Laut einer Stelle werden „gefühlt 5 Prozent“ der Anträge direkt vollständig und in richtiger Form eingereicht (ID17). Auch im Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse sei die Vollständigkeit der Unterlagen ein wichtiges Thema, da habe man spezielle Checklisten in den Herkunftssprachen erstellt.

Eine Prüfung der Vollständigkeit durch die ZSBA verringere laut mehreren Stellen den Kommunikationsaufwand und führe zur schnelleren Bearbeitung. Das wurde vor allem von den Stellen im Kammerbereich bestätigt, die im engen, regelmäßigen Austausch mit der ZSBA stehen oder im Rahmen von Vermittlungsprojekten der BA mit der ZSBA zusammenarbeiten. Andere Stellen bestätigten einen großen Unterschied zwischen den Anträgen von Personen, die von Personalvermittlungen oder Arbeitgebern begleitet werden, und denjenigen, die ihre Anerkennung ohne Unterstützung anstreben. Für diese Stellen würde es ebenso eine Entlastung darstellen, wenn die ZSBA die Vollständigkeit der Unterlagen prüfe und bei der Beschaffung noch fehlender Unterlagen unterstütze. In den meisten Fällen sei es allerdings nicht erkennbar, ob die Antragstellenden von der ZSBA beraten wurden. Einzelne Stellen merken zudem an,

dass die Zusammenstellung der Unterlagen durch die ZSBA den Prozess beschleunigen könne, die Nachforderung der Unterlagen dadurch jedoch nicht komplett vermieden werde, da die zuständige Stelle oftmals erst die Unterlagen sichten müsse, um zu entscheiden, ob diese für die Gleichwertigkeitsprüfung im konkreten Einzelfall ausreichen oder ob weitere Nachweise erforderlich seien (ID17, 18). Zudem könnten einige Vorgänge wie Gutachten eine längere Zeit in Anspruch nehmen, sodass die allgemeine Bearbeitungszeit durch die ZSBA laut einer Stelle nicht erheblich verkürzt werden könne (ID18).

Die Beratung zu angrenzenden Themen wie zum Aufenthaltsrecht wurde als nützlich für die Ratsuchenden betrachtet, für die zuständigen Stellen selbst stelle diese aber meist keine Entlastung dar, da sie dazu bisher in der Regel nicht beraten, sondern auf andere Stellen verwiesen hatten.

Im Bereich Industrie und Handel bestätigte der Großteil der Stellen eine Entlastung, in der Pflege waren das knapp über die Hälfte, in der Humanmedizin und im Handwerk knapp die Hälfte der Stellen. Im Bereich der nicht reglementierten Hochschulabschlüsse konnte eine Entlastung weder bestätigt noch widerlegt werden.

Insgesamt stimmten 53 Prozent der Befragten (eher) zu, dass die ZSBA ihren Gesamtaufwand in Bezug auf die Nachforderung der Unterlagen und Beratung nach der Antragstellung verringere. Dabei bestand ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Verweisen von den jeweiligen Stellen an die ZSBA und der wahrgenommenen Entlastung: Je häufiger von einer Stelle an die ZSBA verwiesen wurde, desto eher wurde von der Verringerung des Gesamtaufwands in Bezug auf die Nachforderung der Unterlagen und die Beratung zu Anpassungsmaßnahmen berichtet.[71]

Um die Wirkung in der Zukunft noch weiter zu verstärken, halten es die zuständigen Stellen für wichtig, dass die ZSBA die Kundinnen und Kunden noch stärker dabei unterstütze, die Unterlagen schneller zu beschaffen, deren Vollständigkeit prüfe und als Lotse im Gesamtverfahren fungiere, um die Fachkräfte an allen Stationen des Einwanderungsprozesses zu begleiten und in der Kommunikation mit allen Akteuren, inklusive Botschaften und Ausländerbehörden, zu unterstützen. Unter anderem wünschten sich mehrere Stellen, dass die ZSBA verstärkt nach Erhalt des Bescheides berate, um dessen Inhalt und weitere Optionen zu erklären sowie bei der Organisation von Anpassungsmaßnahmen oder Kenntnisprüfungen helfe.

Als weitere Herausforderungen für die Zukunft nannten manche Stellen die Echtheitsprüfung der Unterlagen im digitalen Verfahren und das sogenannte „Bundeslandhopping“. Bei letzterem äußerten die Stellen die Hoffnung, dass die ZSBA dies durch die Standortberatung und Begleitung der Fälle etwas einschränken könne, sowie Interesse daran, mehr Einblick darin zu erlangen, wie die Standortvermerke zustande kommen.

3.2.4 Ergebnisse im Überblick

Die ZSBA ist meist schon früh bei den zuständigen Stellen bekannt geworden. Bis Mai 2022 hatten 80 Prozent der befragten zuständigen Stellen bereits Kontakt zur ZSBA und 76 Prozent verwiesen bereits Ratsuchende an die ZSBA. Die anfänglichen Hemmnisse und Bedenken in Bezug auf die Weiterleitung an die ZSBA wurden zum großen Teil ausgeräumt und viele verwiesen häufig und systematisch an die ZSBA, beispielsweise über Hinweise auf den Webseiten, automatische Antwort-E-Mails oder E-Mail-Signaturen. 20 Prozent der Stellen verwiesen allerdings auch nach zwei Jahren ZSBA-Tätigkeit noch keine Fälle an die Servicestelle. Dies lag

71 Mit dem Korrelationskoeffizienten Spearman's Rho von 0,341 liegt hier ein mittelstarker Zusammenhang vor. Die Berechnung bezog sich auf 45 gültige Fälle, bei denen Angaben sowohl zu einem Verweis an die ZSBA sowie zur Verringerung des Aufwands durch die ZSBA vorlagen.

vor allem am Umfang des jeweiligen Auslandsgeschäfts und der klaren örtlichen Zuständigkeit. Manche Stellen zogen es in bestimmten Fällen vor, nicht an die ZSBA zu verweisen, weil noch kein Vertrauen an die Umfänglichkeit und Qualität der Beratung bestand oder weil es ihnen unklar war, welche Fälle zur Zielgruppe der ZSBA gehören. Unter weiteren Angeboten der ZSBA wurde vor allem die Standortberatung in Anspruch genommen, die elektronische Weiterleitung der Unterlagen war nur in wenigen Fällen möglich.

76 Prozent der Stellen bestätigten, dass sich ihr Aufwand für die Beratung im Vorfeld der Antragstellung pro Einzelfall durch die ZSBA verringere, am meisten durch Verweise bei geringen Deutschkenntnissen und Standortberatung. Die Stellen im Kammerbereich und die für Erzieher/-innen zuständigen Stellen empfanden eine Entlastung durch Verweise von Fällen, bei denen eigene Zuständigkeit nicht ersichtlich war. Die Stellen im Gesundheitsbereich betrachteten vor allem die Standortberatung als hilfreich. Bezogen auf den Gesamtaufwand bestätigten 66 Prozent eine Entlastung im Vorfeld der Antragstellung (2021 waren das 25 %) und 53 Prozent während des Anerkennungsverfahrens, beispielsweise bei der Nachforderung der Unterlagen und der Beratung nach der Gleichwertigkeitsprüfung.

Je häufiger die Stellen an die ZSBA verwiesen, desto eher berichteten sie von einer Entlastung. 2022 fühlten sich vermehrt auch solche Stellen entlastet, die selbst kaum an die ZSBA verwiesen. Dies deutet darauf hin, dass die ZSBA trotz einzelner kritischer Äußerungen als wichtiger Beratungsakteur etabliert ist und als solcher wahrgenommen und akzeptiert wird. Die Kritik von einigen Stellen bezog sich auf einen möglichen Effizienzverlust durch die Einbeziehung von einem zusätzlichen Akteur zwischen den Anerkennungsinteressierten und der zuständigen Stelle sowie den damit verbundenen Mehraufwand für Kommunikation und Wissensmanagement. Die fehlende Transparenz über den Umfang und die Qualität der Beratung führt dazu, dass einige Stellen einen Informations-, Qualitäts- und Effizienzverlust durch Verweise an die ZSBA befürchten.

In Bezug auf die Inanspruchnahme der ZSBA durch die zuständigen Stellen sowie deren Entlastung sei vor allem mehr Transparenz und engerer Austausch mit der ZSBA notwendig. Dies bezieht sich zum einen auf die geleistete Beratung und Betreuung insgesamt. Hier wünschten sich mehrere Stellen Einblicke in die Beratungspraxis, Ablauf und Ergebnisse der Standortberatung, Abgrenzung zu bzw. Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren und Einheiten der BA. Mehrere zuständige Stellen wünschen sich direkten Kontakt zur ZSBA und mehr Austausch sowie weitere Einbindung in bundesweite Austauschformate der zuständigen Stellen und Anerkennungsberatenden. Zum anderen sei mehr Transparenz in Bezug auf den Einzelfall wichtig: Den zuständigen Stellen sei wichtig zu erfahren, wozu im Einzelfall bereits beraten wurde, sobald sich Kundinnen und Kunden der ZSBA an sie wenden.

Zudem sei laut den Stellen wichtig, dass die ZSBA die ausländischen Fachkräfte als Lotse im gesamten Verfahren bis zur Einreise begleite und in der Kommunikation mit allen involvierten Akteuren unterstütze. Dies würde nicht unbedingt die zuständigen Stellen entlasten, da sie selbst zu weiteren Themen wie Aufenthaltsrecht nicht beraten, käme aber den Antragstellenden zugute. Unter anderem wünschen sich mehrere Stellen, dass die ZSBA verstärkt nach Erhalt des Bescheides berate, um deren Inhalt und weitere Optionen zu erklären, sowie bei der Organisation von Anpassungsmaßnahmen oder Kenntnisprüfungen unterstütze. Einzelne Stellen hielten auch eine Zusammenarbeit der ZSBA mit Personalvermittlern für sinnvoll, um dadurch noch mehr Fachkräfte im Ausland zu erreichen.

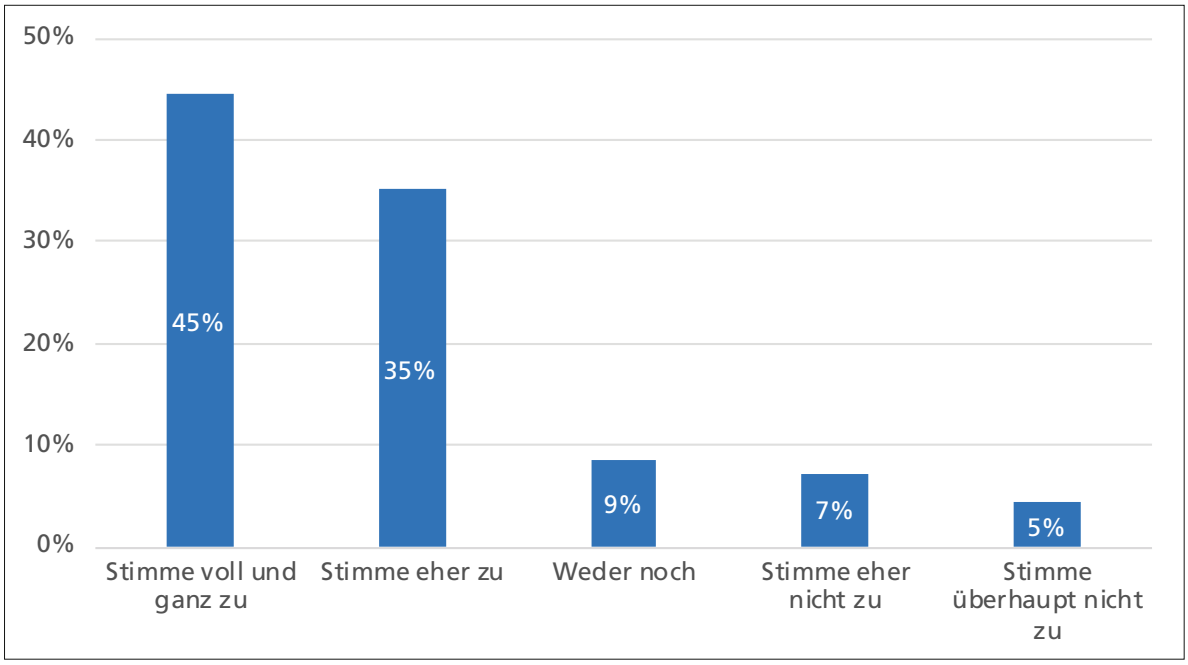
3.3 Transparenz und Effizienz für Antragstellende

3.3.1 Perspektive der Fachkräfte

Innerhalb der Onlinebefragung wurde die Wirkung der Betreuung durch die ZSBA auf die Transparenz und Effizienz des Verfahrens von den Kundinnen und Kunden eingeschätzt. Was die Transparenz des Anerkennungsverfahrens angeht, stimmte eine deutliche Mehrheit der Aussage zu, dass das Verfahren der Anerkennung oder Zeugnisbewertung dank der ZSBA besser verstanden werde (vgl. Abbildung 18). 45 Prozent stimmten der Aussage voll und ganz zu, 35 Prozent stimmten der Aussage eher zu. Demnach helfe die Betreuung durch die ZSBA den meisten Kundinnen und Kunden, das Verfahren verständlicher zu machen und sorge dadurch für mehr Transparenz, wie auch eine Kundin in dem Interview schilderte:

> „Ja, ... ich weiß halt einfach, was auf mich zukommt. Ich weiß, woran ich liege, und ich weiß, was auf mich zukommt, und ja, also deswegen habe ich gerade keine Probleme irgendwie zu verstehen, was los ist oder was ich machen muss." (ID103)

Abbildung 18: Zustimmung zur Aussage: „Ich verstehe das Verfahren der Anerkennung oder Zeugnisbewertung dank der ZSBA besser."



Quelle: Onlinebefragung 2022, n = 800. Berechnungen des BIBB

Etwa zwölf Prozent stimmten der Aussage zur Transparenz eher oder überhaupt nicht zu.

