



Jenny Wielga, Christoph Bräutigam,
Peter Enste, Michaela Evans

Herausforderungen bei der Anerkennung von Pflegekräften aus Drittstaaten

AUF EINEN BLICK

Die Zahl der Anerkennungsverfahren von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten ist in den vergangenen Jahren gestiegen. Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass bei den behördlichen Prozessen deutlicher Verbesserungsbedarf besteht. Chancen liegen zudem in einer personenzentrierten Koordination und Vernetzung der Akteur_innen, in der Abfederung des finanziellen Risikos der Arbeitgeber_innen während des Anerkennungsprozesses sowie in digitalen und bundeseinheitlichen Verfahren.

ZAHLEN ZUM ANERKENNUNGSVERFAHREN

In einer Zeit, in der die Pflegebranche angesichts des Fachkräftemangels und des doppelten demografischen Wandels (Zunahme pflegebedürftiger Menschen, Renteneintritte von Pflegefachpersonen) vor vielfältigen Herausforderungen steht, ist der Zuzug von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten eine Option zur Sicherung des Fachkräftebedarfs. Dieses Impulspapier skizziert, wie der Anerkennungsprozess von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten momentan in Deutschland organisiert ist, welche Neuerungen sich durch das im Jahr 2023 novellierte Fachkräfteeinwanderungsgesetz ergeben und welche Herausforderungen in der Praxis sichtbar werden. Dabei stellt die Berufsanerkennung von Pflegefachpersonen aus dem Ausland einerseits einen integralen Bestandteil der Arbeitsmarkt- und Pflegepolitik in Deutschland dar, während es andererseits gilt, diese Entwicklung im Zusammenhang mit der Professionalisierung der Pflege in Deutschland zu betrachten. Vor diesem Hintergrund sind in den vergangenen Jahren – auch im Rahmen der Konzierten Aktion Pflege (AG 4 – Pflegekräfte aus dem Ausland) – zahlreiche Gestaltungsoptionen, rechtliche Neuregelungen und Programme angestoßen

worden, um den Prozess der Berufsanerkennung zu verbessern. Dies schlägt sich auch in quantitativer Dimension auf die Anerkennungsverfahren nieder (siehe Abbildung 1¹).

So ist ein Anstieg bei den laufenden Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifikation von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten zu beobachten. Auch die Zahlen der beendeten Verfahren sowie der positiv bewerteten Verfahren sind gestiegen. Der Anteil an positiv bewerteten Anträgen hat sich im Zeitraum 2016 bis 2021 erhöht: Wurden 2016 insgesamt 38 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren positiv bewertet, waren es im Jahr 2021 44 Prozent. Die fünf häufigsten Drittstaaten als Ausbildungsländer für Pflegefachkräfte, aus denen Anträge im Zeitraum 2012 bis 2021 gestellt wurden, sind Bosnien und Herzegowina (17.103), Philippinen (14.178), Serbien (12.990), Albanien (4.911) und Indien (4.545). Dies sind auch die Länder, die über die vergangenen Jahre im Rahmen zwischenstaatlicher Vermittlungsabsprachen, wie dem Programm Triple Win, und gesetzgeberischer Regelungen (wie vor allem der Westbalkanregelung) besondere Zugangswege für ihre Staatsangehörigen auf den deutschen Arbeitsmarkt eröffnet bekommen haben.

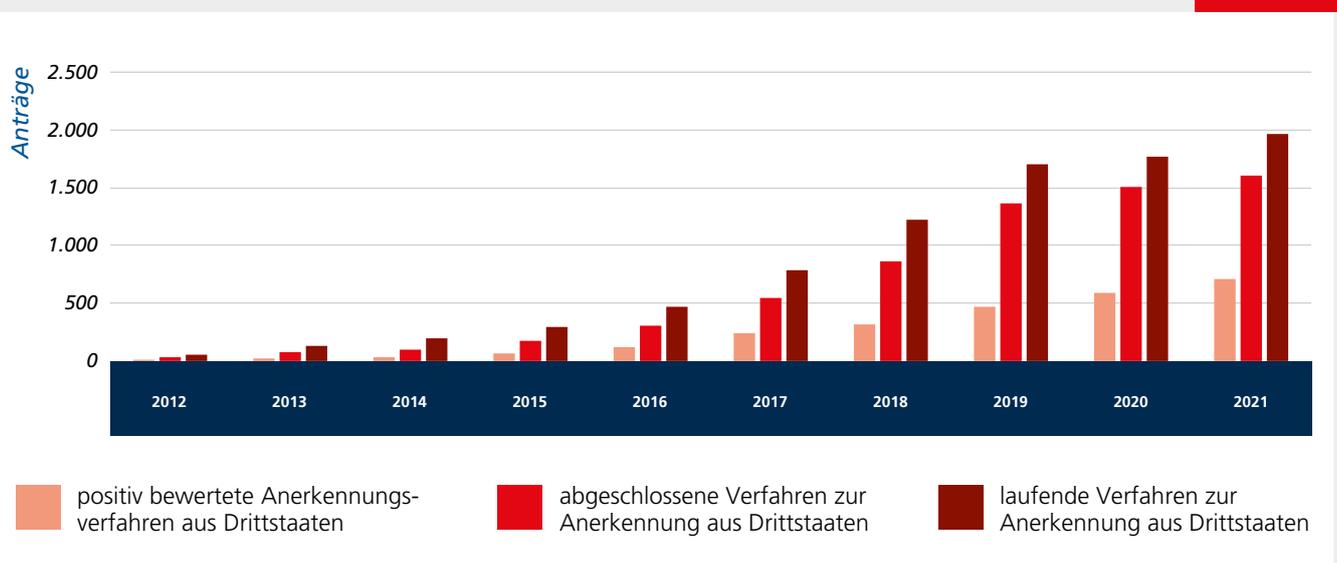
Diese Zahlen spiegeln die steigende quantitative Bedeutung der Anerkennung ausländischer Pflegefachpersonen aus Drittstaaten wider. Im Folgenden soll darüber hinaus die qualitative Dimension des Anerkennungsverfahrens thematisiert werden. Folgende Fragestellungen stehen dabei im Mittelpunkt:

