



TEXT: ISABELL HALLETZ

Ausländische Pflegekräfte in Deutschland und das Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Die knappe Personaldecke in der Pflege verursacht oft unverlässliche Dienstplangestaltung, Anrufe im Frei, Abwanderung in die Zeitarbeit oder den sogenannten »Pflexit«. Eine Lösung ist, mehr Personal einzustellen. Doch woher soll es kommen?

Für die Pflegeunternehmen ist die Rekrutierung aus dem Ausland ein wichtiger Baustein für die Fachkräftegewinnung und zur Sicherung der pflegerischen Versorgung, denn in der Altenpflege herrscht mit einer Arbeitslosenquote von unter einem Prozent Vollbeschäftigung. In keinem Bundesland stehen ausreichend arbeitslose Bewerber zur Besetzung

der gemeldeten Stellen zur Verfügung. Im Bundesdurchschnitt sind die gemeldeten Stellenangebote für examinierte Fachkräfte gut sechs Monate vakant. Laut Angabe des Bundesinstituts für Berufsbildung ist die häufigste Berufsgruppe im Anerkennungsfahren zurzeit die der Pflegeberufe. Allein im Jahr 2017 wurden insgesamt 8.835 Anträge auf Anerkennung von ausländischen Pflegekräften gestellt, mit deutlich steigender Tendenz für die kommenden Jahre. Lag der Anteil der beschäftigten Pflegekräfte ohne deutschen Pass in 2013 noch bei 6,8 Prozent (74.108 Beschäftigte), so hat er sich innerhalb von sechs Jahren verdoppelt (vgl. Abbildung 1).

Um sich für die Rekrutierung ausländischer Pflegekräfte zu entscheiden, muss die Frage beantwortet werden, ob die Rekrutierung aus dem Ausland eine geeignete Möglichkeit zur Personalakquise und zur langfristigen Beschäftigung ist. Dazu müssen die eigenen Unternehmensstrukturen analysiert und Informationen über den Aufwand und Umfang der Rekrutierung aus dem Ausland eingeholt werden. Gibt es bereits eine/n Integrationsbeauftragte/n im Unternehmen, die/der die Personalabteilung bei der Anwerbung und Integration der ausländischen Pflegekräfte begleiten kann? Kann der Prozess von der Anwerbung bis zur Beschäftigung der voll anerkannten ausländischen Pflegekräfte allein bewältigt werden oder holt man sich externe Unterstützung? Welche personellen Kapazitäten muss ich in meiner Einrichtung vorhalten, um ausländische Pflegekräfte in meine bestehenden Strukturen einzubinden und erfolgreich zu integrieren?

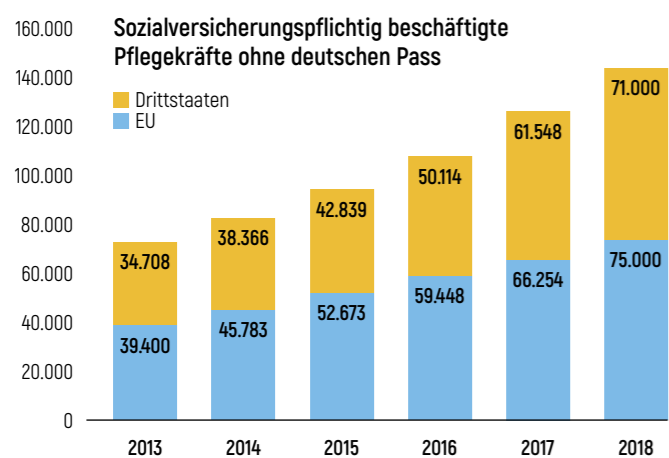


Abbildung 1: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Pflegekräfte ohne deutschen Pass [eigene Darstellung in Anlehnung an den Arbeitsmarktbericht der Bundesagentur für Arbeit 05/2018 und die Bundestagsdrucksache 19/2183]

