



Sachstand

Aspekte der Beschäftigung ausländischer Pflegekräfte aus Drittstaaten

Aspekte der Beschäftigung ausländischer Pflegekräfte aus Drittstaaten

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 123/18
Abschluss der Arbeit: 26. November 2018
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen	4
2.1.	Erfordernis eines Aufenthaltstitels	4
2.2.	Visumpflicht	4
3.	Anerkennung der beruflichen Qualifikation	7
4.	Einschränkung bei der Anwerbung auf Grundlage der „WHO-Liste“	8
5.	Geplante gesetzliche Änderungen	8

1. Einleitung

In Deutschland sind derzeit 3,3 Millionen Menschen pflegebedürftig und die Nachfrage nach qualifizierten Pflegekräften steigt mit zunehmender Alterung der Bevölkerung. Zugleich sinkt das Arbeitskräftepotenzial, aus dem der Bedarf nach Pflegefachkräften gedeckt werden kann.¹ Daher sind insbesondere Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen zunehmend auch auf ausländische Fachkräfte angewiesen. Im Folgenden soll ein Überblick über die Voraussetzungen der Beschäftigung von Pflegekräften, die aus Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz (den sogenannten Drittstaaten) kommen, insbesondere aus Indonesien, Mexiko und von den Philippinen, gegeben werden.

2. Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen

Maßgeblich für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen sind die Vorgaben des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).²

2.1. Erfordernis eines Aufenthaltstitels

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 AufenthG benötigen Ausländer für die Einreise in das und den Aufenthalt im Bundesgebiet einen Aufenthaltstitel. Aufenthaltstitel in diesem Sinne sind das Visum, die Aufenthaltserlaubnis, die Blaue Karte EU, die Niederlassungserlaubnis sowie die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU, § 4 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels müssen zunächst die allgemeinen Voraussetzungen des § 5 AufenthG erfüllt sein. Diese allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfordern unter anderem, dass der Lebensunterhalt gesichert ist, kein Ausweisungsinteresse besteht und die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nicht gefährdet sind. Die besonderen Erteilungsvoraussetzungen ergeben sich aus den für den jeweiligen Aufenthaltstitel einschlägigen Vorschriften.

2.2. Visumpflicht

Maßgeblicher Aufenthaltstitel für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen ist grundsätzlich der Aufenthaltstitel des Visums, § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG.³

1 Bundesministerium für Gesundheit, Beschäftigte in der Pflege, abrufbar unter: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegekraefte/beschaeftigte.html> (letzter Abruf: 14. November 2018).

2 Die Ausführungen zu Punkt 2. beruhen im Wesentlichen auf einer Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 30. August 2018 mit dem Titel „Arbeitsvisa für Pflegekräfte aus Drittstaaten“ (WD 3 – 3000- 291/18), abrufbar unter: <https://www.bundes-tag.de/blob/573370/5ac00e29daa63e9b1ba8d1a87e00a05f/wd-3-291-18-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 22. November 2018).

3 Zu Befreiungen von der Visumpflicht vgl. §§ 18 ff. Aufenthaltsverordnung.

Für kurzfristige Aufenthalte (bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen) kommt die Erteilung eines Schengen-Visums in Betracht, § 6 Abs. 1 AufenthG. Befreit von der Visumpflicht für kurzfristige Aufenthalte sind diejenigen Staaten, die in einer durch EU-Verordnung festgestellten Liste aufgeführt sind, unter anderem Mexiko.⁴ Weder das Schengen-Visum noch die Befreiung von der Visumpflicht befreien jedoch vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels, wenn die Ausländer eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, § 17 Abs. 1 Aufenthaltsverordnung (AufenthVO).⁵

Für einen längerfristigen Aufenthalt ist ein nationales Visum erforderlich, wobei sich die Erteilung nach den Vorschriften für den im Inland angestrebten Aufenthaltstitel (z.B. die Aufenthaltserlaubnis) richtet, § 6 Abs. 3 Satz 2 AufenthG. Im Rahmen des vor der Einreise zu erteilenden nationalen Visums werden mithin diejenigen Voraussetzungen geprüft, die auch für die im Inland erteilten Aufenthaltstitel vorliegen müssen.