- Wie sind Anerkennungsstrukturen und -prozesse in Deutschland geregelt, und wie werden sie tatsächlich umgesetzt?
- Welche Herausforderungen ergeben sich in der Praxis? Welche Gestaltungsaufgaben und Lösungsoptionen können aufgezeigt werden?

Nach einer Skizze des Anerkennungsverfahrens richten wir den Blick auf gesetzliche Neuregelungen, auf die damit verbundenen Hoffnungen wie auch die Gestaltungsherausforderungen aus Sicht der Pflegebranche.

Laufende Verfahren, abgeschlossene Verfahren und positiv bewertete Verfahren zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten

Abb. 1



QUELLE: Destatis (2023)², eigene Darstellung.

EIN MÜHSAMER WEG – DER PROZESS ZUR ANERKENNUNG DER PFLEGERISCHEN BERUFSQUALIFIKATION VON DRITTSTAATLERINNEN IN DEUTSCHLAND

Pflegefachpersonen, die ihre Qualifikation im Ausland erworben haben, müssen ihren Beruf, da er unter die sogenannten reglementierten Berufe³ fällt, zunächst staatlich anerkennen lassen. Das Verfahren zur Anerkennung der Qualifikation ist im 2011 verabschiedeten Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) geregelt.

VORAUSSETZUNG DER ANERKENNUNG UND AUSGLEICHSMASSNAHMEN

Zur Anerkennung der Berufsqualifikation muss zunächst ein Antrag bei der zuständigen Stelle eingereicht werden. Welche Stelle für die Berufsanerkennung zuständig ist, unterscheidet sich jedoch von Bundesland zu Bundesland. Für Bayern ist zum Beispiel das Bayerische Landesamt für Pflege, für NRW die Bezirksregierung Münster und in Schleswig-Holstein das Schleswig-Holsteinische Institut für Berufliche Bildung (SHIBB) zuständig. Orientierung für das Anerkennungsverfahren bietet das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz), welches am 1.4.2012 in Kraft getreten ist. Kernstück des Anerkennungsgesetzes ist das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) sowie Änderungen in den berufsrechtlichen Fachgesetzen.

Dem Antrag sind verschiedene Dokumente zur Feststellung der Gleichwertigkeit der im Drittstaat erworbenen Berufsqualifikation beizulegen. Dazu gehört unter anderem ein im

Ausland ausgestellter Ausbildungsnachweis, Nachweise über einschlägige Berufserfahrungen und eine tabellarische Aufstellung der absolvierten Ausbildungsgänge und ausgeübten Erwerbstätigkeiten. Diese Dokumente sind in deutscher Sprache vorzulegen. Die Übersetzung auf Deutsch soll dabei von einem oder einer öffentlich bestellten Übersetzer_in erstellt werden. Die Unterlagen sollen als Kopien oder elektronisch übermittelt vorgelegt werden. Zusätzlich ist von Personen aus Drittstaaten eine Darlegung erforderlich, dass die Absicht besteht, eine der Berufsqualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit in Deutschland auszuüben, z. B. in Form einer Kontaktaufnahme mit potenziellen Arbeitgeber_innen (§ 12 BQFG).

Nach Eingang aller erforderlichen Unterlagen hat die zuständige Stelle einen Monat Zeit, um die Antragstellung zu bestätigen. Innerhalb von drei Monaten – nach Eingang aller Unterlagen – muss von der zuständigen Stelle eine Entscheidung über die Gleichwertigkeit der beruflichen Qualifikation vorliegen. Diese Frist kann begründet einmal verlängert werden. Bei Anträgen von Personen aus der EU, einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz darf die Frist maximal einen Monat verlängert werden, bei Personen aus Drittstaaten gibt es hingegen keine Vorgaben zur Dauer der Fristverlängerung (§ 13 BQFG).

Lassen sich wesentliche Unterschiede zwischen der im Ausland erlangten Qualifikation und der inländischen Berufsausbildung feststellen, ist eine direkte Anerkennung der Berufsqualifikation nicht möglich (§ 9 BQFG). Die Unterschiede müssen dann in einem Bescheid dokumentiert werden, der auch verbindliche Maßnahmen zum Ausgleich der Abweichungen gegenüber dem erforderlichen inländischen Ausbildungsnachweis beinhaltet (§ 10 BQFG). Bei diesen

Maßnahmen handelt es sich wahlweise um einen Anpassungslehrgang, der nicht länger als drei Jahre dauern darf, oder um die Absolvierung einer Eignungsprüfung, sofern es keine anderen berufsrechtlichen Regelungen gibt (§ 11 BQFG). Neben der Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erlangten Qualifizierung sind die im berufsrechtlichen Fachgesetz vorgegeben Anforderungen an das Sprachniveau zu erfüllen, um die staatliche Zulassung zur Berufsausübung zu erlangen. Dazu sind Deutschkenntnisse entweder auf dem Niveau B2 oder B1 – je nach Bundesland – vorzuweisen.