> „Also, ich glaube ein paar Dinge wurden schon klar durch diese Kommunikation mit dem Berater. Also ein paar Dinge blieben halt immer noch offen, also gerade so was, was Kosten angeht und was dann eben diese möglichen Auffrischungslehrgänge anging, das war alles irgendwie noch ein bisschen schwammig. [...] Obwohl ich ein paar Mal nachgefragt habe: Könnten Sie mir das nochmal genauer erklären? Hat er auch zugegeben, dass er das nicht genau weiß, wie es aussehen würde. Dass er das eben nicht genau beschreiben könnte, wie es sowohl finanziell, als auch von der Dauer, als auch vom Umfang her aussehen würde." (ID101)

Die fehlende Zustimmung zur Verbesserung der Transparenz bei zwölf Prozent der Teilnehmenden ist nicht zwingend auf eine unzureichende Beratung zurückzuführen. Der Grund für

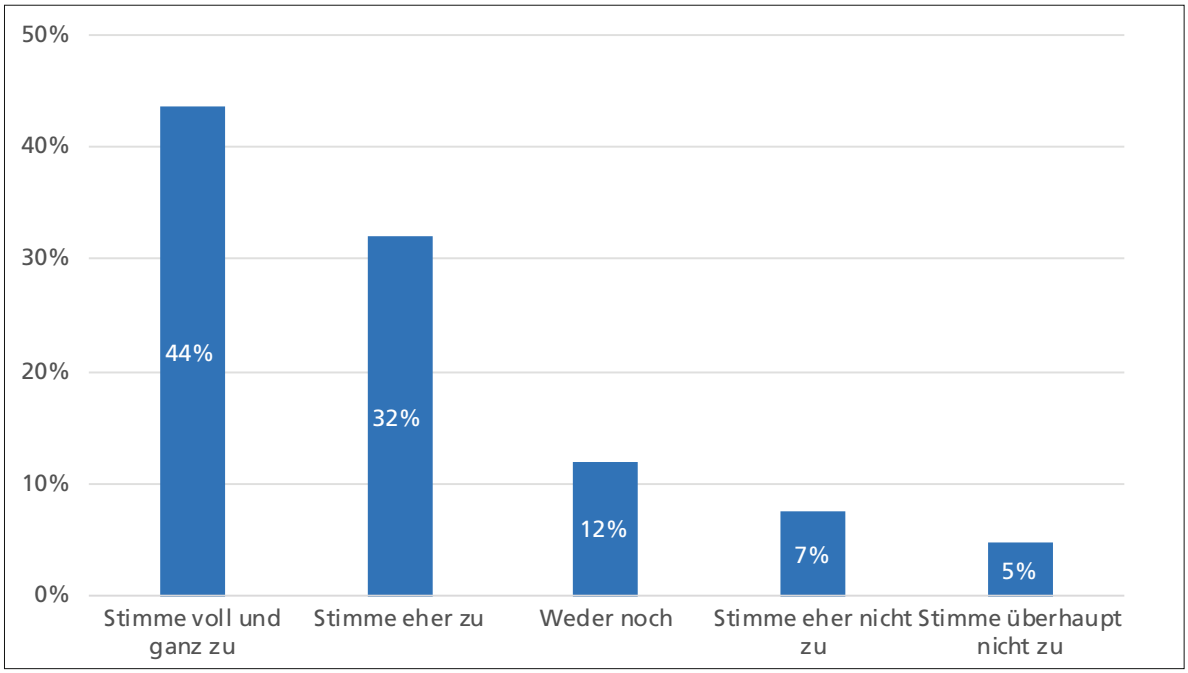
eine solche Einschätzung kann zum Beispiel auch sein, dass sich die Kundinnen und Kunden im Vorfeld der Beratung durch die ZSBA bereits intensiv mit dem Verfahren auseinandergesetzt haben und dadurch trotz guter Beratung keinen nennenswerten Informationsgewinn bezüglich des Verfahrens erzielten, wie ein Kunde aus den Interviews deutlich machte: „Gut, also was meinen persönlichen Fall angeht, ich habe alles vorher recherchiert im Internet. Also ich hatte schon alle Informationen, die ich brauchte“ (ID113).

Die Teilnehmenden der Befragung hatten zudem die Gelegenheit, die Auswirkung der Betreuung durch die ZSBA auf die Effizienz des Verfahrens einzuschätzen. Hier zeigte sich ein nahezu identisches Bild wie bei der Aussage zur Transparenz (vgl. Abbildung 19). Insgesamt beurteilten etwa drei Viertel den Einfluss auf die Effizienz des Verfahrens positiv (76 %). Im Interview beschrieb eine Kundin beispielsweise, dass ihrem Antrag auf Anerkennung erst dank der ZSBA die notwendigen Unterlagen beigefügt wurden:

> „Es gab mehrere Dokumente, von denen ich gar nicht wusste, dass man die brauchen könnte, vor allem von der Uni, von der ich meinen Bachelor habe. Ja. Also, ich bin der Meinung, dass ich ohne deren Hilfe, also dass mein Antrag sehr viel, ich weiß nicht, kann man hier schwächer sagen?“ (ID102)

Etwa zwölf Prozent stimmten der Aussage zur Effizienz eher oder überhaupt nicht zu.

Abbildung 19: Zustimmung zur Aussage: „Das Verfahren der Anerkennung oder Zeugnisbewertung läuft dank der ZSBA effizienter.“



Quelle: Onlinebefragung 2022, n = 765. Berechnungen des BIBB

Zur Effizienz aus Sicht der Fachkräfte gehört auch ein einfacher Zugang zur ZSBA. Wie in Kapitel 3.1.3 dargestellt, kommen die Fachkräfte auf verschiedenen Wegen zur ZSBA. Während die einen über das Internet an Kontaktdaten gelangen, finden andere durch Akteure an den Schnittstellen den Weg zur ZSBA. Eine große Mehrheit der Befragten wurde über den von ihr gewählten Zugangsweg zügig zur ZSBA weitergeleitet (87 %, vgl. Abbildung 20). Dabei zeigten sich zwischen den gewählten Zugangswegen kaum Unterscheide. Über welchen Kanal auch immer die Befragten auf die ZSBA aufmerksam wurden: Die Kundinnen und Kunden stimmten der Aussage mit großer Mehrheit zu, dass sie schnell zur ZSBA weitergeleitet wurden. Ein Kunde, der an die ZSBA weitergeleitet wurde, schilderte:

„Eigentlich habe ich gar keine Probleme bekommen, wenn ich bei IHK geschrieben habe. [...], und sie schreiben wirklich sehr schnell zurück. Geben uns die E-Mail-Adresse von ZSBA und klappt das eigentlich wunderbar." (ID107)

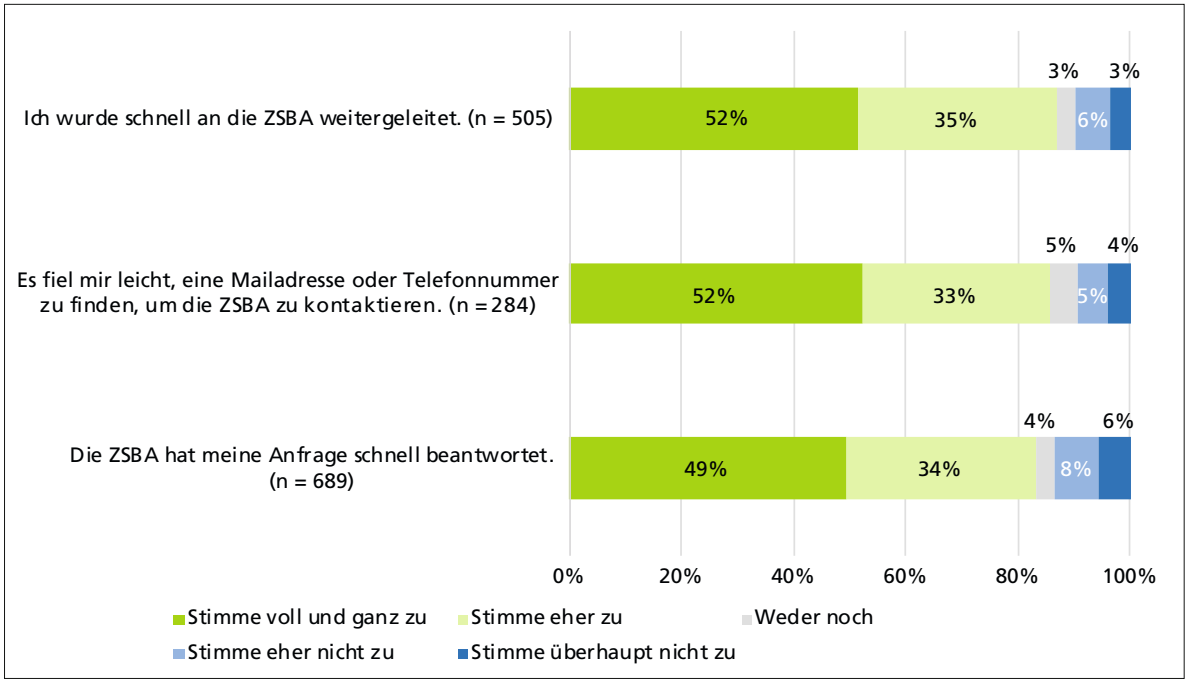
Zudem fanden diejenigen, die via Internet auf die ZSBA aufmerksam wurden, es relativ leicht, eine Mailadresse oder Telefonnummer zu finden, unter der sie sich an die ZSBA wenden können (85 %):

„Es war ein bisschen schwierig am Anfang halt die Seite zu finden, die Website, die halt zur ZSBA gehört. Aber als ich die dann gefunden habe, ging auch alles andere recht flott." (ID103)

In der Regel wurde dann auch zügig die Anfrage der Anerkennungsinteressierten beantwortet (83 %):

„Ja, also das war alles ziemlich effizient, würde ich sagen. Also ich habe mich nur gemeldet und so ungefähr gesagt, was ich so bräuchte, und dann habe ich wirklich eine detaillierte Information bekommen und damit bin ich zufrieden eigentlich." (ID106)

Abbildung 20: Zustimmung zu Aussagen über die Kontaktaufnahme



Quelle: Onlinebefragung 2022. Berechnungen des BIBB

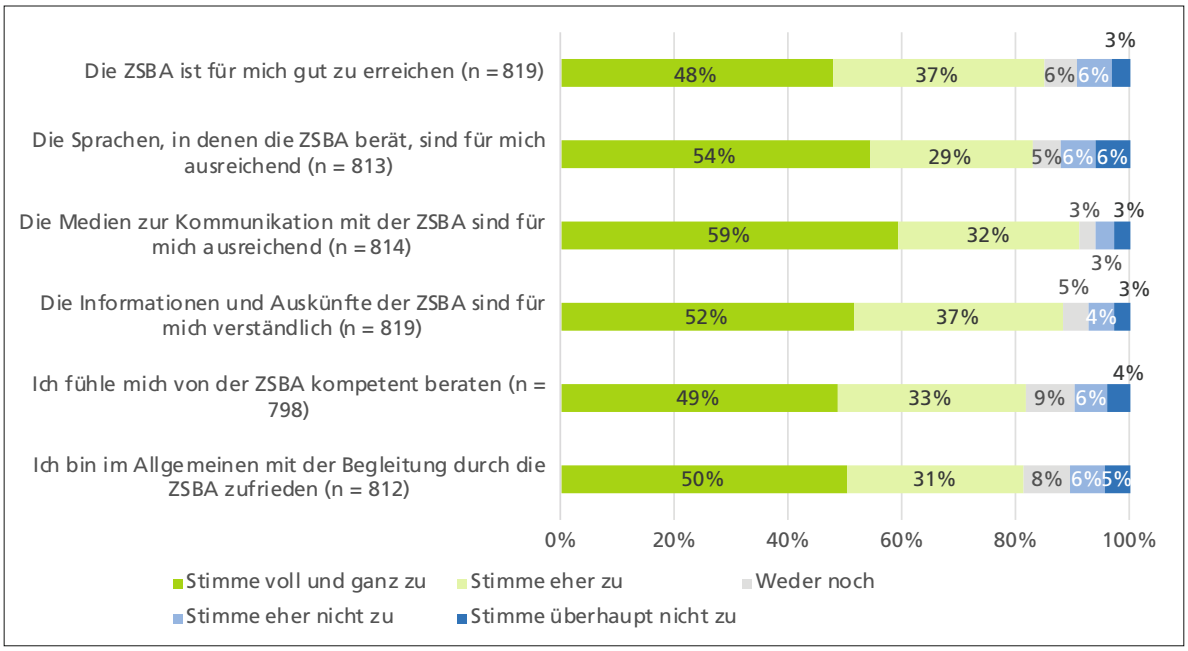
Die Zufriedenheit mit dem Service der ZSBA wurde anhand verschiedener Aspekte abgefragt: Erreichbarkeit, Beratungssprachen, Kommunikationsmedien, Verständlichkeit von Informationen und Auskünften, Kompetenz und Zufriedenheit im Allgemeinen. In all diesen Bereichen stimmten jeweils über 80 Prozent der Befragten den getroffenen Aussagen eher oder voll und ganz zu (vgl. Abbildung 21). Insbesondere hinsichtlich der Medien zur Kommunikation mit der ZSBA gab es kaum Beanstandungen. 91 Prozent fanden die Möglichkeiten, mit der ZSBA in Kontakt zu treten, ausreichend. Auch hinsichtlich der Verständlichkeit erzielte die ZSBA aus Sicht der Kundinnen und Kunden hohe Werte.

Dennoch gab es in all den abgefragten Aspekten einen gewissen Anteil an Personen, die den getroffenen Aussagen nicht zustimmten. So fanden zwölf Prozent der Kundinnen und Kunden eher oder überhaupt nicht, dass die Sprachen, in denen die ZSBA berät, ausreichend seien. Das entspricht fast jedem achten Kunden. Betrachtet man diese Personen genauer, zeigt sich,

dass gemessen an allen Befragten überdurchschnittlich viele von ihnen keine oder nur geringe Deutschkenntnisse besitzen (nicht abgebildet).

Insgesamt zeigt sich aber, dass die große Mehrheit der Befragten in den angesprochenen Aspekten zufrieden ist. Das verdeutlicht auch die Einschätzung zur letzten Aussage noch einmal. 81 Prozent der Befragten waren im Allgemeinen mit der Begleitung durch die ZSBA zufrieden.

Abbildung 21: Zustimmung zu Aussagen über verschiedene Aspekte der Zufriedenheit mit der ZSBA



Quelle und Erläuterung: Die Personen, die „Weiß nicht" angekreuzt haben, wurden aus der Berechnung herausgenommen, sodass n je nach Aussage unterschiedlich hoch ist. Onlinebefragung 2022. Berechnungen des BIBB

Sowohl in der Onlinebefragung als auch in den Interviews hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit darzulegen, was in ihrer Begleitung mit der ZSBA hätte besser laufen können oder Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. 26 Prozent der Befragten der Onlinebefragung machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Einige berichten an dieser Stelle, dass die ZSBA in ihrem Fall lange benötigte, um auf E-Mails zu antworten, und gaben an, wann sie Rückmeldung erwarteten: „Die Beantwortung der Nachfragen innerhalb von 15 bis 20 Tagen" (ID120). Mitunter hätte die ZSBA manche Kundinnen und Kunden sogar vergessen:

> „Ich musste eine E-Mail mehrmals an die Beraterin schreiben. Sie hat mir gesagt, dass sie viele E-Mails jeden Tag erhalten und es passiert, dass meine E-Mail untergeht und sie [sie] nicht gesehen hat." (ID139).

Einzelne Personen geben sogar gleich einen Hinweis, wie die Situation künftig verbessert werden könnte:

> „Es wäre besser, wenn die Beraterin weniger Kunden hätte und auf meine E-Mail in kurzer Zeit antworten könnte." (ID124)
>
> „Mehr Berater einstellen, um die Bearbeitungszeit zu verkürzen und pro Fall mehr Aufmerksamkeit zu gewährleisten." (ID127)

Fast genauso viele nennen die Stellen-, Ausbildungs- oder Praktikumssuche als einen Aspekt, bei dem die ZSBA aus ihrer Sicht mehr Hilfe hätte leisten können. Auch diesbezüglich bringen einzelne Personen Verbesserungsvorschläge vor:

„Es wäre besser gewesen, wenn auch zwischen deutschen Arbeitgebern und ausländischen Arbeitssuchenden vermittelt würde." (ID122)

„Vielleicht wäre das Zusammenbringen von neuen Ärzten mit Krankenhäusern, die am dringendsten Ärzte brauchen, für beide Seiten vorteilhaft." (ID129)

Einige gaben an, dass sie sich eine Beratung in ihrer Muttersprache gewünscht hätten. Dies zeigt in Kombination mit den oben getroffenen Aussagen zur Zufriedenheit mit dem Service der ZSBA, dass zwar in vielen Fällen durch das bisherige Sprachangebot Informationen meistens verstanden werden. Dennoch scheint es Verbesserungsbedarf zu geben, um noch mehr Personen in einer für sie passenden Sprache beraten zu können und die Beratung effizienter zu gestalten:

„Ich bin der Meinung, dass ich von einem Berater, der meine Muttersprache spricht, noch mehr Output erhalten könnte." (ID128)

Eine andere Person fordert die „Beherrschung mehrerer Sprachen; in meinem Fall übersetzte ich alles, was mir zugeschickt wurde, verstand es jedoch nicht wirklich" (ID123).