Soweit eine Tätigkeit als Pflegekraft auf Basis eines nationalen Visums erfolgen soll, müssten die besonderen Erteilungsvoraussetzungen des § 18 AufenthG vorliegen, der den Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit regelt. Setzt die Beschäftigung – wie hier – eine qualifizierte Berufsausbildung voraus (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Beschäftigungsverordnung - BeschV, Ausbildungsdauer mindestens zwei Jahre), muss die Beschäftigung in der jeweiligen Berufsgruppe durch Rechtsverordnung zugelassen worden sein, § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG. Hierzu regelt § 6 Abs. 2 BeschV, dass für Ausländerinnen und Ausländer, die ihre Berufsqualifikation im Ausland erworben haben, die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf erteilt werden kann,

„wenn die nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständige Stelle die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung festgestellt hat und

1. die betreffenden Personen von der Bundesagentur für Arbeit auf Grund einer Absprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren, die Auswahl und die Vermittlung vermittelt worden sind oder
2. die Bundesagentur für Arbeit für den entsprechenden Beruf oder die entsprechende Berufsgruppe differenziert nach regionalen Besonderheiten festgestellt hat,

4 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 539/2001 und Verordnung (EU) Nr. 2017/850.

5 Siehe aber zu den Ausnahmen, z.B. bei aus überwiegend aus religiösen Gründen Beschäftigten oder zur Dienstleistungserbringung vorübergehend entsandten Beschäftigten, § 17 Abs. 2 AufenthVO i.V.m. § 30 Nr. 2 und 3, § 14, § 21 BeschV.

dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist.“⁶

Vermittlungsabsprachen gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV gibt es im Rahmen des Projekts „Triple Win“ für Pflegefachkräfte aus den Philippinen, Bosnien-Herzegowina, Serbien, und Tunesien.⁷ Seit März 2018 gibt es ein weiteres Projekt der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) mit Unterstützung der mexikanischen Arbeitsverwaltung, in dessen Rahmen die ZAV ausgebildete Pflegekräfte aus Mexiko gezielt an Arbeitgeber aus der Altenpflege mit hohem Personalbedarf vermittelt.⁸

Ferner ermöglicht die Aufnahme zahlreicher Pflegeberufe in die sogenannte Positivliste nach § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, soweit die übrigen Voraussetzungen für die Zustimmungserteilung vorliegen (Anerkennung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation nach § 6 Abs. 2 BeschV und keine Beschäftigung zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 AufenthG).⁹

Darüber hinaus ist nach § 18 Abs. 5 AufenthG das Erfordernis eines konkreten Arbeitsplatzangebots sowie einer gegebenenfalls notwendigen Berufsausübungserlaubnis zu beachten. Auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG besteht kein Anspruch. Vielmehr findet eine Ermessensprüfung statt.¹⁰

Ergibt die Gleichwertigkeitsprüfung nach § 6 Abs. 2 BeschV noch Weiterbildungs- oder Praxisbedarf, kommt die Erteilung des Aufenthaltstitels gemäß § 17a AufenthG in Betracht. Danach kann einem Ausländer zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung einer Bildungsmaßnahme und einer sich daran anschließenden Prüfung für die Dauer von bis zu 18 Monaten erteilt werden.