Neben der Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation kommen für Pflegefachpersonen aus Drittstaaten zudem die gesetzlichen Grundlagen zum Aufenthaltsrecht zur Anwendung. Die Ausgestaltung des weiteren Prozesses regelt das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) wie folgt: Um einen Anpassungslehrgang zu absolvieren, muss – wenn sich die antragstellende Person noch im Ausland befindet – zuvor eine Aufenthaltsgenehmigung beantragt werden. Die Möglichkeit einer Aufenthaltsgenehmigung zur Absolvierung einer solchen Qualifizierung ist im Aufenthaltsgesetz festgeschrieben. Um diese Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, muss in einem ersten Schritt bei der deutschen Botschaft im Herkunftsland vor der Einreise nach Deutschland ein Einreisevisum zum Zweck der Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation beantragt werden. Anschließend wird der Aufenthaltstitel dann in Deutschland bei der zuständigen Ausländerbehörde vor Ort beantragt. Bei einer überwiegend betrieblichen Qualifizierungsmaßnahme müssen die konkreten Maßnahmen sowie das Gehalt in einem Weiterbildungsplan dargelegt werden. Zusätzlich muss die Bundesagentur für Arbeit (BA) der Maßnahme zustimmen (§ 39 AufenthG). Darüber hinaus muss ein Nachweis zu Deutschkenntnissen, die in der Regel mindestens dem Niveau A2 entsprechen, vorliegen sowie ein Nachweis, dass der Lebensunterhalt für die Dauer des Aufenthalts gesichert ist (Konto mit mindestens 1.027 Euro im Monat oder in Form einer Verpflichtungserklärung⁴). Nach Prüfung der einzelnen Punkte wird eine Aufenthaltserlaubnis für bis zu 18 Monate erteilt, die um sechs Monate verlängert werden kann. Bei Pflegefachpersonen kann die Höchstaufenthaltsdauer auf drei Jahre verlängert werden, wenn die antragstellende Person aufgrund einer Absprache der BA mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes⁵ über das Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation in eine Beschäftigung vermittelt worden ist und die BA nach § 39 zugestimmt hat (§ 16d AufenthG).

Während des Anpassungslehrgangs kann eine berufliche Tätigkeit von maximal zehn Wochenstunden ausgeübt werden. Handelt es sich um eine Tätigkeit, die im Zusammenhang mit dem anzuerkennenden Beruf steht, und liegt ein konkretes Angebot für eine spätere Beschäftigung vor, kann dieser Tätigkeit ohne zeitliche Begrenzung nachgegangen werden. Im Rahmen des Anerkennungsprozesses einer Pflegefachperson kann das zum Beispiel eine Tätigkeit als Pflegehelfer_in sein. Dazu ist jedoch ebenfalls eine Zustimmung der BA notwendig.

Durch einen Antrag einer arbeitgebenden Einrichtung auf ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren kann die Dauer des Anerkennungsverfahrens auf bis zu zwei Monate verkürzt werden. Zudem gelten verkürzte Fristen für die gegebenenfalls

erforderliche Zustimmung der BA sowie für die Beantragung und Erteilung des Einreisevisums (§ 81a AufenthG).

Wurde direkt oder nach Abschluss des Anpassungslehrgangs die berufliche Qualifikation vollständig anerkannt, kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche ohne Ausreise bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragt werden (§ 20 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG). Falls bereits ein konkretes Arbeitsangebot vorliegt, kann ein entsprechender Antrag bei der zuständigen Ausländerbehörde mit folgenden Aufenthaltstiteln eingereicht werden: 1) Aufenthaltserlaubnis zum Arbeiten von Fachkräften (§ 18b Abs. 1 AufenthG) oder, wenn es sich um einen akademischen Abschluss handelt und dieser als solcher anerkannt ist, 2) Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG). Auch wenn das Verfahren bundesrechtlich geregelt ist, gibt es abweichende Möglichkeiten für die länderrechtliche Regelung. Dies betrifft bei reglementierten Berufen die Voraussetzungen der Gleichwertigkeit und die Ausgleichsmaßnahmen, bei den vorzulegenden Unterlagen den Weg der Übermittlung (als Kopie oder elektronisch), welche Unterlagen auf Deutsch übersetzt sein müssen, sowie das Verlangen von beglaubigten Kopien (§ 19 BQFG).

NEUE CHANCEN FÜR PFLEGEFACHPERSONEN AUS DRITTSTAATEN? AKTUELLE REGULIERUNGEN UND ERWEITERTE BERATUNGSMÖGLICHKEITEN IM FOKUS

