

Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat mit Stand vom 26.11.2018

Vorbemerkung

Im vorliegenden Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat werden Regelungen zur Einwanderung von Fachkräften und weiteren Personen aus Drittstaaten zur Erwerbsmigration in Deutschland getroffen.

Der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (kurz: AGVP) begrüßt ausdrücklich die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die gezielte Einwanderung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten. Wir haben bereits einige Projekte begleitet und sind auf immer größer werdende Schwierigkeiten im Rekrutierungsverfahren und Anerkennungsprozess gestoßen. Hierzu zählen u.a. sehr lange Verfahren zur Prüfung der Unterlagen in den Botschaften zur Erteilung von Ausreisegenehmigungen und Visa, über Monate fehlende Rückmeldungen zu den Anträgen, teils erhebliche Verzögerungen bei der Terminvergabe, als auch sehr unterschiedliche Entscheidungspraktiken. Dies bereitet den Unternehmen in der Altenpflege zunehmend Sorgen und erzeugt wirtschaftlichen Druck, da bereits teils hohe Summen für die Rekrutierung, Sprachkurse, aber auch Integrationserviceleistungen wie Beschaffung von Wohnraum investiert wurden, der Einsatz der ausländischen Pflegekräfte im Unternehmen sich jedoch immer mehr verzögert (teilweise bis zu 12 Monate und länger ab Antragstellung) und die dringend benötigte Fachexpertise der ausländischen Pflegekräfte nicht im Unternehmen eingesetzt werden kann.

Der Referentenentwurf enthält einige wichtige Regelungen, um die Einwanderung für Fachkräfte aus Drittstaaten transparenter zu gestalten. Teilweise hat die Politik erkannt, dass für die Pflegeunternehmen die Rekrutierung aus dem Ausland ein wichtiger Baustein für die Fachkräftegewinnung und damit die Sicherung der pflegerischen Versorgung ist. Allerdings führen einige Regelungsvorschläge im Referentenentwurf dazu, dass der ohnehin schon komplizierte Prozess der Zuwanderung deutlich erschwert wird.

Für den AGVP ist unverständlich, weshalb

- die Regeln des freien Wettbewerbs durch die gesetzliche Zementierung eines staatlichen Projektes für die Rekrutierung von Pflegepersonen außer Kraft gesetzt werden sollen.
- Unternehmen einseitig Strafen auferlegt werden und die bisher gelebte Praxis der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Behörden durch Misstrauen belegt wird.
- den Ländern obliegen soll, die oft kritisierten Hemmnisse der Dezentralisierung im Anerkennungsverfahren eigenständig zu regeln.

Der AGVP warnt eindringlich davor, mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der die angespannte Ist-Situation verschlechtert. Wir brauchen einen gesetzlichen Rahmen mit einheitlichen Zuwanderungsregelungen, transparenten und zentralisierten Entscheidungsprozessen, Bürokratieentlastung und gleichen Marktzugang für staatliche Institutionen sowie private Unternehmen.

Zu obigem Entwurf nimmt der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) zu den einzelnen Paragraphen wie folgt Stellung:

Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 16a „Berufsausbildung“

Der AGVP begrüßt den neu eingeführten Paragraphen, da trotz steigender Ausbildungszahlen in der Pflege nicht alle Plätze zur Berufsausbildung belegt werden können. Allerdings schränken der demografische Wandel und die zunehmende Entscheidung junger Menschen, ein Studium anstatt einer dualen Ausbildung zu wählen, die Zahl der Bewerber und die Auswahlmöglichkeiten der Betriebe ein.¹ Umso wichtiger ist es, den Jobmotor Altenpflege und die seit Jahren steigenden Ausbildungszahlen weiter zu stärken. In der Altenpflege ist die Zahl der Auszubildenden in den letzten zwölf Jahren um 52 Prozent gestiegen², während sie über alle Branchen hinweg um sieben Prozent gesunken sind. Die Erwerbsmigration zum Zweck der Ausbildung bedeutet vor allem für die Pflegeberufe eine wichtige Möglichkeit, die Ausbildungsplätze besetzen und damit die dringend benötigten Fachkräfte ausbilden zu können. Allerdings fehlt im neuen § 16a Aufenthaltsgesetz eine Regelung, wenn der oder die Auszubildende den Ausbildungsvertrag aus eigenmotivierten Gründen beendet. Auch in dem Fall sollte die Möglichkeit bestehen, die Ausbildung in einem anderen Betrieb fortführen zu können. Dies ist insbesondere für Unternehmen wichtig, die mehrere Betriebe in einer Trägerschaft vereinen.

Ergänzungsvorschlag zu § 16a Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP schlägt vor, den Absatz (4) des § 16a Aufenthaltsgesetz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wie folgt zu ergänzen:

(4) Bevor die Aufenthaltserlaubnis aus Gründen, die der Ausländer oder der Ausbildungsbetrieb nicht zu vertreten haben, zurückgenommen, widerrufen oder gemäß § 7 Absatz 2 Satz 2 nachträglich verkürzt wird, ist dem Ausländer für die Dauer von bis zu sechs Monaten die Möglichkeit zu geben, einen anderen Ausbildungsplatz zu suchen.