Möglich ist insoweit die Ausübung einer Beschäftigung, deren Anforderungen in einem engen Zusammenhang mit den in der späteren Beschäftigung als Pflegekraft verlangten berufsfachlichen

6 Abweichend von diesen Vorgaben kann die Bundesagentur für Arbeit gemäß § 26 Abs. 1 BeschV die Zustimmung für jede Beschäftigung erteilen, wenn es um Staatsangehörige folgender Staaten geht: Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Monaco, Neuseeland, San Marino und USA. Gleiches gilt gemäß § 26 Abs. 2 BeschV in den Jahren 2016 bis einschließlich 2020 grundsätzlich für Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

7 Siehe dazu die Informationen der Bundesagentur für Arbeit, abrufbar unter: <https://www.triple-win-pflegekraefte.de/> (zuletzt abgerufen am: 14. November 2018); zur Vermittlung chinesischer Arbeitskräfte vgl. Bundestagsdrucksache 19/2455, S. 4.

8 Bundestagsdrucksache 19/5654, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Anwerbung ausländischer Pflegekräfte, S. 3 mit dem weiteren Hinweis, dass ferner im November 2018 in Brasilien ein Pilotprojekt der ZAV zur Rekrutierung qualifizierter Pflegekräfte anlaufen soll.

9 Bundesagentur für Arbeit, Positivliste - Zuwanderung in Ausbildungsberufe, August 2018, abrufbar unter: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba015465.pdf (zuletzt abgerufen am 19. November 2018).

10 *Sußmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 12. Auflage 2018, § 18 AufenthG, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 18, Punkt 18.2.0.

Kenntnissen stehen. Dies sind in der Regel Beschäftigungen als Pflegehelferin oder Pflegehelfer, wobei hier nach landesrechtlichen Regelungen eine Berufsausübungserlaubnis erforderlich sein kann.¹¹

3. Anerkennung der beruflichen Qualifikation

Durch das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz) vom 6. Dezember 2011¹² wurde im Zuständigkeitsbereich des Bundes ein allgemeiner Anspruch auf eine individuelle Prüfung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen mit inländischen Referenzqualifikationen geschaffen.¹³ Die Feststellung der Gleichwertigkeit der Auslandsqualifikation ist nach § 6 Abs. 2 Satz 1 BeschV vorgeschrieben (siehe oben unter 2.3.) und eine Voraussetzung dafür, dass der Beruf in Deutschland überhaupt ausgeübt werden kann. Das Anerkennungsgesetz umfasste als Artikelgesetz das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BFQG) und Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in verschiedenen bundesrechtlichen Berufsgesetzen und Verordnungen für reglementierte Berufe, wie etwa das Krankenpflegegesetz.¹⁴

Das Verfahren zur Anerkennung von Pflegeausbildungen ist bundesweit einheitlich durch das Krankenpflegegesetz sowie der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Berufe in der Krankenpflege und im Altenpflegegesetz sowie in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers geregelt.¹⁵ Ab 1. Januar 2020 wird das Anerkennungsverfahren für alle Pflegeberufe im Pflegeberufegesetz und in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung der Pflegeberufe geregelt.¹⁶

11 Bundestagsdrucksache 19/5654, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Anwerbung ausländischer Pflegekräfte, S. 7; Bundestagsdrucksache 19/2455, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu ausländischen Pflegekräften in Deutschland, S. 6; Bundesagentur für Arbeit, Ausländische Pflegekräfte für den deutschen Arbeitsmarkt - Wie die ZAV Ihnen bei der Suche und Einstellung helfen kann, abrufbar unter: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/miqw/~edisp/l6019022dstbai685070.pdf> (zuletzt abgerufen am 14. November 2018).

12 BGBl I 2011, S. 2515.

13 Bundestagsdrucksache 17/6260, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 22. Juni 2011, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, S. 1; Bundesministerium für Bildung und Forschung, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/de/erkennung-auslaendischer-berufsqualifikationen-1091.html> (zuletzt abgerufen am 14. November 2018).

14 Bundestagsdrucksache 19/5654, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Anwerbung ausländischer Pflegekräfte, S. 7.

15 Bundestagsdrucksache 19/5654, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Anwerbung ausländischer Pflegekräfte, S. 7.

