

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Westig, Michael Theurer,
Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/5274 –**

Anwerbung von ausländischen Pflegekräften

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Jahresdurchschnitt 2017 waren über 30 000 Stellen in der Pflege unbesetzt (www.tagesschau.de/inland/sofortprogramm-pflege-101.html). Der Entwurf des Pflegepersonalstärkungsgesetzes (PpSG) sieht die Schaffung und Finanzierung von 13 000 neuen Stellen vor, enthält aber kein Konzept zur Anwerbung oder Besetzung dieser Stellen.

Der akute Personalbedarf in der Pflege kann nicht allein durch das einheimische Arbeitskräftepotenzial gedeckt werden. Es bedarf auch qualifizierter Zuwanderung aus dem Ausland. Der Bundesminister für Gesundheit Jens Spahn hat sich jüngst ebenfalls für eine stärkere Anwerbung von ausländischen Pflegekräften ausgesprochen (www.handelsblatt.com/politik/deutschland/pflegenotstand-wie-jens-spahn-auslaendische-pfleger-anlocken-will/22757948.html).

In der Praxis dagegen klagen Personaldienstleister und Arbeitgeber in der Pflege über hohe Hürden bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen und langwierige Verfahrensdauern, die Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser bei der Anwerbung ausländischer Fachkräfte unnötig behindern.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Bundesregierung ist es ein wichtiges Anliegen, den überwiegenden Teil des Fachkräftebedarfs in der Pflege durch inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu decken. Mit dem in der letzten Legislaturperiode verabschiedeten Pflegeberufegesetz wurde die Grundlage für eine attraktivere, moderne Pflegeausbildung geschaffen. Weitere Maßnahmen werden in dieser Wahlperiode folgen. Diese sollen dazu beitragen, mehr Fachkräfte zu gewinnen und zu halten. Im Juli 2018 hat die Bundesregierung dazu die Konziertierte Aktion Pflege (KAP) gestartet, in der gemeinsam mit den relevanten Akteuren in der Pflege (Pflegeberufs- und Pflegeberufsausbildungsverbände, Verbände der Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser, die Kirchen, Pflege- und Krankenkassen, Betroffenenverbände, die Berufsgenossenschaft, die Bundesagentur für Arbeit sowie die Sozialpartner) in einem Dachgremium und fünf themenbezogenen Arbeitsgruppen unter

Einbeziehung weiterer Expertinnen und Experten innerhalb eines Jahres konkrete Maßnahmen und Empfehlungen zur Verbesserung des Arbeitsalltags und der Arbeitsbedingungen beruflich Pflegender entwickelt und ihre Umsetzung durch die jeweiligen Akteure verbindlich vereinbart werden sollen.

Pflegefachkräfte aus Drittstaaten mit einem anerkannten ausländischen Berufsabschluss haben bereits heute Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe 4 (Pflegerkräfte aus dem Ausland) der KAP sollen Vorschläge für weitere Maßnahmen entwickelt werden, wie ausländische Pflegekräfte verstärkt gewonnen und in der Pflege eingesetzt werden können. Dabei werden unter anderem förderliche und hinderliche Bedingungen für eine stärkere Zuwanderung von Fachkräften in die Pflege in Deutschland (u. a. Berufsanerkennung von formellen Qualifikationen, Visaerteilung) sowie existierende Projekte in den Blick genommen.

Weitere Verbesserungen, von denen auch Pflegefachkräfte aus Drittstaaten profitieren werden, strebt die Bundesregierung im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes an. Dazu zählt u. a. die Möglichkeit der Einreise zum Zweck der Arbeitssuche auch für beruflich qualifizierte Fachkräfte. 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 ausgewählte Zielländer zu erarbeiten. Die zahlreichen bereits bestehenden Initiativen können dabei wertvolle Hinweise geben.

1. Welche Länder hat die Bundesregierung zur Anwerbung von ausländischen Pflegekräften besonders im Blick?
2. Welche Programme werden von der Bundesregierung zur Anwerbung oder Ausbildung ausländischer Pflegekräfte gefördert, und wie hoch waren die jeweiligen Mittel?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Kernaufgabe der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist die Gewinnung, Beratung und Vermittlung von internationalen Fachkräften. Darunter fällt auch die Gewinnung von Pflegekräften aus Staaten der Europäischen Union (EU) sowie Drittstaaten.