Zu § 16d „Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“

Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist eines der schwierigsten Nadelöhre in der Rekrutierung und Beschäftigung ausländischer Pflegekräfte. Die 16 bundeslandindividuellen, teils sehr unterschiedlichen Regelungen zur Zuwanderung und zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse und eine damit einhergehende Willkür von knapp 600 Anerkennungsstellen. Das lässt alle Beteiligten verzweifeln, führt zu langwierigen Antragsverfahren und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen. Umso wichtiger ist es, transparente und vor allem für alle Beteiligten praktikable gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Die Ergänzung des neuen § 16d um die Mindestvoraussetzung für Sprachkenntnisse ist zu begrüßen. Somit kann eine Aufenthaltserlaubnis bei einem Mindestsprachlevel von A2 und Vorliegen der anderen in § 16d genannten Voraussetzungen erteilt werden. Die sprachliche Weiterqualifizierung ist damit nicht aus- oder abgeschlossen und kann dadurch in Deutschland erfolgen. Berichte aus der Praxis bestätigen immer wieder, dass die deutsche Sprache schneller erlernt wird, wenn die ausländischen Fachkräfte im neuen Arbeitsumfeld in

¹ Studie der Bertelsmann Stiftung (2017): Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben

² Berufsbildungsbericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, (2017) sowie die Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes für 2016/2017

Deutschland integriert sind und dadurch auch gefordert und gefördert werden, ihre Deutschkenntnisse anzuwenden. Auch das beruflich relevante Fachvokabular wird im Arbeitsalltag besser in der zielsprachlichen Umgebung erlernt. Wichtig ist, dass die Sprachanforderung für die Visumerteilung identisch ist mit der Sprachanforderung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

Unverständlich ist jedoch, weshalb die Vermittlungsabsprachen für reglementierte Berufe, zu denen auch die Pflegeberufe zählen, allein für das Projekt Triple Win gelten soll. Eine Monopolisierung von nur einem Projekt und dadurch die Ausgrenzung etablierter privatwirtschaftlicher Vermittlungsunternehmen und unternehmenseigenen Projekte lehnt der AGVP strikt ab. Wie in der Begründung ausgeführt wird, soll dadurch die Pilotphase von Triple Win gesetzlich zementiert in den Regelbetrieb überführt werden. Dies hält der AGVP für eine gefährliche Einengung des Arbeitsmarktzugangs für dringend benötigte Fachkräfte in der Pflege und negiert die seit Jahren zunehmende, erfolgreiche Rekrutierung der Pflegeunternehmen und der privatwirtschaftlichen Vermittlung, bspw. über eigene Projekte oder in Kooperation mit privatwirtschaftlichen Vermittlungsagenturen. Mit Triple Win wurden in den vergangenen fünf Jahren rund 2.500 Pflegekräfte nach Deutschland vermittelt. Diese Zahl steht im krassen Kontrast zu den insgesamt 8.835 gestellten Anträgen auf Anerkennung von ausländischen Pflegekräften allein im Jahr 2017! Die Mehrheit der Unternehmen rekrutiert somit nicht mit Triple Win, sondern über privatwirtschaftliche Vermittlungsunternehmen oder in Eigeninitiative. Die gesetzlich vorgeschlagene massive Einengung auf das Triple Win-Projekt würde zu enormen Engpässen in der Vermittlung der dringend benötigten Fachkräfte führen, die Preise für die Vermittlung würden deutlich steigen bei unveränderter Leistung (wo kein Wettbewerber, da kein Wettbewerb) und die jährlich steigende Nachfrage und die damit verbundene Anzahl an rekrutierten Pflegekräften aus Drittstaaten könnte Triple Win schon heute nicht bewältigen.

Aus Sicht des AGVP darf in keinster Weise der freie Markt eingeschränkt, privatwirtschaftliche Wettbewerber weder schikaniert oder gar aus dem Markt gedrängt werden. Wettbewerb bedeutet unter anderem, hohe Servicequalität sowie neue und sich stets verbessernde Dienstleistungen, die sich an den individuellen Anforderungen der Unternehmen orientieren und bezahlbar sein müssen. Mit einigen wenigen Ausnahmen müssen die Pflegeunternehmen die Kosten für der Rekrutierung neuer Fachkräfte eigenfinanzieren und können diese nicht in den Pflegesatzverhandlungen geltend machen. Daraus resultieren zusätzliche finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen, der Preis für einen Pflegeplatz steigt und damit ggf. auch die Ausgaben zur „Hilfe zur Pflege“ für den Sozialhilfeträger, wenn der Selbstkostenanteil nicht durch finanzielle Eigenmittel des Pflegebedürftigen zu decken ist. Ein politisch gewolltes Vermittlungsmonopol würde sowohl die Kosten der Vermittlung aus Drittstaaten, als auch die Selbstkostenbeiträge der Pflegebedürftigen deutlich nach oben schnellen lassen bei gleichzeitigem Einbruch der zugewanderten Pflegekräfte.

Im deutschen Verfassungsrecht gilt der allgemeine Gleichheitssatz. Die in Absatz (4) vorgebrachten Regelungen sind aus Sicht des AGVP verfassungswidrig und widersprechen dem Grundsatz „gleiche Fälle sollen gleiche Regeln treffen“. Für den AGVP ist nicht nachvollziehbar, weshalb erfolgreich funktionierende und etablierte marktwirtschaftliche Strukturen derart eingeschränkt und zukünftig staatlich gesteuert werden sollen. Jegliche Prinzipien einer freien Marktwirtschaft von Angebot und Nachfrage und die bereits existierende Vielfalt an privatwirtschaftlichen Anbietern und unternehmenseigenen Initiativen werden durch den Absatz (4) verdrängt. Künftig soll nur noch der Staat die Fachkräfteeinwanderung in der Pflege durch Triple Win steuern. Mit der Einschränkung von Vermittlungsabsprachen nur für das Triple Win-Projekt und einer damit verbundenen Erweiterung der Aufenthaltserlaubnis von

maximal zwei Jahren auf insgesamt drei Jahren werden die Prinzipien eines freien und lautereren Wettbewerbs außer Kraft gesetzt.

