



Zeit Vermittlung Integrationsmanagement
Aspekte Fachkompetenz Welcome Center
System Spracherwerb
Detail Akteure Vielfalt
Einreise Berufspraxis Ausländerbehörde
Vorbild Vernetzung Teilhabe
Familie Beratung Motivation
Berufe Lösungen sozial Ziele
Wissen Weiterbildung Land
Bildungsangebote Bedarfe Beratungsstellen

Regionale Bestandsaufnahme Fachkräfteeinwanderung in Rheinland-Pfalz

Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“

Ein Zwischenstand aus dem IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz

Dr. Ilka Sommer

Impressum

Herausgeber:

ism Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V.,
Koordination des IQ Netzwerkes Rheinland-Pfalz



Augustinerstraße 64-66
D-55116 Mainz

Tel.: +49 (0) 6131/906 18 10
Fax: +49 (0) 6131/906 18 50

iq-rheinland-pfalz@ism-mainz.de
www.iq-rlp.de

Autorin:

Dr. Ilka Sommer, www.ilkasommer.de

Redaktion:

Ulrike Pingel, Dr. Eva Stauf, Claudia Vortmann

Layout und Grafiken:

Simone Hill, videa-green.de

Aus Gründen der Nachhaltigkeit wird die Studie als pdf veröffentlicht - es gibt keine Druckauflage.

Die „Regionale Bestandsaufnahme Fachkräfteeinwanderung in Rheinland-Pfalz“ ist in einer Kurz- und einer Langversion online abrufbar unter iq-rlp.de/publikationen.

Mainz, Juli 2022

Wenn Sie aus dieser Publikation zitieren wollen, dann bitte mit genauer Angabe des Herausgebers, des Titels und des Stands der Veröffentlichung. Bitte senden Sie zusätzlich ein Belegexemplar an den Herausgeber.

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert.



In Kooperation mit:



Inhalt

Regionale Bestandsaufnahme Fachkräfteeinwanderung in Rheinland-Pfalz Ein Zwischenstand aus dem IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz

Vorwort	4
Zusammenfassung	6
Abkürzungen	8
1. Ziel der Studie und methodisches Vorgehen	10
2. Bundesweiter Umsetzungsstand des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes	11
Wesentliche Neuerungen	11
Visa-Statistik seit Inkrafttreten des FEG	12
Aus der angewandten Forschung und Politikberatung	13
Aus der Praxis	15
Aus dem Bundestag	16
Anfragen der Bundestagsfraktion der FDP	16
Anfragen der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	16
Anfragen der Bundestagsfraktion DIE LINKE	17
Publikationen aus der Fachberatung des IQ Netzwerks	17
Für die Beratungspraxis	17
Für die Fachdiskussion	17
3. Bewertung und Ausblick	18
4. Strukturen der Fachkräfteeinwanderung nach Rheinland-Pfalz	20
Zentrale Akteur*innen und Strategien auf der Landesebene in Rheinland-Pfalz	21
Bundesebene	22
EU und Europäische Ebene	24
Internationale Ebene (Drittstaaten)	24
5. Erfahrungen und Einschätzungen zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz aus dem IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz	25
Die Perspektive der Gesundheitsfachberufe	25
Die Perspektive der akademischen Heilberufe	31
Die Perspektive der Handwerksberufe	33
Die Perspektive der IHK-Berufe	39
Die Perspektive der MINT-Berufe	42
Die Perspektive der pädagogischen Berufe	45
Die Perspektive der IQ Koordination des Landesnetzwerks Rheinland-Pfalz	48
Kooperationen im Rahmen der Fachkräfteeinwanderung	50
6. Schlussfolgerungen mit Handlungsempfehlungen	52
7. Literatur	60

Sehr geehrte*r Leser*in,

die Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nach zwei Jahren seines Inkrafttretens zu beleuchten und anhand der Verfahren und IQ Unterstützungsstrukturen in Rheinland-Pfalz zu untersuchen, ist Ziel der vorliegenden wissenschaftlichen Studie. Im Herbst 2021 hat die Koordination des IQ Landesnetzwerkes Rheinland-Pfalz beim ism Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. die Studie in Auftrag gegeben. Wir konnten Dr. Ilka Sommer* aus Berlin gewinnen, sich aus ihrer Außenperspektive – also ohne „IQ Brille“ – einen tieferen Einblick zu verschaffen, eine Bewertung vorzunehmen und Empfehlungen auszusprechen.

Wir freuen uns, Ihnen das Ergebnis der Recherchen mit dieser Publikation zu präsentieren. Bitte fühlen Sie sich eingeladen, die Studieninhalte kritisch zur Kenntnis zu nehmen und mit uns in Dialog und Diskussion zur Weiterentwicklung des Feldes zu treten.

Bevor Sie sich in die Inhalte vertiefen, erlauben Sie uns noch ein paar Worte der Wertschätzung und zur Einordnung der Studie in die aktuelle politische Lage.

Ein besonderes Anliegen ist es uns, ganz herzlich Danke zu sagen an alle, die zu dieser Studie beigetragen haben, die uns ihre Zeit geschenkt und in Gesprächen mit Dr. Ilka Sommer einen offenen Einblick in ihre Arbeit gewährt haben. Dieser Dank gilt unseren Partner*innen in Landesministerien und Arbeitsverwaltung ebenso wie allen Kolleg*innen aus den IQ Services und den Beratungsstellen. Ein Dank gebührt auch Dr. Ilka Sommer, die sich innerhalb eines ehrgeizigen Zeitrahmens geduldig und hochmotiviert in eine hochkomplexe Materie mit einer Fülle von beteiligten Akteuren eingearbeitet, diese kompakt dargestellt und pointierte Empfehlungen formuliert hat.

Zwischen der Beauftragung der Studie und ihrer Veröffentlichung liegen gut sechs Monate, in denen so viel passiert ist, dass es für Jahre reichen würde. In diese Zeit fiel der Wechsel der Bundesregierung von der Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel zur jetzigen Ampelkoalition mit Bundeskanzler Olaf Scholz. Erwartungsgemäß haben sich die Koalitionspartner auf eine Modernisierung des Aufenthaltsrechts verständigt, welches die Stärkung der Zuwanderung internationaler Fach- und Arbeitskräfte vorsieht.

Bislang ist die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation nach den bestehenden Regelungen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz das Nadelöhr für die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland. Es stellt sich auch in dieser Studie die Frage, ob dies im internationalen „Wettbewerb um die besten Köpfe“ (und Hände) zeitgemäß und zielführend ist. Laut Koalitionsvertrag sollen die entsprechenden Verfahren zur Anerkennung und zur Fachkräfteeinwanderung vereinfacht und verkürzt werden. Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Auf den folgenden Seiten werden Sie einen anschaulichen Eindruck von der dringenden Notwendigkeit zur Umsetzung dieser Absicht erhalten. Darüber hinaus soll nach Vereinbarungen der Koalitionspartner das neue Instrument der Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems weitere Möglichkeiten der Einwanderung eröffnen. Hier sehen wir gute Chancen, dass sich bisher verschlossene Türen nach Deutschland öffnen können. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass durch zusätzlich eingeführte Instrumente oder spezielle Regelungen für bestimmte Personengruppen die Komplexität nur noch weiter angereichert wird und entgegen der guten Absicht die Unübersichtlichkeit für Unternehmen und Fachkräfte noch zunimmt.

Wir verfolgen also weiterhin gespannt die Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich Arbeitsmigration und werden uns wo möglich in die politische Debatte einbringen.

Das ungleich einschneidendere Ereignis der zurückliegenden Monate ist zweifellos der Krieg Russlands in der Ukraine. Wir erleben hierzulande eine in jeglicher Hinsicht und auf allen Ebenen beeindruckende Bereitschaft, die vor diesem

* <http://www.ilkasommer.de/>

Angriffskrieg flüchtenden Menschen willkommen zu heißen und ihnen so schnell und reibungslos wie möglich den Weg in die bundesrepublikanische Gesellschaft zu ebnet. Dabei werden wie durch ein Brennglas diejenigen Hürden und Stolpersteine auf dem Weg in den Arbeitsmarkt sichtbar, die teilweise auch hier in der Studie thematisiert werden.

Dazu gehört insbesondere die Anerkennung der mitgebrachten Berufsqualifikation als Voraussetzung zur Einmündung in den Arbeitsmarkt bei reglementierten Berufen wie beispielsweise Erzieher*in oder Lehrer*in. In kurzer Zeit wurden und werden Lösungen gefunden, um diese Hürden für ukrainische Geflüchtete zu verringern oder ganz zu beseitigen, sei es durch Ausnahmeregelungen, zeitlich befristete Maßnahmen oder Verwaltungsvereinfachungen durch weniger strenge Anforderungen an vorzulegende Dokumente.

Im Zusammenhang mit den Folgen des Ukrainekriegs von Chancen zu sprechen, mag zynisch klingen. Wir denken jedoch, dass im Umgang mit der aktuellen Situation der im Koalitionsvertrag angekündigte „Paradigmenwechsel“ hin zu einer Migrations- und Integrationspolitik, die „einem modernen Einwanderungsland gerecht wird“, befördert werden kann. Viele pragmatische Lösungen, die zur Unterstützung der aus der ukrainischen Geflüchteten gefunden und angewendet werden, zeigen schon, was möglich ist.

Wir sind zuversichtlich, dass einige von den Widerständen und Schwierigkeiten, die im Rahmen unserer Studie benannt werden, bald Geschichte sein und Einwanderungswillige aus allen Ländern außerhalb der Europäischen Union von erleichterten Regelungen profitieren könnten.