Mit der Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Jahr 2023, dessen angepasste Regelungen ab November 2023 schrittweise in Kraft treten, werden Änderungen bezüglich der Aufenthaltserlaubnis für Personen aus Drittstaaten wirksam. Dabei geht es insbesondere um den Ausbau der Möglichkeiten einer Aufenthaltserlaubnis. Für Pflegefachpersonen sind vor allem zwei Punkte hervorzuheben: 1) die Aufenthaltserlaubnis wird bei Ersterteilung direkt für 24 Monate ausgestellt und kann um zwölf Monate auf bis zu maximal drei Jahre verlängert werden (ab November 2023), daran anschließend kann eine Niederlassungserlaubnis beantragt werden; 2) wird die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft oder mit einer Chancenkarte eingeführt (ab März 2024). Eine Anerkennungspartnerschaft ist eine Vereinbarung zwischen Arbeitgeber_in und einer Fachkraft aus dem Ausland, in deren Rahmen die Möglichkeit besteht, erst nach Deutschland einzureisen und dann die Anerkennung der beruflichen Qualifikation zu beantragen. Dazu bietet die arbeitgebende Einrichtung nach erfolgter Anerkennung eine Beschäftigung auf Fachkräfteniveau für die ausländische Fachkraft an, und die Fachkraft verpflichtet sich im Gegenzug, das Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifikation einzuleiten (§ 16d Absatz 3a AufenthG). Voraussetzung dafür ist das Vorliegen eines Arbeitsvertrags und einer Berufsqualifikation, die eine mindestens zweijährige Ausbildung erfordert hat oder einen Hochschulabschluss – beides muss vom jeweiligen Ausbildungsstaat anerkannt sein –, sowie deutsche Sprachkenntnisse auf Niveau A2 (GER). Die Aufenthaltserlaubnis wird in der Regel für ein Jahr erteilt und kann auf bis zu drei Jahre verlängert werden. Diese ermöglicht auch die Durchführung einer qualifizierten Tätigkeit.

Die zweite Einreisemöglichkeit – auf Grundlage der neu eingeführten Chancenkarte – erlaubt die Einreise für ein Jahr zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder zur Suche nach Möglichkeiten zur Durchführung des Anerkennungsprozesses der ausländischen Berufsqualifikation (z. B. einer Anerkennungspartnerschaft). Die Chancenkarte basiert auf einem Punktesystem, das Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug berücksichtigt. Man erhält sie bei mindestens sechs Punkten, wobei Fachkräfte, die eine inländische Berufsqualifizierung oder eine im Ausland erworbene, aber in Deutschland bereits anerkannte berufliche Qualifizierung (sowohl Berufsausbildung als auch akademische Ausbildung) besitzen (§ 18 Absatz 3 AufenthG), direkt eine Chancenkarte erhalten (BMI 2023).

Bereits im Vorfeld der Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wurde das Beratungsangebot zur Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von Pflegefachpersonen aus dem Ausland ausgebaut. Besonders hervorzuheben ist hier die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA), die am 1.2.2020 als Begleitmaßnahme zum im Jahr 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz ihre Arbeit aufgenommen hat. Die Kernaufgabe der ZSBA ist es, im Ausland lebende Personen zu den Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zu beraten sowie die damit zusammenhängenden Fragen zum Aufenthalt zu klären. Vor Etablierung der ZSBA bestand keine zentrale Anlaufstelle für interessierte Fachkräfte zu beiden Themen, lediglich die Möglichkeit einer Erstberatung über die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ (ALiD) und einige punktuelle Beratungsangebote (Erbe 2023) waren gegeben. Über die Website www.anerkennung-in-deutschland.de besteht außerdem mittlerweile ein zentrales Internetportal, das Fachkräfte aus dem Ausland je nach Beruf und Wohnort an die richtigen Ansprechstellen für ihre Berufsanerkennung vermitteln will (BMBF 2023).

Neben dem formal-organisatorischen Prozess der Anerkennung der beruflichen Qualifikation stellt sich die Frage, wie dieser Prozess nicht nur in der Wissenschaft reflektiert, sondern auch aus der Praxisperspektive wahrgenommen wird. Um gezielt Eindrücke aus der Praxis zu gewinnen, wurden elf Expert_inneninterviews sowie ein Expert_innenworkshop mit Teilnehmenden aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt.⁶ Die zentralen Ergebnisse werden anhand von Originalzitataten aus den Interviews im Folgenden dargestellt.

HERAUSFORDERUNGEN AUS SICHT DER PRAXIS: BÜROKRATISCHE PROBLEME IM ANERKENNUNGSPROZESS

Kernthema bei der Einwanderung von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten ist aus Sicht der Interviewten und Workshopteilnehmenden die bürokratische Praxis im Anerkennungsverfahren, aus der sich teils gravierende Probleme ergeben. Die „deutsche Bürokratie“ wird in vielen Fällen als „völlig überfordert“ wahrgenommen, was negative Folgen insbesondere für Zugewanderte, Arbeitgeber_innen und Vermittlungsagenturen nach sich zieht. Ein Personalleiter eines Krankenhauses beschreibt die Situation folgendermaßen:

„Auf der einen Seite steht der Personaldruck in den Krankenhäusern und auf der anderen Seite die fehlende Dienstleistungsmentalität in den Behörden. Das ist eine schwierige Mischung.“

In diesem Zusammenhang ist ein wesentliches Thema die Dauer der Anerkennungsverfahren, die für die zugewanderten Pflegenden und ihre Arbeitgeber_innen (zu) lange Phasen der Anstellung als Pflegeassistentenpersonen und damit Einkommens- sowie Statusverluste für die Antragstellenden und das Ausbleiben personeller Entlastung für die Arbeitgeber_innen bedeutet. Für den Bereich der reglementierten Berufe insgesamt ist zu konstatieren, dass die durchschnittliche Bearbeitungszeit im Anerkennungsverfahren im Jahr 2021 rund 91 Tage betrug und im Vergleich zu 2017 (rund 133 Tage) gesunken ist (Böse/Schmitz 2022). Dabei ist jedoch festzustellen, dass Verfahren zu Berufsabschlüssen aus Drittstaaten nach wie vor erheblich längere Bearbeitungszeiten haben als jene zu Abschlüssen aus der EU (Böse/Schmitz 2022). Die statistischen Durchschnittswerte dürfen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass die zeitliche Dauer des Bearbeitungsprozesses in der Praxis durchaus länger ausfallen kann. Denn die gesetzlich geregelte Bearbeitungszeit scheint, so jedenfalls äußern sich viele der interviewten Expert_innen, in vielen Fällen nicht eingehalten zu werden. Eine Verfahrensdauer von vier, sechs oder acht Monaten ist üblich, in einigen Fällen wird von einer Dauer von bis zu 18 Monaten berichtet. Diese Verzögerungen haben Konsequenzen: Nach Informationen von Expert_innen aus der Praxis verzichten teilweise Antragstellende auf die Fortführung des Verfahrens und „springen ab“. So äußert sich eine befragte Person aus der Wissenschaft:

„Der Anerkennungsprozess dauert viel zu lange und die vorgegebenen Zeiten entsprechen nicht der Realität. In letzter Zeit ist auch der Eindruck entstanden, dass alles eher noch strenger geworden ist. Dokumente, die früher ausreichend waren, sind es heute nicht mehr. Wenn Sie dann die Unterlagen einreichen, vergehen schon ein paar Wochen, bis überhaupt auf Vollständigkeit geprüft wird. Manchmal vergehen 12 bis 18 Monate, da verliert man auch schnell die Leute wieder, weil sie das Interesse verlieren oder in ein anderes Land gehen.“

Die angestrebte Willkommenskultur verkehrt sich in der Wahrnehmung zugewandeter Pflegefachpersonen aufgrund solcher Erfahrungen dann ins Gegenteil. Als Grund für die Verzögerungen wird neben der Kompliziertheit der Einzelfallprüfungen insbesondere die unzureichende Personalausstattung der zuständigen Stellen genannt. Neben fehlenden Planstellen für Sachbearbeiter_innen sowie nicht besetzten Stellen in den antragsbearbeitenden Behörden (vor allem zentrale Anerkennungsstellen der Länder, kommunale Ausländerbehörden) führen nach Erfahrung der beteiligten Expert_innen auch krankheitsbezogene Ausfälle und Kündigungen wegen Unzufriedenheit, z. B. in Folge der Umverteilung von Personal in der öffentlichen Verwaltung, zu den Personalengpässen. Insbesondere die Covid-19-Pandemie habe hier zu einer deutlichen Verschlechterung beigetragen, teils durch Personalausfälle, teils durch erhöhte Nachfrage nach der Pandemie. In einem Fall wird berichtet, dass die Anerkennungsbehörde bittet, nicht mehr für das beschleunigte Verfahren zu

werben, da die zuständigen Stellen den Prozess ohnehin nicht umsetzen könnten. Im Ergebnis bedeutet das: Die Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Pflege wird durch den Fachkräftemangel in den zuständigen Behörden deutlich erschwert oder konterkariert.

Kritisiert wird auch die Haltung der Sachbearbeiter_innen, denen es bei der Bearbeitung sehr häufig am Dienstleistungscharakter fehle. In den Worten einer interviewten Person aus dem Bereich der Personalleitung einer Gesundheitseinrichtung:

„Wir treten im Ausland auf mit dem Ruf ‚Come to Germany‘, aber es endet an der Grenze. Dann beginnt oft das bürokratische, komplizierte Deutschland. Die Beamten arbeiten ihre Gesetze ab, das kann man ja auch nachvollziehen. Keiner will einen Fehler machen. Es fehlt aber der Dienstleistungscharakter und eine konsequente Willkommenskultur.“

Teilweise berichten die Experten_innen davon, dass die zuständigen Stellen immer neue Dokumente und Nachweise nachfordern, was gelegentlich als Willkür interpretiert wird, um Verfahren zu verzögern und für sich Entlastung zu schaffen. Auch seien die Stellen häufig für Rückfragen oder Klärungsbedarfe von Arbeitgeber_innen schlecht erreichbar. Ein Gefühl für den Druck, der bei den zugewanderten Pflegefachpersonen und ihren Arbeitgeber_innen herrsche sowie die Vorstellung, dass „alle an einem Strang ziehen“ sollten, sei nicht vorhanden (Senghaas/Struck 2023). Gerade in kleineren Kliniken und Pflegeeinrichtungen, die keine eigene Abteilung für Recruiting und Akquise haben, und in denen sich stattdessen einzelne Personen, z. B. Beauftragte aus der Mitarbeiterschaft, für die Anwerbung von Pflegefachpersonen aus dem Ausland engagieren, zeigen sich somit schnell personelle und finanzielle Grenzen. Die anfallende Arbeit ist oftmals nicht zu leisten, wenn nicht auf die Hilfe von professionalisierten Vermittlungsagenturen zurückgegriffen werden kann.

Neben der Verfahrensdauer tragen auch die fehlende Einheitlichkeit und mangelnde Transparenz der Verfahren entscheidend zur Problematik bei (Adunts et al. 2023). So wird das im internationalen Vergleich eher restriktive System der Anerkennung von Berufsabschlüssen als grundsätzlicher Wettbewerbsnachteil für Deutschland gesehen (Adunts et al. 2023). Zusätzlich steht Deutschland vor dem Hintergrund seiner föderalen Struktur vor besonderen Herausforderungen: So existieren unterschiedliche Vorgehensweisen der Bundesländer und teilweise sogar der regional zuständigen Stellen innerhalb der Länder. Der Aufwand im Anerkennungsverfahren kann sich je nach kommunaler Zuständigkeit deutlich unterscheiden. Es gibt sowohl bei den zuständigen Stellen, die sich um den Anerkennungsprozess kümmern, als auch bei den lokalen Ausländerbehörden Unterschiede hinsichtlich der vorzulegenden Dokumente für eine Aufenthaltserlaubnis oder der nachzuziehenden Qualifizierungsmaßnahmen. Es wird berichtet, dass in einem Bundesland beispielsweise die Schwarz-Weiß-Kopie eines Dokuments ausreicht, im anderen Bundesland hingegen eine Farbkopie gefordert wird. Diese Unterschiede verkomplizieren die Vorgänge erheblich. Eine Vermittlungsagentur berichtet, dass sie genau aus diesem Grund nur in einem Bundesland aktiv sei, weil der direkte Kontakt zu den Behörden als zentraler Erfolgsfaktor für den Anwer-

bungsprozess gelte. Diese innerdeutschen Unterschiede hinsichtlich des Verfahrens sind im Ausland nicht zu vermitteln.