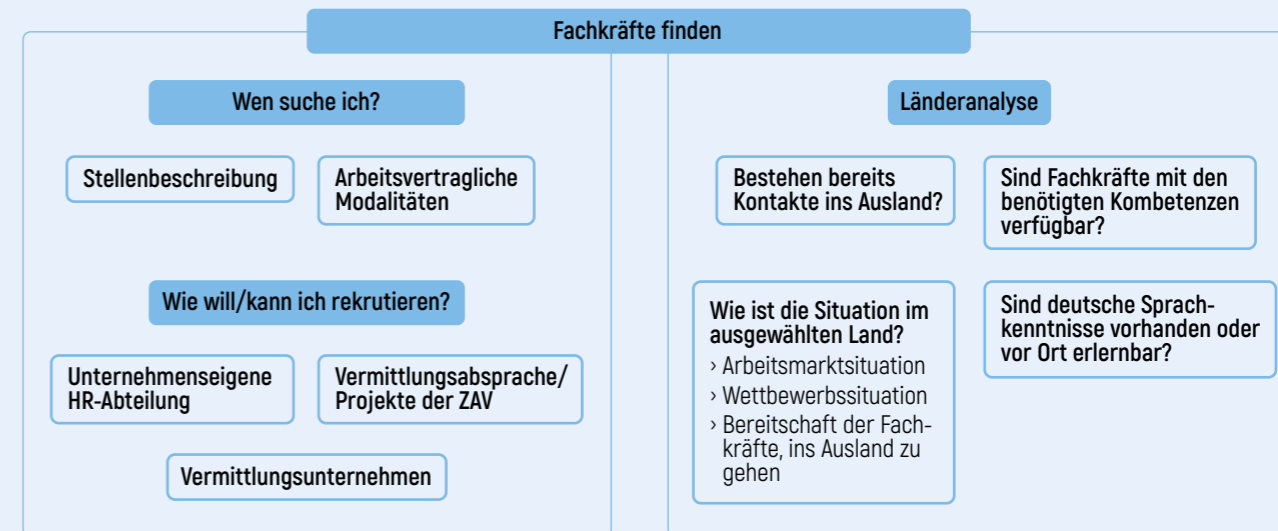


Abbildung 2: Notwendige, unternehmensinterne Schritte zur Rekrutierung ausländischer Fachkräfte [eigene Darstellung in Anlehnung an den Bericht »Rekrutierung aus dem Ausland« des Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (2015)]

Hat sich die Pflegeeinrichtung oder ein Krankenhaus für die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte entschieden, folgen weitere Überlegungen, die in Abbildung 2 dargestellt werden.

Eine wichtige Entscheidung ist, ob aus den EU-Ländern oder Drittstaaten angeworben werden soll, denn gerade bei den Verfahren zur Berufsanerkennung und bei der Erteilung von Visa und Arbeitsgenehmigung gibt es erhebliche Unterschiede in den Prozessen.

Insbesondere die Rekrutierung und Beschäftigung von Pflegefachkräften aus Drittstaaten bringt einen hohen Organisations- und Zeitaufwand mit sich, dem man sich als Unternehmer bewusst sein muss.

Der Zeitraum von der Anwerbung aus einem Drittstaat bis zum tatsächlichen Einsatz der ausländischen Person als anerkannte Pflegefachkraft dauert mittlerweile bis zu 18 Monate und länger.

Warum ist der Prozess der Anerkennung so langwierig? Aufgrund der föderalen Strukturen fehlen in Deutschland jedoch einheitliche Verfahren und transparente Entscheidungsprozesse, sowohl bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse aus Drittstaaten als auch bei der Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen. Darüber hinaus lassen die zahlreichen Anerkennungsstellen Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen verzweifeln, führen

zu langwierigen Antragsverfahren und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen. Sowohl in der Beschäftigungsverordnung, als auch im Aufenthaltsgesetz sind verschiedene Wege der Zuwanderung festgeschrieben.

Um als anerkannte Pflegefachkraft in Deutschland arbeiten zu dürfen, ist immer die Prüfung der Gleichwertigkeit mit der deutschen Ausbildung notwendig. Diese fällt besonders für die Pflegeberufe sehr umfangreich aus, da die dualen Pflegeausbildungen in der Form international einmalig sind. Ausländische Pflegefachkräfte verfügen i.d.R. über ein Studium und haben einen Bachelor oder Master of Nurse sowie oftmals mehrjährige Berufserfahrungen. Die akademischen Abschlüsse werden in Deutschland je nach Einsatzort mit den bundeslandindividuellen Rahmenlehrplänen der dualen Ausbildung verglichen, was häufig zu einem Defizitbescheid und damit nur zu einer Teilanerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen führt. Diese Defizite müssen bspw. durch Anpassungsmaßnahmen ausgeglichen werden. Die Plätze für die Anpassungsmaßnahmen sind rar und Wartezeiten bis zu sechs Monaten in einigen Bundesländern führen zu Verzweiflung und Frustration. Zusätzlich dazu besuchen die Pflegekräfte einen Sprachkurs, um das Sprachzertifikat B2 zu erhalten, wenn sie nicht schon über ein B2-Sprachzertifikat verfügen. Nur mit Sprachzertifikat und Nachweis des Defizitausgleichs erhalten die Pflegekräfte ihre Berufserlaubnis und können als anerkannte Pflegefachkraft eingesetzt werden. >

In persönlichen Gesprächen mit Mitarbeitern in Anerkennungsbehörden hat sich rausgestellt, dass bspw. die Anerkennungsstellen häufig personell unterbesetzt sind, sodass die Anträge auf Anerkennung und die damit verbundene Prüfung der ausländischen Abschlüsse nicht in der gesetzlichen Frist bearbeitet werden können. Oft sind die einzelnen Anerkennungsstellen weder telefonisch erreichbar, noch ist ein persönlicher Termin möglich. Einheitliche Informationen, welche Unterlagen zur Prüfung der fachlichen Qualifikation und Berufserfahrung einzureichen sind, gibt es oft nicht oder können sich innerhalb von Wochen ändern, sodass weitere Unterlagen einzureichen sind.