Auch das Förderprogramm IQ wird dazu weitere Beiträge leisten. Wie es genau in Rheinland-Pfalz aussehen wird, muss sich noch entwickeln, denn während wir dieses Vorwort schreiben, erwarten wir die Veröffentlichung der neuen IQ Förderrichtlinie ab 2023 durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Mündlichen Ankündigungen des Ministeriums entnehmen wir, dass größere Veränderungen geplant sind, die sich insbesondere auf die Arbeit der in der Studie interviewten IQ Berater*innen und gleichzeitig auch auf die landesweite und flächendeckende Aufstellung als IQ Landesnetzwerk auswirken wird. Derzeit ist offen, in welcher Gestalt und in welchem Umfang die Beratungsleistungen für Unternehmen und für die Fachkräfte selbst, fortgesetzt werden.

Gerade in dieser Zeit der Neuorientierung, Weiterentwicklung und Neuaufstellung, die der Förderung als Projekt immanent ist, stellen wir fest, dass das IQ Landesnetzwerk Rheinland-Pfalz über die Jahre der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Partner*innen auf Landesebene und den Projektträgern ein stabiles, engmaschig gewobenes und belastbares Netz geworden ist.

Wir sind guter Dinge, so in der bestmöglichen Ausgangsposition für künftige IQ Aufgaben zu sein. Eine gelingende Kooperation zwischen den verschiedenen Akteur*innen ist unerlässlich, um Arbeitgeber*innen und internationale Fachkräfte gut durch den komplexen Prozess der Einwanderung und des Heimischwerdens in Rheinland-Pfalz zu begleiten. Denn letztlich geht es darum: Den Weg zu bereiten, dass Arbeitgeber*innen und Belegschaft ein gutes Team mit ihren neuen Kolleg*innen bilden. Und dass die Menschen, die kommen, schon bald dazugehören und bleiben wollen.

Ulrike Pingel, Dr. Ralf Sängler, Dr. Eva Stauf und Claudia Vortmann
IQ Koordination des Landesnetzwerks Rheinland-Pfalz

Zusammenfassung

Vorbildliche Aspekte in der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG)

- Die Einrichtung der Zentralen Ausländerbehörde in Rheinland-Pfalz hat die Organisation der Verfahren optimiert und die Zusammenarbeit der Akteure gestärkt.
- In den Gesundheitsberufen ist eine vorbildliche Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz aufgebaut worden, u.a. durch Kooperationsvereinbarungen zwischen IQ/ism und den Zuständigen Stellen sowie Vernetzung mit Regionaldirektion, Einrichtungen und Schulen.
- Die FEG-Verfahren in den Handwerksberufen profitieren von der langjährigen Expertise und Zusammenarbeit mit der Handwerkskammer Koblenz und ihrer zentralen Rolle für die Beratung zur Anerkennung und Einwanderung in Rheinland-Pfalz.
- Die drei IQ Servicestellen für MINT-, Handwerks- und Gesundheitsbetriebe bieten Arbeitgeber*innen in RLP kompetente Beratung zu Themen der Fachkräfteeinwanderung.

Strukturelle Hemmnisse und Empfehlungen

1. Strategische Investitionen:

- Kleinen und mittleren Unternehmen fehlen zur Anwerbung, Qualifizierung und Integration von internationalen Fachkräften finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen.
- Eine Einwanderungsstrategie für Rheinland-Pfalz muss daher mehr sein als Marketing, hehre Absichten und Einzelprojekte. Sie sollte eine Investitionsstrategie sein, die Zielsetzungen und Bedarfe priorisiert, Ressourcen bereitstellt und nachhaltige Finanzierungskonzepte zur Unterstützung der KMU entwickelt.

2. Organisation & Kooperation:

- Eine hohe Vielfalt der Zuständigkeiten, Akteure und Ebenen in der Struktur der involvierten Behörden und Kammern ebenso wie in der Beratungslandschaft verhindert weiterhin Transparenz und Service „aus einem Guss“.
- Anzustreben ist eine Bündelung je Branche mit Kooperationsvereinbarungen nach Vorbild der Gesundheitsberufe. Die Anlaufstellen für Betriebe und Fachkräfte sollten dieselben sein, um der gemeinsamen Zielsetzung Rechnung zu tragen und Synergien zu nutzen.

3. Branchenspezifische Kernpunkte:

- In allen Branchen, insbesondere in der stark nachgefragten Pflege, müssen die internationale Ethik-Standards der Rekrutierung umgesetzt werden.
- Die „Gleichwertigkeitsprüfung“ sollte möglichst bald nach dem Referenzberuf Pflegefachkraft (Pflegeberufegesetz) erfolgen.
- Die Erhöhung der Attraktivität der Altenpflege sollte hohe Priorität haben, u.a. um Abwerbungen von Kliniken im laufenden Verfahren zu reduzieren.
- Internationalen Anwärter*innen auf schulische Gesundheitsberufe fehlt die Unterstützung zur Sicherung des Lebensunterhalts während einer schulischen Anpassungsqualifizierung.
- Die vier Handwerkskammern in RLP sollten in der Beratung und Durchführung von Qualifikationsanalysen in gleichem Umfang aktiv werden.
- Eine Person gilt im Sinne des FEG als Fachkraft, wenn sie eine formale, in Deutschland anerkannte Berufsqualifikation besitzt. Dies erscheint aufgrund der in anderen Ländern unterschiedlich organisierten Bildungssysteme nicht zielführend.

- Einreisen zwecks Kompetenzfeststellungsverfahren sollte das FEG möglich machen, und ein Verfahren nach §14 BQFG sollte auch ohne formale Ausbildung offenstehen. Dazu braucht es bundespolitische Gesetzesänderungen.
- Die Zentrale Ausländerbehörde sollte eine institutionalisierte Kooperation mit der Anerkennungsbehörde IHK FOSA in Nürnberg eingehen. Zur Vorbereitung vollständiger Antragsunterlagen für die Behörde braucht es Abstimmung und einen „direkten Draht“.
- Die operative Schnittstelle zwischen Welcome Centern und IQ Beratungsstellen sollte im Sinne der Einwanderung in IHK-Berufe ausgebaut werden.
- Internationalen MINT-Akademiker*innen fehlen häufig spezifische fachliche und fachsprachliche Weiterbildungen, um bildungsadäquat in den deutschen Arbeitsmarkt einmünden zu können. Online-Bildungsangebote können eine individuelle, berufsbegleitende und familienfreundliche Lösung sein.
- Das Matching zwischen Betrieben und internationalen Fachkräften stellt gerade im MINT-Bereich eine Herausforderung für KMU dar. Algorithmen und Suchmaschinen können ein fachkundiges Angebot an individueller Beratungs- und Vermittlungsarbeit nicht ersetzen.
- In den reglementierten pädagogischen Berufen sollte das Land Hemmnisse für die Anerkennung nach dem Vorbild anderer Bundesländer ausräumen (wie die Anerkennung von Lehrkräften mit nur einem statt zwei Unterrichtsfächern).
- Darüber hinaus sollten die Zugangshürden für pädagogische Ausgleichsmaßnahmen gesenkt werden und mehr Angebote an Brückenqualifizierungen geschaffen werden, die den Einstieg in eine alternative Erwerbstätigkeit erleichtern, wenn eine Anerkennung im reglementierten Bereich nicht möglich ist.

4. Transformative Perspektiven und Haltungen:

- Fachkräfte sollten in sozialen Zusammenhängen (Familie, Freunde, Netzwerke etc.) gesehen werden, da diese Motivation, Wanderung und Verbleib beeinflussen.
- Wissen und Können sollten nicht als rein formaler Bildungsinput betrachtet werden. Sprach- und Fachkompetenz wird mit der Zeit auch durch Berufspraxis erworben.
- Die hohen Anforderungen an die Qualifikation (Übereinstimmung mit deutschem System, Ausgleichsmaßnahmen, Spracherwerb) und an den finanziellen Hintergrund (Rücklagen für Lebensunterhalt) stellen ein mehrfaches Nadelöhr dar, das es zu vergrößern gilt.
- Es wird empfohlen sachgerechte Hürden (wie Nachweis von Kompetenz) von nicht sachgerechten Hürden (wie Bürokratietoleranz und Bürokratiekonformität) zu unterscheiden. Letztere Hürden zu senken bedeutet nicht die fachliche Qualität zu senken.
- Selbstanmaßende Ausdrücke („Gleichwertigkeitsprüfung“, „Anpassungsqualifizierung“, „Ausgleichsmaßnahme“ etc.) sollten aus Gesetzen und Sprachgebrauch gestrichen werden.
- Das Ziel „Integrationsmanagement“ sollte durch „nachhaltige Teilhabe“ ersetzt und von betrieblichen, wie auch außerbetrieblichen Akteuren vorangebracht werden.
- Strukturelle Hürden des Verfahrens im Detail lassen sich durch einen Nachvollzug der Perspektive der Fachkräfte häufig identifizieren und entsprechend anpassen.
- Gefördert werden sollte ein reflexives Interesse daran, die Verfahren stetig zu verbessern, unsachgemäße Hürden zu erkennen und in Recht und Verwaltungspraxis nachzusteuern.