Bemängelt wird, dass weder die Länder zusammenarbeiten und einheitliche Standards entwickeln noch die Abstimmung mit der jeweiligen Ausländerbehörde ausreiche. So berichtet eine Person, die im Bereich der Personalvermittlung tätig ist:

„Die Ausländerbehörde ist in Hand der Kommune, da hat die Bezirksregierung und das Land keinen Einfluss drauf. Ich hatte gestern noch ein Formular in der Hand, wo 18 Punkte abgehakt werden müssen, die Pflegekräfte stehen dann davor und wissen gar nicht, was zu tun ist.“

Darüber hinaus wird auch die unzureichende Digitalisierung von Kernprozessen des Anerkennungsverfahrens kritisiert. Sehr häufig ist es nicht möglich, Dokumente digital zu übermitteln, was zu einer weiteren Verzögerung beitragen kann. Neben einer Digitalisierung des Verfahrens wird unter anderem angeregt, bei den zuständigen Stellen eine zentrale Ansprechperson zu benennen und verstärkt auf Mustergutachten zur Anerkennung zu setzen. Im Kern geht es darum, vorhandene Erfahrungen und Wissensbestände zu nutzen, statt auf dem Wege akribischer Einzelfallprüfungen bereits Bekanntes erneut abzu prüfen. Als Beispiel wird genannt, dass die Ausbildungsinhalte einer spezifischen Hochschule in einem Herkunftsland nicht für jede einzelne Absolventin oder jeden einzelnen Absolventen neu geprüft werden müssten, sondern einheitlich anerkannt werden könnten.

Bezüglich der Qualifizierungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Defiziten wird in den Interviews mehrfach ein fehlendes Angebot angesprochen. So wird aus dem Bereich der Wissenschaft berichtet:

„Es ist gesetzlich festgeschrieben, dass die Fachkraft die Defizite über eine Kenntnisprüfung oder einen Anpassungslehrgang ausgleichen kann. Die Einrichtungen bieten aber aus Kostengründen meist nur eine Kenntnisprüfung an. Eine enge Begleitung wie im Anpassungslehrgang ist allerdings nachhaltiger.“

Insgesamt sind sich die beteiligten Expert_innen einig, dass ein vereinfachtes, bundesweit einheitliches, verlässliches und transparentes Anerkennungsverfahren dringend erforderlich ist. Erfahrungen haben gezeigt, dass die Zentralisierung von Anerkennungsverfahren bei einer Landesbehörde dazu beitragen kann, die Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen (IQ konkret 2021).

Eine weitere Herausforderung bezieht sich auf die Organisation und Koordination von Anpassungsqualifizierung, Arbeitstätigkeit und sozial-kultureller Integration. Sind diese Handlungsfelder nicht umfassend und personenzentriert aufeinander abgestimmt (Otiende-Lawani/Weber 2023), mangelt es an zeitnah verfügbaren Qualifizierungsangeboten und fehlen sozial-kulturelle Unterstützungsangebote vor Ort, können daraus zusätzliche Belastungen und Beanspruchungen für die zugewanderten Pflegefachpersonen, aber auch die Teams in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen entstehen. So kann es zu Verzögerungen kommen, wenn Pflegepädagog_innen und Praxisanleiter_innen fehlen oder Qualifizierungs- und Prüfungskapazitäten lokal nicht ausreichend verfügbar sind.

In der Folge können Kenntnisprüfungen nicht abgenommen und der Anpassungslehrgang nicht abgeschlossen werden. Hieraus resultiert das Risiko für die Einrichtungen, das fehlende Integration zu Unzufriedenheit und Unverständnis beim gerade neu gewonnenen Personal führen kann, auch mit der Folge eines Jobwechsels. Hinzu kommt, dass sich die finanzielle und personelle Investition in die Einarbeitung des neuen Personals nicht mehr rentiert, was gerade kleinere Einrichtungen schwer verkraften können.

Das novellierte Fachkräfteeinwanderungsgesetz schafft den Rahmen für eine gesteigerte und vereinfachte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Nicht-EU-Ländern. Im Workshop wurde deutlich, dass diese Zielsetzung grundsätzlich begrüßt wird. Gleichwohl gab es mit Blick auf die intendierten Wirkungseffekte auch kontroverse Diskussionen. Einerseits wurden Hoffnungen auf die Beschleunigung der Verfahrensprozesse artikuliert, andererseits zeigte die Diskussion auch, dass diese Hoffnungen in der Pflegepraxis nicht allzu groß sind. Zwar dürfte das Gesetz aus Sicht der Expert_innen dafür sorgen, dass sich die Prozesse weiter professionalisieren und etablieren. So gibt es schon jetzt immer mehr Agenturen, die sehr professionell arbeiten, um Fachkräfte aus anderen Ländern zu rekrutieren. Vor diesem Hintergrund berichten die beteiligten Expert_innen aber auch von unseriösen Vermittlungsagenturen sowie von Einrichtungen, die Anerkennungsprozesse auf „Bestellung“ als Massengeschäft betreiben und eine hohe Quote des Scheiterns einkalkulieren. Die daraus entstehenden Folgerisiken tragen dann überwiegend die eingewanderten Pflegefachpersonen, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass über die formal-organisatorische Abwicklung hinaus zugewanderte Pflegefachkräfte über wichtige Aspekte, wie z. B. ihre Rechte als Arbeitnehmer_innen in Deutschland, häufig im Unklaren gelassen werden.