Einige beklagen die Dauer des Antragsverfahrens und die damit verbundenen Probleme:

„Ich wünschte mir, es ginge alles schneller. Verzögerte Rückmeldungen bedeuten verzögerte Ergebnisse, und das führt oft zu Problemen für andere Behörden, die auch auf diese Unterlagen oder Antworten warten." (ID127)

Daneben wünschen sich manche Kundinnen und Kunden eine intensivere Betreuung durch die ZSBA und genauere Erläuterungen zum Verfahren:

„Die Betreuung während des gesamten Verfahrens müsste noch intensiver sein – bis der Bewerber sich in Deutschland niedergelassen hat –, sodass er sich nicht durch diese Institution verlassen fühlt." (ID125)

Einzelne Personen nutzen die offene Antwortmöglichkeit, um sich für die erhaltene Hilfe durch die ZSBA zu bedanken: „Ich bin in Deutschland dank Herr […] und Frau […]. Sie sind hervorragende Personen. Die ZSBA ist notwendig für die ausländischen Ärzte" (ID126). Eine weitere Person sagt:

„Ich bedanke mich sehr bei Ihrer Einrichtung. Sie hat mir in jeder Phase meines Verfahrens einen Weg gewiesen und mich unterstützt, sie hat sichergestellt, dass ich das Verfahren besser verstanden habe." (ID130)

3.3.2 Schnittstellenperspektive

Bei den interviewten externen Schnittstellen der ZSBA handelt es sich größtenteils um Einrichtungen, die ebenfalls zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen informieren und/oder beraten, sei es von Deutschland oder vom Ausland aus. Die meisten haben den Auftrag, (auch) Fachkräfte, die sich aktuell im Ausland befinden zu erreichen (Portale Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland, ALiD-Hotline, ProRecognition, Vorintegrationsprojekte der Goethe-Institute). Auch unter denjenigen, die nur den Auftrag haben, bereits in Deutschland befindliche Fachkräfte zu erreichen, besteht jedoch Erfahrung mit denen im Ausland: Mangels eines anderen Ansprechpartners speziell für diese Zielgruppe haben sie zum einen Personen, die sich bei ihnen meldeten, nicht abgewiesen. Zum anderen sind sie in bestimmten Fallkons-

tellationen (vor allem mit Arbeitgeber) auch derzeit selbst mandatiert (IQ, siehe unten). Weitere Einrichtungen wie ABHs und Visastellen kommen im Rahmen ihrer Zuständigkeit im Einwanderungsprozess mit Beratungswünschen von Fachkräften im Ausland in Kontakt.

In ihren Einschätzungen gibt es zu den Leitfragen vielfach Übereinstimmungen, aber auch funktions- oder organisationsabhängige Unterschiede zwischen den Schnittstellen. Unisono äußerten sich die Interviewten durchweg positiv zum bisherigen Kontakt mit den ZSBA-Mitarbeitenden. Sie bezeichneten den Kontakt als „nett und zugewandt", „konstruktiv und wohlwollend", „mit fachlicher gegenseitiger Wertschätzung", „sehr pragmatisch orientiert" „gut und konstruktiv", „recht locker und freundlich". Geschätzt wird der „sehr kurze Draht" zur Teamleitung, auch dass diese für sie „immer erreichbar" sei und „auf Augenhöhe" arbeite.

Schließung einer Lücke im Beratungsangebot

Es besteht weitgehend Einigkeit unter den Schnittstellen, dass die Einrichtung der ZSBA eine bestehende Lücke in der Beratungslandschaft geschlossen habe und dass es von großem Vorteil für die Zielgruppe sei, einen speziell auf sie zugeschnittenen Ansprechpartner zu bieten.

> „[...] weil ja viele Beratungsangebote erst zur Verfügung stehen, wenn man wirklich schon hier ist, und das ist eigentlich zu spät, finde ich. Von daher ist die ZSBA auch allgemein wirklich hilfreich." (ID37)

Vorher fehlte den Erstanlaufstellen eine beratende Einrichtung, an die sie Interessierte, die sich im Ausland befinden, nach einer ersten Information für vertiefte Beratung verweisen konnten. Auch auf der individuellen Ebene äußerten Mitarbeitende verschiedener Einrichtungen ein Verantwortungsgefühl für die beratene Klientel, dem sie mit dem eigenen Auftrag vorher nicht immer gerecht werden konnten und dem nun der neue Akteur ZSBA als ‚Kümmerer' besser entsprechen könne. Man müsse die Anerkennungsinteressierten nun nicht mehr mit einem Verweis auf den Anerkennungs-Finder oder mit einer Erstberatung bei der Hotline zufriedenstellen, sondern wisse, dass man „guten Gewissens eigentlich die in gute Hände geben kann bei der ZSBA. Das ist wirklich eine schöne Sache" (ID27). Das gilt vor allem für Fälle, in denen man merke, eine beratene Person könne das am Telefon oder per Mail vermittelte nicht ganz fassen und bräuchte eigentlich mehr Unterstützung, das bedeute für die „Empfindensebene, dass man sagt, okay, ich habe diese Person nicht ganz verloren, sondern da ist die Möglichkeit, dass die jetzt dadurch das noch schafft" (ID31). Das gilt auch für „jemanden, der an die Hand genommen werden muss" (ID31), und allgemein

> „[...] bei Personen im Ausland, ja, wenn das nicht gerade in einem Land war, das von ProRec bedient wird, dann war das immer so ein bisschen unbefriedigend: Was passiert jetzt mit der Person?" (ID31)

Mehr Ressourceneffizienz im Umgang mit Anfragen aus dem Ausland

Neben den Anerkennungsinteressierten, die hier einen Ansprechpartner erhalten, profitieren auch die Einrichtungen, die viele Anfragen erhalten, für deren Beantwortung sie eigentlich nicht zuständig sind und für die sie nicht die entsprechenden personellen Ressourcen haben. Sogenannte „Irrläufer" haben bei manchen ihrer Mitarbeitenden bisher viel Zusatzaufwand verursacht, sowohl durch das Gefühl, ausführlich antworten zu müssen, als auch durch aktive Nachfragen der Kundinnen und Kunden. Dies entfalle nun durch die Verweismöglichkeit auf die für diese Fälle organisatorisch und personell aufgestellte ZSBA. In Fällen, in denen die Schnittstellen beispielsweise bisher den Eindruck hatten, man könne die Fragen nicht ohne Kontextualisierung beantworten und müsse weitere mögliche Fragen und eventuelle Informationsbedarfe bereits in der ersten Antwortmail abdecken, bestehe jetzt Erleichterung, diesen Aufwand nicht mehr zu haben (ID88).

Dies wurde auch von den Schnittstellen innerhalb der ZAV bestätigt: Sowohl für VWC als auch für IPS hatte die Einführung der ZSBA eine Entlastung zur Folge. Früher haben sie die Ratsuchenden selbst zu den entsprechenden Themen beraten, allerdings hatten sie hierfür keine entsprechenden Ressourcen und mussten sich das notwendige Wissen selbst aneignen. Nun können die Ratsuchenden für die vertiefte Beratung an die ZSBA überstellt werden, während sich die beiden anderen Einheiten auf ihre eigentlichen Aufgaben Integration und Vermittlung konzentrieren können. Dies sei vor allem wegen steigender Zahlen der Ratsuchenden und Teilnehmenden in Rekrutierungsprojekten wichtig: „Wenn ich jetzt überlegen würde, wir müssten noch das ganze Anerkennungsthema noch mit bedienen, das wäre gar nicht zu schaffen.“ (ID40)

Die Möglichkeit, an die ZSBA zu verweisen, habe zudem den Vorteil, dass sich nicht mehrere Akteure mit ein- und derselben Anfrage beschäftigen, sondern direkt an die ZSBA übergeben. Zuvor sei es öfter vorgekommen, dass sich die Fachkräfte gleichzeitig an viele unterschiedliche Stellen gewandt haben, um möglichst schnell eine Antwort zu bekommen (ID34).

Aus dem Bereich der Auslandsvertretungen kommt der Gedanke einer Kanalisierung von Anfragen. Gefragt nach möglichen Auswirkungen eines expliziten Verweises an die ZSBA – wie es das auf manchen Seiten von Auslandsvertretungen oder der Zentrale des Auswärtigen Amtes gibt – glaubt man dort, dass Personen die sich mit diesen Seiten auseinandersetzen und „dann diese Informationen finden, die stellen dann natürlich keine Fragen mehr, sondern die gehen zur ZSBA, also da ist diese Kanalisierung, glaube ich schon, die wirkt schon, vielleicht nicht bei jedem, vielleicht nicht in allen Flächen, aber sie wirkt zumindest bei einigen und wird, glaube ich schon auch angenommen“ (ID37).

Bei Schnittstellen, deren Haupttätigkeit die Beratung ist und die (zum Teil) auch Personen im Ausland beraten, fällt die Einschätzung ebenfalls positiv aus, jedoch wird auch deutlich, dass es mitunter noch zu Überschneidungen kommt. So wünsche man sich die Vermeidung von inhaltlichen Dopplungen in der Beratung, wenn beide sich um dieselbe Person kümmern (ID32). Allerdings sei die Aufteilung der Zuständigkeit auch insofern nicht ganz trennscharf, als Personen, die schon einen Arbeitgeber haben, über den IQ Handlungsschwerpunkt 4 „Regionale Fachkräftenetzwerke – Einwanderung“ im Rahmen der Arbeitgeberberatung beraten werden.[72] In der gemeinsamen Kompetenz könne jedoch auch das Potenzial liegen, sich bei Stoßzeiten gegenseitig zu entlasten, so eine Anregung aus dem IQ Bereich.

Selbst bei klarer thematischer Trennung der Zuständigkeiten entsteht bei der Zusammenarbeit von mehreren Beratungsstellen die Notwendigkeit eines stetigen Datenaustauschs, damit die ausländischen Fachkräfte effektiv begleitet werden können. Die Vereinbarung von Modalitäten der Weiterleitung und des datenschutzkonformen Austauschs von Daten sowie das entsprechende Wissensmanagement sind für die ZSBA und die Akteure an den Schnittstellen mit Aufwand verbunden. Von einer Schnittstelle kam der Hinweis, dass es auch für das ZSBA-interne Monitoring relevant sei zu erfahren, ob oder wann beispielsweise ein Anerkennungsantrag gestellt oder eine Arbeitsstelle angetreten wurde.

Standortvermerke – Nutzen und Nebenwirkungen

Ein wichtiger Bestandteil der Beratung der ZSBA besteht, wie erläutert (vgl. 3.1.4), in der Beratung zum Standort, die mit einem Standortvermerk dokumentiert wird. Mehrere Schnittstellen sehen in den Vermerken einen großen Nutzen für die vom Ausland aus angestrengten Verfahren. Besonders positiv wird die Wirkung der Standortvermerke aufseiten der Auslands-

72 Handlungsschwerpunkt 4 dient der strukturellen Unterstützung beim Aufbau und bei der Entwicklung von Integrationsprozessen zur Fachkräftesicherung durch Einwanderung.

vertretungen beurteilt. Hier gab es bisher keine Möglichkeit, den Fachkräften zu helfen, wenn es zu Schwierigkeiten mit dem Nachweis der örtlichen Zuständigkeit kam. Denn sowohl die Visastellen selbst als auch die Zentrale im Auswärtigen Amt haben keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber den zuständigen Stellen und können die Bearbeitung eines bestimmten Antrags nicht erwirken. Im Einzelfall „gab es wirklich eben nur gutes Zureden von unserer Seite an die Anerkennungsstellen, dass man sich eben der Fachkräftegewinnung nicht verschließen möge" (ID37). Hier habe die ZSBA aufgrund der in den Kooperationsvereinbarungen mit den Ländern getroffenen Absprache zum Standortvermerk einen ganz anderen „Hebel. Und der hilft da auch wirklich immens weiter". Das führt zu der Bewertung:

> „[...] gerade in diesen verzwickten Situationen, wo es mit der Zuständigkeit bei den Anerkennungsbehörden nicht weitergeht, da ist die ZSBA wirklich die Lösung. Also die, wenn wir da so einen Knoten haben, dann kann die ZSBA den eben zerschlagen mit diesem Standortvermerk." (ID37)

Eine „große praktische Bedeutung" sieht auch eine Ausländerbehörde, vor allem im Anerkennungsverfahren bei Ärzten und Ärztinnen:

> „Diese profitieren sehr von der Möglichkeit, dass [Name der zuständigen Stelle in der Region] den ZSBA-Standortvermerk als Nachweis der örtlichen Zuständigkeit akzeptiert." (ID46)

Allerdings weisen auch mehrere Schnittstellen auf kritische Nebenwirkungen des neuen Standortvermerks hin. Eine Beratungsschnittstelle hatte nach der restriktiven Auslegung der örtlichen Zuständigkeit durch manche zuständige Stellen in den ersten Jahren des Anerkennungsgesetzes bereits eine Lockerung wahrgenommen: „Das hat sich dann mit den Jahren gebessert, also dann wurden eben dann doch Bewerbungen schon anerkannt als Nachweis, dass man auch tatsächlich an einen gewissen Ort oder in die Region ziehen will." Dies habe sich aber im Zuge der ZSBA-Standortberatung wieder zum Negativen verändert:

> „Und dann kam die ZSBA und plötzlich wurden manche Anerkennungsstellen wieder restriktiv. Und bei uns kamen viele Beschwerden rein, also wirklich auffallend viele, dass die Anerkennungsstellen die Leute weg verwiesen haben, selbst in ganz klaren Fällen, wo wirklich eindeutig war, diese Person möchte an den Ort ziehen. [...] Wir hatten Leute, die haben schon in dem Bundesland gelebt und die Anerkennungsstelle sagt ihnen, nein, machen wir nicht." (ID31)

Mit der Situation sei man pragmatisch umgegangen und habe den Ratsuchenden gesagt, „sie sollen sich im Zweifelsfall immer an die ZSBA wenden, um diesen Standortvermerk als Nachweis zu haben" (ebd.). Der Verweis erfolge somit nicht für den eigentlichen Inhalt der Beratung, sondern lediglich aus formalen Gründen. Das habe laut einem Akteur zur Folge, dass

> „das Anerkennungsverfahren länger und komplizierter gemacht [wurde] als vorher, was doch gar nicht die Intention war. Also da hat man plötzlich eine Doppelstruktur drin wegen einem Nachweis, den man vorher nie gebraucht hat." (ID31)

Dies bestätigt auch eine Visastelle:

> „Aber die ZSBA hat sich mittlerweile auch zu einer Institution entwickelt, die von einigen Anerkennungsbehörden in Deutschland ja als Voraussetzung für das Verfahren genutzt wird. [...] Also es wird von einigen Anerkennungsbehörden wirklich darauf gepusht, dass die Antragssteller doch bitte diese ZSBA-Beratung auch wahrnehmen sollen." (ID38)

Zentraler Ansprechpartner – Wie kommuniziert man die ZSBA?

Inwieweit die ZSBA als zentraler Ansprechpartner zu sehen ist, wurde von den Interviewpartnern und -partnerinnen nicht eindeutig bestätigt. Zum einen wurde grundsätzlich auf die Rolle anderer Schnittstellen verwiesen. Genannt wurde – von dritter Seite – beispielsweise das Angebot des Portals Anerkennung in Deutschland, das zu allen Anerkennungsfragen und für alle Zielgruppen einschließlich Personen im Ausland informiere. Auf diese Kommunikationsplattform habe man bisher immer verwiesen (ID88).

