



Berlin, im Januar 2023

Vorschläge zur erleichterten Fachkräfte-Einwanderung

Um eine faire und erfolgreiche Fachkräfte-Anwerbung zu ermöglichen, spielen viele Faktoren eine Rolle. Dazu zählt auch die Gewährleistung eines schnellen Verfahrens zur Einreise und Berufs-anerkennung. Mit der Umsetzung der Maßnahmen aus der Konzertierte(n) Aktion Pflege wurden einige wichtige Impulse zur Fachkräfteeinwanderung im Gesundheitsbereich gesetzt.

So wurde zum Beispiel ein Gütesiegel für ethisch vertretbare und faire Anwerbung entwickelt und zahlreiche weitere Initiativen ins Leben gerufen, um ein Verfahren zu entwickeln, welches die Prozesse zur Anwerbung von Pflegefachkräften nach Deutschland vereinfacht und nachhaltig gestaltet.

Die „Gütegemeinschaft Anwerbung und Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland e.V.“ wurde mit der Erteilung des Gütezeichens „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ beauftragt. Hier kommen verschiedene Akteure aus der Praxis zusammen: Neben Personalserviceagenturen und selbst anwerbenden Einrichtungen finden sich weitere Fördermitglieder, die gemeinsam den Zweck verfolgen, eine ethisch vertretbare und faire sowie nachhaltige Anwerbung von Pflegekräften zu ermöglichen. Die Personalserviceagenturen und auch die selbstanwerbenden Einrichtungen sind in ihrer täglichen Arbeit in Kontakt mit den zuständigen Stellen und unmittelbar von den Auswirkungen des Fachkräfte-Einwanderungsgesetz betroffen. Auch mit Fragen der Berufsanerkennung befassen sie sich täglich. Wichtiger noch: Die Mitglieder stehen im direkten Austausch mit den Pflegefachpersonen, die entsprechend den gesetzlichen Regelungen nach Deutschland migrieren. Viele der Personalserviceagenturen, die Mitglied der Gütegemeinschaft sind, sind seit mehr als zehn Jahren in der privaten Personalvermittlung im Pflegebereich aktiv.

Die Mitglieder der „Gütegemeinschaft Anwerbung und Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland e.V.“ möchten gemeinsame Erfahrungen bündeln und Impulse geben, um die Fachkräfte-Einwanderung zu erleichtern. Denn Deutschland steht in einem harten internationalen Wettbewerb um migrationswillige ausländische Pflegefachpersonen. Um in diesem Wettbewerb mithalten zu können, ist es notwendig, die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland zu stärken.

Folgende Punkte sollten aus Sicht der Gütegemeinschaft im Gesetzgebungsverfahren und in der künftigen Entwicklung mitbedacht werden:

1. Frist nach § 16d Absatz 1 Nr. 3 AufenthG zum Erlangen der Berufsanerkennung anpassen

Die Praxis zeigt, dass die 24-monatige Frist, innerhalb der das Anerkennungsverfahren in Deutschland abgeschlossen werden muss, nur schwer einzuhalten ist. Durch die Einbindung zahlreicher Behörden, die für die Berufsanerkennung nötig sind, entstehen zum Teil sehr lange und stark voneinander abweichende Bearbeitungszeiten.

Damit der Zeitraum zwischen bestandener Kenntnisprüfung oder abgeschlossenem Anpassungslehrgang und möglicher Beschäftigung verkürzt werden kann, wird eine aufenthaltsrechtliche Übergangsregelung vorgeschlagen, die beim Vorliegen einer gültigen, ausländischen Berufsurkunde die Beschäftigung als Pflegefachkraft automatisch und befristet bis zur abschließenden Bearbeitung des Antrages auf Umschreibung des Aufenthaltstitels vorsieht. Denkbar wäre dies in Form eines Instruments analog zur aufenthaltsrechtlichen Fiktionsbescheinigung.