GESTALTUNGSOPTIONEN ZUR OPTIMIERUNG DES ANERKENNUNGSPROZESSES

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass komplementär zu den gesetzlichen Neuregelungen die strukturell-organisatorische Ausgestaltung einer (lokalen) „Willkommenskultur“ weiterentwickelt werden muss, um das arbeitsmarktpolitische Potenzial von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten überhaupt zu heben. Denn ob eine „Willkommenskultur“ erfahrbar wird, hängt auch von der Dienstleistungsorientierung im Anerkennungsverfahren selber ab, welche die wahrgenommenen Chancen und Perspektiven zugewanderter Pflegefachpersonen und ihrer Arbeitgeber_innen in erheblichem Maße mitprägt. Zum anderen reicht es nicht aus, die Integration auf technokratisch-administrative Prozesse zu verkürzen. Denn die Umsetzung einer „Willkommenskultur“ erfordert auch leistungsfähige sozialstaatliche und niedrigschwellige, zivilgesellschaftliche Unterstützungsstrukturen und -netzwerke mit Gesundheitseinrichtungen. In den Gesprächen mit den teilnehmenden Expert_innen wurden verschiedene Anregungen und Forderungen deutlich, die sich insbesondere auf die Verbesserung beim Kernproblem der Zuwanderung von Pflegefachpersonen aus Drittstaaten beziehen: die geschilderte bürokratische Problematik.

Diese Empfehlungen und Anregungen lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

1. Eine konsequente Vernetzung aller Beteiligten – zuständige Stelle des Landes im Anerkennungsverfahren, lokale Ausländerbehörde und Arbeitgeber_in – würde eine wesentliche Verbesserung der Zusammenarbeit bewirken. Darüber hinaus geht es aber auch um Hilfe bei der Wohnungssuche oder die soziale und kulturelle Unterstützung des Ankommens- und Integrationsprozesses. Angeregt wird eine zentrale Ansprechperson, die den Anerkennungsprozess fallorientiert koordiniert. Dies würde den „kurzen Draht“ darstellen, den sich Arbeitgeber_innen, Vermittlungsagenturen und Antragstellende wünschen. Statt einer institutionenorientierten wäre eine personenzentrierte Ausrichtung im Anerkennungsprozess notwendig. Hier würde sich eine „Willkommenskultur“ durch eine konsequente Fallorientierung ausdrücken und eine Zusammenarbeit mit dem gemeinsamen Ziel eines effizienten Anerkennungsprozesses ermöglichen.
2. Das finanzielle Risiko für Arbeitgeber_innen, durch die fehlende Refinanzierung während des Anerkennungsverfahrens und durch Verlust bereits gewonnener Arbeitnehmer_innen beim Arbeitsplatzwechsel, könnte durch eine Form der Umlagefinanzierung der Zuwanderungskosten abgeschwächt werden.
3. Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob kommunale Akteure, wie z. B. lokale Wirtschaftsförderungen, unterstützende Angebote für kleinst- und kleinbetriebliche Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen vorhalten könnten. Gerade dort, wo kleinere Einrichtungen aufgrund ihrer fehlenden Kapazitäten bislang kaum von den Chancen der Fachkräftezuwanderung profitieren, könnte die Initiierung neuer Kooperationsstrukturen und Zusammenschlüsse von Einrichtungen (Anwerbegemeinschaften) sinnvoll sein. Integraler Bestandteil solcher Konzepte müsste dann auch die Begleitung des Integrationsprozesses sein, damit sich Anwerbungen langfristig sichern lassen.
4. Die Etablierung von lokalen Migrationspatenschaften, u. a. mit ehrenamtlich tätigen Personen, mit dem Bundesfreiwilligendienst oder mit Freiwilligen im Sozialen Jahr kann dazu beitragen, niedrigschwellige, auch zivilgesellschaftliche Unterstützungsstrukturen und Unterstützungsnetzwerke mit Gesundheitseinrichtungen vor Ort zu stärken.

Darüber hinaus kann der gezielte und einrichtungsübergreifende Einsatz von Digitalisierung dazu beitragen, den gesamten Prozess zu optimieren. Ein entscheidender Fortschritt zur Verbesserung des Anerkennungsverfahrens kann durch bundesweit einheitliche, verbindliche digitale Verfahren zur Einreichung von Nachweisen erreicht werden. Eine weitere Vereinfachung würde die standardisierte Anerkennung der Ausbildungsinhalte einzelner Bildungsinstitute/Hochschulen in einem Herkunftsland anstelle akribischer Einzelfallprüfungen bewirken. Auch digitale modularisierte Bildungsangebote im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahmen können ebenfalls zu einer Verbesserung des gesamten Prozesses beitragen.