> „Naja, was ich schwierig finde. Ich finde es ist so, dass das BIBB nebst der Seite mit dem Portal Anerkennung in Deutschland im Grunde denselben Anspruch hat, nämlich als erste Informationsstelle für alle Menschen, die zur Anerkennung, zu allen Anerkennungsfragen. Egal, wo die sitzen, ob im Ausland, im Inland, ob Unternehmer oder sonst was. Das heißt da haben wir im Prinzip eine Kommunikationsplattform, auf die wir verweisen, um weitere vertiefende Information zu bekommen." (ID88)

Zum anderen wurden noch Aspekte in der Umsetzung benannt, die die Rolle als zentraler Ansprechpartner (zumindest zum Zeitpunkt der Interviews) infrage stellten. Wie in Kapitel 3.1.3 ausgeführt, war noch nicht für alle Schnittstellen in allen Fällen ganz nachvollziehbar, wann verwiesen werden könne. Dies und die Tatsache, dass längere Zeit direkte Kontakt- und Verlinkungsmöglichkeiten zur ZSBA fehlten, führte für sie zu Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit der Zielgruppe. Die mangelnde Transparenz über die verschiedenen Einrichtungen, mit denen die Ratsuchenden in Kontakt kämen, könne zu Verwirrung führen. So wünscht man sich dort, dass die ZSBA noch transparenter und prominenter werde, damit man die Ansprache der Zielgruppe online noch zielgruppengerechter ausgestalten könne. Für die Ratsuchenden stelle es sich so dar:

> „Ich glaube, es ist für Menschen, die aus dem Ausland aus anfangen zu recherchieren, müssen sich ja trotzdem nochmal noch orientieren, bei wem melde ich mich denn jetzt? Schreibe ich direkt der ZSBA oder melde ich mich bei der Hotline oder schreibe ich jetzt mal diesem IQ Netzwerk? Und wenn ja: Welchem dieser vielen Ansprechstellen? Da muss man, glaube ich, noch über die Zeit hinweg beobachten, wie gut die Kanalisierung dieser Anfragen jetzt tatsächlich funktioniert." (ID30)

Ersparnis von Kosten und Dauer, erster Kontakt

Die Zusammenstellung vollständiger Unterlagen entlastet nicht nur die zuständigen Stellen (vgl. Kapitel 3.2), sondern erspart aus deren Sicht vor allem den Antragstellenden die Mühe und Kosten, die sie aufwenden müssen, wenn die Unterlagen in einer Weise übersetzt oder beglaubigt werden, die die zuständige Stelle nicht akzeptiert. Dies ist vor allem in Gesundheitsberufen ein wichtiges Thema, allerdings werden manchmal auch in anderen Berufen Anträge gestellt, wo ein falscher Referenzberuf angegeben ist oder die Voraussetzungen für ein Verfahren gar nicht vorliegen (ID18, 20).

Auch durch die Standortvermerke konnte in vielen Fällen eine Beschleunigung erreicht bzw. der Aufwand für die Zusammenstellung vollständiger Unterlagen verringert werden. In einem Schnittstellen-Interview wurde erläutert, dass gerade in Gesundheitsberufen oftmals ein Arbeitsvertrag oder eine Absichtserklärung des Arbeitgebers als Nachweis der örtlichen Zuständigkeit gefordert werde, was für die Fachkräfte im Ausland sehr schwierig sei und „extrem lange" dauere:

> „Also sie mussten sozusagen unterschiedliche Kliniken anschreiben, Krankenhäuser anschreiben, einen Arbeitsvertrag, eine Absichtserklärung vorweisen, damit sie einen Antrag stellen konnten. Dadurch haben sie viel Zeit verloren und das war sehr, sehr frustrierend, weil sie natürlich auch Unterlagen einreichen mussten, die dann nicht mehr gültig waren, das sind so Unterlagen wie Unbedenklichkeitsbescheinigung, Führungszeugnisse, die ja eine Gültigkeit von drei Monaten haben." (ID32)

Durch die lange Klärung der örtlichen Zuständigkeit ergab sich für die Fachkräfte somit die Notwendigkeit, bestimmte Unterlagen nochmals zu beschaffen, damit sie von der zuständigen Stelle auch als gültig angenommen werden.

Aus dem Bereich der Beratung im Ausland wurde neben der Standortberatung ein weiterer zusätzlicher Vorteil in der Zusammenarbeit mit der ZSBA genannt: Man selbst berät in der Muttersprache und sieht einen Mehrwert der ZSBA-Beratung darin, dass die Antragstellenden nun erstmals ein Gespräch auf Deutsch führen, überhaupt einen ersten Kontakt mit einer deutschen Behörde hätten:

> „Ich sage das, die machen dieselbe Arbeit wie wir, es sind sehr angenehme Leute, das ist sehr schön, dass du auch mal auf Deutsch ein Gespräch führst. Und dann sind die Kandidaten auch mal glücklich, so eine Erfahrung gemacht zu haben. Da bereiten sie auch Vorstellungsgespräche und sowas vor." (ID32)

Qualifizierung

Durch die Zusammenarbeit mit IQ können die Kundinnen und Kunden der ZSBA für eine Qualifizierungsberatung und Maßnahmen an IQ weitergeleitet werden. IQ Landesnetzwerke werden bereits bei Antragstellung über potenziellen Bedarf bzw. potenzielle Teilnehmende informiert. Eine frühzeitige Auseinandersetzung mit dem Thema Qualifizierung und gute Zusammenarbeit in diesem Bereich sind wichtig, da Qualifizierungen oft einen gewissen Vorlauf benötigen und entscheidend dafür sein können, ob die ausländische Fachkraft tatsächlich nach Deutschland einreisen kann.

Laut der Datenbank des Förderprogramms IQ (NIQ) wurden vom 1. Januar 2020 bis zum 30. Juni 2022 insgesamt 319 Personen von der ZSBA an IQ für eine Qualifizierungsberatung überstellt (2020: 64, 2021: 119, 1. Halbjahr 2022: 136 Personen). ZSBA-Kundinnen und -Kunden wurden bisher in 14 Bundesländern von IQ beraten, davon entfielen 58 Prozent auf ein Bundesland, zwei Landesnetzwerke hatten über 30 Fälle und elf Landesnetzwerke hatten bis zu zehn Fälle. Von den Teilnehmenden an IQ Qualifizierungsmaßnahmen gaben 59 Personen in zehn Bundesländern an, durch die ZSBA auf die Maßnahme aufmerksam geworden zu sein (2020: 17, 2021: 34, 1. Halbjahr 2022: 8 Personen).[73]

Im Bereich der dualen Aus- und Fortbildungsberufe kooperiert die ZSBA seit Dezember 2021 zudem mit UBAconnect, einem Service für Unternehmen, der interessierte Qualifizierungsbetriebe mit internationalen Fachkräften für die sogenannte Anpassungsqualifizierung zusammenbringt. UBAconnect wird im Rahmen des vom BMBF geförderten Projekts UBA angeboten, das der Deutsche Industrie- und Handelskammertag und der Zentralverband des Deutschen Handwerks initiiert haben. In dem kurzen Zeitraum bis zum Interview wurden über die Kooperation bereits erste Personen mit Teilanerkennungsbescheid mit Unternehmen in Kontakt gebracht oder gematcht, die sich gerade im oder kurz vor dem Visumverfahren befanden und wo der jeweilige Betrieb beabsichtigte, diese Person einzustellen. Über einen von der ZSBA betreuten Einzelfall sei deutlich geworden, „dass das Ganze ein super Kooperationspotential bietet für beide Seiten, weil es eben eine klassische Win-Win-Situation ist". Die ZSBA berate Fachkräfte mit teilweiser Anerkennung, die noch Qualifizierungsbetriebe bräuchten, und da diese „Vermittlung in Qualifizierung sehr erklärungsbedürftig ist […] und hoch individuell", gebe es in der BA und insbesondere in der ZSBA ansonsten „keinen Zugang zu Unternehmen, die sich das vorstellen könnten zu machen" (ID33).

73 NIQ-Datenbank Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung und Qualifizierung. Auswertungszeitraum: 01.01.2019–30.06.2022. Sonderauswertung der IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung zum Stichtag 15.07.2022. Berechnung der IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung und des BIBB.

Positive Wirkungen auf Gesamtprozess

An mehreren Schnittstellen im Gesamtprozess der Anerkennung im Rahmen der Zuwanderung berichten Interviewte, dass die Arbeit der ZSBA und die Verweismöglichkeit dorthin ihnen Arbeit erleichtere. Das ermögliche ihnen, sich auf ihr jeweiliges Kerngeschäft zu konzentrieren. Wenn Ratsuchende bereits von der ZSBA beispielsweise darüber beraten würden, dass sie erst den Defizitbescheid benötigten, bevor sie zur Visastelle kämen, dann könne diese direkt den Visumsantrag bearbeiten. Die Folge seien weniger Kontakte in einem einzelnen Fall. Jede dank Vorinformation nicht gestellte Nachfrage erlaube beispielsweise einer Visastelle, entsprechend mehr Anträge in derselben Zeit zu bearbeiten. Insofern komme die Tätigkeit der ZSBA der Zielgruppe insgesamt auch über den beratenen Einzelfall hinaus zugute.

Von anderen Akteuren wird schließlich als weiterer Nutzen der ZSBA darin gesehen, bundesweit zu arbeiten und dadurch „zentrale Hürden sehen und benennen [zu] können und da auch auf gewisse Veränderungen, wo nötig, hinarbeiten [zu] können“. (ID30).

Zusammenarbeit und Wünsche an die Ausgestaltung

Die bisherige Zusammenarbeit wird weitgehend sehr positiv beurteilt. Je unmittelbarer die Zusammenarbeit, etwa in Form von Jour fixe auf Arbeitsebene, desto zufriedener äußern sich die Interviewten. Wo dagegen der Umweg über die Zentrale der BA genommen werden muss, um beispielsweise über bestimmte Formen der Zusammenarbeit zu beraten und vor allem über die Kommunikation der ZSBA auf Portalen zu entscheiden, da wünschen sich die Schnittstellen direkteren Zugang zur ZSBA selbst. Dies wird auch als Vorteil für die ZSBA gesehen, weil so genauer auf ihre Bedarfe eingegangen werden könne. In manchen Fällen wurde bemängelt, dass die Entscheidungswege über die Außenkommunikation nicht ganz klar definiert schienen.

Im Falle von gemeinsam betreuten Kunden und Kundinnen wurde auf direkten Datenaustausch anstelle von E-Mail-Kommunikation gesetzt.

3.3.3 Ergebnisse im Überblick

Eine große Mehrheit der Kundinnen und Kunden gab in der Onlinebefragung an, dass sich durch die ZSBA sowohl die Transparenz als auch die Effizienz des Verfahrens verbessert haben. Auch hinsichtlich des Zugangswegs zur ZSBA und der Kontaktaufnahme mit der ZSBA waren die meisten befragten Personen zufrieden. Weitere Aspekte der Zufriedenheit betrafen die Erreichbarkeit der ZSBA, die Sprachen, in denen die Beratung stattfindet, die verwendeten Medien zur Kommunikation wie E-Mail oder Videotelefonie, die Verständlichkeit und Kompetenz der Beraterinnen und Berater sowie die Zufriedenheit im Allgemeinen. In allen genannten Punkten zeigten sich mindestens 80 Prozent der Kundinnen und Kunden zufrieden.

Dennoch zeigen sowohl die Befragung als auch die Interviews, in welchen Bereichen die ZSBA sich aus Kundinnen- und Kundensicht besser aufstellen könnte. Das beginnt bereits mit der Auffindbarkeit im Internet. Die ZSBA könnte aus Sicht mancher schneller gefunden werden. Daneben wünschen sich einige eine zügigere Rückmeldung der ZSBA bei Anfragen, auch wenn sie sich der vielen Kundinnen und Kunden, die jeder Berater und jede Beraterin betreuen, bewusst seien. Mehrmals wurde zudem angemerkt, die ZSBA könne sich hinsichtlich des angebotenen Sprachspektrums breiter aufstellen. Die zum Teil komplizierten Aspekte des Verfahrens wären in der Muttersprache verständlicher. Außerdem äußerten einige, dass sie mehr Hilfe bei der Suche nach Arbeitgebern bräuchten, und wünschen sich eine persönliche Beratung bis zur Einreise nach Deutschland.

Die befragten Akteure bei den Schnittstellen äußerten sich durchweg positiv zum bisherigen Kontakt mit den ZSBA-Mitarbeitenden. Abgesehen von einzelnen Verbesserungswünschen

im Detail zeigten sie sich mit der Zusammenarbeit mit der neuen Einrichtung sehr zufrieden. Ein unmittelbarer Kontakt erhöhte dabei die Zufriedenheit. Ganz überwiegend fanden die Schnittstellen, dass mit der ZSBA eine Lücke im Gesamtprozess der Fachkräftezuwanderung via Anerkennung geschlossen werde. Die Zielgruppe erhielte somit einen auf sie spezialisierten Ansprechpartner. Ein Teil der Zielgruppe wurde bereits vor Einrichtung der ZSBA von Pro-Recognition und IQ beraten und wird in bestimmten Fällen, etwa bei Bedarf nach Standortberatung oder Qualifizierungsmaßnahmen, gemeinsam von ZSBA und diesen Einrichtungen betreut. Bei diesen gemeinsamen Betreuungen besteht aus Sicht einzelner Akteure noch Optimierungspotenzial bei der Überstellung der Fälle, beim Datenaustausch sowie bei Vermeidung von Dopplungen in der Beratung.

Einen besonders großen Wert für die anerkennungssuchenden Fachkräfte sehen die meisten Schnittstellen darin, dass die ZSBA mit ihren Standortvermerken die Zuständigkeitsproblematik bei manchen zuständigen Stellen löse. Teilweise führe dies allerdings dazu, dass manche zuständige Stellen den Standortvermerk zur Voraussetzung machten und den Antrag auch bei eigentlich klarer örtlicher Zuständigkeit nur noch annähmen, wenn ein Vermerk der ZSBA dabei wäre. Das führe zu Irritation und Beschwerden seitens der betroffenen Anerkennungssuchenden und mache das Verfahren wieder komplexer.

Ein weiterer Vorteil für Antragstellende wird darin gesehen, dass ihnen durch die Beratung der ZSBA zu den erforderlichen Unterlagen zusätzliche Kosten und Aufwand erspart werde, indem sie diese direkt in der Form einreichen könnten, in der sie von der jeweiligen zuständigen Stelle auch akzeptiert werde. Dies bezieht sich vor allem auf Übersetzungen und Beglaubigungen.

Die Möglichkeit, auf die neue Einrichtung zu verweisen, mache es nicht nur für den betroffenen einzelnen Antragstellenden einfacher, sondern erleichtere auch die Arbeit der Schnittstellen, Anfragen könnten kanalisiert werden und unnötige (Mehrfach-)Anfragen bei Schnittstellen bedeuten. Insbesondere sehr belastete Schnittstellen wie Visastellen könnten dann in derselben Zeit mehr Anträge bearbeiten, was insgesamt der Zielgruppe zugutekomme.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

4.1 Evaluationsauftrag und Vorgehen

Die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung wurde als eine zentrale Begleitmaßnahme der Bundesregierung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz bei der ZAV in der BA eingerichtet und nahm am 1. Februar 2020 ihre Arbeit auf. Laut ihrem gesetzlichen Auftrag berät die ZSBA Personen, die sich nicht nur vorübergehend im Ausland aufhalten, zu den Möglichkeiten der Anerkennung ihrer ausländischen Berufsabschlüsse und aufenthaltsrechtlichen Fragen und begleitet sie in entsprechenden Verfahren.

Eine Evaluation soll den Vereinbarungsparteien BMBF, BMAS und BA eine begründete Entscheidung über eine Weiterführung des bis 31. Dezember 2023 finanzierten Modellvorhabens und über die weitere Ausgestaltung ermöglichen. Mit der Evaluation gemäß dem vorab vereinbarten Evaluationskonzept haben sie das Bundesinstitut für Berufsbildung beauftragt. Der Evaluationszeitraum war 2021 bis 2022, wobei die verwendeten Daten nur die ersten zweieinhalb der insgesamt vier Jahre Erprobungszeit abdecken. Auftrag der Evaluation war es zu überprüfen, ob und wie die ZSBA die folgenden drei Ziele erreicht hat:

1. Etablierung eines bundesweit zentralen Ansprechpartners für Fachkräfte im Ausland;
2. Entlastung der zuständigen Stellen von aufwendiger Beratung;
3. Steigerung der Transparenz und Effizienz des Anerkennungsverfahrens für die Antragstellenden.