Die Vergütung der internationalen Fachpersonen hängen vom Berufsstatus ab. Das heißt, je schneller die internationalen Pflegefachpersonen ihre Berufsankennung erhalten, um so eher sind sie in der Lage, in Deutschland ein finanziell eigenständiges Leben führen zu können.

Die ab 2023 in einigen Bundesländern vorgeschriebene Fachsprachenprüfung führt zwangsläufig zu einem erhöhten Koordinationsaufwand. Der damit verbundene erhöhte Zeitaufwand könnte durch eine Verlängerung der aktuell geltenden Frist nach § 16 d AufenthG kompensiert werden. Eine Verlängerung auf drei Jahre wäre konsistent mit den Fristen, die im Rahmen von Vermittlungsabsprachen (z.B. Triple Win) in der Gesetzgebung berücksichtigt werden (§ 16d AufenthG Abs. 4).

2. Leichtere Anerkennung der Berufsausbildung des Herkunftslandes

Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in der Pflege ist in §43 PflAPrV bundeseinheitlich geregelt. Zuständig für die Umsetzung sind Landesbehörden, die den Anerkennungsprozess auf Landesebene jeweils unterschiedlich handhaben. Wünschenswert für eine leichtere und schnellere Anerkennung ist eine Vereinheitlichung der Prozesse auf Bundesländerebene. Das würde auch die Einhaltung der bereits existierenden Fristen ermöglichen. Eine weitere Idee, um das Antragsaufkommen auffangen zu können und gleichzeitig die jeweilige Entscheidungskompetenz bei Bund und Ländern zu wahren, ist die Einführung einer neutralen Clearing-Stelle, an die sich Antragsstellende wenden können. In Irland wurden diesbezüglich bereits gute Erfahrungen damit gemacht. Im Falle von Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Behörden kann so der Prozess der Fachkräfteeinwanderung und Berufszulassung zügig weiterbearbeitet werden.

Eine Vereinfachung der Verfahren führt neben einer schnelleren Bearbeitung auch zu einer höheren Wertschätzung der migrierenden Pflegefachpersonen. Eine Kompetenzorientierung, die nicht lediglich Defizite auflistet, sondern auch den Studienabschluss (B.Sc. in Nursing) als solchen anerkennt, sind ebenfalls Vorschläge, die Deutschland attraktiver für Pflegefachpersonen aus Drittstaaten machen. In der Praxis erscheint es den Beteiligten paradox, dass in der Regel ein ausländischer akademischer B.Sc. als geringwertiger als ein deutscher Berufsabschluss angesehen wird. Zur Feststellung der Gleichwertigkeit sollte es genügen, das Abschlusszeugnis und die Berufsausübungslizenz auf Echtheit zu prüfen.

In einigen Bundesländern wurde bereits eine B2 Fachsprachenprüfung Pflege eingeführt. Ein bundeseinheitliches Verfahren wäre wünschenswert. Eine unterschiedliche Umsetzung in den einzelnen Bundesländern würde den Arbeitgebern, den Personaldienstleistern, den Sprachschulen und den migrationswilligen Fachkräften den Prozess noch weiter erschweren und Deutschland als attraktiven Standort schwächen.

3. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren § 81a AufenthG

Das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG ist im Grundsatz gut und funktioniert insbesondere dann, wenn eine zentrale Ausländerbehörde das Verfahren durchführt. Damit die vom Gesetzgeber intendierten Beschleunigungen erreicht werden, wäre eine Aufgabenbündelung in den Händen einer zentralen Anlaufstelle (z.B. eine bestimmte Ausländerbehörde) mindestens in jedem Bundesland wünschenswert, ja, vielleicht notwendig. Wenn eine Ausländerbehörde die gesetzlichen Bearbeitungsfristen aus den Paragraphen § 81a und §99 AufenthG sowie § 31 und § 31a AufenthG überschreitet, ist das bisher nicht sanktionsbewehrt.