Die vorgeschlagene Regelung widerspricht dem aktuellen Markt, schränkt die Zuwanderung vor allem in der Pflege extrem ein und führt so zu einer gesetzlich zementierten, massiven und vor allem äußerst gefährlichen Einengung der Rekrutierungsmöglichkeiten für Unternehmen. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen werden dadurch ausgeschlossen. Hintergrund ist, dass bei Triple Win mindestens fünf Fachkräfte rekrutiert werden müssen. Wie der Mittelstandsbericht des Bundeswirtschaftsministeriums belegt, sind jedoch gerade die kleinen und mittelständischen Unternehmen DER Ausbildungs- und Jobmotor in Deutschland. Sie machen einen Anteil von über 99 Prozent der gesamten Unternehmen in Deutschland aus.³ Vor allem die Altenpflege ist eine stark KMU-geprägte Branche und gehört bereits seit Jahren zu den Branchen mit deutlichen Engpässen in der Fachkräftegewinnung. Allein im stationären Pflegebereich machen Unternehmen mit 10 bis zu 249 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über drei Viertel aller Unternehmen aus. Wie das Institut der deutschen Wirtschaft Köln bestätigt, haben gerade KMU zunehmende Schwierigkeiten, ihre angebotenen offenen Stellen für qualifizierte Fachkräfte zu besetzen und benötigen daher noch mehr Unterstützung.⁴ Auch Unternehmen, die erstmalig aus Drittstaaten rekrutieren und nur die Integration von weniger als fünf Pflegekräften im eigenen Unternehmen bewerkstelligen können, können schon jetzt Triple Win nicht nutzen, sondern sind auf alternative Wettbewerber angewiesen.

Wie bereits dargestellt, bezweifelt der AGVP stark die Rechts- und Verfassungskonformität der in Absatz (4) getroffenen Regelungen und dessen Vereinbarkeit mit den Grundsätzen eines freien Wettbewerbs, welcher durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geschützt ist. Das Nachfrageverhalten der Arbeitgeber in der Altenpflege bestätigt die Berechtigung der Anbietervielfalt in der Vermittlung. Eine gesetzliche zementierte Einengung der Rekrutierungsmöglichkeiten für Pflegekräfte auf ein einziges, staatliches gefördertes Programm und damit die Schaffung einer Monopolstellung für das Projekt Triple Win hält der AGVP für völlig falsch und fordert folgende Änderung.

Darüber hinaus lassen die zahlreichen Anerkennungsstellen Arbeitgeber verzweifeln, führen zu langwierigen Antragsverfahren ausländischer Abschlüsse und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen. In persönlichen Gesprächen mit Mitarbeitern in Anerkennungsbehörden hat sich rausgestellt, dass bspw. Unkenntnis über die gesetzliche Lage, aber auch der fehlende Austausch mit anderen Anerkennungsstellen zu negativen Bescheiden führte. Auch sind die Anerkennungsstellen häufig personell unterbesetzt, sodass die Anträge auf Anerkennung und die damit verbundene Prüfung der ausländischen Abschlüsse nicht in der gesetzlichen Frist bearbeitet werden können. Wartezeiten von bis zu sechs Monaten und länger sind keine Seltenheit. 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

³ Broschüre des Bundesministeriums für Wirtschaft (2017): Wirtschaftsmotor Mittelstand - Zahlen und Fakten zu den deutschen KMU

⁴ Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (09/2018): KOFA-Studie 2/2018: Fachkräfteengpässe in Unternehmen – Kleine und mittlere Unternehmen finden schwerer Fachkräfte und Auszubildende

bei den Antragstellern, den Arbeitgebern und auch bei den Behörden zu großer Frustration. Die qualifizierte Pflegefachkraft kann dadurch nicht ihrer Expertise entsprechend im Unternehmen eingesetzt werden, was zur Bedrohung der Versorgung aufgrund der angespannten Personallage bei den Unternehmen führt (bis hin zum Aufnahmestopp oder drohendem Entzug der Zulassung als ambulanter Pflegedienst). Aber auch die ausländischen Pflegekräfte sind enttäuscht und können nicht verstehen, warum sie trotz akademischer Ausbildung und oft langjähriger Berufserfahrung so lange darauf warten müssen, tatsächlich auch als Fachkraft beschäftigt werden zu können. Gerade im Bereich der Gesundheitsfachkräfte konkurriert Deutschland mit anderen Ländern, z.B. den USA, der Schweiz, Schweden, Australien und den arabischen Ländern. Umso wichtiger sind schnelle Anerkennungsverfahren und damit eine rasche Beschäftigung der ausländischen Fachkräfte zu ermöglichen, damit diese nicht in andere Länder abwandern, in denen niedrigere Hürden zur Zuwanderung bestehen. Die Zentralisierung und Vereinheitlichung der Anerkennungsprozesse sowie eine zentrale Anerkennungsstelle müssen zwingend geschaffen werden, um die Zuwanderung von qualifizierten Pflegekräften zu erleichtern. Auf Bundesebene existiert bereits eine zentrale Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG), die auf Grundlage der Beschlüsse der Gesundheitsministerkonferenz und der Kultusministerkonferenz errichtet wurde, aber nur empfehlenden Charakter hat.