Angesichts der Ausrichtung der Ziele auf verschiedene Zielgruppen sowie des komplexen Akteursumfelds der ZSBA ist das Evaluationsdesign multiperspektivisch und methodenplural angelegt.

Um zu überprüfen, inwieweit die ZSBA als zentraler Ansprechpartner fungiert, wurden zunächst die Phasen der Etablierung der ZSBA unter Verwendung von Quartalsberichten der BA und Interviews mit Akteuren an den Schnittstellen nachgezeichnet. Anhand von Individualdaten und einer Onlinebefragung von Kundinnen und Kunden konnten deren Anzahl und personenbezogene Merkmale, die von ihnen verwendeten Zugangskanäle und das in Anspruch genommene Dienstleistungsspektrum näher betrachtet werden. Ergänzend wurden qualitative Interviews mit Kundinnen und Kunden einbezogen. Darüber hinaus wurden Sekundärdaten aus nahen Themenbereichen zu Anerkennungsanträgen, Beratungen und Homepagezugriffen herangezogen (siehe Kapitel 3.1).

Um die Entlastung der zuständigen Stellen durch die ZSBA zu prüfen, wurden in zwei Wellen quantitative Befragungen mit zuständigen Stellen verschiedener Berufsbereiche durchgeführt. Auf diese Weise wurden die Bekanntheit der ZSBA und die Inanspruchnahme ihres Services sowie die Auswirkungen auf den Aufwand der zuständigen Stellen untersucht (siehe Kapitel 3.2).

In Bezug auf das Ziel der Transparenz und Effizienz wurden zum einen Kundinnen und Kunden in der Onlinebefragung befragt sowie ausgewählte Personen darunter im Nachgang interviewt. Zum anderen wurden Akteure an den Schnittstellen zu ihrer Sicht interviewt (siehe Kapitel 3.3).

4.2 Zentrale Ergebnisse

Etablierung als zentraler Ansprechpartner

Die ZSBA hat ihre Zielgruppe im Umfang von knapp 10.000 Personen in den ersten zweieinhalb Jahren erreicht. Davon sind ca. 5.800 Personen in den vergangenen zwölf Monaten und etwa 3.100 allein im ersten Halbjahr 2022 zur ZSBA gelangt. Diese Personen werden von der ZSBA zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikation beraten und bei Bedarf im Verfahren begleitet. Wie viele dieser Personen tatsächlich die Anerkennung erreicht haben oder noch erreichen werden oder gar bereits in Deutschland arbeiten, kann nicht beziffert werden. Aber durch die Einführung eines zusätzlichen Merkmals wurde zumindest für zwei exemplarische Zeiträume bei der Abmeldung der Kundinnen und Kunden ein Grund erfasst. Auch wenn man dies nicht auf die Gesamtzahl hochrechnen kann, gibt eine Auswertung der BA zumindest zu rund 520 Personen, die zum 31. März und 30. Juni 2022 abgemeldet wurden, Aufschluss über Abmeldungsgründe: Etwa 28 Prozent von ihnen hat eine Vollanerkennung erreicht. Weitere 38 Prozent scheiden aus, ohne, dass über ihren weiteren Verbleib etwas bekannt ist. Zumindest manche von ihnen wendeten sich aber nur zur Inanspruchnahme einer Standortberatung an die ZSBA, sodass von diesen Personen zu erwarten ist, dass sie eine Anerkennung ihrer Berufsqualifikation zumindest anstreben. Das verbleibende Drittel scheidet aus diversen sonstigen Gründen wie mangelnden Erfolgsaussichten, nicht ausreichender Deutschkenntnisse, persönlicher oder finanzieller Gründe oder mehrerer dieser Gründe aus.

Die von der ZSBA betreuten Kundinnen und Kunden bringen insbesondere Berufsqualifikationen aus den Bereichen Gesundheit und Technik mit. So haben allein schon 26 Prozent einen Abschluss in der Humanmedizin. Der allergrößte Teil mit 93 Prozent der Personen stammt aus Drittstaaten. Insgesamt werden etwas mehr Männer (58 %) als Frauen (42 %) beraten. Das Durchschnittsalter beträgt 31 Jahre. Die meisten besitzen erweiterte Deutschkenntnisse auf Niveau B1/B2 (60 %), fast ein Drittel erreicht die ZSBA nur mit Grundkenntnissen auf Niveau A1/A2 oder ohne deutsche Sprachkenntnisse (29 %).

Nach der Speicherung ihrer Daten in VerBIS werden Anerkennungsinteressierte als Kundinnen und Kunden im System der BA so lange geführt, bis sie, beispielsweise nach Erreichen der Vollanerkennung, wieder aus der Betreuung ausscheiden. Der Umfang der zum jeweiligen Zeitpunkt betreuten Personen ist seit Beginn stetig gestiegen und betrug Mitte 2022 etwa 4.850 Personen.

Die bedeutsamsten Zugangskanäle waren in den ersten zweieinhalb Jahren die BA-interne Überleitung von Kundinnen und Kunden aus anderen Bereichen der Bundesagentur, die ALiD-Hotline, die beim BAMF angesiedelt ist, sowie die Möglichkeit, die ZSBA direkt zu kontaktieren. Waren anfänglich die internen Zugänge über das VWC und den IPS dominierend, so hatte sich die ALiD-Hotline mit einer gewissen Verzögerung nach der Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung im Mai 2020 dann im Laufe des Jahres 2021 zunehmend als wichtiger Zugangskanal zur ZSBA etabliert. Inzwischen bilden die Direktkontakte den am häufigsten gewählten Zugangsweg. Im zweiten Quartal 2022 ist etwa jede vierte Person auf diese Weise mit der ZSBA in Kontakt getreten. Über die internen Zugänge sind in diesem Zeitraum 16 Prozent der Kundinnen und Kunden gekommen, via ALiD-Hotline etwa elf Prozent. Weitere Zugangskanäle, die zunehmend an Bedeutung gewinnen, sind vor allem die Überleitung von zuständigen Stellen sowie Rekrutierungsprojekte der BA.

Bei der Verteilung der Zielregionen zur Arbeitsaufnahme bei den Kundinnen und Kunden fällt auf, dass Nordrhein-Westfalen deutlich überrepräsentiert ist. Das dürfte zum einen mit Präferenzen der Kundinnen und Kunden und zum anderen mit der Praxis zuständiger

Stellen und Schnittstellen in diesem Bundesland im Vergleich zu anderen Bundesländern zusammenhängen.

Im Konzept der ZSBA war ursprünglich vorgesehen, dass die meisten Personen über die ALiD-Hotline zur ZSBA gelangen. Dadurch sollte die ZSBA hauptsächlich Personen beraten, die von der ALiD-Hotline eine Erstberatung erhalten haben und eine vertiefte Beratung bzw. eine Verfahrensbegleitung benötigen. Im gesamten betrachteten Zeitraum ist dies nur bei 15 Prozent vorgekommen. Auch wenn die Hotline zwischenzeitlich einen größeren Anteil ausmachte, kam zuletzt nur jede/-r Neunte über diesen Weg. In den letzten Quartalen nutzten die Kundinnen und Kunden stattdessen vermehrt die direkten Zugangswege, über die die ZSBA inzwischen erreicht werden kann. Wahrscheinlich beruht diese Veränderung darauf, dass ab dem ersten Quartal 2021 entsprechende Marketingaktivitäten eingeleitet wurden und seit April desselben Jahres die direkte E-Mail-Adresse der ZSBA kommuniziert wurde.

Bis dahin hatten die Auftraggeber der ZSBA ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, wobei die ZSBA als zweite Stufe hinter vorfilternden Erstanlaufstellen agiert. Die ZSBA wurde dadurch in der gesamten Aufbauphase nur indirekt kommuniziert. Die daraus resultierende mangelnde Sichtbarkeit kritisierten viele Schnittstellen und zuständige Stellen in den Interviews als nicht zielführend für die Rolle eines zentralen Ansprechpartners.

Tatsächlich erfolgt die Informationsgewinnung, der Onlinebefragung der Kundinnen und Kunden zufolge, zum größten Teil über das Internet, was für die Bedeutung der Onlinekommunikation spricht. Je ein Viertel der Personen hat über die zuständige Stelle oder persönliche Kontakte von der ZSBA erfahren.

Es liegen keine belastbaren Daten vor, wie viele Personen an die ZSBA verwiesen wurden, aber Interviews und Geschäftsdaten mit vorgesehenen Schnittstellen deuten darauf hin, dass diese eine Vielzahl von Anerkennungsinteressierten an die ZSBA verwiesen haben.

Anhand der Datenlage kann allerdings nicht genau nachvollzogen werden, wie viele der auf die ZSBA verwiesenen Personen diese tatsächlich kontaktiert haben und zu Kundinnen und Kunden wurden. Gerade am Anfang zeigte sich, dass es Schwierigkeiten mit der Weiterleitung gab, denen die ZSBA durch gezielte Absprachen und Marketingmaßnahmen begegnet ist, um die Weiterleitungsmodalitäten zu optimieren und eine direkte Kontaktaufnahme zu ermöglichen. Trotzdem wünschen sich viele Akteure Vereinfachungen beim Zugang zur ZSBA. Beispielsweise wurden vereinheitlichte Anforderungen an den Datenschutz und Vereinfachung des Registrierungsbogens genannt.

Der Zugang zur ZSBA über verschiedene Akteure gestaltet sich insgesamt gut. Jedoch besteht hier noch Optimierungspotenzial. Zum einen könnte die ZSBA bei manchen dezentral organisierten Schnittstellen möglicherweise noch systematischer bekannt gemacht werden. Zum anderen ist selbst bei Bekanntheit nicht immer allen bewusst, welchen Leistungsumfang die ZSBA anbietet. Für eine gute Funktion der Zugangskanäle seien laut den Befragten allerdings mehr Transparenz über die Beratungsleistung der ZSBA sowie der Austausch in Bezug auf die Weiterleitung von Ratsuchenden und Kommunikation nach außen wichtig.

Hinsichtlich der im Einzelfall erbrachten Beratungsleistungen geben die Individualdaten der ZSBA nur eingeschränkt Aufschluss. In der Onlinebefragung der Kundinnen und Kunden gaben 85 Prozent an, zu Voraussetzungen und Ablauf des Anerkennungsverfahrens beraten worden zu sein. Weitere häufig in Anspruch genommenen Dienstleistungen waren die Hilfe bei der Zusammenstellung der Unterlagen sowie bei der Einreichung des Antrags. Darüber hinaus hat die ZSBA auch oftmals zur Qualifizierung beraten. Rund ein Viertel der Antwortenden wurde zu Visaverfahren und aufenthaltsrechtlichen Fragen beraten oder bei Problemen damit unterstützt. Visumsangelegenheiten zählten zu den am häufigsten genannten Wünschen nach mehr Unterstützung.

Zu den Leistungen, zu denen sich die Befragten noch mehr Hilfe wünschten, zählten allen voran mehr Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche. Außerdem wurde häufig Unterstützung bei der Suche nach Sprachkursen und Finanzierungshilfen genannt.

Für eine quantitative Einschätzung zur Etablierung als zentraler Ansprechpartner ist neben dem Umfang der Beratung durch die ZSBA auch zu berücksichtigen, in welchem Umfang andere Akteure eine ähnliche Zielgruppe beraten haben. Betrachtet man das erste Halbjahr 2022, hat die ZSBA 3.100 neu hinzugekommene Kundinnen und Kunden, ProRecognition 3.200 und IQ 3.000 im Ausland befindliche Fachkräfte beraten. In diesem Zeitraum trugen die drei Einrichtungen demnach zu annähernd gleichen Teilen zur Beratung von Fachkräften im Ausland bei. Darüber hinaus wurde eine zum Teil statistisch nicht erfasste Anzahl von Fachkräften von weiteren Akteuren wie der Deutschen Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa) und dem Programm Triple Win von ZAV und Deutscher Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sowie von privaten Vermittlungsagenturen beraten und begleitet.

Entlastung zuständiger Stellen

In der Aufbau- und Konsolidierungsphase hat die ZSBA ihre Bekanntheit unter den zuständigen Stellen durch intensive Schnittstellenarbeit sukzessive ausgebaut. Zum Zeitpunkt der Onlinebefragung im Mai 2022 hatten 80 Prozent der Stellen Kontakt mit der ZSBA. Drei Viertel der zuständigen Stellen haben bereits Anerkennungsinteressierte an die ZSBA verwiesen.

Ein Großteil der Stellen bestätigte eine Entlastung, und zwar sowohl bei der Beratung im Vorfeld der Antragstellung als auch während des Verfahrens, beispielsweise bei Nachforderung der Unterlagen und anschließender Beratung. Im Vorfeld der Antragstellung wurden die Stellen am meisten durch Verweise bei geringen Deutschkenntnissen und Standortberatung entlastet. Dazu gehörte auch die Möglichkeit, bei allen Anfragen außerhalb der eigenen Zuständigkeit an die ZSBA zu verweisen. Somit begegnete die ZSBA dem steigenden Druck bei den zuständigen Stellen durch steigende Antragszahlen aus dem Ausland, die oftmals mit einer kommunikationsintensiven Beratung verbunden sind.

Der Anteil der Stellen, die eine Entlastung bestätigten, stieg von einem Viertel im Frühjahr 2021 auf zwei Drittel im Frühjahr 2022. Je häufiger die Stellen an die ZSBA verwiesen, desto eher berichteten sie von einer Entlastung. 2022 bestätigten vermehrt auch solche Stellen eine Entlastung durch die ZSBA, die selbst kaum an sie verwiesen. Dies deutet darauf hin, dass die ZSBA als wichtiger Beratungsakteur etabliert ist und größtenteils als solcher wahrgenommen und akzeptiert wird. Wenn die zuständigen Stellen nur wenig Fälle an die ZSBA verweisen, liegt das daran, dass diese nur wenige Anfragen aus dem Ausland erhalten bzw. bei diesen die örtliche Zuständigkeit klar ersichtlich ist. Allerdings gibt es bei einem Teil der Stellen auch Vorbehalte. So beklagen einige eine fehlende Transparenz über den Umfang und die Qualität der Beratung der ZSBA und befürchten, dass Verweise dorthin zu einem Informations-, Qualitäts- und Effizienzverlust führen.

Insgesamt zeigt sich die Entlastung eher im Einzelfall als in Bezug auf den Gesamtaufwand der Stellen. Dies liegt erstens daran, dass für die Stellen nur selten erkennbar ist, ob ein Antrag von der ZSBA betreut wurde. Zweitens machen die Fälle, die unter die Zielgruppe der ZSBA fallen, nur einen Teil aller Anträge aus. Der Großteil der Antragstellenden, insbesondere im Gesundheitsbereich, wird bereits von Arbeitgebern oder Personalvermittlern begleitet.

Um die Frage der Entlastung beantworten zu können, benötigen die Stellen mehr Transparenz über die geleistete Beratung, sowohl im Einzelfall als auch insgesamt, und engeren Austausch mit der ZSBA. Unter anderem wünschen sich mehrere Stellen, dass die ZSBA verstärkt

nach Erhalt des Bescheides berät und bei erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt. Zudem ist ihnen wichtig, dass die ZSBA die Antragstellenden als Lotse im gesamten Verfahren bis zur Einreise begleitet und in der Kommunikation mit allen involvierten Akteuren unterstützt. Einzelne Stellen hielten auch eine Zusammenarbeit der ZSBA mit Personalvermittlern für sinnvoll, um dadurch noch mehr Fachkräfte bereits im Ausland zu erreichen, wobei das aktuell nicht im Auftrag der ZSBA enthalten ist.