Abkürzungen

- **A**
 - AA** Auswärtiges Amt
 - ADD** Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
 - anabin** Datenbank „Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise“
 - AufenthG** Aufenthaltsgesetz
 - AZAV** Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung

- **B**
 - BA** Bundesagentur für Arbeit
 - BAMF** Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
 - BeschV** Beschäftigungsverordnung
 - BFV** Beschleunigtes Fachkräfteverfahren
 - BIBB** Bundesinstitut für Berufsbildung
 - BMAS** Bundesministerium für Arbeit und Soziales
 - BMBF** Bundesministerium für Bildung und Forschung

 - BMI** Bundesministerium des Innern und für Heimat

 - BMWK** Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

 - BQFG** Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
 - BT** Bundestag

- **C**
 - CJD** Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands

- **D**
 - DeuFöV** Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung
 - DIHK** Deutscher Industrie- und Handelskammertag
 - DIW** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

- **E**
 - EQUAL** Institut für Entwicklung durch Qualifizierung, Hochschule Kaiserslautern
 - ESF** Europäischer Sozialfonds
 - EU** Europäische Union
 - EWR** Europäischer Wirtschaftsraum

- **F**
 - FaMed** Fachsprachenprüfung Medizin
 - FEG** Fachkräfteeinwanderungsgesetz

- **G**
 - GIZ** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

- **H**
 - HabiZu** Rekrutierungs-Pilotprojekt „Handwerk bietet Zukunft“
 - HSP** Handlungsschwerpunkt
 - HWK** Handwerkskammer

- **I**
 - IAB** Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
 - IAQ** Ingenieurwissenschaftliche abschlussorientierte Qualifizierung
 - ifo Institut** Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
 - IHK** Industrie- und Handelskammer
 - IHK FOSA** Foreign Skill Approval der Industrie- und Handelskammern
 - IQ** Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“
 - ism e.V.** Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz e.V.
- **K**
 - IT** Informationstechnologie
 - IW** Institut der deutschen Wirtschaft
- **L**
 - KMK** Kultusministerkonferenz
 - KMU** Kleine und mittlere Unternehmen
- **M**
 - LSJV** Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz
 - MASTD** Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz
 - MFFKI** Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration Rheinland-Pfalz
 - MINT** Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik
 - MIP GmbH** Medici in Posterum GmbH
 - MWVLW** Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz
- **Q**
- **S**
- **V**
 - QA** Qualifikationsanalyse
 - SOEP** Sozio-oekonomisches Panel
 - ValiKom (Transfer)** Modellprojekt „Validierung informell und non-formal erworbener Kompetenzen“
 - WHO** World Health Organization
 - ZAB** Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
 - ZAV** Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
 - ZDH** Zentralverband des Deutschen Handwerks
 - ZSBA** Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung

Regionale Bestandsaufnahme Fachkräfteeinwanderung in Rheinland-Pfalz – Ein Zwischenstand aus dem IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz

Im März 2020 ist das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) auf Bundesebene in Kraft getreten. Es soll die qualifizierte Einwanderung aus Drittstaaten erleichtern, um dem Fachkräftemangel in diversen Branchen, wie u.a. in Gesundheit und Pflege, Handwerk und MINT-Berufen, zu entschärfen. Obwohl seine Umsetzung durch Einreisebeschränkungen im Zuge der globalen Covid19-Pandemie zwischen März und Juli 2020 sowie einer eingeschränkten Arbeitsfähigkeit in den Auslandsvertretungen gehemmt war und weiterhin volatil ist, konnten inzwischen erste Erfahrungen gesammelt werden (vgl. Tonn 2021).

1. Ziel der Studie und methodisches Vorgehen

Das IQ Landesnetzwerk Rheinland-Pfalz ist als eines von 16 Landesnetzwerken an der Umsetzung des FEG beteiligt und verfolgt als Auftraggeber dieser Studie das Ziel, die Erfahrungen und Einschätzungen aus den ersten 20 Monaten als Zwischenstand systematisch aufzubereiten. Das durch BMAS- und ESF-Mittel geförderte Programm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ nimmt eine Schlüsselfunktion in der Beratung und Vermittlung zwischen Arbeitgeber*innen, Behörden und Fachkräften im Rahmen der Einwanderung, beruflichen Anerkennung, Qualifizierung und Integration ein. In Rheinland-Pfalz werden insgesamt 25 Teilprojekte von 16 verschiedenen Projektträgern regional und landesweit umgesetzt. Insbesondere der durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderte Handlungsschwerpunkt 4 „Regionale Fachkräftenetzwerke – Einwanderung“ (HSP4) ist direkt in die Umsetzung des FEG eingebunden. Die drei IQ Servicestellen für Gesundheitsberufe, für das Handwerk und für MINT-Berufe bieten Beratung, Begleitung und Vernetzung für rheinland-pfälzische Betriebe zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten an. Insgesamt acht rheinland-pfälzische IQ Teilprojekträger sowie eine landesfinanzierte Beratungsstelle für Gesundheitsberufe beim Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz (ism e.V.) wurden auch als berufsspezifische Ansprechpartner*innen im beschleunigten Fachkräfteverfahren benannt. Die Zentrale Ausländerbehörde für das FEG in Rheinland-Pfalz und die Betriebe, die konkrete internationale Fachkräfte anstellen möchten, werden bei der Zuordnung zur entsprechenden deutschen Referenzqualifikation und der Zusammenstellung der Unterlagen unterstützt, die anschließend bei den für das Anerkennungsverfahren von ausländischen Abschlüssen Zuständigen Stellen eingereicht werden. Die Koordination des IQ Netzwerks Rheinland-Pfalz beim ism e.V. hat unter anderem die Aufgabe, die Aktivitäten und Erfahrungen des Netzwerks in die Weiterentwicklung von Prozessen und Verfahren auf Landesebene einfließen zu lassen und sucht vor diesem Hintergrund die Kooperation mit Akteur*innen in Landesministerien, der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit (BA) und anderen.

Den Kern der Studie bilden leitfadengestützte, teilstandardisierte Expert*inneninterviews mit Mitarbeitenden der drei HSP4-Teilprojekte, zwei weiteren Teilprojekten der IQ Anerkennungsberatung, die auch am beschleunigten FEG-Verfahren beteiligt sind, sowie der landesfinanzierten ism-Beratungsstelle für Gesundheitsberufe. Diese sechs Interviews wurden im Dezember 2021 geführt.

Übergeordnet wurde danach gefragt, welche Erfahrungen in den jeweiligen Handlungsbezügen mit dem FEG gemacht wurden und welche Chancen und Herausforderungen die Interviewten daran anknüpfend für die zukünftige Fachkräfteeinwanderung sehen. Aus dem Kernbestand an sechs Interviews ergeben sich Einsichten in die Erfahrungen und Einschätzungen zur Fachkräfteeinwanderung in fünf Berufsgruppen: Gesundheitsfachberufe (zwei Interviews), Handwerk, IHK-Berufe, MINT-Berufe und pädagogische Berufe. Das Interview mit dem auf akademische Heilberufe spezialisierten Projektträger konnte nicht wie geplant durchgeführt werden. Daher hat ersatzweise die IQ Koordination einen Abschnitt zu den Erfahrungen aus Sicht der akademischen Heilberufe verfasst.

Die Auswahl der Interviewten und die Erstellung des Leitfadens erfolgten in Abstimmung mit der IQ Koordination. Auf face-to-face Interviews wurde pandemiebedingt verzichtet. Den Interviewten war freigestellt, ob sie lieber per Videokonferenz oder telefonisch interviewt werden möchten. Das Hinzuziehen von Kolleg*innen wurde bei Bedarf ermöglicht, sodass zwei Interviews mit zwei Interviewten gleichzeitig stattgefunden haben.

Der Leitfaden lag den Interviewten vorab vor. Die Länge der Interviews richtete sich nach der zeitlichen Verfügbarkeit und dem Erzählfluss der Interviewten, lag jedoch im Durchschnitt bei 90 Minuten. Die IQ Koordination hat ihre Perspektive in einem schriftlichen Beitrag beige-steuert.

Die Auswertung der Interviews folgte reformulierenden und systematisierenden Prinzipien wie sie von Bogner und Menz (2002) als kennzeichnend für das „systematisierende Experteninterview“ beschrieben wurden. Aus Gründen des Zwecks und des Umfangs der Studie wurden keine interpretativen, rekonstruktiven oder theoriegenerierenden Verfahren der qualitativen Sozialforschung angewandt. Reflektiert werden sollte, dass die Interviewten in ihren Perspektiven auf die berufsspezifische Einwanderung nicht vollkommen vergleichbar sind und sie kein vollständiges oder auch objektives Bild auf die Fachkräfteeinwanderung in den jeweiligen Branchen abgeben. Es hängt sehr stark von ihrer institutionellen Einbindung und ihrem jeweiligen Aufgabenbereich (auch jenseits des FEG) ab, zu welchen Themen der Fachkräfteeinwanderung sie wie erfahrungsbasiert und wie umfangreich Aussagen machen können. Der jeweilige Kontext der Interviewten wurde - soweit es möglich war - erläutert, und Themen, zu denen keine Erfahrungen vorliegen, unberücksichtigt gelassen (was im Umkehrschluss nicht bedeutet, dass es für diese Berufsgruppe an Einwanderer*innen zu diesem Thema grundsätzlich nichts zu sagen gäbe). Persönliche und politische Einstellungen sind ebenfalls Teil jedes Experten- und Erfahrungswissens, sodass von Einzelaussagen nicht auf die Perspektive von anderen Interviewten, des gesamten IQ Netzwerks oder der IQ Koordination geschlossen werden kann. Es wurde zugesichert, die Namen der Interviewten in der Studie nicht zu erwähnen, um offene Worte möglich zu machen. Dennoch kann aufgrund der notwendigerweise transparenten institutionellen Anbindung leider keine vollkommene Anonymität gewährt werden. Dieses Dilemma wurde pragmatisch gelöst, indem sowohl Sachinformationen als auch Zitate den Interviewten zur Freigabe vorgelegt wurden.