Prüfungen zur Vollständigkeit der Unterlagen dauern bis zu vier Monate, von Zwischenbescheiden wird häufig ganz abgesehen und Nachfragen zum Bearbeitungsstand werden selten bis gar nicht beantwortet.

Dies führt bei den Antragstellern, den Arbeitgebern und auch bei den beteiligten Behörden zu großer Frustration. Die langwierigen Prüfungen haben zur Folge, dass Visa-Termine in den Botschaften verschoben werden müssen und sich die Ausreise ausländischer Pflegekräfte dadurch verzögert. Ist die ausländische Pflegekraft bereits in Deutschland, kann der Arbeitgeber sie bis zur vollständigen Anerkennung nicht als Fachkraft einsetzen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Pflegehelfer/in oder Pflegeassistentkraft ist möglich, was jedoch oft zu Enttäuschung bei den zugewanderten Fachkräften führt. Sie verstehen nicht, warum sie trotz akademischer Ausbildung und teils langjähriger Berufserfahrung so lange darauf warten müssen, entsprechend ihrer Qualifikation tätig werden zu können. Gerade im Bereich der Gesundheitsfachkräfte konkurriert Deutschland mit anderen Ländern, z. B. mit den USA, der Schweiz, Schweden, Australien und den arabischen Ländern.

Umso wichtiger ist es, schnellere Anerkennungsverfahren zu schaffen, damit die Fachkräfte nicht in andere Länder abwandern, in denen niedrigere Hürden zur Zuwanderung bestehen.

Das am 1. März 2020 in Kraft tretende Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist daher mehr als überfällig, um die Einwanderung einheitlicher und transparenter

zu gestalten. Allerdings führen einige Regelungen dazu, dass der ohnehin schon komplizierte Prozess der Zuwanderung verschlimmbessert wird. Leider wurde eine der größten Hürden nicht gelöst, um die Zustimmungspflicht der Länder zum Gesetz im Bundesrat zu vermeiden:

Es ist unverständlich, weshalb aufgrund der ohnehin langen Wartezeiten den Bundesländern weiterhin obliegen soll, das Anerkennungsverfahren eigenständig zu regeln.

Das lässt alle Beteiligten verzweifeln, ändert nichts an den langwierigen Antragsverfahren und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb einerseits die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden empfohlen, aber andererseits den Ländern die Entscheidung übertragen wird, wie viele zentrale Ausländerbehörden und Anerkennungsstellen je Bundesland eingerichtet werden. Auch die Schaffung einer zentralen Servicestelle bei der Bundesagentur für Arbeit, wird keine große Hilfe sein. Sie hat nur einen empfehlenden Charakter und wird weder eigenständige Verfahren zur Anerkennung durchführen, noch in die Entscheidungsbefugnisse der Länder eingreifen.

Was der Bundesgesetzgeber nicht festlegte, hat Nordrhein-Westfalen Ende Juni 2019 beschlossen: Eine zentrale Anerkennungsstelle in Münster für die Gesundheitsfachberufe.

»Wir wollen hier deutlich schneller, effizienter und unbürokratischer werden, um wettbewerbsfähig zu sein bei Fachkräften, die wir gerade im Gesundheitsbereich dringend benötigen«

Arbeits- und Gesundheitsminister Karl-Josef Laumann

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Aufnahme des beschleunigten Fachkräfteverfahrens, um dadurch ein strukturiertes und zeitlich normiertes Vorgehen in der Zuwanderung zu schaffen. Vor allem Unternehmen in der Altenpflege haben massive Probleme, zeitnah Visa für ihre angeworbenen Fachkräfte aus Drittstaaten zu erhalten. Beschleunigte Verfahren sind wichtig, um einen verlässlichen Zeitplan für alle an dem Prozess Beteiligten zu ermöglichen. Die Umsetzung wird jedoch nur mit deutlicher Personalaufstockung in den Behörden, Botschaften und Konsulaten möglich sein.