Das Potenzial für weitere Entlastung in Zukunft sehen manche Stellen beispielsweise bei der Umsetzung des OZG in Bezug auf die Echtheitsprüfung der Unterlagen im digitalen Verfahren sowie der Einschränkung des sogenannten „Bundeslandhoppings“ durch die Standortberatung. Insgesamt rechnen viele zuständige Stellen mit noch weiter steigenden Zahlen an Anerkennungsinteressierten.

Transparenz und Effizienz

In der Onlinebefragung der Kundinnen und Kunden bestätigt ein Großteil, dass das Verfahren der Anerkennung für sie durch die ZSBA-Beratung transparenter und effizienter wurde. 80 Prozent verstehen dank der ZSBA das Verfahren besser.

Die ZSBA erreichte hohe Zufriedenheitswerte mit allen abgefragten Aspekten ihres Services: Erreichbarkeit, Beratungssprachen, Kommunikationsmedien, Verständlichkeit von Informationen und Auskünften, Kompetenz und Zufriedenheit im Allgemeinen.

Verbesserungspotenzial nannten die Kundinnen und Kunden vor allem hinsichtlich schnellerer Rückmeldung auf Fragen, Beratung in ihrer Muttersprache, intensiverer Betreuung, schnelleren Anerkennungsverfahrens sowie Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche.

Auch aus Sicht der allermeisten befragten Schnittstellen im Anerkennungs- und Zuwanderungsprozess füllt die ZSBA eine Lücke im Beratungsprozess. An die neue Einrichtung können Personen mit weitergehendem Beratungsbedarf in dem Bewusstsein verwiesen werden, dass ihnen dort weitergeholfen wird. Das gilt insbesondere in Fällen, bei denen vorher nicht eindeutig war, ob eine Person es mit einem einfachen Hinweis auf schriftliche Informationsquellen schaffen würde, ihr Anliegen weiter zu verfolgen.

Den größten Vorteil sehen die Schnittstellen darin, dass die ZSBA-Standortvermerke die Zuständigkeitsproblematik bei manchen zuständigen Stellen lösen. Die Zurückweisung von Anträgen aufgrund einer nicht erkennbaren örtlichen Zuständigkeit habe insbesondere im Gesundheitsbereich in vielen Fällen Anträge verzögert oder blockiert. Über die Bund-Länder-Vereinbarungen wurde hier ein von den Stellen akzeptiertes Instrument geschaffen. Allerdings beobachten mehrere Schnittstellen, dass manche zuständigen Stellen das neue Instrument zur Voraussetzung bei allen Anträgen aus dem Ausland machen. Dadurch ist das Verfahren für manche Personenkreise wieder komplexer und aufwendiger geworden, obwohl es eigentlich optional sein sollte.

Ein weiterer Vorteil für Antragstellende wird darin gesehen, dass ihnen Kosten und Aufwand erspart werden, indem sie zu den Unterlagen beraten werden und diese direkt in richtiger Form einreichen können. Dies bezieht sich vor allem auf Übersetzungen und Beglaubigungen.

Effizienzgewinne ergeben sich aus den Interviews nicht nur für die beratenen Interessierten, sondern indirekt auch für weitere Fachkräfte, weil Anfragen besser kanalisiert werden können und somit weniger bei anderen Schnittstellen eingehen. Letztere können sich dadurch besser auf ihre Kernzuständigkeit konzentrieren, beispielsweise können Visastellen in dieser Zeit mehr Anträge bearbeiten.

Interviews mit Schnittstellen geben darüber hinaus noch Hinweise, dass die ZSBA-Tätigkeit auch zu Effizienzgewinnen führen kann, die für die oder den einzelnen Antragstellenden nicht

erkennbar sind. So wurde beispielsweise rückgespiegelt, dass Arbeitgeber mehr Zutrauen in Angaben zu Sprachkenntnissen einer ausländischen Fachkraft haben, wenn diese vorher von der ZSBA beraten wurde. Das könne die Bereitschaft des Betriebs erhöhen, eine Anpassungsqualifizierung anzubieten.

4.3 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Abschließend werden anhand der drei zu überprüfenden Ziele Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Evaluation gezogen und Handlungsempfehlungen für die künftige Ausgestaltung der ZSBA gegeben.

Etablierung als zentraler Ansprechpartner

Im Rahmen der Evaluation wurde das Ziel einer Etablierung der Servicestelle als zentraler Ansprechpartner hinsichtlich zwei Dimensionen überprüft: einerseits des quantitativen Umfangs der Beratung einschließlich der Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden damit, andererseits einer funktionsbezogenen Dimension hinsichtlich der Rolle, die die ZSBA innerhalb des Beratungsspektrums einnimmt.

Hinsichtlich der quantitativ-qualitativen Dimension liegen keine Zielvorgaben seitens der beteiligten Ressorts vor. Auch wurde nicht die Erwartung formuliert, die ZSBA müsse sämtliche Beratungsanliegen von im Ausland befindlichen Fachkräften übernehmen und so die bisherigen Angebote ersetzen.

In den ersten zweieinhalb Jahren hat die ZSBA mit knapp 10.000 Personen eine nennenswerte Anzahl an Anerkennungsinteressierten im Ausland beraten, darunter rund 3.100 im ersten Halbjahr 2022. Dies gelang trotz kontextbedingter Schwierigkeiten in der Anfangsphase infolge der Covid-19-Pandemie. Zudem funktionierten die Zugangswege anfangs nicht wie gewünscht. Die Schnittstellen mussten erst aufgebaut werden, die Bekanntheit und Inanspruchnahme nahmen jedoch mit der Zeit zu. Die anfänglichen Hemmnisse und Bedenken bei der Weiterleitung von Ratsuchenden an die ZSBA wurden bei vielen Schnittstellen und zuständigen Stellen ausgeräumt und viele verwiesen häufig und systematisch an die ZSBA. **Die ZSBA ist somit als wichtiger Beratungsakteur etabliert und von den anderen Akteuren größtenteils als solcher wahrgenommen und akzeptiert.**

Trotz der sehr positiven Rückmeldungen von den erfolgreich in die Beratung gelangten Personen stellt sich angesichts dieser Positivauswahl[74] die Frage, in welchen Momenten oder bei welchen Anlässen des Gesamtprozesses noch ein Risiko besteht, dass eigentlich interessierte Fachkräfte sich angesichts von Aufwänden oder Unsicherheiten von ihrem Anliegen entmutigen lassen und aufgeben.

Empfehlung
Um – wie im Konzept der ZSBA bezweckt – die Fälle von Abbrüchen möglichst gering zu halten, sollten alle Beteiligten einschließlich der ZSBA und ihrer Schnittstellenpartner systematisch jeden Moment im Customer Journey bis zur ZSBA auf eventuelle Abbruchrisiken hin prüfen und Lösungen erarbeiten.

74 Wie in den methodischen Anmerkungen (Kapitel 2.3 bis 2.6) zur Evaluation erläutert, dürften unter der Grundgesamtheit derer, die im Ausland eine Beratung zur Anerkennung gesucht haben, in den zur Verfügung stehenden Kundendaten und infolgedessen auch Befragungsdaten die erfolgreichen Fälle überrepräsentiert sein. Zumindest sind per Definition keine Personen in den Daten enthalten, die vor ihrer Registrierung als ZSBA-Kundinnen und -Kunden die Beratungssuche aufgegeben haben.

Die bisherige Datenerfassung lässt bedauerlicherweise keinen Schluss auf die genaue Anzahl von Personen zu, die bereits ein Verfahren zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikation begonnen haben. Mehrere andere Angaben zur Anerkennung oder der elektronischen Antragseinreichung lassen es zumindest naheliegend erscheinen, dass mindestens 37 Prozent der Kundinnen und Kunden einen Antrag gestellt haben. Die finale Entscheidung über einen Antrag hängt von mehreren Faktoren ab. Hierzu zählen neben der guten Beratung auch die Erfolgsaussichten und die Kosten-Nutzen-Bewertung des Anerkennungsverfahrens für die jeweilige Fachkraft.

Empfehlung

Die Dokumentation des Beratungsbeginns, der erbrachten Beratungsleistungen und des Beratungsergebnisses könnten noch systematischer erfolgen. Außerdem sollte sich die ZSBA weiterhin um Rückmeldung ihrer Kundinnen und Kunden bemühen, sobald diese vorzeitig die Betreuung beenden, z. B. durch eine frühzeitige Bitte um entsprechende Rückmeldung. Entsprechende Kennzahlen könnten zu Leistungen und Bedarfen Auskunft geben und für die weitere Ausgestaltung der ZSBA genutzt werden.

Empfehlung

Für die Erfolgskontrolle könnte in einem festzulegenden Rhythmus eine interne Datenspeicherung der Bestandsdaten erfolgen. Damit wären Gesamtdaten zu jedem Zeitpunkt abrufbar und könnten gegenüber der Steuerungsebene verwendet werden, um die durchgeführten Leistungen quantitativ zu benennen.

Wie in den Ergebnissen deutlich wurde, tragen die drei Beratungseinrichtungen ZSBA, ProRecognition und IQ im beobachteten Zeitraum in ähnlichem Umfang – neben den zuständigen Stellen selbst – zur insgesamt in Deutschland geleisteten Beratung von im Ausland befindlichen Fachkräften bei. Tabelle 8 zeigt anhand der Merkmale von Zentralität, wie sich die drei Einrichtungen in den genauen Arbeitsaufträgen unterscheiden.

Tabelle 8: Ausgewählte Einrichtungen, die Kundinnen und Kunden aus dem Ausland beraten, nach Dimensionen von Zentralität

Einrichtung / Dimensionen von Zentralität: Mandat für …	ZSBA	ProRecognition	IQ Anerkennungsberatung	Beratung im Rahmen der Auskunft zum Verfahren durch zuständige Stellen
Bundesgebiet	bundesweit	bundesweit	regional/lokal	regional/lokal*
Herkunftsstaaten	weltweit	in 10 Staaten	weltweit	weltweit
Berufe/Qualifikationen	alle	alle	alle	die jeweils eigenen
Zielgruppe	alle außer mit Arbeitgeber	alle	alle	alle

*Hinweis: * mit Ausnahme der ZAB und der IHK FOSA. Quelle: eigene Darstellung*

Hinsichtlich der funktionsbezogenen Dimension ist Folgendes festzuhalten: **Die ZSBA kann insofern als zentraler Ansprechpartner angesehen werden, als sie in Bezug auf drei Kriterien ohne Einschränkung zur Anerkennung berät** und andere Akteure auf sie verweisen

können: 1. bei der Fachkräfteeinwanderung in das gesamte Bundesgebiet, 2. für Personen aus allen Herkunftsstaaten, 3. zu allen Berufen und Abschlüssen. **Hinsichtlich der beiden folgenden Kriterien ist eine zentrale Rolle bisher nur mit Einschränkung zu beobachten.**

Das 4. Kriterium bezieht sich auf die **Beratung in allen Fallkonstellationen**, das heißt unabhängig vom Stand des Anerkennungsanliegens und vom Vorliegen eines Arbeitgeberkontakts bzw. einer Arbeitsplatzzusage. Aktuell besteht hier anstelle einer zentralen Funktion einer einzelnen Einrichtung eher eine arbeitsteilige Zuständigkeit zwischen der ZSBA, den ABHs (im Falle eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens) und IQ (wenn bereits ein Arbeitgeber und somit ein Bezug zu einer Region vorhanden sind). In der Praxis entstehen dadurch mitunter Fragen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten. Diese Arbeitsteilung richtet sich zudem nach einem Merkmal, das sich in manchen Fällen noch im Verlauf des Prozesses ändert. Verfolgt die Fachkraft ihr Anliegen dann weiter, stellt sich die Frage nach der zuständigen Beratungseinrichtung, auch wenn das begonnene Betreuungsverhältnis in der Praxis einfach weitergeführt werden dürfte.

Empfehlung

Es wäre zu prüfen, inwieweit bei Regelungen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren und entsprechenden Anwendungshinweisen sowie Vereinbarungen mit Schnittstellenpartnern nachgeschärft werden kann bzw. wie diese auch nach außen transparent kommuniziert werden können. Grundsätzlich wäre auch eine weiterreichende Lösung durch eine Zuständigkeitserweiterung der ZSBA (gegebenenfalls unter Einbeziehung von dezentralen Einrichtungen der BA) für die beschleunigten Verfahren denkbar. Hierfür dürfte die Evaluation des FEG Hinweise liefern.

Neben den vier zuständigkeitsbezogenen Kriterien ist ein 5. übergeordnetes Kriterium für eine als zentral geltende Einrichtung entscheidend: ihre **Sichtbarkeit**. Anfänglich gab es einen Widerspruch zwischen den Erwartungen der Akteure, dass ein zentraler Ansprechpartner den Fachkräften im Ausland bekannt gemacht werden und für sie direkt erreichbar sein soll, und dem eher zurückhaltenden öffentlichen Auftritt der ZSBA sowie dem im Konzept vorgesehenen zweistufigen Verfahren bei der Kontaktaufnahme mit Vorfilterung durch die ALiD-Hotline. Die genaue Definition von Aufgaben der ZSBA und Schnittstellen zu anderen Akteuren war für die relevanten Schnittstellen gerade in der Aufbauphase nicht unbedingt einfach, was zu einer gewissen Unsicherheit bei der Einordnung der ZSBA, deren Kommunikation nach außen und Weiterleitung der Fälle an die ZSBA führte.

Erst die Möglichkeit einer direkten Kontaktaufnahme, gezielte Absprachen zu Weiterleitungsmodalitäten mit verschiedenen Akteuren und Marketingmaßnahmen im Ausland führten im Lauf der zweieinhalb untersuchten Jahre zum Anstieg der Beratungsfälle. Zugleich haben auch weitere Akteure eine ähnliche Zielgruppe beraten, was die klare Charakterisierung der ZSBA als eines zentralen Ansprechpartners erschwerte. So trugen ZSBA, IQ und ProRecognition im ersten Halbjahr 2022 etwa gleich viel zur Beratung von im Ausland befindlichen Fachkräften bei (vgl. Kapitel 4.2). In der Aufbauphase bedeutete die ZSBA als zusätzlicher Akteur im bereits etablierten System einen Mehraufwand für die anderen Akteure bei der Schnittstellendefinition. Auch im Dauerbetrieb erhöht ein zusätzlicher Akteur in gewissem Maße noch die Schnittstellenarbeit. So müssen sich verschiedene Akteure an die Bedarfe der neuen Einrichtung hinsichtlich Registrierung, Datenschutz und technischer Weiterleitung anpassen, es bedarf gegenseitiger Informationen zwischen den Zugangskanälen über Neuerungen, bei Abstimmungen ist ein zusätzlicher Akteur einzubeziehen. Die geschlossene Lücke in der Beratungslandschaft geht mit einer erhöhten Komplexität einher.

Empfehlung

Es ist davon auszugehen, dass durch eine weitere Erhöhung der Sichtbarkeit durch Marketingaktivitäten und Vereinfachungen beim Zugang zur ZSBA, z. B. bei den Datenschutzanforderungen oder dem Registrierungsbogen, sich mehr Anerkennungsinteressierte melden und erfolgreich zur ZSBA gelangen. Auch die Weiterleitung seitens der Schnittstellen und zuständigen Stellen kann dadurch erhöht werden, dass die ZSBA weiterhin systematisch bekannt gemacht wird und mehr Transparenz über die erbrachten Beratungsleistungen hergestellt wird.

Zur Sichtbarkeit und Wiedererkennbarkeit der ZSBA im internationalen Kontext ist auch ihre fremdsprachliche Darstellung im Internet relevant. Hier war im Evaluationszeitraum noch eine heterogene Praxis bei verschiedenen Institutionen zu beobachten.