Neben diesem Kernbestand an Expert*inneninterviews wurden Hintergrundgespräche mit strategischen Partnern des IQ Netzwerks in Rheinland-Pfalz in den Landesministerien und der Arbeitsverwaltung durchgeführt. Sie dienten der Ergänzung und als Reflexionsfolie für die Autorin und sind insbesondere als Strukturinformationen berücksichtigt worden. Es wurde vereinbart, dass sie weder als Person noch als Institution erwähnt werden.

Die Interviews in Rheinland-Pfalz wurden eingebettet in eine Literaturrecherche zum bundesweiten Umsetzungsstand und einen Ausblick auf die Vorhaben der neuen Regierungen auf Landes- und Bundesebene im Bereich der Fachkräfteeinwanderung.

2. Bundesweiter Umsetzungsstand des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Als Änderungsgesetz ist das Fachkräfteeinwanderungsgesetz kein eigenständiges Einwanderungsgesetz, sondern hat andere Gesetze und Verordnungen, insbesondere das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und die Beschäftigungsverordnung (BeschV), reformiert.

Wesentliche Neuerungen

Das FEG legt einen **Fachkraftbegriff** zugrunde, der sowohl berufliche als auch akademische Qualifikationen umfasst. Eine wesentliche Einreise-Voraussetzung ist neben einem gesicherten Lebensunterhalt, dass die Qualifikation in Deutschland als „gleichwertig“ anerkannt ist. Eine Einreise ohne formal anerkannte Ausbildung ist nur unter bestimmten Voraussetzungen für bestimmte Berufsgruppen (IT, Berufskraftfahrer*innen) und aus bestimmten Auswanderungsländern, wie Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Republik Nordmazedonien, Montenegro und Serbien (sog. „Westbalkanreglung“) befristet möglich. Die Einreise zum Zweck einer Ausbildung in Deutschland (§ 16 AufenthG), einschließlich des Zwecks, seine Berufsqualifikation im Rahmen einer so genannten Ausgleichsmaßnahme in Deutschland anerkennen zu lassen (§ 16d AufenthG), fällt ebenfalls unter das Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Zu den wesentlichen Neuerungen gehört auch, dass Unternehmen gegen eine Gebühr ein so genanntes **beschleunigtes Fachkräfteverfahren (BFV)** nach §81a Aufenthaltsgesetz beantragen können, um die Einreise der künftigen Mitarbeitenden an kürzere Bearbeitungsfristen als im regulären Verfahren zu binden. Die von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführte Vorrangprüfung, die EU-Arbeitnehmer*innen den Vorzug bei der Stellenbesetzung gibt, ist ebenso entfallen wie die Beschränkung von internationalen Fachkräften auf eine Beschäftigung in Mangelberufen. Die BA prüft weiterhin im Rahmen der Arbeitsmarktzulassung, ob die Arbeitsbedingungen und der Lohn mit deutschen Arbeitnehmer*innen vergleichbar sind.

Die Möglichkeiten, zur befristeten Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche einzureisen, sind ebenfalls ausgeweitet worden. Probearbeiten von bis zu 10 Stunden/Woche während der Arbeits- und Ausbildungssuche ist möglich. Das Gesetz lässt es auch zu, in einem verwandten Beruf zu arbeiten, z.B. als Akademiker*in in einem verwandten Ausbildungsberuf. Je nach Beruf gelten z.T. unterschiedliche Gehaltsgrenzen für den Nachweis des gesicherten Lebensunterhalts. Ab einem Alter von 45 Jahren gelten höhere Gehaltsgrenzen. Auch in Bezug auf ggf. geforderte Nachweise des deutschen Sprachniveaus gibt es Unterschiede.

Die Ausführungsbestimmungen lassen sich im Detail in den Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern (BMI 2021c), dem Visumhandbuch des Auswärtigen Amtes (AA 2021) und den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit (BA 2021) nachlesen.

Die Einführung des FEG wurde begleitet von einem Aufbau neuer Infrastrukturen, wie (in den meisten Bundesländern) der Einrichtung von Zentralen Ausländerbehörden zur Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens, der Einrichtung eines Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten in Brandenburg an der Havel (das u.a. die Visa-Verfahren in den Auslandsvertretungen unterstützt) und die Einrichtung einer Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) bei der Bundesagentur für Arbeit, die interessierte Fachkräfte im Ausland ohne spezifisches Arbeitsplatzangebot oder bevorzugte deutsche Zielregion zum Thema Einwanderung und Anerkennung berät.

Visa-Statistik seit Inkrafttreten des FEG

Statistische Daten zur Visa-Erteilung seit Inkrafttreten des FEG sind noch nicht systematisch aufbereitet und publiziert. Vereinzelt lassen sich jedoch einige Angaben dazu aus Pressemitteilungen der Bundesregierung und Anfragen im Deutschen Bundestag entnehmen: Im Jahr 2020 wurden von März bis Dezember rund 30.000 Visa an Fachkräfte und Auszubildende aus Drittstaaten ausgegeben (BMI 2021a). Darunter befanden sich 4.533 Visa zum Zweck der Aus- und Fortbildung (§16a), 3.703 Visa zum Zweck der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§16d), 17792 Visa zum Zweck der Beschäftigung als Fachkraft (§18 a, b, §19c) sowie 4.179 Visa an Forscher und Wissenschaftler (§18d, 19c) (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/223, S. 28382).¹

Im Juni 2021 waren es 50.000 Visa, die seit dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetz insgesamt an Fachkräfte und Auszubildende aus Drittstaaten ausgegeben worden waren (BMI 2021b). Das geht über die Größenordnung, mit der der Gesetzentwurf 2019 gerechnet hat, etwas hinaus, wobei ein großer Teil durch die schon vor dem FEG bestehenden Regelungen zustande gekommen sein dürfte und nicht direkt auf das FEG zurückzuführen ist.

Während des Gesetzgebungsverfahrens zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz waren noch verschiedene Umsetzungsmodelle kritisch diskutiert worden (vgl. Brücker et al. 2019, Kolb 2019). Seit das Gesetz im März 2020 in Kraft getreten ist, ist nur sehr wenig über den Umsetzungsstand zu hören. Dies könnte zum einen daran liegen, dass die Pandemie die Einreise von Fachkräften zunächst gehemmt hat und zudem andere Themen in Politik und Öffentlichkeit im Vordergrund standen. Zum anderen hat womöglich der Bundestagswahlkampf und der zu erwartende Regierungswechsel in 2021 dazu beigetragen, dass das bekanntermaßen politisch umstrittene Thema Migration in dieser Zeit nicht prominent auf die Agenda kam. Wissenschaftliche Literatur zum bundesweiten Umsetzungsstand des FEG, die als theoretisch und empirisch fundiert einzuordnen ist, existiert nach meinen Recherchen zu diesem Zeitpunkt, im Dezember 2021, noch nicht.

Im Folgenden werden daher nur einzelne, bereits bekannt gewordene Veröffentlichungen und Stellungnahmen zur Umsetzung des FEG ohne Anspruch auf Vollständigkeit kursorisch aufgeführt. Da es sich um sehr unterschiedliche Urheber*innen und Quellen handelt, die in ihrem Gehalt nicht ohne Weiteres gleichgesetzt werden können, gliedert sich die Aufstellung nicht thematisch, sondern nach Autor*innenschaft in die vier Diskursfelder 1. aus der angewandten Forschung und Politikberatung, 2. aus der Praxis, 3. aus dem Bundestag und 4. aus der IQ Fachberatung.

¹ Das geht aus der Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Günter Krings im Bundesinnenministerium auf eine mündliche Anfrage der Bundestagsabgeordneten Filiz Polat (Bündnis 90/Die Grünen) hervor.

Aus der angewandten Forschung und Politikberatung

Die mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz eingesetzte Evaluations- und Begleitforschung hat im Jahr 2021 ihre Arbeit aufgenommen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bereitet seit Anfang 2021 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine Aufstockung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe vor, die der Evaluation des FEG und deskriptiven Analysen dienen soll. Die Projektlaufzeit ist bis 2025 vorgesehen (IAB 2021). Zudem arbeitet das Forschungszentrum des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ebenfalls seit Anfang 2021 an einem Begleitforschungsprojekt zur Umsetzung des FEG (BAMF 2021).

Es erfolgt eine Befragung von ausgewählten Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden sowie Datenauswertungen des Ausländerzentralregisters und der Visastatistik. Sehr wahrscheinlich können erst mit Abschluss dieser Projekte fundierte Aussagen zu Umfang und Struktur der Fachkräfteeinwanderung gemacht werden.

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) an das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) in Auftrag gegebene regelmäßige Monitoring zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse wird zum nächsten Mal im Jahr 2023 erscheinen. Ein Monitoring der im Rahmen des FEG durchgeführten Anerkennungsverfahren ist in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwarten. Die jährliche Erscheinungsweise des Monitorings ist mit dem Anerkennungsbericht 2019, als das FEG noch nicht in Kraft war, ausgelaufen. Die jährlich erhobenen statistischen Daten zu Anerkennungsverfahren zu bundesrechtlich geregelten Berufen werden jedoch weiterhin durch das Bundesinstitut für Berufsbildung vorgenommen und online veröffentlicht (aktuell: Böse & Schmitz 2021).