Änderungs- und Verfahrensvorschläge zu § 16d Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP schlägt vor, den Absatz (4) im neuen § 16d Aufenthaltsgesetz unter Beachtung der Verfassungskonformität und Wettbewerbsfreiheit und der zu erwartenden, deutlichen Kostensteigerung für die Pflegeunternehmen bei der Rekrutierung von Pflegefachkräften aus den Drittstaaten anzupassen. Unter keinen Umständen dürfen privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen der Rekrutierung und Vermittlung, aber auch unternehmensinterne Projekte gegenüber staatlichen Programmen benachteiligt werden:

Einem Ausländer kann zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt und ~~um jeweils ein Jahr~~ bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von bis zu ~~drei-zwei~~ Jahren verlängert werden, wenn der Ausländer auf Grund einer Absprache ~~der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes~~ [...]

Als sinnvoll erachtet der AGVP, berufs- oder branchenbezogen zu zentralisieren, z.B. pro Bundesland eine zentrale Anerkennungsstelle für Gesundheitsfachberufe zu errichten. Somit können die gewachsenen kommunalen Strukturen weiter genutzt und spezialisiert werden. Die Mitarbeiter werden von dem Druck und der Antragsflut entlastet, müssen nicht ein breites Wissen zu den reglementierten und nicht-reglementierten Berufen in allen Ausländerbehörden vorhalten, sondern können sich auf einige Berufe fokussieren und ihre Verfahren zur Bearbeitung der Anträge systematisieren, um die Anträge zur Anerkennung schnell und effektiv zu bearbeiten. Der AGVP empfiehlt, die Kompetenzen der GfG für die Errichtung und Organisationsentwicklung der zentralen Anerkennungsstelle in den jeweiligen Ländern zu nutzen.

Entsprechend der Erläuterungen schlägt der AGVP vor, den § 16d um einen Absatz (7) zu erweitern, damit eine tatsächliche Verbesserung der Anerkennungsprozesse durch zentralisierte Ausländerbehörden in den Bundesländern erreicht werden kann:

„Die Länder richten jeweils eine zentrale Ausländerbehörde für die Gesundheitsfachberufe ein, die die Prüfung der beruflichen Anerkennung vornimmt. Die in einem Bundesland erteilten Anerkennungsbescheide sind bundesweit gültig.“

Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens schlägt der AGVP vor, mit der World Health Organisation (WHO) die Liste zu den 57 Krisenländern zu prüfen und ggf. zu überarbeiten, die die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung oder einer Beschäftigungserlaubnis für Gesundheitsfachkräften aus den dort gelisteten Ländern verbietet. Hintergrund ist, dass diese Liste auf Grundlage des in 2006 veröffentlichten World Health Reportes entstand und seitdem nie überprüft oder aktualisiert wurde. Andere Branchenunternehmen dürfen jedoch in diesen Ländern rekrutieren.

Zu § 17 Aufenthaltsgesetz „Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes“

Der AGVP begrüßt die neu aufzunehmende Regelung, dass Personen aus Drittstaaten künftig die Möglichkeit haben werden, zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes zeitlich begrenzt nach Deutschland kommen zu können. Wie bereits in der Begründung ausgeführt, bietet es für KMU, aber auch für große Träger in der Altenpflege die Chance, Auszubildende zu gewinnen. Die demografische Entwicklung (Geburtenknick), aber auch die Tendenz zu studieren führen dazu, dass immer mehr Ausbildungsplätze unbesetzt bleiben. Der AGVP gibt zu bedenken, dass ggf. eine Lücke im Aufenthaltsrecht auftreten könnte, wenn bspw. ein Ausbildungsplatz gefunden und ein Ausbildungsvertrag unterschrieben wurde, der Ausbildungsbeginn jedoch erst erfolgt, wenn die sechsmonatige Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist. Es darf dann nicht sein, dass der ausländische Auszubildende in dem Fall ausreisen müsste, um einen Aufenthaltstitel nach § 18a zu beantragen.

Unverständlich ist jedoch für den AGVP, weshalb das 25. Lebensjahr als ein Kriterium für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 festgeschrieben werden soll. Stellenbeschreibungen für Ausbildungsplätze müssen heute nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz nicht nur genderneutral, sondern auch altersneutral formuliert sein. Eine Benachteiligung von potenziellen Auszubildenden aufgrund des Alters wäre gerade in den Pflegeberufen ein fataler Flaschenhals. Schon heute gibt es bspw. über 10.000 Umschüler/innen, die häufig älter sind und sich bewusst für eine Ausbildung in den Pflegeberufen entschieden haben. Eine gewisse Seniorität und Lebenserfahrung reduziert die Wahrscheinlichkeit, die Ausbildung abzubrechen, erhöht den Verbleib im gewählten Beruf und kann gerade in den Bereichen der Pflege zu mehr Akzeptanz bei den Senioren/innen führen. Aufgrund der angestregten Fachkraftsituation in der Altenpflege lehnt der AGVP eine Beschränkung des Alters zur Suche eines Ausbildungsplatzes ab. Wir können es uns nicht leisten, Menschen im erwerbsfähigen Alter von der Erlangung formaler beruflicher Qualifikationen und damit der Sicherung von Ausbildungsplätzen und wirtschaftlicher Entwicklung auszuschließen.