Empfehlung

Die mit Migration, Anerkennung und/oder Fachkräftesicherung befassten Bundesministerien und -behörden sollten die ZSBA in ihrer Außenkommunikation insoweit unterstützen, als sie auf konsistente Darstellung achten, beispielsweise hinsichtlich der Bezeichnung der Einrichtung auf Englisch. Dies systematisch im Blick zu behalten und bei fehlerhaften Darstellungen entsprechende Impulse zu geben, könnte sich die ZSBA zur Aufgabe machen.

Bei einer weiteren Zunahme der Zahl der zu beratenden Fachkräfte stellt sich allerdings eine Kapazitätsfrage, wie noch im Ausblick diskutiert wird. Bis zum Juni 2022 hatte sich das Betreuungsverhältnis auf knapp 200 Personen pro Beratungsfachkraft erhöht. Das führte zu einer zunehmenden Thematisierung der Kapazitätsgrenzen, welche laut der ZSBA annähernd erreicht wurden.

Zudem können gesteigerte Marketingaktivitäten zu einer Zunahme an allgemeinen, unspezifischen Anfragen führen, die eine Erstberatung erforderlich machen und im bisherigen Akteursgefüge vor allem an die ALiD-Hotline, Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland gerichtet werden sollten. Wenn solche allgemeinen Anfragen zunehmend im Rahmen der ZAV-internen Schnittstellen bedient werden, bedeutet das als Konsequenz eine Verschiebung in der – nach dem Konzept der ZSBA vorgesehenen – Arbeitsteilung zwischen den Schnittstellen.

Empfehlung

Die Marketingaktivitäten der ZSBA sollten Teil einer Kommunikationsstrategie werden, welche unter Einbindung der wichtigen Schnittstellen in der Öffentlichkeitsarbeit wie Make it in Germany und Anerkennung in Deutschland entwickelt wird und sich schlüssig in die Kommunikation verschiedener öffentlich geförderter Akteure an die Zielgruppe der Einwanderungsinteressierten einfügt.

Soll die ZSBA weiterhin in der Regel erst an eine Erstberatung anschließen, statt diese zu übernehmen, sollte in der Onlinepräsenz der ZSBA und in den Marketingaktivitäten konsequent auf die Möglichkeit der Erstberatung durch die ALiD-Hotline verwiesen werden.

Soll die ZSBA dagegen Anerkennungsinteressierte, die bereits direkt auf ihrer Webseite landen, direkt betreuen, ohne sie vorher noch durch ggf. mehrere Instanzen weiterzuleiten bis sie wiederum zu ihr zurückkommen, so wäre eine andere Nutzerführung sinnvoll.

Hier bedarf es einer zwischen den Ressorts abgestimmten grundsätzlichen Strategie, inwieweit eventuelle Aufgabenveränderungen als Konsequenz gewünscht sind bzw. welche Implikationen für Personalausstattung getragen werden sollen.

Entlastung zuständiger Stellen

Die von den zuständigen Stellen wahrgenommene Entlastung durch die ZSBA ist im Erhebungszeitraum deutlich gestiegen. **Im Frühjahr 2022 bestätigte ein Großteil der zuständigen Stellen, dass die ZSBA sie bei der Beratung im Vorfeld des Verfahrens und nach der Antragstellung entlaste.** Vor allem die Verweismöglichkeit von Personen mit geringen Deutschkenntnissen und die Standortberatung empfanden die Stellen als hilfreich.

Viele verwiesen häufig und systematisch an die ZSBA. Aber auch Stellen, die seltener an die ZSBA verwiesen, stimmten der Aussage über die Entlastung durch die ZSBA zu. Diese Befunde deuten darauf hin, dass die ZSBA als wichtiger Beratungsakteur etabliert ist und von den zuständigen Stellen größtenteils als solcher wahrgenommen und akzeptiert wird. Vorbehalte sind vor allem auf fehlende Transparenz über den Umfang und die Qualität der Beratung der ZSBA sowie daraus resultierende Befürchtung zurückzuführen, dass Verweise dorthin zu einem Informations-, Qualitäts- und Effizienzverlust führen können. Soweit eine zuständige Stelle keinen begründeten Zweifel an ihrer örtlichen Zuständigkeit hat und über die Kapazität für die Beratung verfügt, wäre es auch ein Umweg, an eine externe Beratungsstelle zu verweisen.

Zudem waren die Abstimmungen zur Zusammenarbeit in der Aufbauphase der ZSBA mit viel Aufwand verbunden. Dieser verringerte sich zwar, sobald die Einzelheiten geklärt und bestimmte Quantitäten in der Zusammenarbeit erreicht wurden. Der Informationsfluss bei Änderungen ist allerdings nicht immer gegeben, sodass ein gewisser Aufwand für Abstimmung und Wissensmanagement in Bezug auf die Besonderheiten der Verwaltungspraxis der einzelnen Stellen bestehen bleibt bzw. bei größeren Änderungen im Zuge der Umsetzung des OZG oder Gesetzesänderungen laut dem Koalitionsvertrag wieder an Ausmaß gewinnen wird.

Die zuständigen Stellen bestätigten eher eine Entlastung durch die ZSBA im Einzelfall als in Bezug auf ihren Gesamtaufwand. Die Auswirkungen auf ihren Gesamtaufwand sehen sie als geringer an, können sie aber auch schwerer einschätzen. Das liegt zum einen an fehlender Transparenz über die geleistete Beratung. Zum anderen macht die Zielgruppe der ZSBA, die nicht von anderen beraten wird, nur einen Teil aller Anträge bei den zuständigen Stellen aus. Zudem betrifft die Entlastung nur einen bestimmten Aspekt, nämlich die Beratung bzw. Kommunikation mit den Anerkennungsinteressierten, der aber im Vergleich zur Antragsbearbeitung nicht den größten Anteil an deren Arbeit einnimmt.

Empfehlung

Die ZSBA sollte für die zuständigen Stellen mehr Transparenz über ihre Aufgaben und geleistete Beratung im Allgemeinen schaffen, z. B. durch gezielte Information zu Beratungskennzahlen und -praxis, Ablauf und Ergebnissen der Standortberatung, Abgrenzung zu bzw. Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren und Einheiten der BA. Dies kann sowohl über die Veröffentlichung der entsprechenden Informationen als auch im direkten Kontakt der ZSBA zu einzelnen Stellen oder im Rahmen der bundesweiten Austauschformate der zuständigen Stellen und Anerkennungsberatenden erfolgen.

In diesem Zusammenhang sollte die bisher noch vergleichsweise unausgewogene Verteilung der Beratenen auf die Länder im Blick behalten werden.

Empfehlung

Auch über die geleistete Beratung im Einzelfall sollte mehr Transparenz geschaffen werden. Auf diese Weise erführen die Stellen, wozu im Einzelfall bereits beraten wurde, sobald sich Kundinnen und Kunden der ZSBA an sie wenden. Hier sollten die Möglichkeiten des entsprechenden Datenaustauschs bzw. der Information der zuständigen Stellen bis hin zu einer Vollmacht geprüft und entsprechende Lösungen umgesetzt werden. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Einschaltung zwar empfohlen, aber nicht zur Pflicht gemacht wird. Nach der Verwaltungsvereinbarung sollte ausdrücklich keine Verpflichtung zur Inanspruchnahme des unverbindlichen Angebots geschaffen werden.[75]

Empfehlung

Die ZSBA sollte bei der Umsetzung des OZG eingebunden werden, um die Verknüpfung von Beratung und Antragstellung sicherzustellen und die Sichtbarkeit der ZSBA-Leistung zu erhöhen. Hier soll geprüft werden, wie die ZSBA am sinnvollsten eingebunden werden und welche Aufgaben sie übernehmen kann. Auch hierdurch sollte keine Verpflichtung zur Inanspruchnahme entstehen.

Empfehlung

Ein guter Informationsfluss sollte auch in Richtung ZSBA sichergestellt werden, damit sie frühzeitig von Änderungen in der Gesetzeslage und Verwaltungspraxis oder anderen für die Beratung relevanten Neuerungen, z. B. Mustergutachten, erfährt. Hierzu sollte die ZSBA bei entsprechenden Mitteilungen der Gremien und Behörden systematisch mitberücksichtigt werden.

Transparenz und Effizienz

Mit Einrichtung der ZSBA wurde eine Lücke im Beratungsangebot geschlossen, indem ein Angebot für Anerkennungsinteressierte im Ausland geschaffen wurde, die eine Anerkennung ohne Unterstützung eines Arbeitgebers oder Personalvermittlers anstreben. Somit erhielten diese Fachkräfte einen Ansprechpartner. Aber auch andere Akteure bekamen eine gute Verweismöglichkeit für eine vertiefte Beratung und Verfahrensbegleitung in entsprechenden Fällen. Wenn sie systematisch auf die Möglichkeit der Beratung durch die ZSBA und die entsprechenden Kontaktmöglichkeiten verweisen, kann es im Idealfall zu einer Kanalisierung der Anfragen kommen, die dann nicht mehr parallel an viele verschiedene Stellen gerichtet werden.

Die ZSBA trägt bereits zur Transparenz und Effizienz der Anerkennungsverfahren für die Fachkräfte bei, was sowohl von den Kundinnen und Kunden als auch von den Schnittstellen bestätigt wurde. Vor allem die Etablierung der Standortvermerke zur Lösung der Zuständigkeitsproblematik im Einvernehmen mit den Ländern stellt eine erhebliche Verbesserung dar. Insbesondere im Gesundheitsbereich kann dieses Instrument viele Verzögerungen oder sogar Abbrüche verhindern.

Empfehlung

Die berichtete Praxis mancher zuständigen Stellen, unabhängig von der Sachlage grundsätzlich Standortvermerke einzufordern, kann eine nicht intendierte Nebenwirkung dieses an und für sich wirksamen Instruments darstellen und sollte in den zuständigen übergeordneten Gremien kritisch diskutiert werden.

75 „Mit der Einrichtung der Servicestelle wird ein unverbindliches Angebot für Anerkennungssuchende mit Wohnsitz im Ausland geschaffen, ohne dadurch eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Beratung vor Antragstellung aus dem Ausland zu begründen." (Abschnitt I. „Ziele und Aufgaben" des Erweiterten Konzepts vom 03.09.2019, Anlage 1 der Verwaltungsvereinbarung vom 07.10.2019).

Eine weitere positive Wirkung der Beratung ist, dass den Antragstellenden Kosten und Aufwand erspart werden können, wenn sie nach der Beratung die Unterlagen direkt in richtiger Form einreichen.

Die in der Befragung geäußerte Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden ist mit über 80 Prozent in den verschiedenen Aspekten des Services als hoch einzuschätzen. Dennoch bedeutet ein solcher Anteil, dass hochgerechnet auf knapp 10.000 Personen eine entsprechende Anzahl von Kundinnen und Kunden nicht zufrieden war. Aspekte, die zukünftig beachtet werden sollten, sind schnellere Rückmeldung auf Fragen, Beratung in der Muttersprache, intensivere Betreuung sowie Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche.

Empfehlung

Es sollte geprüft werden, inwieweit bei den internen Schnittstellen der ZSBA innerhalb der BA für die Vermittlung an Arbeitgeber noch stärker auf die Bedarfe der Kundinnen und Kunden eingegangen bzw. noch zusätzliche Unterstützung gegeben werden kann.

Zwar zeigte sich eine große Mehrheit mit der Verständlichkeit der Beratung zufrieden, doch wurde ein Bedarf an mehr Beratung in der Muttersprache deutlich. Schnittstelleninterviews bestätigen die besondere Bedeutung von muttersprachlicher Beratung. Obwohl die ZSBA an verschiedenen Stellen angibt, in 14 Sprachen zu beraten, sind das laut den Interviews meist Deutsch und Englisch. Hiermit können bei den Fachkräften im Ausland falsche Erwartungen geweckt werden. Personen mit geringen Deutschkenntnissen erhielten zum Teil eine Empfehlung, erstmal ihre Sprachkenntnisse zu verbessern. Betrachtet man die potenzielle Zielgruppe, ist nicht auszuschließen, dass es bei einigen Personen mit geringen Sprachkenntnissen bereits beim Erstkontakt mit der ZSBA zu Verständnisschwierigkeiten kam und diese deshalb gar nicht erst zu Kundinnen und Kunden wurden.

Empfehlung

Die bestehenden Möglichkeiten der Beratung in Herkunftssprachen sollten noch gezielter genutzt und ggf. ausgebaut werden, um einen größeren Personenkreis beraten zu können. Das ist insbesondere bei gezielten Werbekampagnen im Ausland zu beachten. So ist auch die Aufgabe laut der Verwaltungsvereinbarung vom 7. Oktober 2019 zu verstehen. Sie sieht mindestens mittelfristig vor: „Die Beratung wird mehrsprachig angeboten (neben Deutsch mindestens Englisch, möglichst weitere Verkehrs- oder relevante Sprachen in späteren Ausbaustufen)".

Empfehlung

Angesichts der Zeitspanne, die erfahrungsgemäß zwischen der ersten Beratung und dem Anerkennungsbescheid liegt, sollten mangelnde Sprachkenntnisse nicht die Aufnahme in die Beratung beeinträchtigen. Alle Mitarbeitenden an den Eingangskanälen von ZSBA und ZAV sollten entsprechend instruiert sein, eventuelle Kontaktabbrüche aufgrund von sprachlichen Aspekten zu vermeiden. Vorhandene Möglichkeiten einer Dolmetsch-Hotline oder die Terminvereinbarung mit Beratenden mit entsprechenden Sprachkenntnissen sollten aktiv angeboten werden.

In Bezug auf die angebotenen Leistungen fällt auf, dass seitens der Kundinnen und Kunden neben der Hilfe bei der Jobsuche mit am häufigsten mehr Unterstützung bei Visaangelegenheiten gewünscht wird. Dabei gehört die Beratung zu aufenthaltsrechtlichen Fragen und Begleitung bei entsprechenden Verfahren zum direkten Auftrag der ZSBA.

Empfehlung

In Zusammenarbeit mit ihren BA-internen Schnittstellen sollte die ZSBA überprüfen, wie sie die Erfüllung ihres Beratungsauftrags zu visa- und aufenthaltsrechtlichen Fragen noch systematischer absichern kann. Insbesondere die internen Routinen an diesen Schnittstellen dürften nach der Umstrukturierung im April 2022 noch weiterer Feinjustierung bedürfen.

Darüber hinaus wurde in den Erhebungen deutlich, dass weitere Gründe zu Unzufriedenheit führen können. Dazu gehören mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten oder hoher Aufwand für das Anerkennungsverfahren. Diese Aspekte liegen jedoch außerhalb der Beratung der ZSBA und sind auf politischer Ebene zu klären.

Ebenso wird zu klären sein, welche Auswirkungen einer verbesserten Sichtbarkeit der ZSBA als zentralem Ansprechpartner für Fachkräfte aus dem Ausland zu erwarten sind und auf welche Weise ihnen begegnet werden kann. Zu erwarten ist, dass einem Ausbau der öffentlichen Kommunikation des Beratungsangebotes der ZSBA – wie er von vielen Schnittstellen gefordert wurde – ein erheblicher Zuwachs an Anfragen folgt, darunter vermutlich auch viele Interessierte, die zuerst eine Erstberatung benötigen.

Bereits im Evaluationszeitraum bis Mitte 2022 hat die Beratungsleistung so zugenommen, dass die ZSBA ihre Kapazitätsgrenzen annähernd erreicht sah. Im Falle einer weiter steigenden Nachfrage nach Beratung müssten bei unveränderter Personalausstattung Wege gefunden werden, um Einbußen bei der Beratungsqualität und/oder -intensität entgegenzuwirken, etwa beim Umgang mit unspezifischen Anfragen in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Zugangskanälen.