Durch die Unterscheidung, ob Anträge auf Anerkennung im Inland oder im Ausland gestellt wurden, lässt sich der Umfang der für das FEG relevanten Anträge abschätzen. Im Jahr 2020 wurden 34,6% der Neuanträge aus dem Ausland gestellt, was einer Anzahl von 31.536 Neuanträgen insgesamt entspricht - allerdings aus Drittstaaten und EU/EWR/Schweiz zusammengefasst. Unter den Ausbildungsstaaten waren knapp 74% Neuanträge aus Drittstaaten und 26% aus der EU/EWR und Schweiz – allerdings hier nicht unterschieden danach, ob der Antrag im Inland oder im Ausland gestellt wurde.² Die Gesundheitsberufe, allen voran die Pflege, führen die Liste der häufigsten reglementierten Berufe an, während Bosnien-Herzegowina, Serbien, Syrien, Philippinen, Albanien und die Türkei zu den häufigsten Nicht-EU-Ausbildungsstaaten zählen.

Der Sammelband „Fachkräftezuwanderung in Deutschland: Potenziale, Herausforderungen, Gestaltungsoptionen“, herausgegeben von Ottmar Döring (2020), beleuchtet umfangreich und kenntnisreich aus den Perspektiven verschiedener Autor*innen die Chancen und Herausforderungen für die Fachkräfteeinwanderung unmittelbar nach Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Auch wenn es infolge der Einschränkungen der Einwanderung durch die Corona-Pandemie noch zu früh war, die Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zu analysieren, so werden doch einige Prognosen gewagt und auf Verbesserungsbedarfe hingewiesen.

Insbesondere geht es darum, jene Friktionen der Umsetzung von Fachkräfteeinwanderung zu diskutieren, die sich mit Inkrafttreten des Gesetzes nicht geändert haben (werden) bzw. noch ausgeweitet wurden, z.B. die Abhängigkeit der Einwanderung von Anerkennungsverfahren der (formalen) ausländischen Abschlüsse (Krämer & Notz 2020), das flächendeckend nicht vorhandene Angebot an Ausgleichsmaßnahmen (Blumenauer 2020) oder die auch in der angewandten Forschung weiterhin randständig behandelte, aber zentrale Frage der Nachhaltigkeit von Einwanderung und Integration von Neuzugewanderten (Döring 2020: 21).

Zuwanderungsmarketing im Auswanderungsland und Zuwanderungsmanagement in Deutschland werden als die beiden strategischer zu entwickelnden Komplexe der Fachkräfteeinwanderung behandelt. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Diskussion des Informationsverhaltens von migrationsinteressierten und neuzugewanderten Fachkräften in den sozialen Medien (Staph & Ferchichi 2020), die die Relevanz von (auch virtuellen) Migrantennetzwerken für erfolgreiche Einwanderung und Integration aufzeigt, ohne dass diese Strukturen bereits als unterstützende Strukturen anerkannt seien und politisch systematisch einbezogen würden. Insgesamt bietet der Sammelband auch einen guten Überblick über die in den Jahren bis zum Inkrafttreten des FEG veröffentlichte Literatur.

² Die Daten zu den aus Drittstaaten gestellten Anträgen zu Drittstaatsqualifikationen sind in dem Kurzbericht nicht enthalten, lassen sich jedoch im Rahmen einer Sonderauswertung beim Statistischen Bundesamt in Auftrag geben. Auf Basis der verfügbaren Informationen ist geschätzt von ca. 8000 Neuanträgen auf Anerkennung aus Drittstaaten zu bundesrechtlich geregelten Drittstaatsqualifikationen in 2020 auszugehen.

Einige Wirtschaftsforschungsinstitute haben anlässlich des Inkrafttretens des FEG bzw. kurz danach, bewertende Kurznotizen veröffentlicht und auf Hemmnisse und Herausforderungen in der Umsetzung hingewiesen. Clemens (2020) stellt das Problem, die Qualifikationsadäquanz der ausländischen Abschlüsse nachzuweisen, in den Mittelpunkt seines kurzen Beitrags im DIW-Wochenbericht. Insbesondere für die sehr speziellen Ausbildungsberufe in Deutschland gäbe es selten ein Äquivalent. Die Herausforderung sei es, diesbezügliche Hürden zu senken, ohne auf eine Qualitätssicherung zu verzichten. Ein Punktesystem nach kanadischem Vorbild könnte sinnvoll sein, um Unsicherheit zu reduzieren. Verunsichernd sei es auch, dass der Wegfall der Vorrangprüfung unter Vorbehalt stünde und es diesbezüglich keinen Verlass gäbe. Ausbildungskooperationen wie sie z.B. durch das Projekt Triple Win gefördert werden, betrachtet er als geeignet, um das Anerkennungsverfahren obsolet zu machen.³

Plünnecke (2020) identifiziert im IW-Kurzbericht einerseits den Zeit- und Kostenaufwand der Anerkennungsverfahren – insbesondere in Facharbeiterberufen – als großes Hemmnis sowie andererseits die langen Wartezeiten in den Auslandsvertretungen zur Beantragung von Visa. Die Einrichtung von Zentralen Ausländerbehörden zur Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens wird begrüßt. Allerdings wird skeptisch betrachtet, dass sie allein den Arbeitgeber*innen und nicht den einwanderungsbereiten Fachkräften selbst als Anlaufstelle zur Verfügung stehen. Auch Demary et al. (2021) empfehlen der neuen Bundesregierung im IW-Policy Paper die Potenziale des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes stärker auszuschöpfen, indem bessere und schnellere Verwaltungsverfahren eingeführt werden. Konkrete Vorschläge diesbezüglich bleiben allerdings aus.

Poutvaara (2021) vom ifo Institut formuliert im ifo-Schnelldienst einen Nachbesserungsbedarf in drei Punkten: Erstens, eine schnellere Visa-Erteilung durch zügigere Terminvergabe an den deutschen Botschaften im Ausland. Hierbei könnten gegen Gebühren Vorzugstermine vergeben werden, die zur Finanzierung von zusätzlichem Botschaftspersonal dienen.

Alternativ könnten nach Identifikation, Einreichung von Unterlagen und Entrichtung von Gebühren auch Online-Interviews mit Beamt*innen in Deutschland angeboten werden. Zweitens sollten die Beschäftigungsmöglichkeiten während der Arbeitsplatzsuche verbessert werden, sodass die Sicherung des Lebensunterhalts nicht mehr zu 100% gegeben sein muss. Es sollte erlaubt sein, auch außerhalb seiner Qualifikation für die Sicherung des Lebensunterhalts zu arbeiten und über die Probearbeitszeit von 10 Stunden/Woche hinaus. Dies würde auch Berufseinsteiger*innen und Personen mit geringen Ersparnissen die Einreise erleichtern. Drittens geht er nach einer Studie von Aksoy et al. (2020) davon aus, dass sich die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten verbessern könnte, wenn ihre Unterbringung und Verteilung sich an offenen Stellen in der Region orientiert. Es steigert die Wahrscheinlichkeit für eine Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung innerhalb der ersten zwei Jahre, und die Akzeptanz der Bevölkerung ist allgemein höher als in Kreisen mit hoher Arbeitslosigkeit.

Da Gesundheits- und Krankenpfleger*in entsprechend des hohen Fachkräftebedarfs seit Jahren der häufigste bundesrechtliche geregelte Beruf in Anerkennungsverfahren ist, ist in diesem Berufsbereich auch am meisten Fachliteratur zum Anerkennungsverfahren bzw. zur Rekrutierung aus dem Ausland vorhanden (z.B. Blättner et al. 2020, Müller-Wacker 2021, Hentschel 2021, IGES-Institut 2020). Müller-Wacker (2021) kommt zu dem Schluss, dass selbst diese besonders häufig (erfolgreich) durchgeführten Anerkennungsverfahren in der Pflege zu komplex, zu lang und zu kostenintensiv sind, insbesondere bei einer Antragsstellung aus dem Ausland. Blättner et al. (2020) fragen „Wer trägt die Kosten für die Integration?“ von internationalen Pflegefachkräften in Deutschland. Das Wechseln der Arbeitsstelle oder auch die Rückkehr ins Herkunfts- bzw. Auswanderungsland stellt ihnen zufolge ein Problem für Einrichtungen dar. Eine vertragliche Bindung an die Einrichtungen, die in Rekrutierung und Ausgleichsmaßnahmen investiert haben, bewerten die Autor*innen als ethisch nicht vertretbar. Da die Leistungen der Betriebe potenziell auch der Gesamtgesellschaft zugutekommen, sprechen sie sich für eine Aufteilung der Integrationskosten in der Pflege analog zu den Ausbildungskosten aus.⁴

³ Das Projekt Triple Win ist eine Kooperation der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit zur Gewinnung von Pflegekräften im Ausland. Nähere Informationen: <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/triple-win/triple-win-pflegekraefte>

⁴ Rechtswissenschaftliche Perspektiven auf die (absehbaren) Probleme in der Vollzugspraxis lassen sich z.B. auch nachlesen in Hemken (2020) und Morell & Hofmann (2019).

Aus der Praxis

Im August 2021 vermeldete der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur von Arbeit, Detlef Scheele, dass er von 400.000 Einwander*innen jährlich ausgeht, um den demografisch bedingten Arbeitskräfterrückgang zu decken (dpa/Süddeutsche 2021).