Als weiteren Schritt müssen sich die Behörden den digitalen Antragsverfahren öffnen. Die Errichtung eines elektronischen Systems zur Beantragung von Visa und Anerkennung von Abschlüssen ist notwendig, um die Zeitverzögerung beim Versenden von Originalunterlagen auf dem Postweg abzuschieffen. Der Zugriff auf eine digitale Akte über ein gesichertes und den Datenschutzanforderungen entsprechendes Zugangsverfahren für alle beteiligten Behörden wäre dann ohne Zeitverluste möglich und Unterlagen können nicht verloren gehen. Außerdem hätten die Antragsteller die Möglichkeit, jederzeit den Bearbeitungsstatus zu erfahren. Doch bis zur tatsächlichen Umsetzung eines digitalen Antragsverfahren werden wahrscheinlich noch viele Monate vergehen, denn Bund und Länder sollen erst einmal Vorschläge zur Umsetzung erarbeiten.

Positiv ist, dass künftig Fachkräfte ohne Arbeitsplatzangebot oder Arbeitsvertrag für einen begrenzten Zeitraum eine Aufenthaltsgenehmigung zur Arbeitsplatzsuche erhalten können. Ganz durchdacht sind die gesetzlichen Regelungen jedoch nicht, was sich am Beispiel der festgelegten Altersgrenze von 25 Jahren zeigt. Eine solche Benachteiligung ist gerade für die Pflege ein fataler Flaschenhals.

Wir können es uns nicht leisten, Menschen im erwerbsfähigen Alter von der Erlangung formaler beruflicher Qualifikationen und damit der Sicherung von Ausbildungsplätzen und der pflegerischen Versorgung auszuschließen.

Stellenbeschreibungen für Ausbildungsplätze müssen nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz nicht nur genderneutral, sondern auch altersneutral formuliert sein. Schon heute gibt es bspw. über 10.000 Umschüler/innen, die häufig älter als 25 Jahre sind und sich bewusst für eine Ausbildung in den Pflegeberufen entschieden haben. Eine gewisse Seniorität reduziert die Wahrscheinlichkeit, die Ausbildung abzubrechen und erhöht den Verbleib im gewählten Beruf.

Eine weitere Regelungslücke gibt es, wenn ein Ausbildungsplatz gefunden, ein Ausbildungsvertrag unterschrieben wurde, der Ausbildungsbeginn jedoch erst erfolgt, wenn die sechsmonatige Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist. Es darf dann nicht sein, dass ausländische Auszubildende in dem Fall ausreisen müssten, um einen neuen Aufenthaltstitel zu beantragen. Ebenfalls fehlt im Aufenthaltsgesetz

eine Regelung, wenn der oder die ausländische Auszubildende den Ausbildungsvertrag aus eigenmotivierten Gründen beim Ausbildungsträger beendet. In dem Fall sollte die Möglichkeit bestehen, die Ausbildung in einem anderen Pflegeunternehmen oder Krankenhaus fortführen zu können. Dies ist insbesondere für Unternehmen wichtig, die mehrere Betriebe in einer Trägerschaft vereinen.

Was die Arbeitgeber dringend benötigen, ist die finanzielle Unterstützung von Integrationsmaßnahmen. Die Förderung der Arbeitgeber bei der Integration ausländischer Pflegekräfte, z. B. die Förderung von Integrationsbeauftragten und Aktivitäten, ist essentiell, um die ausländischen Fachkräfte im eigenen Betrieb zu halten. Eine positive Willkommenskultur zu schaffen, ist aufwendig und alle Mitarbeiter müssen »mitgenommen« werden. Dazu gehören z. B. interkulturelle Trainings, die Erstellung von Willkommensmappen mit den wichtigsten Informationen zum Unternehmen, Kontakte der Ansprechpartner, Übersicht zu Freizeitmöglichkeiten, die Unterstützung und Begleitung bei Behördengängen und bei der Wohnungssuche. Auch für Auszubildende und neue deutsche Mitarbeiter können die Integrationsbeauftragten wichtige Ansprechpartner im Unternehmen sein und die Zufriedenheit mit dem neuen Arbeitgeber sowie die Bindung zum Unternehmen erhöhen.

»Nichts ist beständiger als der Wandel«, wusste bereits Heraklit zu berichten. Die Arbeitswelt in der Pflege kann den steigenden Versorgungsbedarfen bereits heute nicht mehr gerecht werden. Umso wichtiger wird die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte werden, um die pflegerische Versorgung bundesweit in allen Regionen sicherstellen zu können. Dazu müssen der digitale Wandel, die Vernetzung und die Umsetzung agiler Strukturen auch in den deutschen Behörden ankommen, um die Zuwanderung arbeitnehmer- und arbeitgeberfreundlich zu gestalten. ♦



Isabell Halletz
Geschäftsführerin des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. und Sprecherin der Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte, Berlin

Foto: Isabell Halletz (privat)