Im Jahr 2013 hat die BA mit den nationalen Arbeitsverwaltungen von Bosnien-Herzegowina, Serbien, Philippinen und Tunesien bilaterale Vermittlungsabsprachen geschlossen. Im Rahmen dieser Vermittlungsabsprachen werden seit fünf Jahren über das Programm Triple Win, einer Arbeitsgemeinschaft der ZAV und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), qualifizierte ausländische Pflegekräfte bundesweit an deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber der Kranken- und Altenpflege vermittelt und bei der Integration in Deutschland begleitet.

Auf Grundlage einer Vermittlungsabsprache zwischen der ZAV und der China International Contractors Association wurde von 2013 bis 2017 außerdem ein Projekt zur Vermittlung chinesischer Pflegekräfte durchgeführt. Partner in diesem Projekt waren neben der ZAV der Arbeitgeberverband Pflege und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

Im März 2018 wurde von der ZAV ein weiteres Projekt mit Unterstützung der mexikanischen Arbeitsverwaltung begonnen, in dessen Rahmen die ZAV ausgebildete Pflegekräfte aus Mexiko gezielt an Arbeitgeber aus der Altenpflege mit hohem Personalbedarf vermittelt. In Brasilien soll im November 2018 ein Pilotprojekt der ZAV zur Rekrutierung qualifizierter Pflegekräfte anlaufen.

Die BA sieht darüber hinaus innereuropäische Rekrutierungspotenziale in der Gesundheits- und Krankenpflege in Italien und Spanien sowie in der Altenpflege in den Ländern Italien, Kroatien, Slowakei, Spanien, Bulgarien und Portugal. Die ZAV hat bei ihren Rekrutierungsaktivitäten aufgrund des vorhandenen Potenzials an qualifizierten Pflegekräften die Drittstaaten Bosnien-Herzegowina, Serbien, Philippinen und Tunesien besonders im Blick.

Die Aktivitäten der ZAV werden aus Mitteln der Arbeitsförderung ohne Beteiligung des Bundes finanziert. Teilweise leisten die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einen finanziellen Beitrag.

Mit Modellprojekten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Ausbildung junger Menschen aus Vietnam zu Pflegekräften wird deutschen Pflegeeinrichtungen ein Weg aufgezeigt, in Zukunft möglichst autonom eigene Kooperationen mit vietnamesischen Partnereinrichtungen einzugehen. In der Altenpflege wurde ein Pilot-Modellvorhaben von 2012 bis 2016 erfolgreich durchgeführt, das inzwischen von der Pflegebranche eigenständig in Nachfolgeprojekten mit Erfolg umgesetzt wird. Ein Folgeprojekt in der Krankenpflege läuft von 2016 bis 2019. Für das Pilot-Modellvorhaben in der Altenpflege wurden für die Vorarbeiten und Umsetzung in Vietnam – einschließlich des Sprachkurses durch das Goethe-Institut – und die Begleitung in Deutschland 1,99 Mio. Euro veranschlagt. Mit der Umsetzung des Vorhabens wurde die GIZ beauftragt.

Mit dem Portal „www.make-it-in-germany.com“ informiert die Bundesregierung Fachkräfte aus dem Ausland über das Arbeiten und Leben in Deutschland – auch in den Bereichen Pflege, Medizin und Gesundheit. Das Portal www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de des Bundesinstituts für Berufsbildung stellt die zentralen Informationen zur Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen in elf Sprachen zur Verfügung.

Das Sonderprogramm zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“ verfolgt seit dem Jahr 2013 das Ziel, einen Beitrag zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit in Europa und zur Fachkräftesicherung in Deutschland zu leisten. Durch eine gezielte Förderung sollen junge EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Alter zwischen 18 und 27 Jahren in die Lage versetzt werden, außerhalb ihrer Herkunftsländer in Deutschland eine betriebliche Berufsausbildung erfolgreich abzuschließen. Mit diesem Programm werden auch Berufsausbildungen in der Alten- und Krankenpflege gefördert. Der letzte Ausbildungsjahrgang startete im Jahr 2016. Mit Abschluss dieses Ausbildungsjahrgangs läuft das Sonderprogramm aus. Eine gesonderte Ausweisung der Fördermittel hinsichtlich der Berufsausbildungen im Pflegebereich ist nicht möglich.