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK 2021) kommt in einer Befragung von 23.000 Unternehmen, dem DIHK-Fachkräftereport 2021, zu dem Ergebnis, dass mehr als die Hälfte von ihnen offene Stellen aktuell nicht besetzen können. Dieses Ausmaß ist damit größer als vor der Pandemie. Die Bauwirtschaft ist von den größten Engpässen und Industrieunternehmen sind von dem größten Zuwachs an offenen Stellen betroffen. 57% der Unternehmen suchen beruflich qualifizierte Beschäftigte mit einer dualen Berufsausbildung. 34% der Unternehmen wollen im Ausland nach Personal suchen und dazu auch das FEG zu nutzen.

Der DIHK empfiehlt dazu, die Einreise und Jobsuche mit „teilweiser Gleichwertigkeit“ weiter zu erleichtern, Möglichkeiten zu Vor-Ort-Gesprächen und Probearbeiten zu schaffen, das Matching zu verbessern, den Spracherwerb im Ausland zu fördern, die Informations- und Beratungsangebote im Ausland (Wege und Voraussetzungen aufzeigen) und in Deutschland (bis hin zur Integration) auszubauen und beteiligte Behörden wie Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden besser auszustatten, um die Verfahren zeitsparend und entsprechend der digitalen Möglichkeiten umzusetzen.

Der Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) Wollseifer spricht gegenüber der dpa von 18.000 unbesetzten Ausbildungsstellen jährlich in den vergangenen zehn Jahren (dpa/DIE ZEIT 2022).

Er begrüßt die neuen Möglichkeiten, beruflich qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland einzustellen, hält es jedoch für einen weiten Weg: „Aber auch wenn wir unsere Anstrengungen hier jetzt zu Recht verstärken, werden wir es nach meiner Einschätzung nicht schaffen, innerhalb von kurzer Zeit Zehntausende fachlich qualifizierte Leute pro Jahr nach Deutschland zu holen.“ (ebd.) Die Berufsausbildung im Handwerk aufzuwerten und attraktiver zu machen halte er für den vielversprechenderen Baustein der Fachkräftesicherung im Handwerk.

Die Ausländerrechtlerin Stephanie Tonn (2020) kommentiert das beschleunigte Fachkräfteverfahren in der Zeitschrift für Ausländerrecht. Es sei begrüßenswert, dass sich Unternehmen an der Fachkräfteeinwanderung nun aktiv beteiligen könnten. Dies gelingt dadurch, dass die Fachkräfte die Unternehmen dazu bevollmächtigen können, das Verfahren stellvertretend zu betreiben. Kritisch merkt sie an, dass der den (Zentralen) Ausländerbehörden entstehende Aufwand, eine Vorprüfung der Qualifikation noch vor Entrichtung der Gebühren vorzunehmen, dennoch nicht zu unterschätzen sei. Gerade kleineren Behörden drohe die Überlastung und damit die Versäumnis von Fristen, sodass die Absicht der Beschleunigung der Einwanderung ins Leere laufen könnte. In einem weiteren Artikel (Tonn 2021) resümiert sie die Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens unter Pandemiebedingungen. Positiv wird die insgesamt gute Einhaltung von Fristen sowie die Serviceorientiertheit der Ausländerbehörden bewertet. Auch die fortschreitende Digitalisierung der Verfahren sei eine gute Entwicklung.

Problematisiert wird, dass z.T. Parallelverfahren angestoßen werden, z.B. erst das reguläre FEG-Verfahren durch die Fachkraft selbst und dann das beschleunigte Fachkräfteverfahren durch Arbeitgeber*innen. Um die Ressourcen der Behörden zu schonen, sollten Parallelverfahren möglichst vermieden und das BFV vorgezogen werden. Zudem sehe sie Verbesserungsbedarf bei der Abstimmung zwischen zentraler Ausländerbehörde und den Auslandsvertretungen im Rahmen der Vorabzustimmung. Es sei zu Verzögerungen gekommen, weil andere Musterformulare als die vom Innenministerium erstellten genutzt oder die Unterlagen nicht vollständig versandt werden.

Im Wirtschaftswoche-Interview kritisiert die auf Ausländerbeschäftigungsrecht spezialisierte Rechtsanwältin Bettina Offer eine Disfunktionalität der deutschen Verwaltung als wesentliches Hemmnis für die Fachkräfteeinwanderung (Crocoll 2021): Mangelnde Erreichbarkeit, lange Warteschlangen vor Ausländerbehörden, unterschiedliche Formulare, keine einheitliche Software bzw. digitalisierte Verfahren sowie eine hohe Fluktuation der Sachbearbeiter*innen (auch als Folge stiefmütterlicher Behandlung der Ausländerbehörden und einer tariflichen Schlechterstellung gegenüber anderen Behörden) werden konkret genannt. Einige ihrer Mandant*innen würden den Wohnort der Fachkräfte danach auswählen, wo die Zusammenarbeit mit der Verwaltung am besten funktioniere.

Die Terminbuchung für eine Visa-Beantragung in den deutschen Auslandsvertretungen sei zwar online möglich, würde aber um Mitternacht mitteleuropäischer Zeit freigeschaltet. Innerhalb von Sekunden müssten Fachkräfte in einer womöglich für sie gänzlich unpassenden Zeitzone einen Termin ergattern.⁵ Ein Punktesystem nach kanadischem Vorbild sei daher lediglich eine Formel, wenn sie nicht auch mit einer an Dienstleistung orientierten, zentralen und digitalen Verwaltung nach kanadischem Vorbild einherginge.

Aus dem Bundestag

Der Umsetzungsstand des FEG war seit Inkrafttreten auch Gegenstand von einigen Anfragen der (ehemaligen) Opposition im Bundestag, die im Folgenden aufgeführt sind.⁶

Anfragen der Bundestagsfraktion der FDP

Die FDP-Fraktion fragte in den unten aufgelisteten kleinen Anfragen (hier Dokument mit Antworten der Bundesregierung) vor allem nach Einreiseverzögerungen durch das Visaverfahren in den Auslandsvertretungen sowie nach statistischen Daten zur Fachkräfteeinwanderung. Den Antworten ist der Umfang der Stellenaufstockungen für die Visaerteilung in den Auslandsvertretungen und neuen Stellen im Auswärtigen Amt sowie Daten zu Beratungsanfragen bei der ZSBA zu entnehmen. Bezüglich der personellen Ausstattung von (Zentralen) Ausländerbehörden und Zuständigen Stellen ebenso wie bezüglich der statistischen Dokumentation von Verfahren verweist die Bundesregierung auf die Zuständigkeit der 16 Bundesländer. Zum Teil sind auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Einreisebeschränkungen und Verfahrensverzögerungen dokumentiert.

BT-Drucksache 19/18809: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zu „Wartezeiten für Visumtermine in deutschen Auslandsvertretungen“ vom 23.04.2020.

BT-Drucksache 19/19553: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zur „Umsetzung des beschleunigten Verfahrens nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ vom 27.05.2020.

BT-Drucksache 19/21681: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zu „Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das beschleunigte Verfahren nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ vom 17.08.2020.

BT-Drucksache 19/24169: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zur „Umsetzung von Regelungen zur Fachkräfteeinwanderung durch die Länder“ vom 09.11.2020.

Anfragen der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Im Vergleich zur FDP waren die Anfragen der Abgeordneten der Grünen nach dem Inkrafttreten des FEG zu diesem Gegenstand eher verhalten (anders als vor und während des Gesetzgebungsverfahrens). Aufschlussreich für die Umsetzung und bereits oben erwähnt ist die Aufstellung, wie sich die ersten 30.000 Visa auf die Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes aufschlüsseln, eine Antwort der Bundesregierung auf eine mündliche Anfrage der Grünen (BT-Plenarprotokoll 19/223, S. 28382). Es ist jedoch nicht bekannt, ob sich diese Anteile auch in 2021 so fortgesetzt haben.

Nicht unmittelbar auf das Fachkräfteeinwanderungsgesetz bezogen, aber für die Fachkräfteeinwanderung relevant, ist der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen „Globale Gesundheit – Gesundheitssysteme und Grundversorgung nicht vernachlässigen“ vom 26.05.2020 (BT- Drucksache 19/19496). Hier schreiben die Autor*innen, Ottmar von Holtz u.a., unter dem Abschnitt „Fachkräfte“ zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz: „Die Abwanderung von medizinischem Personal hat in vielen Ländern zu einer ernsten Krise geführt. Die WHO schätzt, dass bis zum Jahr 2030 zusätzliche 18 Millionen medizinische Fachkräfte in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen gebraucht werden. Der globale Wettbewerb um qualifizierte Gesundheitsfachkräfte und die aktive Abwerbung dieser durch reichere Länder [sic],

⁵ Das gilt nach meinen Recherchen vor allem für die kontingentierte Terminbuchungen in den sogenannten „Westbalkanstaaten“. Das Verfahren wurde allerdings zum 1.12.21 auf ein Losverfahren umgestellt, wie man z.B. der Webseite der Auslandsvertretung in Podgorica entnehmen kann: <https://podgorica.diplo.de/me-de/service/05-visaeinreise/-/2424698>. Das Missverhältnis zwischen Anträgen und Bearbeitungskapazitäten wird dadurch jedoch nicht aufgelöst, sodass ich vermute, dass die Wartezeiten und auch das „Glücksspiel“, einen Termin zu bekommen, erhalten bleiben werden.