Des Weiteren ist nicht klar, weshalb die Sprachanforderung mit dem Niveau B2 für Ausbildungsplatzsuchende festgeschrieben werden soll, wenn in § 16a der Deutschsprachkurs nach Deutschsprachförderverordnung inkludiert und damit das weiterführende Erlernen der deutschen Sprache in Deutschland möglich ist. Die Festlegung des B2-Sprachniveaus als Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erachten wir im § 17 als zu hoch. Vergleicht man die Voraussetzungen zu einer Niederlassungserlaubnis nach § 18c neue Fassung, so ist festzustellen, dass u.a. ausreichende Deutschkenntnisse (B1) und ein bereits seit vier Jahren vorliegender Aufenthaltstitel vorhanden sein müssen. Eine Begründung zum gewählten Unterschied der sprachlichen Anforderung ist nicht erkenntlich, weshalb der AGVP vorschlägt, das Sprachniveau in § 17 Abs. (1) Punkt 4. anzupassen.

Der AGVP empfiehlt, mit den Außenhandelskammern, den Arbeitgeberservicestellen und Interessenvertretungen im Deutschland (z.B. Arbeitgeber- und Berufsverbände) zusammenzuarbeiten, um bereits vor der Einreise nach Deutschland Berufsneigungen und

Wünsche im Antragsverfahren zur Aufenthaltsgenehmigung abzufragen, und dadurch eine Vorabinformation zu wichtigen Ansprechpartnern der Branchen liefern zu können. Das Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft „Passgenaue Besetzung“ als Förderinstrument für KMU bei der Besetzung ihrer Ausbildungsplätze sowie weitere Programme, die der Aus- und Weiterbildung und beruflichen Qualifizierung dienen, sollten stärker bekannt gemacht werden.

Änderungsvorschläge zu § 17 Abs. (1) Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP schlägt vor, den Punkt 1. des Absatzes (1) im § 17 aufgrund der oben aufgeführten Argumente zu streichen:

~~1. er das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat,~~

Des Weiteren schlägt der AGVP vor, den Punkt 4. folgendermaßen anzupassen:

4. über **gute ausreichende** deutsche Sprachkenntnisse verfügt und

Verfahrensvorschlag zu § 17 Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP bittet zu prüfen, dass keine Regelungslücke bei der Aufenthaltsregelung zwischen Ausbildungsplatz- oder Studienplatzsuche und der tatsächlichen Aufnahme eben dieses entstehen. Gegebenenfalls sollte ein ergänzender Absatz aufgenommen oder der Absatz (3) dahingehend geschärft werden, dass bei Auslaufen der Aufenthaltsgenehmigung nach § 17 und gleichzeitig vorliegendem Ausbildungsvertrag oder zugesagten Studienplatzes der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums gesichert ist.

Zu § 20 „Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte“

Der AGVP begrüßt die Möglichkeit, dass künftig auch Fachkräfte ohne Arbeitsplatzangebot oder Arbeitsvertrag für einen begrenzten Zeitraum eine Aufenthaltsgenehmigung zur Arbeitsplatzsuche erhalten sollen. Aus der Begründung zum Entwurf geht jedoch nicht hervor, weshalb Unterschiede bei akademisch und beruflich ausgebildeten Fachkräften gemacht werden sollen. In Absatz (3) des § 20 heißt es in den Punkten 1. und 2., dass eine Aufenthaltserlaubnis für Akademiker und nach Abschluss von Forschungstätigkeiten erteilt wird. In den Punkten 3. und 4. hingegen wird ein Ermessensspielraum mit der Formulierung „kann [...] erteilt werden“ eingeführt, der gerade aufgrund des Fachkräftemangels in den Pflegeberufen nicht nachvollziehbar ist. Eine entsprechende Angleichung der Formulierung und damit keine Benachteiligung für beruflich qualifizierte Fachkräfte wird vom AGVP empfohlen.

Änderungsvorschlag zu § 20 Abs. (3) Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP schlägt vor, die Formulierungen in den Punkten 1. bis 4. sprachlich anzugleichen. Aufgrund der benötigten Fachkräfte und der demografischen Entwicklung in Deutschland empfiehlt der AGVP, in den Punkten 3. und 4. „kann [...] erteilt werden,“ durch die Formulierung „**wird [...] erteilt**“ zu ersetzen.

Zu § 39 „Zustimmung zur Beschäftigung“

Die in Absatz (4) enthaltene Frist für Arbeitgeber ist mit Sanktionen nach § 404 SGB III verknüpft. Dies bedeutet, dass Arbeitgeber mit einer Geldbuße von bis zu 30.000 Euro belegt werden können, wenn sie die Rückmeldefrist von einem Monat an die Bundesagentur für Arbeit nicht einhalten können. Wie der Begründung zu entnehmen ist, ist die Fristsetzung neu in den § 39 aufgenommen worden. Wird sich am § 75 VwGO orientiert, hat Prüfung und sachliche Entscheidung in einer angemessenen Frist zu erfolgen. Aus der Begründung zum

Absatz (4) geht nicht hervor, weshalb eine einmonatige Frist für die Angaben des Arbeitgebers gewählt wurde. Beachtet man dann noch die Geldbuße in Höhe von bis zu 30.000 Euro, die verhängt werden kann bei Nichteinhaltung der Rückmeldefrist, so bewertet der AGVP die vorgeschlagene Frist im Vergleich zur Sanktionshöhe als völlig unverhältnismäßig und lehnt diese ab. Da auch der Arbeitgeber i.d.R. an einer schnellstmöglichen Vollständigkeit der Angaben zur Prüfung der Zustimmung zur Beschäftigung interessiert ist, sieht der AGVP es nicht als notwendig, eine konkrete Zeitangabe zur Fristsetzung vorzunehmen und mit einer einseitigen Strafe für Unternehmen zu belegen. Im Gegenzug nicht näher definiert sind Fristen für die Prüfung zur Erteilung der Zustimmung zur Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit.