3. Wie viele Pflegekräfte konnten mit diesen Programmen nach Kenntnis der Bundesregierung angeworben werden, und wie hat sich diese Zahl seit 2014 entwickelt?

Im Sonderprogramm MobiPro-EU haben mehr als 600 Teilnehmende eine Berufsausbildung in der Alten- und Krankenpflege begonnen. Aktuell befinden sich noch 169 Teilnehmende in der Ausbildung. 94 Teilnehmende konnten bislang ihre Ausbildung erfolgreich abschließen.

Im Übrigen wurden ausländische Pflegekräfte durch Projekte, die die ZAV eigenständig bzw. in Kooperation mit anderen Akteuren durchführt, angeworben: Im Programm Triple Win wurden seit Projektbeginn im Jahr 2013 bis zum 12. Oktober 2018 insg. 2 385 Pflegekräfte aus den vier Kooperationsländern Bosnien-Herzegowina, Serbien, Philippinen und Tunesien nach Deutschland vermittelt. Davon sind bereits 1 618 Pflegekräfte nach Deutschland eingereist, um hier ihre Arbeit aufzunehmen. Die übrigen Personen nehmen noch an Sprachkursen im Herkunftsland teil. Mit dem im Jahr 2017 beendeten Projekt mit China konnten 39 Pflegekräfte für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden. Aus Mexiko hat die ZAV in diesem Jahr im Rahmen einer Pilotierung 85 qualifizierte Pflegekräfte an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vermittelt.

In den Modellprojekten zur Ausbildung von Fachkräften in der Altenpflege und in der Krankenpflege, die jeweils in zwei Durchgängen durchgeführt wurden, war das Ziel, pro Durchgang 125 Teilnehmende für die Sprachausbildung in Vietnam zu gewinnen, die nach deren erfolgreichem Abschluss eine Ausbildung zur Fachkraft in Deutschland beginnen.

4. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie lange die angeworbenen Pflegekräfte im Pflegeberuf verblieben, bzw. wie hoch die Abbruchquote in den jeweiligen Programmen ist?

Wenn ja, welche?

Die BA beendet in der Regel ihre Bewerberbetreuung, wenn die Anerkennung abgeschlossen und die Person eine Arbeit als Fachkraft aufgenommen hat. Eine Abbruchquote kann daher in der Regel für die Programme zur Anwerbung von ausländischen Pflegekräften, die von der BA initiiert werden, nicht angegeben werden. Soweit bekannt, arbeiten von den 94 MobiPro-EU-Teilnehmenden, die ihre Pflegeausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, 63 Personen als Fachkraft in Deutschland.

Im Modellvorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie „Altenpflegeausbildung“ in Vietnam gab es keinen Abbruch der Ausbildung. Darüber hinaus werden Kenntnisse (auch aus dem Modellvorhaben Krankenpflegeausbildung) erst im Rahmen einer Evaluation erlangt werden. Diese soll im kommenden Jahr beginnen und die Modellvorhaben Altenpflege und Krankenpflege umfassen.

5. Sind weitere staatliche Anwerbeprogramme oder -initiativen geplant?

Die ZAV bereitet derzeit eine Ausweitung der Aktivitäten in den bestehenden Kooperationsländern vor. Daneben wird in Absprache mit in- und ausländischen Partnern geprüft, ob weitere Länder in die bestehenden Programme aufgenommen werden können. Auch sind seitens der ZAV Aktivitäten in weiteren EU-Staaten geplant.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

6. Welche weiteren Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Anwerbung ausländischer Pflegekräfte zu intensivieren und zu fördern?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

7. Falls staatliche Programme und Initiativen geplant sind, wie will die Bundesregierung eine bedarfsgerechte Verteilung der angeworbenen Pflegekräfte auf die Pflegeeinrichtungen gewährleisten?