⁶ Die Anfragen und Anträge der AfD sind nicht gelistet. Die Anträge, Anfragen und Anhörungen vor Inkrafttreten des FEG werden hier auch nicht aufgeführt, obwohl sie z.T. auch Aspekte beinhalten, die für die Umsetzung relevant sind.

hat die Situation im globalen Süden extrem verschärft. Auch Deutschland trägt durch das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz und den neuen Fokus auf Anwerbung von medizinischen Fachkräften aus Drittländern außerhalb der EU zu dieser Verschärfung bei.“

Anfragen der Bundestagsfraktion DIE LINKE

Die Fraktion DIE LINKE argumentiert in eine ähnliche Richtung und hat etwa zeitgleich zum Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetz schriftliche Fragen in den Bundestag eingebracht, die sich auf die Auswirkungen des Gesetzes auf (globale) soziale Ungleichheiten beziehen. Darunter die Fragen, wie sich die Situation in der Pflege in den Herkunftsländern darstellt und welche Konsequenzen die Bundesregierung aus der Aufkündigung der Kooperation zur Anwerbung von Pflegekräften durch Serbien sowie Kritik der Opposition aus Mexiko zur Abwerbung von Pflegekräften zieht (BT-Drucksache 19/17630, S. 52f und BT-Drucksache 19/17044, S. 86f).

Die Bundesregierung betonte den Überschuss an Pflegekräften in (hier) Mexiko, den einvernehmlichen Charakter der Kooperationen sowie die zu respektierende Möglichkeit der Aufkündigung.

Publikationen aus der Fachberatung des IQ Netzwerks

Das durch das BMAS und ESF-Mittel geförderte IQ Netzwerk hat die Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetz eng begleitet und seither zahlreiche Fachpublikationen, Handreichungen sowie Arbeitshilfen für die Umsetzungspraxis erstellt. Insbesondere die IQ Fachstelle Einwanderung ist in der zweiten Förderphase (2019-2022) im Handlungsschwerpunkt 4 des IQ Netzwerks (Themenfeld Fachkräfteeinwanderung) tätig. Eine vollständige Wiedergabe der Expertisen würde an dieser Stelle den Rahmen überschreiten. Dennoch sollen hier exemplarisch wichtige Publikationen sowie praxisrelevante Arbeiten für die Umsetzung des FEG genannt werden.

Für die Beratungspraxis

Der „Leitfaden für die Beratung zu § 16d Aufenthaltsgesetz“ der beiden IQ Fachstellen Beratung und Qualifizierung und Einwanderung (IQ Netzwerk 2021a) beschreibt ausführlich die rechtlichen Grundlagen für eine Einreise und einen Aufenthalt zum Zweck der „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“. Es hat sich gezeigt, dass die überwiegende Zahl ausländischer Abschlüsse aus Drittstaaten nicht als „voll gleichwertig“ zu den deutschen Referenzberufen anerkannt werden und Auflagen wie Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen in Deutschland erfüllt werden müssen. In Zusammenarbeit mit dem IQ Netzwerk Brandenburg hat die IQ Fachstelle Einwanderung den Arbeitgeber-Leitfaden „Das kleine 1x1 zur Fachkräfteeinwanderung“ herausgegeben (IQ Netzwerk Brandenburg 2020).

Zur Abgrenzung der Aufgaben mit der im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes neu eingeführten Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung ZSBA, haben die ZSBA und das IQ-Netzwerk ein „Schnittstellenkonzept“ erstellt (IQ Netzwerk 2021b). Es legt fest, dass die ZSBA unspezifische Anfragen aus dem Ausland bearbeitet (ohne Arbeitsangebot und Zielregion), während das IQ Netzwerk jene Anfragen entgegennimmt, die sich bereits auf eine bestimmte Region oder eine*n bestimmte*n Arbeitgeber*in beziehen. Außerdem existiert ein Ablaufkonzept für das beschleunigte Verfahren im Zusammenhang mit beruflicher Anerkennung, das die Zusammenarbeit zwischen dem IQ Projekten und der Zentralen Ausländerbehörde beschreibt. Es wurden zudem konkretisierte Arbeitshilfen und Übersichtstabellen für die Berater*innen des IQ Netzwerks erstellt, zum Beispiel zu den gesetzlichen Neuerungen (IQ Netzwerk 2019b), zu spezifischen Fragen wie erforderlichen Mindestbeträgen zur Sicherung des Lebensunterhalts (für den Visa-Antrag) oder zu Fragen des Spurwechsels zwischen Aufenthaltstiteln (IQ Netzwerk Niedersachsen 2021a, 2021b).

Für die Fachdiskussion

Durch die IQ Fachstelle Einwanderung werden auch regelmäßig Publikationen erstellt, welche die vorhandenen Strukturen zur Gewinnung von internationalen Fachkräften und zum Integrationsmanagement im Bund und jeweils einzeln in den 16 Bundesländern systematisch aufbereiten (IQ Netzwerk 2021c; 2020a). Mehrere IQ Fachpublikationen jüngerer Zeit heben die Bedeutung des Integrationsmanagements für eine nachhaltige Fachkräfteeinwanderung hervor und formulieren u.a. Maßnahmen, die die betriebliche und soziale Eingliederung sowie den Verbleib der Eingewanderten verbessern (IQ Netzwerk 2021d, 2020b). Auch die Auswanderung von inländisch wie ausländisch Qualifizierten wurde in diesem Kontext bereits als demografisches Problem analysiert (IQ Netzwerk 2019a). Die IQ-Landesnetzwerke und einzelne IQ Beratungsstellen sind ebenfalls an der Erstellung von Fachliteratur beteiligt, wie z.T. bereits erwähnt (Krämer & Notz 2020, Blumenauer 2020). Eine annähernd vollständige Erfassung ist leider an dieser Stelle nicht möglich.

3. Bewertung und Ausblick

Der Wissensstand um die bundesweite Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist kaleidoskopisch und anekdotisch, ähnlich wie die vielfältigen Zuständigkeiten im Bereich der Fachkräfteeinwanderung selbst. Angesichts der Vielzahl an beteiligten Akteur*innen und Ressorts wird sich dies aller Voraussicht nach auch in den nächsten Jahren nicht ändern. Der Abschluss der Evaluation und der Begleitforschung lässt voraussichtlich 2024/25 eine Verbesserung hinsichtlich eines quantitativ-deskriptiven Überblicks zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz erwarten. Zu wünschen wäre, dass mehr und umfassendere Studien erstellt werden, die die Umsetzung in der Praxis aus einer kritischen Perspektive erforschen, die darauf abzielt, die Praktiken des Verfahrens, welche es langwierig, komplex, teuer und riskant machen und potenziell zum Abbruch von Seiten der Fachkräfte bzw. Unternehmen führen, klar herauszuarbeiten.

Es bleibt zu hoffen, dass die neue Bundesregierung mit der versprochenen neuen „Kultur des Respekts“ – „Respekt für andere Meinungen, für Gegenargumente und Streit, für andere Lebenswelten und Einstellungen“ (Koalitionsvertrag Bund 2021: Z. 133ff.) auch ein neues Verhältnis zur Wissenschaft des Sozialen, zu angewandter Forschung und zu Politikberatung entwickelt. Die Chancen, dass das Verhältnis von Wissenschaft und Politik durch die Corona-Pandemie neu reflektiert und ggf. neu justiert wird, stehen jedenfalls nicht ganz schlecht. Neben reflexiven Perspektiven auf Politik und Verwaltung wäre es auch notwendig, dass Akteur*innen, die auf dem sogenannten „Street Level“ der Fachkräfteeinwanderung arbeiten, Gehör finden und Kritik an den von ihnen direkt begleiteten und erfahrenen Verfahren äußern können, ohne überhört zu werden oder Unannehmlichkeiten fürchten zu müssen. Diesen Anspruch, Kritikpunkte transparent zu machen, eine Auseinandersetzung und einen offenen Umgang mit Missständen zu befördern, verfolgt auch die regionale Bestandsaufnahme im IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz (auch wenn der Umfang der Studie nur sehr klein ist).

Der aktuelle Ampel-Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ lässt erwarten, dass sowohl das Fachkräfteeinwanderungsgesetz als auch das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz reformiert werden. Bereits in der Präambel ist zu lesen: „Die nötigen Fachkräfte wollen wir durch bessere Bildungschancen, gezielte Weiterbildung, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung sowie durch eine Modernisierung des Einwanderungsrechts gewinnen.“ (ebd. Z. 72-74) Die wesentlichen Abschnitte zur Fachkräfteeinwanderung sind im Abschnitt „Wirtschaft“, eingebettet in andere Aspekte der Fachkräftesicherung (Frauenerwerbsbeteiligung, Erwerbsbeteiligung Älterer, Aus-, Fort- und Weiterbildung), zu finden:

„Viertens braucht Deutschland mehr Arbeitskräfteeinwanderung. Wir werden unser Einwanderungsrecht weiterentwickeln und bewährte Ansätze des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wie die Westbalkanregelung entfristen. Neben dem bestehenden Einwanderungsrecht werden wir mit der Einführung einer Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eine zweite Säule etablieren, um Arbeitskräften zur Jobsuche den gesteuerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Blue Card werden wir im nationalen Recht auf nicht-akademische Berufe ausweiten; Voraussetzung wird ein konkretes Jobangebot zu marktüblichen Konditionen sein. Zugleich werden wir die Hürden bei der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen aus dem Ausland absenken, Bürokratie abbauen und Verfahren beschleunigen.“ (ebd. Z. 1009-1018)⁷

Darüber hinaus sind für das FEG folgende Passagen im Abschnitt „Integration, Migration, Flucht“ unter dem Punkt „Aufenthalts- und Bleiberecht“ relevant:

„Wir wollen die Visavergabe beschleunigen und verstärkt digitalisieren. Auch um transnationale Arbeitsmigration zu ermöglichen, wollen wir, dass Aufenthaltsgenehmigungen nicht bei vorübergehenden Auslandsaufenthalten erlöschen. Wir streben ein in sich stimmiges, widerspruchsfreies Einwanderungsrecht an, das anwenderfreundlich und systematisiert idealerweise in einem Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetzbuch zusammengefasst wird.“ (ebd. Z. 4646-4649)

⁷ Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen vereinfachen und beschleunigen zu wollen wird darüber hinaus in weiteren Abschnitten genannt, z.B. im Bereich der Pflege und öffentlicher Gesundheitsdienst (ebd. Z. 2715-16), im Bereich der Lehrerbildung (ebd. Z. 3218-3219) und in der Erwachsenenbildung allgemein (ebd. Z. 3244-3245).