16 Gesetz zur Reform der Pflegeberufe (Pflegeberufereformgesetz – PflBRefG) vom 17. Juli 2017 (BGBl I 2017, S. 2581).

4. Einschränkung bei der Anwerbung auf Grundlage der „WHO-Liste“

Nach dem Globalen Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für die Internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften soll eine Anwerbung aus den Ländern unterbunden werden, in denen selbst ein kritischer Personalmangel in diesen Berufen besteht. Die WHO hat einen solchen Personalmangel in 57 Ländern festgestellt.¹⁷ Unter anderem ist Indonesien dort aufgeführt. Dieser Globale Verhaltenskodex ist in § 38 BeschV umgesetzt. Nach § 38 BeschV darf die Anwerbung in Staaten und die Arbeitsvermittlung aus Staaten, die in der Anlage zur Beschäftigungsverordnung aufgeführt sind, für eine Beschäftigung in Gesundheits- und Pflegeberufen nur von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt werden. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich selbst dazu verpflichtet, von der nach § 38 BeschV vorgesehenen Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen.¹⁸ Die Anwerbung und private Arbeitsvermittlung von Gesundheitsfachkräften aus diesen Ländern nach Deutschland ist somit nicht möglich.¹⁹

5. Geplante gesetzliche Änderungen

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Fachkräftesicherung die zentrale Herausforderung ist, um Wohlstand und Sicherheit langfristig zu erhalten. Neben dem inländischen Fachkräftepotential sei es auch erforderlich, insbesondere bei der Gewinnung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten, erfolgreicher zu werden. Die Bundesregierung strebt daher weitere Verbesserungen im Rahmen eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes an, von denen auch Pflegefachkräfte aus Drittstaaten profitieren sollen. Dazu soll unter anderem die Möglichkeit der Einreise zum Zweck der Arbeitsuche auch für beruflich qualifizierte Arbeitskräfte dienen. In den von der Bundesregierung am 2. Oktober 2018 beschlossenen Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten wird ferner als Ziel genannt, in Zusammenarbeit mit den Bundesländern das Anerkennungsverfahren für alle Berufsabschlüsse fortzuentwickeln, durch Bündelung und Zentralisierung effizienter zu gestalten und unter Wahrung der Qualitätsstandards zu vereinfachen. Dazu werde die Einrichtung einer Clearingstelle angestrebt. In Zusammenarbeit mit der Wirtschaft wie auch den Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen plant die Bundesregierung zudem, eine bedarfsorientierte und gezielte Werbestrategie zur Gewinnung von Fachkräften mit Blick auf ausge-

17 Make it in Germany: Das Informationsportal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland, abrufbar unter: <https://www.make-it-in-germany.com/de/visum/quick-check-arbeiten/option-14/> (zuletzt abgerufen am 19. November 2018) – hier die »WHO-Liste«, abrufbar unter: <http://www.who.int/workforcealliance/countries/57crisiscountries.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. November 2018).

18 Bundestagsdrucksache 19/2455, Antwort der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage zu ausländischen Pflegekräften in Deutschland, S. 9.

19 Make it in Germany: Das Informationsportal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland, abrufbar unter: <https://www.make-it-in-germany.com/de/visum/quick-check-arbeiten/option-14/> (zuletzt abgerufen am 19. November 2018).

wählte Zielländer zu erarbeiten. Auch sollen die Verwaltungsverfahren im In- und Ausland effizienter und transparenter gestaltet werden.²⁰ Der entsprechende Referentenentwurf befindet sich Presseberichten zufolge zwischenzeitlich in der Ressortabstimmung.²¹

* * *

-
- 20 Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 2. Oktober 2018, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/eckpunktepapier-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am 19. November 2018); Bundestagsdrucksache 19/5654, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Anwerbung ausländischer Pflegekräfte, S. 2, 7.
- 21 Gesetzentwurf für Zuwanderung steht, Süddeutsche Zeitung vom 20. November 2018; Wirtschaft lobt geplantes Einwanderungsgesetz, Frankfurter Allgemeine vom 22. November 2018.