Änderungsvorschlag zu § 39 Abs. (4) Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP schlägt aufgrund der genannten Begründung vor, den zweiten Satz in § 39 Abs. (4) dahingehend anzupassen, dass für Arbeitgeber eine angemessene Frist zur Übermittlung der geforderten Angaben zu setzen ist:

*(4) [...] Auf Aufforderung durch die Bundesagentur für Arbeit hat der Arbeitgeber eine Auskunft nach Satz 1 **in einer angemessenen Frist innerhalb eines Monats** zu erteilen.*

Der Text in der Begründung zu Abs. (4) ist analog anzupassen und der Strafverweis ist zu streichen.

Zu § 71 Abs. 1 Satz 3 „Zuständigkeit“

Aufgrund der föderalen Strukturen fehlen in Deutschland einheitliche Verfahren und transparente Entscheidungsprozesse, sowohl bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse als auch bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen. Die Zentralisierungsbestrebungen der Bundesregierung bewertet der AGVP als einen wichtigen Schritt, um das Know-How der Mitarbeiter zu bündeln und dadurch die Verfahren effizienter zu gestalten. Oft werden der individuelle Ermessensspielraum und die damit verbundene Bescheidung der Anträge durch die Behörden als willkürlich empfunden.

Der AGVP kann daher nicht nachvollziehen, weshalb einerseits die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden gefordert, aber andererseits den Ländern die Entscheidung übertragen wird, wie viele zentrale Ausländerbehörden je Bundesland eingerichtet werden sollen. Im Extremfall würde dies bedeuten, dass ein Bundesland alle bisher eingerichteten Ausländerbehörden als zentrale Ausländerbehörden benennt und keine Verbesserungen eintreten. Dies kann politisch nicht gewollt sein und wird von uns in der Form abgelehnt.

Für die Unternehmen ist vor allem Rechtssicherheit wichtig beim Wechsel der Aufenthaltstitel. Hat ein/e als Pflegehelfer/in eingesetzte Fachkraft die Gleichstellungsurkunde und damit die vollwertige Anerkennung erhalten, muss eine zeitnahe Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels erfolgen. Bisher ist der Zeitraum ab Erteilung der Gleichstellungsurkunde zum unbefristeten Aufenthaltstitel (aktuell bis zu sechs Wochen) eine rechtliche Grauzone, in der der ausländische Arbeitnehmer nicht beschäftigt werden darf. Der AGVP weist darauf hin, entsprechende Regelungen für die beschleunigte Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels zu erarbeiten.

Änderungsvorschlag zur Begründung des § 71 Abs. 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz:

Entsprechend der Erläuterungen schlägt der AGVP vor, den § 71 Abs. (1) Satz 3 folgendermaßen anzupassen, damit eine tatsächliche Verbesserung der Anerkennungsprozesse durch zentralisierte Ausländerbehörden in den Bundesländern erreicht werden kann:

*„Die Länder richten jeweils **mindestens** eine zentrale Ausländerbehörde ein, die bei Visumanträgen nach § 6 Absatz 3 zu Zwecken nach §§ 16a, 16d, 17, 18a bis 18d, 18f, 19, 19b, 19c und 20 die zuständige Ausländerbehörde ist und die nach Einreise zu einem dieser Zwecke die Ersterteilung der Aufenthaltserlaubnis vornimmt.“*

Die Begründung zu § 71 ist entsprechend anzupassen.

Zu § 72 Abs. 7 „Beteiligungserfordernisse“

Im Sinne einer Bürokratie- und Prüflastung sowie schneller Verfahren sollte die Ausländerbehörde auf die Zustimmung der in § 72 Abs. 7 genannten Institutionen verzichten, wenn diese nicht notwendig ist. In der Begründung zu § 72 Abs. 7 kann eine Ergänzung aufgenommen werden, wenn das Heranziehen anderer Behörden im Einzelfall notwendig ist.

Änderungsvorschlag zu § 72 Abs. (7) Aufenthaltsgesetz:

Entsprechend der bereits aufgeführten Argumente schlägt der AGVP folgende Änderung des Absatzes 7 im § 72 Aufenthaltsgesetz vor:

„(7) Zur Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen der §§ 16d, 16e, 18a, 18b, 19 bis 19c ist eine Beteiligung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie der Auslandsvertretung der Bundesagentur für Arbeit obsolet, wenn die Ausländerbehörde derer Zustimmung nicht bedarf.“

In der Begründung zu § 72 Abs. (7) kann ggf. eine Ergänzung eingefügt werden, dass in begründeten Einzelfällen das BAMF sowie die Auslandsvertretung der Bundesagentur für Arbeit von der Ausländerbehörde hinzugezogen werden kann.

Zu § 81a „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren“

Der AGVP begrüßt ausdrücklich die Aufnahme eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens, um dadurch ein strukturiertes und zeitlich normiertes Vorgehen in der Zuwanderung dringend benötigter Fachkräfte zu etablieren. Wie bereits ausgeführt, dauern jedoch die Verfahren von der Anwerbung bis zum tatsächlichen Einsatz der ausländischen Person als anerkannte Fachkraft im Unternehmen bis zu 18 Monate. Dies liegt u.a. an der Komplexität der Beteiligung unterschiedlicher Behörden im In- und Ausland, aber auch an den bisher nicht klar definierten Prozessschritten und einheitlichen Vorgaben, welche Unterlagen bei welcher Behörde einzureichen sind.