Darüber hinaus wird sich die Servicestelle bereits während ihrer Modellphase an veränderte Kontextbedingungen aktiv anpassen müssen: neben den oben dargestellten Fragen der Umsetzung des OZG auch der Neugestaltung des IQ Förderprogramms und den Änderungen der gesetzlichen Regelungen der Fachkräfteeinwanderung. Das betrifft sowohl die Inhalte der Beratung als auch die Modalitäten der Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren.

So wird der Übergang zur neuen IQ Förderrichtlinie ab 2023 mit strukturellen Änderungen im IQ Netzwerk verbunden sein, was neue Absprachen erfordern wird. Zudem ergaben sich bereits im 2. Quartal 2022 zum Teil Herausforderungen bei erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen, da Qualifizierungsangebote nicht über das Jahresende hinaus sichergestellt werden können (vgl. QB 2/22, S. 8).

In Folge der im zweiten Halbjahr 2022 diskutierten Änderungen des Aufenthaltsrechts sollen allerdings auch Erleichterungen für die Fachkräfteeinwanderung eingeführt werden.[76] Dies kann dazu führen, dass weitere Fachkräfte mit Einwanderungsinteresse die Möglichkeit nutzen, ohne vorherige Anerkennung einzureisen. Inwiefern das Auswirkungen auf die Nachfrage nach ZSBA-Beratung haben wird, kann aber schwer vorausgesagt werden. Bisher dominieren allerdings reglementierte Gesundheitsberufe die ZSBA-Beratung, in deren Bereich weniger gravierende Änderungen durch die Novelle zu erwarten sind.

Die Nachfrage nach der ZSBA-Beratung und Verfahrensbegleitung sollte in Zukunft weiterhin beobachtet und mit Blick auf mögliche strukturelle Änderungen analysiert werden.

76 Vgl. die gemeinsame Pressemitteilung der beteiligten Ressorts vom 30.11.2022 (**www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2022/11/301122-Fachkraefteeinwanderung.html**, Stand 21.12.2022).

Quellen- und Literaturverzeichnis

Nicht veröffentlichte Quellen

Vereinbarungen

Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit über die Durchführung der Erprobung einer zentralen Servicestelle für anerkennungssuchende Fachkräfte im Ausland (§ 421b SGB III) (Titel: Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung) vom 07.10.2019 *(hier kurz: Verwaltungsvereinbarung vom 07.10.2019)*

Anlage 1 zu der Verwaltungsvereinbarung vom 07.10.2019: Erweitertes Konzept: Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (Service Center for Professional Recognition) mit Stand vom 03.09.2019 *(hier kurz: Konzept vom 03.09.2019)*

Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung von weiteren übertragenen Aufgaben: Projekt „Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung“ zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung – im Folgenden BMBF genannt – und dem Bundesinstitut für Berufsbildung, AöR, vertreten durch den Präsidenten – im Folgenden BIBB genannt vom 5. November 2020
(hier kurz: Verwaltungsvereinbarung vom 05.11.2020)

Vereinbarung zur Zusammenarbeit bezüglich der Tätigkeit der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (im Folgenden „Bund“) und der Bundesagentur für Arbeit vertreten durch den Vorstand und die Regionaldirektion Nord (im Folgenden Bundesagentur) und dem Land Schleswig-Holstein (im Folgenden „Land“) vom 27.10.2020
(sowie die analog mit den anderen Ländern geschlossenen Vereinbarungen, hier kurz: Kooperationsvereinbarungen Bund-Länder)

Schnittstellenkonzept zur Zusammenarbeit der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung mit dem Netzwerk Integration durch Qualifizierung. Finaler Stand: 02.07.2021

Anlage zum Schnittstellenkonzept zur Zusammenarbeit der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) mit dem Netzwerk Integration durch Qualifizierung (IQ): „Weiterleitung Ratsuchender von Teilprojekten an die ZSBA“. Stand: Januar 2022

Quartalsberichte (*hier kurz: Quartalsbericht 4/21 oder QB 4/21 für den insgesamt 8. Quartalsbericht):*

1. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 1. Quartal 2020, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2020
2. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 2. Quartal 2020, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2020
3. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 3. Quartal 2020, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2020

4. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 4. Quartal 2020, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2021
5. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 1. Quartal 2021, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2021
6. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 2. Quartal 2021, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2021
7. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 3. Quartal 2021, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2021
8. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 4. Quartal 2021, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2022
9. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 1. Quartal 2022, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2022
10. Bericht über die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung. 2. Quartal 2022, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2022

Protokolle

Protokoll der Begleitgruppensitzung zur ZSBA vom 19.11.2020

Protokoll der Begleitgruppensitzung zur ZSBA vom 10.12.2021

Sonstige Quellen

Factsheet 1. Quartal 2022, hrsg. von Hotline Arbeit und Leben in Deutschland (ALiD), Nürnberg 2022

Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen (ZKM) der Bundesagentur für Arbeit: Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA), [PDF mit Ergebnisdarstellung] vom 19.10.2021

Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen (ZKM) der Bundesagentur für Arbeit: Befragung zur ZSBA, Patricia Weicher, 08.11.2021

Literaturverzeichnis

Best, Ulrich; Erbe, Jessica; Schmitz, Nadja; Arnold, Stefan; Koch, Robert; Mundt, Sandra; Rausch-Berhie, Friederike: Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. 1. Aufl. Bonn 2019. URL: **https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0035-0769-4** (Stand: 19.05.2023)

Böse, Carolin; Schmitz, Nadja: Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2022. URL: **https://res.bibb.de/vet-repository_780599** (Stand: 19.05.2023)

Brücker, Herbert; Dauth, Wolfgang; Haas, Anette; Jaschke, Philipp; Kosyakova, Yuliya; Mense, Andreas; Moritz, Michael; Phan thi Hong, Van; Wolf, Katja: Ein Vorschlag zur Verteilung von Geflüchteten aus der Ukraine. In: IAB-Forschungsbericht (2022) 5, S. 1–32

Brücker, Herbert; Glitz, Albrecht; Lerche, Adrian; Romiti, Agnese: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. In: IAB-Kurzbericht (2021) 2, S. 1–12

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit 2020. Nürnberg 2021. URL: **https://www.arbeitsagentur.de/datei/geschaeftsbericht-2020_ba146981.pdf** (Stand: 22.09.2022)

Damelang, Andreas; Ebensperger, Sabine; Stumpf, Felix: Foreign Credential Recognition and Immigrants' Chances of Being Hired for Skilled Jobs – Evidence from a Survey Experiment Among Employers. In: Social Forces 99 (2020) 2, S. 648-671

Ekert, Stefan; Larsen, Christa; Otto, Kristin; Poel, Lisa; Schäfer, Lisa: Gemeinsame Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder: Abschlussbericht. Berlin/Frankfurt 2019. URL: **https://www.interval-berlin.de/wp-content/uploads/InterVal-IWAK2019-Evaluation-Anerkennungsgesetze-der-Laender-Abschlussbericht.pdf** (Stand: 26.05.2021)

Ekert, Stefan; Larsen, Christa; Valtin, Anne; Schröder, Ronja; Ornig, Nikola: Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Abschlussbericht. Berlin/Frankfurt 2017. URL: **http://www.interval-berlin.de/documents/Evaluation_Anerkennungsgesetz_Abschlussbericht_2017.pdf** (Stand: 02.06.2017)

Fachkommission Integrationsfähigkeit (Hrsg.): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit. Berlin 2020. URL: **https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/dokumente/bericht-der-fachkommission-integrationsfaehigkeit-1880150** (Stand: 22.09.2022)

Funnell, Sue C.; Rogers, Patricia J.: Purposeful program theory. Effective use of theories of change and logic models. San Francisco 2011

Graf, Johannes: Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021. Nürnberg 2022. URL: **https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-jahresbericht-2021.pdf** (Stand: 19.05.2023)

Graf, Johannes: Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2020. Nürnberg 2021. URL: **https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-jahresbericht-2020.pdf** (Stand: 19.05.2023)

Kuckartz, Udo: Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim 2012

Lenzner, Timo; Neuert, Cornelia; Otto, Wanda: Kognitives Pretesting. GESIS Survey Guidelines. Mannheim 2015

Liebig, Thomas: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen aus der Ukraine: Herausforderungen und Chancen. Präsentation 9. Mai 2022. URL: **https://blog.oecd-berlin.de/wp-content/uploads/2022/05/Arbeitsmarktintegration-von-Fluechtlingen-aus-der-Ukraine_Liebig.pdf** (Stand: 22.09.2022)

Prüfer, Peter; Rexroth, Margit: Verfahren zur Evaluation von Survey-Fragen: ein Überblick (ZUMA-Arbeitsbericht, 1996/05). Mannheim 1996. URL: **https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-200204** (Stand: 19.05.2023)

Sackmann, Rosemarie: Beziehungen zwischen Ex-ante Evaluation und formativer Evaluation. Beispiele aus der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Entwicklung und Erprobung eines Konzepts zur Förderung von Anerkennungskosten". In: Stockmann, Reinhard; Ertl, Hubert (Hrsg.): Evaluation und Wirkungsforschung in der beruflichen Bildung. Leverkusen 2021, S. 104–121. URL: **https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/17099?referrer=/dienst/publikationen/de** (Stand: 19.05.2023)

Schmitz, Nadja: Ergebnisse der amtlichen Statistik. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2022. Bonn 2022, S. 472–483. URL: **https://www.bibb.de/datenreport/de/datenreport_2022.php** (Stand: 19.05.2023)

Schmitz, Nadja; Erbe, Jessica: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Bonn 2020, S. 447–453. URL: **https://www.bibb.de/datenreport/de/datenreport_2020.php** (Stand: 19.05.2023)

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Erwerbstätige im Durchschnitt 44 Jahre alt. Pressemitteilung Nr. 448. Wiesbaden 2018. URL: **https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/11/PD18_448_122.html** (Stand: 19.05.2023)

Anhang

Tabelle 9: Entwicklung der Zugangskanäle der Kundinnen und Kunden der ZSBA, absolute Zahlen

Quartal	1/20	2/20	3/20	4/20	1/21	2/21	3/21	4/21	1/22	2/22	Gesamt
Keine Angabe	1	3	1	1	10	23	16	8	14	60	137
Ausländerbehörden	0	1	1	2	6	9	19	22	21	31	112
Ausländische Arbeitsverwaltungen	0	0	1	0	1	13	4	10	9	12	50
BA intern (z. B. VWC, IPS)	41	67	99	160	167	226	225	258	285	231	1.759
Direkter Kontakt zur ZSBA	1	3	5	1	7	11	65	294	430	375	1.192
Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland (BAMF)	0	2	6	10	66	199	265	240	245	159	1.192
IQ Beratungsstellen	1	2	14	29	23	32	48	62	69	78	358
Kooperationspartner (Rekrutierungsprojekte)	5	2	1	4	21	121	87	144	51	101	537
ProRecognition-Standorte	0	0	14	25	23	27	62	70	98	103	422
Sonstige	9	9	41	101	110	144	285	127	113	37	976
Visastellen	0	2	4	10	12	18	39	41	55	35	216
Zuständige Stellen	0	5	21	61	58	75	125	210	205	248	1.008
Gesamt	**58**	**96**	**208**	**404**	**504**	**898**	**1.240**	**1.486**	**1.595**	**1.470**	**7.959**

Quelle: Individualdaten der BA, n = 7.959. Berechnungen des BIBB

Tabelle 10: Zugangskanäle und Zielregion der Kundinnen und Kunden der ZSBA, absolute Zahlen

	Zugangskanal											
Bundesland der Zielregion	Ausländer-behörden	Ausländ-dische Arbeitsver-waltungen	BA intern (z.B VWC, IPS)	Direkter Kontakt zur ZSBA	ALiD-Hotline	IQ Beratungs-stellen	Rekrutie-rungspro-jekte	ProRe-cognition Standorte	Sonstige	Visastellen	Zuständige Stellen	Gesamt
BW	2	0	92	73	62	11	33	52	45	14	35	419
BY	8	1	97	33	58	8	87	27	52	10	24	405
BE	3	1	49	28	33	11	96	2	31	10	19	283
BB	0	0	5	5	5	0	18	0	3	1	2	39
HB	0	0	7	3	4	0	0	1	3	1	0	19
HH	0	1	25	11	16	10	4	7	12	0	6	92
HE	2	0	51	13	26	7	5	8	20	2	5	139
MV	2	2	4	13	12	4	5	5	14	0	11	72
NI	1	0	87	26	35	8	6	7	29	13	15	227
NW	19	10	236	257	132	78	124	96	190	30	615	1.787
RP	2	0	49	13	11	6	1	8	8	3	6	107
SL	0	0	16	5	2	0	57	0	2	0	1	83
SN	0	0	47	6	8	2	1	2	7	1	2	76
ST	0	0	6	3	3	7	1	0	0	2	3	25
SH	1	1	15	6	13	4	0	1	11	1	3	56
TH	0	0	3	2	4	0	0	0	2	0	0	11
Gesamt	**40**	**16**	**789**	**497**	**424**	**156**	**438**	**216**	**429**	**88**	**747**	**3.840**

Quelle: Individualdaten der BA, n = 3.840. Berechnungen des BIBB

Abstract

Am 1. Februar 2020 nahm die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) für zunächst vier Jahre ihre Arbeit auf. Als Begleitmaßnahme zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz berät und unterstützt die ZSBA im Ausland befindliche Fachkräfte, die in Deutschland arbeiten wollen, bei der Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen. So soll das Anerkennungsverfahren für die Fachkräfte transparenter und effizienter werden. Das soll zugleich die für die Berufsanerkennung in Deutschland zuständigen Stellen entlasten. Anhand von Individualdaten der ZSBA und eigenen quantitativen und qualitativen Erhebungen bei Beratenen, Beratenden sowie Mitarbeitenden von zuständigen Stellen und anderen Beteiligten hat das BIBB untersucht, inwieweit die Servicestelle diese Ziele nach rund zweieinhalb Jahren Tätigkeit erreicht. Der Evaluationsbericht dokumentiert, dass die ZSBA in diesem Zeitraum knapp 10.000 Personen betreut hat. Sie stammen größtenteils aus Drittstaaten und sind häufig in Gesundheits- oder technischen Berufen ausgebildet. Die meisten äußern sich zufrieden mit dem Service der ZSBA. Diese ist als neuer Akteur etabliert, füllt eine Lücke im Beratungsprozess und wird von einem Großteil der zuständigen Stellen bereits genutzt. Der Bericht beschreibt auch Optimierungspotenziale und enthält Handlungsempfehlungen, z. B. hinsichtlich muttersprachlicher Beratung, Sichtbarkeit und Verteilung der Fachkräfte über das Bundesgebiet.

On 1 February 2020, the Service Center for Professional Recognition (ZSBA) commenced operations for an initial term of four years. The ZSBA acts as a back-up measure to the Skilled Immigration Act by providing advice and support on the recognition of professional and vocational qualifications to skilled workers living abroad who wish to work in Germany. The aim is to make the recognition procedure more transparent and efficient for skilled workers whilst also reducing the burden on the competent bodies which are responsible for professional recognition in Germany. Now that this service has been in existence for some two and a half years, the Federal Institute for Vocational Education and Training has used individual data from the ZSBA and its own quantitative and qualitative surveys of persons receiving guidance, of advisors, of staff from the competent bodies and of other participants to carry out an investigation into the extent to which these goals have been achieved. The Evaluation Report documents that the ZSBA has supported just under 10,000 persons during this period. Most are from third countries and have frequently completed training in healthcare or technical occupations. The majority express their satisfaction with the service offered by the ZSBA. The ZSBA has established itself as a new stakeholder. It fills a gap in the guidance process and is already being used by the bulk of the competent bodies. The report also describes potential for improvement and includes recommendations in areas such as native speaker guidance, visibility, and distribution of skilled workers across Germany.