Auch hier wäre eine Regelung analog zur Fiktionsbescheinigung denkbar, die eine vorläufige Anerkennung bis zum Abschluss des Anerkennungsprozesses bescheinigt.

4. Digitalisierung vorantreiben

Zu begrüßen ist die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters in der vom Innenausschuss geänderten Fassung (Juni 2021). Das AZR soll eine einheitliche digitale Plattform werden, auf die alle am Immigrationsprozess beteiligten Behörden (Visastellen, Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit) zugreifen. So soll der Versand von Dokumenten auf Papier sowie das mehrfache Einreichen von Unterlagen (oder deren Verlust während der Bearbeitung) vermieden und eine Bearbeitung von Anträgen beschleunigt werden. Einige Botschaften akzeptieren Antragsunterlagen bereits fast vollständig als digitale Version (eingescannt). Eine grundsätzlich akzeptierte Kommunikation über Mail ist zeitgemäß und würde überdies die Kommunikation stark vereinfachen. Es wäre zu begrüßen, wenn alle Auslandsvertretungen per Mail kommunizieren würden, sowohl untereinander als auch in der Kommunikation mit den Antragstellern.

Die deutschen Behörden sollten überdies verstärkt die Chance nutzen, im Ausland ausgestellte digitale Dokumente selbst über den in ihnen enthaltenen Link oder QR-Code nachzuverfolgen. Einzelne Behörden nutzen bereits den Link oder QR-Code des jeweils digital optimierten Dokuments. Diese einfache Lösung sollte überall angewendet werden.

5. Visa-Prozesse optimieren

Die Wartezeit auf Termine zur Beantragung von Visa bei den deutschen Botschaften und Konsulaten variiert und beträgt einige Wochen bis hin zu mehreren Monaten. Teilweise vergeht ein halbes Jahr, bis Pflegekräfte nach Deutschland einreisen dürfen. Eine transparente Darstellung des Auswärtigen Amtes bezüglich der Zeitvorgaben, die es den einzelnen Botschaften und Konsulaten zur Vergabe von Visa-Terminen und zur Erteilung von Visa macht, würde die Planbarkeit für internationale Fachkräfte, Arbeitgebende und Personaldienstleister erhöhen.

Die Beschaffung der erforderlichen Zustimmung der Ausländerbehörden zur Erteilung von nationalen Visa der Kategorie D mit einer Gültigkeit von mehr als 90 Tagen zieht den Prozess in die Länge. Es wäre förderlich, den Kategorien des Aufenthaltsgesetzes entsprechende, einheitliche Kategorien für die Beantragung von Visa einzuführen, aufgelistet in Merkblättern, die die beizubringenden Dokumente auflisten. Eine Standardisierung der Anforderungen mit dem Ziel, dass alle deutschen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangen, sowie Verringerung des individuellen Ermessensspielraum bei der Visavergabe würde die Erwerbsmigration beschleunigen und erleichtern.

Das übergeordnete politische Ziel der Gewinnung von mehr Fachkräften für den Standort Deutschland kann besser erreicht werden, wenn wir in den Gewinnungsprozessen die notwendigen Prozesse schlank gestalten und die sach- und personenbezogene Ausstattung auf der Dienstleistungsebene verbessern. Die gemeinsame Vereinbarung von zielführenden zeitlichen und inhaltlichen Qualitätsstandards könnte hier eine nachhaltige Verbesserung der Position des Standortes Deutschland im internationalen Wettbewerb realisieren.



6. Die Beglaubigung von Kopien vereinfachen

Zahlreiche Hürden erschweren die Fachkräfteeinwanderung. Einige Botschaften erstellen keine beglaubigte Kopien von Schulabschluss-Zeugnissen. Eine Folge ist z. B., dass junge Menschen aus einzelnen Ländern sich nicht für die Pflege-Ausbildung in Deutschland bewerben können. Die Ausbildung, für die wir im Inland nicht mehr ausreichend Bewerber finden, gilt in den Herkunftsländern als attraktiv.