Die BA rekrutiert grundsätzlich ausgehend von den ihr gemeldeten offenen Stellen und geht daher davon aus, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei entsprechend hohem Bedarf an Fachkräften die BA in die Stellenbesetzung einschalten. Im Rahmen des von ZAV/GIZ durchgeführten Programms Triple Win erfolgt eine bedarfsgerechte Vermittlung auf Anfrage der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

8. Plant die Bundesregierung Initiativen zu grenzüberschreitenden Kooperationsvereinbarungen in der Pflegeausbildung, etwa mit Nachbarländern oder ausländischen Ausbildungsstätten?

Im Rahmen der KAP prüft die Bundesregierung, wie zukünftig verstärkt eine Pflegeausbildung mit integriertem Deutschspracherwerb im Ausland erfolgen kann und welche Möglichkeiten die Bundesregierung hat, entsprechende Ansätze zu befördern.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle Struktur und Dauer der Anerkennungsverfahren von Pflegeausbildungen aus dem Ausland (bitte differenziert nach EU- und Nicht-EU-Ausland beantworten)?

Nach der amtlichen Statistik 2017 liegt die Dauer der Anerkennungsverfahren in der Pflegeausbildung für EU-Abschlüsse mit gut zwei Monaten im Durchschnitt deutlich unter der gesetzlich vorgegebenen Vier-Monats-Frist. Auch im Bereich der Abschlüsse aus dem Nicht-EU-Ausland liegt die durchschnittliche Verfahrensdauer mit rund drei Monaten im gesetzlichen Rahmen. Die Statistik erfasst dabei den Zeitraum ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen. Zeitlich nicht erfasst wird dadurch eine mögliche Vorbefassung in den zuständigen Stellen. Zur Struktur der Anerkennungsverfahren wird auf die Antwort zu den Fragen 12 und 14 verwiesen.

10. Welche Anforderungen, Unterlagen und Nachweise sind aktuell zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis für ausländische Pflegekräfte notwendig (bitte differenziert nach EU- und Nicht-EU-Ausland beantworten)?

Um eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen zu können, benötigen ausländische Pflegefachkräfte aus Drittstaaten einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung. Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Beschäftigung sind die aufenthaltsrechtlichen und die beschäftigungsrechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Im Einzelnen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/2455 verwiesen.

Für Pflegekräfte aus Drittstaaten mit als gleichwertig anerkannter Qualifikation kann ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung nur mit Zustimmung der BA erteilt werden (§ 6 der Beschäftigungsverordnung). Die Zustimmung wird in einem behördeninternen Verfahren durch die zuständige Auslandsvertretung bzw. Ausländerbehörde eingeholt. Die Erteilung einer darüber hinausgehenden separaten Arbeitserlaubnis ist nicht vorgesehen.

Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Beschäftigung sind im Einzelnen durch begründende Unterlagen nachzuweisen. Dazu gehören insbesondere der Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzangebotes sowie einer Berufsausübungserlaubnis, soweit diese erforderlich ist. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, bei denen eine ausländische Arbeitskraft beschäftigt werden soll, die dafür eine Zustimmung der BA benötigt, haben der BA u. a. Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen. Dafür steht Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern das Formular „Stellenbeschreibung“ der BA im Internet zur Verfügung.

Pflegefachkräfte aus EU-Mitgliedstaaten haben im Rahmen der Freizügigkeit uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Für die Ausübung von reglementierten Berufen ist jedoch eine Berufsausübungserlaubnis erforderlich.

11. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die durchschnittlichen Kosten, die ein Antragsteller im Anerkennungsverfahren selbst tragen muss?

Die Gesamtkosten eines Anerkennungsverfahrens setzen sich aus den Verfahrensgebühren der zuständigen Stelle sowie weiteren (möglichen) Teilkosten zusammen, zum Beispiel Übersetzungen, Beglaubigungen und unter Umständen notwendige Qualifizierungsmaßnahmen, wenn nicht sofort eine volle Gleichwertigkeit beschieden werden kann. Der Bundesregierung liegen keine repräsentativen Daten zu der durchschnittlichen Kostenhöhe für ein Anerkennungsverfahren vor. Ausgehend von stichprobenartigen Auswertungen kann in Musterfällen von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und Gesundheits- und Krankenpflegern die Verfahrensgebühr rund 250 Euro betragen. Hinzu kommen können je nach Einzelfall Übersetzungskosten im Umfang von rund 300 bis 750 Euro.