Vor allem Unternehmen in der Altenpflege haben massive Probleme, Visa für ihre angeworbenen Fachkräfte aus Drittstaaten zu erhalten und den Anerkennungsprozess schnell durchführen zu können. Grund dafür ist u.a., dass die deutsche Altenpflegeausbildung in der Form international einmalig ist. Zugewanderte Pflegefachkräfte verfügen i.d.R. über ein Studium und haben einen Bachelor oder Master of Nurse sowie oftmals mehrjährige Berufserfahrungen. Die Prüfung der Gleichwertigkeit mit der deutschen Ausbildung zur Gesundheits- und Krankenpflege ist daher besonders für den Altenpflegebereich sehr umfangreich und Fachkräfte erhalten häufig einen Defizitbescheid und damit nur eine Teilanerkennung ihrer erworbenen Qualifikationen. Diese Defizite müssen durch Anpassungsmaßnahmen (oft im Krankenhaus) ausgeglichen werden. Die Plätze für die Anerkennungsmaßnahmen sind rar und Wartezeiten bis zu sechs Monaten in einigen Bundesländern führe zu Verzweiflung und Frustration. Zusätzlich dazu besuchen die Pflegefachkräfte 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 Pflegefachkräfte ihre Berufserlaubnis und können als anerkannte Pflegefachkraft in der Altenpflege eingesetzt werden. Da dieser Prozess bis zur vollständigen Anerkennung bis zu einem Jahr und länger dauern kann, ist es umso wichtiger, dass die erteilten Anerkennungsbescheide deutschlandweit gültig sind. Aktuell werden ausgestellte Bescheide eines Bundeslandes nicht immer in den anderen 15 Bundesländern anerkannt. Dies widerspricht der Arbeitnehmerfreizügigkeit und schränkt gerade Träger der Altenpflege ein, die deutschlandweit tätig sind. Bei einem Arbeitsortwechsel in ein anderes Bundesland muss die Durchlässigkeit und Freizügigkeit ausländischer Fachkräfte mit anerkannten Abschlüssen über Bundeslandgrenzen hinweg geregelt werden.

Des Weiteren führen Sprachzertifikate und das Datum der abgelegten Prüfung immer wieder zu Problemen in der Zuwanderung. Einige Behörden (Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden) erkennen mittlerweile nur noch Sprachzertifikate an, die nicht älter als 12 Monate sind. Aufgrund der langwierigen Zuwanderungsverfahren veralten Sprachzertifikate, die jedoch bei der Antragstellung noch gültig waren. Überdies gibt es keine Vorgaben, dass es ein Sprachzertifikat, was älter als 12 Monate ist, keine Gültigkeit mehr hat. Vor dem Hintergrund, dass die Plätze und das Personal für die deutsche Sprachausbildung im Ausland oft nicht mehr ausreichen, um die Nachfrage zu bedienen, erachten wir es als äußerst wichtig, keine Begrenzung bei der Gültigkeit von Sprachzertifikaten einzuführen.

Wie bereit unter dem § 71 ausgeführt, begrüßen wir die Zentralisierung der Ausländerbehörden. Die in § 81a aufgeführten Pflichten für die zentrale Ausländerbehörde bestätigen unsere Argumentation und den Vorschlag, pro Berufsfeld oder Branche EINE zentrale Ausländerbehörde pro Bundesland zu benennen und einzurichten. Beratung und schnelle die beschleunigte Bearbeitung erfordern spezialisiertes Fachwissen zu den gesetzlichen Einwanderungsbestimmungen, aber auch fundierte Kenntnisse über die jeweilige Branche und Qualifikation, für die die Anerkennung beantragt wird. Die Umstellung der Pflegeberufausbildung in 2020 wird auch Auswirkungen auf die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen haben. Umso wichtiger ist es, dass in der zentralen Ausländerbehörde Fachpersonen mit fundiertem Wissen zu den Änderungen und zu den neuen Ausbildungen sitzen, die entsprechend die Anerkennungsverfahren bescheiden.

Verfahrensvorschlag zu § 81a Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP schlägt vor, die unter § 81a Abs. (2) Punkt 4. einzureichenden Nachweise (wie Sprachzertifikate nicht zeitlich, bspw. aufgrund eines Ausstellungsdatums, zu befristen. Die Aufnahme zur Erstellung einer Mustervereinbarung für eine Vereinbarung zwischen zentraler Ausländerbehörde und dem Arbeitgeber wird vom AGVP empfohlen, damit bundesweit einheitliche Verträge genutzt werden können.

Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen

Zu § 14a „Beschleunigtes Verfahren in den Fällen des § 81a Aufenthaltsgesetzes“

Die im neuen § 14a aufgenommenen Regelungen und zeitlichen Fristen zum beschleunigten Verfahren i.V.m. § 81a Aufenthaltsgesetz sind aus Sicht des AGVP nur mit Aufstockung des bereits vorhandenen Personals in den Ländern zu bewältigen. Bereits jetzt gilt eine reguläre gesetzliche Bearbeitungsfrist von vier Monaten für die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse. Sehr viele Ausländerbehörden können schon heute diese viermonatige Frist nicht einhalten, geschweige denn in den vier Monaten den Eingang der Unterlagen bestätigen. Dies liegt u.a. an der Unterbesetzung vieler Ausländerbehörden und Anerkennungsstellen, aber auch an den deutlich gestiegenen Antragszahlen. Lag der Anteil

der beschäftigten Altenpfleger/innen ohne deutschen Pass in 2013 noch bei 6,8 Prozent, so hat er sich bis 2017 bereits auf 11 Prozent (61.000 Beschäftigte) erhöht, mit einer deutlich steigenden Tendenz für 2018. Der häufigste Beruf im Anerkennungsfahren ist zurzeit die Gesundheits- und Krankenpflege.⁵

Der AGVP und die neu gegründete Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte (BAGAP) bieten ihre Unterstützung an.