Wir wissen, dass die Erstellung beglaubigter Kopien personal-intensiv ist, daher sollten die Botschaften/Konsulate hier entlastet werden. Die Einrichtung einer wöchentlichen offenen Sprechstunde für die Beglaubigung von durch die einwanderungswilligen Fachkräfte selbst hergestellten Kopien in den Botschaften könnte eine Lösung darstellen. Zusätzlich wäre es wünschenswert, dass jede Botschaft vertrauenswürdige Notare, Honorarkonsuln oder lokale Behörden im Herkunftsland bestimmt, die solche Kopien anfertigen, die durch deutsche Behörden akzeptiert werden. Einheitliche, standardisierte Regelungen können hier Unsicherheiten und Unterschiede ausräumen.

Fazit:

Damit der Fachkräftemangel in Deutschland entgegengetreten werden kann und der Anwerbeprozess respektvoller und wertschätzender gegenüber den Pflegefachpersonen gestaltet wird, müssen nicht sachgerechte Hürden bei der Fachkräfteeinwanderung abgebaut werden. Die zügige, transparente, einheitliche sowie kundenfreundliche Umsetzung der bereits existierenden Regelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes kann bereits zu einer Verbesserung der Situation führen.

In unseren Gesprächen mit den verantwortlichen Akteuren in den unterschiedlichen Ländern erfahren wir immer wieder auch kritische Fragen zur Notwendigkeit von komplizierten und in ihrer Wirkung manchmal nur wenig wertschätzend ankommenden Prozessanforderungen. Ebenso werben weitere Industrienationen, in denen Englisch die Verkehrssprache ist intensiv an, um ausländische Pflegefachpersonen. Oft gelten diese Länder den migrationswilligen Pflegekräften als attraktiver.

Der Wunsch nach Vereinfachung der Prozesse, nach intensiverer Nutzung der digitalen Kommunikationsmöglichkeiten, Verringerung der Wartezeiten, Reduzierung der notwendigen Dokumente und Ähnlichem wird deutlich. Hierbei wird – mit dem Blick auch auf Deutschland – durchaus die Konkurrenzsituation der anwerbenden Länder benannt. Verfahrenseffektivität muss als beiderseits notwendige Voraussetzung gedacht werden.

Die Mitglieder der Gütegemeinschaft Anwerbung und Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland e.V.

Zum Hintergrund: Der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis '90/Die Grünen und FDP für die Jahre 2021-2025 nennt die Modernisierung des Einwanderungsrechts als einen von vier Bausteinen zur Fachkräftesicherung (S.6) und bekennt sich zu dem Ziel, „Hürden bei der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen aus dem Ausland ab(zu)senken, Bürokratie ab(zu)bauen und Verfahren (zu) beschleunigen“ (S.33). In all diesen Punkten sind aus unserer Sicht noch immer dringend Verbesserungen nötig. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat im Juli 2022 in ihrem Positionspapier „Fachkräfte- und Arbeitskräftesicherung braucht mehr Zuwanderung“ einen Zehn-Punkte-Plan zur Stärkung der Erwerbsmigration veröffentlicht. Darin fordert sie ebenfalls,



die Verfahren bei den deutschen Auslandsvertretungen sowie den Ausländerbehörden in Deutschland zu vereinfachen, zu digitalisieren und zu beschleunigen.

Zur Gütegemeinschaft: Die Gütegemeinschaft Anwerbung und Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland e.V. setzt sich seit 2021 für eine ethisch vertretbare, faire und nachhaltige Anwerbung von Pflegefachkräften ein. Dazu erteilt sie seit dem 2.2.22 im Auftrag der Bundesregierung das Gütezeichen „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ und setzt sich auch darüber hinaus für die Durchsetzung dieser Kriterien mit mittlerweile 50 Mitgliedern aus dem Bereich der privaten Personalvermittlung und Einrichtungen des Pflege- und Gesundheitswesens ein.