Die Höhe der Kosten, die die Antragstellenden selbst tragen müssen, hängt wiederum davon ab, ob ein Förderangebot in Anspruch genommen werden kann. So werden durch den Anerkennungszuschuss des Bundes beispielsweise Personen mit niedrigem Einkommen mit bis zu 600 Euro gefördert, wenn keine anderweitige Unterstützungsmöglichkeit zur Verfügung steht. Darüber hinaus werden im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ Qualifizierungsmaßnahmen für die Zielgruppe kostenfrei angeboten.

12. Hält die Bundesregierung bundesweit einheitliche Verfahren, Standards und/oder eine zentrale Stelle zur Anerkennung von Pflegeausbildungen für notwendig?
14. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Anerkennungsverfahren zu beschleunigen und zu entbürokratisieren?

Die Fragen 12 und 14 werden aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Verfahren zur Anerkennung von Pflegeausbildungen ist bereits bundesweit einheitlich geregelt, hier im Krankenpflegegesetz sowie in 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. Ab 1. Januar 2020 wird das Anerkennungsverfahren für alle Pflegeberufe im Pflegeberufegesetz und in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe geregelt. Der Vollzug des bundesgesetzlich geregelten Verfahrens liegt nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung bei den Ländern. Die bundesgesetzlichen Regelungen ermöglichen es den Ländern, die Zuständigkeiten für die Anerkennungsverfahren zu bündeln oder auch eine zentrale Stelle einzurichten. Ein wichtiger Schritt zur Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren in den Gesundheitsberufen ist die Einrichtung der zentralen Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen. Mit dieser Bündelung von Kompetenzen in einer länderübergreifenden Gutachtenstelle wird die seit langem notwendige Vereinheitlichung der Gleichwertigkeitsprüfung der Berufsqualifikation im Bereich der Gesundheitsberufe vorangetrieben.

In den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, die am 2. Oktober 2018 von der Bundesregierung beschlossen wurden, wird als Ziel genannt, in Zusammenarbeit mit den Ländern das Anerkennungssystem für alle Berufsabschlüsse fortzuentwickeln, durch Bündelung und Zentralisierung effizienter zu gestalten und unter Wahrung der Qualitätsstandards zu vereinfachen. Dazu wird die Einrichtung einer Clearingstelle Anerkennung angestrebt, die Fachkräfte aus dem Ausland durch das Anerkennungsverfahren begleiten und die zuständigen Stellen unterstützen soll.

13. Aus welchem Grund wurde die Praxis der Visavergabe in diesem Jahr dahingehend verändert, dass eine Einreise und die Aufnahme einer Assistenz-tätigkeit während des laufenden Anerkennungsverfahrens auf Gleichwertigkeit der Berufsausbildung nicht mehr möglich sind?

Im Rahmen eines Aufenthaltes nach § 17a des Aufenthaltsgesetzes kann eine ausländische Pflegekraft während der Durchführung von Anpassungsmaßnahmen zur Anerkennung ihrer ausländischen Berufsqualifikationen eine Beschäftigung ausüben, deren Anforderungen in einem engen Zusammenhang mit den in der späteren Beschäftigung als Pflegefachkraft verlangten berufsfachlichen Kenntnissen stehen. In der Regel sind dies Beschäftigungen als Pflegehelferinnen und Pflegehelfer. Für die Ausübung dieser Beschäftigungen kann eine Berufsausübungserlaubnis der zuständigen Stelle erforderlich sein, wenn dies in landesrechtlichen Bestimmungen geregelt ist. Eine Änderung der diesbezüglichen Praxis der Visavergabe ist der Bundesregierung nicht bekannt.

15. Bis wann plant die Bundesregierung, das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die sog. 3+2-Regelung zur Ermöglichung einer Ausbildung mit anschließender Arbeitserlaubnis auch auf die einjährige Altenpflegehelferausbildung auszudehnen, umgesetzt zu haben?

Die Bundesregierung wird das Vorhaben zeitnah umsetzen.