Artikel 34 Änderung der Aufenthaltsverordnung

Zu § 31a „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren“

Der AGVP begrüßt ausdrücklich die gewählte Zeitschiene für die Beantragung und Erteilung des Visums, wenn das beschleunigte Fachkräfteverfahren beantragt ist. Allerdings gibt der AGVP auch hier zu bedenken, dass die Fristen ohne Aufbau qualifizierten Personals in den Auslandsvertretungen diese Fristen nicht einzuhalten sein werden. Wartezeiten von bis zu sechs Monate verzögern aktuell schon die Antragsbearbeitung und Ausstellung der Visa.

Weder im Referentenentwurf, noch in der Begründung ist aufgenommen, wie verfahren wird, wenn die gesetzten Fristen nicht eingehalten werden können. Entweder muss die zuständige Behörde begründen, weshalb keine Entscheidung in der gesetzlichen Frist erfolgen konnte, oder (ähnlich wie im Krankenversicherungsrecht 2013 eingeführt) würde der Antrag als genehmigt gelten.

Verfahrensvorschlag zu § 31a Aufenthaltsverordnung:

Der AGVP fordert die Aufnahme einer Erklärung in die Begründung zum Gesetz, wie bei Nicht-Einhalten der behördlich gesetzten Fristen verfahren wird:

„Können die in § 31a Aufenthaltsverordnung gesetzte Fristen von der Auslandsvertretung nicht eingehalten werden, ist dies dem/der Antragsteller/in rechtzeitig schriftlich zu begründen. Liegen keine triftigen Gründe vor, gilt der Visumantrag als bestätigt.“

Artikel 35 Änderung der Beschäftigungsverordnung

Teil 2 Qualifizierte Beschäftigung

Zu § 2 „Vermittlungsabsprachen“

Wie der AGVP bereits unter § 16d Aufenthaltsgesetz (neu) ausgeführt hat, lehnen wir jegliche gesetzlich geschaffenen Monopolstellung im Bereich der Vermittlung und Rekrutierung ab. Auch über § 2 (Neu) der Beschäftigungsverordnung müssen privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie unternehmensinternen Initiativen die gleichen Vermittlungsbedingungen und Marktzugänge ermöglicht werden.

Die Beschreibung in der Begründung zum Referentenentwurf, während des Anerkennungsverfahrens eine Beschäftigung im erstrebten Berufsfeld ausführen und dadurch die Kenntnisse und Fähigkeiten einsetzen zu können, impliziert, dass diese Vorgehensweise nur für über Triple Win vermittelte Pflegekräfte gilt. Dies ist jedoch falsch, denn für privatwirtschaftlich vermittelte Pflegekräfte oder in Eigeninitiative der Pflegeunternehmen rekrutierte Pflegekräfte aus Drittstaaten gelten die gleichen Regeln zur Zuwanderung, Anerkennung und Nachweispflichten. Ausschlaggebend ist die Prüfung der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation. Bis zur vollständigen Anerkennung als Pflegefachkraft in einem der Gesundheitsfachberufe ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Pflegekräften aus Drittstaaten im deutschen Pflegeunternehmen als Pflegehelfer/in oder

⁵ Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung und der Bundesagentur für Arbeit

Stand: 07.12.2018

Pflegeassistentenkraft möglich – unabhängig davon, über welches Projekt die Pflegefachkraft rekrutiert wurde. Je nach Dienstleistungsangebot begleiten privatwirtschaftlich organisierte Vermittlungsunternehmen den gesamten Prozess bis zur vollständigen Anerkennung, bieten eine Vielzahl an Integrationsleistungen und agieren stets im engen Kontakt mit dem auftraggebenden Pflegeunternehmen. Eine gesetzlich zementierte Einengung der Rekrutierungsmöglichkeiten für Pflegekräfte auf ein einziges, staatliches gefördertes Programm und damit die Schaffung einer Monopolstellung für das Projekt Triple Win lehnt der AGVP ab und fordert die Öffnung der vorgesehenen Vermittlungsabsprachen für privatwirtschaftliche Unternehmen.

Artikel 36 Änderung der Deutschsprachförderverordnung

Aufgrund der bereits aufgeführten ansteigenden Kursteilnehmer/innen im In- und Ausland, mit dem Ziel, die deutsche Sprache zu erlernen, erachtet es der AGVP als wichtig, nicht nur Sprachschulen des Goethe-Institutes, sondern auch zertifizierte private Sprachschulen zur Sprachförderung zuzulassen und dadurch die Ressourcen für die schnelle Sprachausbildung effektiv zu nutzen. Das Goethe-Institut selbst berichtet von immer größeren Schwierigkeiten, Fachpersonal im Ausland für die Sprachausbildung zu finden. Maßnahmen und Konzepte, die sich als wirksam erwiesen haben, können übernommen und entsprechend den örtlichen Gegebenheiten weiterentwickelt werden. Die Zusammenarbeit mit privaten, zertifizierten Sprachschulen in den Drittländern ist daher zu unterstützen und zu fördern.