ENDNOTEN

- 1 Die Zahlen zu den Anerkennungsverfahren basieren auf der Anerkennungsstatistik von Destatis. Die Datenaufzeichnung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erfolgt seit 2012 und ist im Rahmen des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) gesetzlich vorgeschrieben (§ 17 BQFG). Da die Länderangaben sich auf das Land beziehen, in dem eine Person ihre berufliche Qualifizierung absolviert hat, liegen keinerlei Informationen zur Staatsangehörigkeit vor. Aus den Angaben der Statistik kann man entnehmen, wie viele Verfahren in einem Berichtsjahr durchgeführt worden sind und wie viele davon abgeschlossen wurden. Da sich die Zahlen immer auf ein Berichtsjahr beziehen, lässt sich nicht differenzieren, wann die genehmigten Anträge gestellt wurden. Unter dem Begriff „Pflegefachpersonen“ sind folgende Berufe zusammengefasst: Altenpfleger_in, Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger_in, Gesundheits- und Krankenpfleger_in, Pflegefachmann/-fachfrau.
- 2 Bei der Anfrage der Daten waren nur Zahlen bis 2021 verfügbar.
- 3 2019 zählten 416 Berufe in Deutschland zu den reglementierten Berufen (Deutscher Bundestag 2019). Die Mehrheit der Berufe in Deutschland ist jedoch nicht reglementiert.
- 4 Eine Verpflichtungserklärung ist eine Absichtserklärung von in Deutschland lebenden Dritten für Einreisende nach Deutschland, die den Aufenthalt nicht mit eigenen Mitteln finanzieren können. Im Rahmen einer Verpflichtungserklärung verpflichtet man sich, für alle entstehenden Kosten während eines Aufenthalts aufzukommen (§§ 66–68 AufenthG).
- 5 Es bestehen Absprachen der BA mit der Arbeitsverwaltung folgender außereuropäischer Länder: Brasilien, El Salvador, Mexiko, Tunesien, Jordanien, Bosnien und Herzegowina, Vietnam, Indonesien, Philippinen und Indien (BA 2022).
- 6 Die Expert_innen kamen u. a. aus nachfolgenden Bereichen: Personalverantwortliche aus Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen, Arbeitsgemeinschaft von Arbeitgeber_innen in der Pflege, Gewerkschaft ver.di, IQ-Fachstelle Anerkennung und Qualifizierung, Vermittlungsagenturen, Unterstützungsagenturen und Gütegemeinschaften mit Tätigkeitsschwerpunkt „Pflege“ sowie aus Politik und Praxis mit den Schwerpunkten Migration bzw. interkulturelle Kompetenz.

LITERATURVERZEICHNIS

Adunts, Davit; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina; Kosyakov, Yuliya; Vallizadeh, Ehsan 2023: Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Stellungnahme des IAB im Rahmen der Verbändebeteiligung des BMAS und BMI vom 8.3.2023, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) 2022: Pflegekräfte für Deutschland: Wege der Rekrutierung aus Drittstaaten, Nürnberg, https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/datei/zav-ag-broschuere-pflegekraefte-deutschland_ba067262.pdf (20.9.2023).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) 2023: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Berlin, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/entwurf-gesetz-weiterentwicklung-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (8.9.2023).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2023: Anerkennung in Deutschland, <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/fachkraefte.php> (8.11.2023).

Böse, Carolin; Schmitz, Nadja 2022: Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik für die Jahre 2017 bis 2021, Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings, Bonn.

Deutscher Bundestag (Wissenschaftlicher Dienst): Reglementierte Berufe in Deutschland, Sachstand, Stand 17. Dezember 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/684720/8bc3b06008858a32d0e-500882afce792/WD-8-164-19-pdf-data.pdf> (8.11.2023).

Erbe, Jessica; Zorner, Jonathan; Bushanska, Vira 2023: Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung: Evaluationsbericht, Bonn, <https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/19212> (7.9.2023).

IQ konkret (2021): Einwanderung – Anerkennung – Arbeitsplatz, in: Internationale Fachkräfte im deutschen Gesundheitswesen (Hrsg.): Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH, Fachmagazin des IQ-Netzwerkes im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) 02 (2021), Köln.

Otiende-Lawani, Edith; Weber, Enzo 2023: Was es wirklich braucht, damit Deutschland mehr Fachkräfte anzieht, Gastbeitrag, in: Süddeutsche Zeitung, 28.3.2023.

Senghaas, Monika; Struck, Olaf 2023: Arbeits- und Personalsituation in der Alten- und Krankenpflege: Wie beurteilen Beschäftigte und Führungskräfte Belastungsfaktoren, Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten?, IAB-Forschungsbericht 08 (2023), Nürnberg,

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2023: Berufliche Bildung: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Berufliche-Bildung/Tabellen/_tabellen-innen-berufsqualifikation.html (13.7.2023).

AUTOR_INNEN:

Christoph Bräutigam arbeitet seit 2005 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Technik, seit 2017 im Forschungsschwerpunkt Arbeit & Wandel.

Dr. Peter Enste ist seit 2020 Direktor des Forschungsschwerpunktes Gesundheitswirtschaft & Lebensqualität (G&L) am Institut Arbeit und Technik (IAT).

Michaela Evans ist seit 2017 Direktorin des Forschungsschwerpunktes Arbeit & Wandel (A&W) am Institut Arbeit und Technik (IAT).

Jenny Wielga ist seit 2021 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsschwerpunktes Gesundheitswirtschaft & Lebensqualität (G&L) am Institut Arbeit und Technik (IAT).

IMPRESSUM

November 2023

© **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich:

Iva Figenwald und Susan Javad, Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titelillustration: © Till Lukat

ISBN 978-3-98628-422-0