Für Geduldete werden in den darauffolgenden Abschnitten ebenfalls aufenthaltsrechtliche Verbesserungen vereinbart, insbesondere für Auszubildende mit Duldung, wobei unklar bleibt, ob ein sogenannter „Spurwechsel“ für qualifizierte Geduldete und Geflüchtete im Asylverfahren gesetzlich möglich sein wird. Explizit genannt wird dieses Instrument (anders als im Ampel-Sondierungspapier angekündigt) nicht.

„Arbeitsverbote für bereits in Deutschland Lebende schaffen wir ab. Einem an sich bestehenden Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis steht ein laufendes Asylverfahren nicht entgegen, sofern bei Einreise die Voraussetzungen für die Aufenthaltserlaubnis bereits vorlagen.“ (ebd. Z. 4647-4676)

Aus meiner Sicht ist dieser doch recht kryptische Abschnitt eher als politisch vereinbarter Konsens zu einem umstrittenen Thema denn als fachlich fundiert zu verstehen. Es bleibt abzuwarten, was als Änderungsvorhaben konkret eingebracht wird.

Wenig überraschend hat sich der im April 2021 in Rheinland-Pfalz geschlossene Koalitionsvertrag derselben Koalitionäre sehr Ähnliches vorgenommen, formuliert jedoch hinsichtlich eines einheitlichen Einwanderungsgesetzes und des „Spurwechsel“ präziser und ambitionierter. Dort steht im Kapitel „Integration“ unter „Einwanderungsgesetz stärken und Einbürgerung fördern“:

„Rheinland-Pfalz und die Bundesrepublik Deutschland brauchen Zuwanderung nach klaren Regeln, die den Auswirkungen des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels gerecht wird. Sämtliche Regelungen wollen wir in einem Einwanderungsgesetz auf Bundesebene bündeln. Wir werden dazu konkrete Vorschläge in einer Bundesratsinitiative einbringen. Wir wollen das Einwanderungsgesetz weiterentwickeln hin zu einem übersichtlichen, kriteriengeleiteten System. Insbesondere die vereinfachte Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen ist uns ein wichtiges Anliegen. Grundsätzlich muss die Zuwanderung nach Rheinland-Pfalz und in die Bundesrepublik nach klaren und nachfrageorientierten Kriterien fernab des Asylrechts oder der Genfer Flüchtlingskonvention möglich sein. Für Menschen, die bei uns Asyl oder subsidiären Schutz genießen, muss der sogenannte „Spurwechsel“ hin zur Schiene der „Arbeitsmarkteinwanderung“ möglich sein.“ (Koalitionsvertrag RLP 2021: 146)

Es ist in jedem Fall zu erwarten, dass das FEG als auch das 2012 in Kraft getretene Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) – gemeinhin Anerkennungsgesetz genannt – überarbeitet werden. In Bezug auf die Vereinfachung der Verfahren bleibt jedoch abzuwarten, ob damit wesentlich mehr gemeint ist als eine stärkere Digitalisierung, die – wenn sie den Nutzer*innen keinen guten technischen und inhaltlichen Beratungsservice anbietet – auch neue Hürden einziehen kann während sie andere abbaut. Ein Punktesystem nach dem Vorbild von Kanada wird sowohl von der FDP als auch von den Grünen seit längerem angestrebt (vgl. BT-Drucksache 19/6542 vom 14.12.2018 und BT-Drucksache 19/9924 vom 07.05.2019).

Die Stärkung einer sogenannten angebotsorientierten Säule, der Möglichkeit der Einreise ohne Arbeitsplatzzusage mittels einer Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche ist realistisch, aber ich vermute, dass der Dreh- und Angelpunkt weiter die „Gleichwertigkeitsprüfung“ und die Lebensunterhaltssicherung während der Arbeitsplatzsuche bleiben werden. Ohne eine Prüfung der Qualifikation durch die Zuständigen Stellen wird sich letztlich nicht gut bewerten lassen, wie viele Punkte jemand für seine Qualifikation bekommen kann. Dagegen sind Kriterien wie Alter, Deutsch- und Englischkenntnisse leicht und schnell zu bewerten.

Die Grünen hatten in ihrem Antrag aus dem Dezember 2018 vorgeschlagen, die nachfrageorientierte Säule so zu gestalten, dass die Zusage einer qualifizierten Beschäftigung ausreicht, sofern eine Berufsqualifikation mindestens auf Niveau 3 des Referenzrahmens für Lebenslanges Lernen vorliegt und die BA die Arbeitsmarktzulassung erteilt. Dadurch könnte die „Gleichwertigkeitsprüfung“ an dieser Stelle entfallen, was gerade in nicht-reglementierten Berufen von Vorteil wäre. Die im Koalitionsvertrag vorgeschlagene Blue Card für nicht-akademische Berufe zielt allerdings eher auf Gehaltsgrenzen als Zugangskriterium.

Davon auszugehen ist, dass es Erleichterungen in den nicht-reglementierten Berufen geben wird, die ähnlich der Regelungen für IT-Berufe sind. Die reglementierten Berufe werden sich aber nach wie vor durch das Nadelöhr „Gleichwertigkeitsprüfung“ mit einer Nachqualifizierung im Inland bewegen müssen. Die Abschaffung des „Gleichwertigkeitsnachweis“ ist unwahrscheinlich, die Substituierung durch Berufserfahrung ebenfalls. (vgl. Kolb 2019) Die Vorstellungen der FDP, dass sich die Anerkennungsverfahren stärker zentralisieren und auf eine Bundesbehörde übertragen lassen, halte ich für im Föderalismus schwierig umsetzbar. Das Handwerk wird sich nicht einem zentralisierten Modell ähnlich dem Modell der Industrie- und Handelskammern annähern wollen, nachdem Jahre in den Aufbau dezentraler Strukturen investiert wurden. Möglicherweise kann es zentrale Vorprüfssysteme geben, denen man sich anschließt, während die Verfahren weiter dezentral in den Ländern beschieden werden. Zu wünschen wäre, dass stärker kompetenzorientierte Verfahren zum Einsatz kommen.

Grundsätzlich werden sich die Konfliktlinien im Themenfeld Einwanderung nicht verändert haben seit vergangener Einwanderungsdebatten – mit dem Unterschied, dass mit FDP und Grünen zwei reformorientierte Partner*innen mitregieren. Die SPD hat mit ihrem traditionell starken Fokus auf den im Inland ausgebildeten Arbeitnehmer*innen einen Grund, Einwanderung nur in den Bereichen zu unterstützen, in denen keine Konkurrenz auf dem inländischen Arbeitsmarkt zu entstehen droht. Insbesondere die Diskrepanzen zwischen Teilen der FDP, die vor allem in den Mangelbereichen schnell viele Fachkräfte anwerben und Verfahren dementsprechend effizient und abwicklungstauglich gestalten möchte, und Teilen von Grünen und SPD, die auf Integration der hier Lebenden, gute Arbeitsbedingungen, Nachhaltigkeit der Neueinwanderung und auch faire Migration in Einklang mit globaler Verantwortung für andere Länder setzen, dürfte politisch brisant und auch innerhalb der jeweiligen Fraktionen kontrovers bleiben. Durch die Parallelität der Ampel-Koalitionäre auf Bundes- und Landesebene Rheinland-Pfalz ist jedoch davon auszugehen, dass eine politische Verbundenheit in den Inhalten fortbesteht und die rheinland-pfälzischen Einschätzungen und Erfahrungen zur Fachkräfteeinwanderung auch auf Bundesebene von besonderem Interesse sind.

4. Strukturen der Fachkräfteeinwanderung nach Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat unter Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz das Informationsportal „Make it in Rheinland-Pfalz“ (www.make-it-in.rlp.de) bereitgestellt. Es bietet eine nutzer*innenfreundliche Übersicht über die mit einer Einwanderung verbundenen Prozesse, Zuständigkeiten und Ansprechpersonen für Fachkräfte wie für Unternehmen. Die zentralen Akteur*innen und Institutionen für die Fachkräfteeinwanderung nach Rheinland-Pfalz werden in diesem Kapitel auch aufgelistet.

Seit 2014 erarbeitet der Ovale Tisch der Ministerpräsidentin Fachkräftestrategien für das Land Rheinland-Pfalz in Zusammenarbeit mit wesentlichen Partner*innen für die Fachkräftesicherung wie den Kammern, den Arbeitgeberverbänden, der Bundesagentur für Arbeit, den Gewerkschaften und den zuständigen Fachministerien.

Es besteht dabei der Anspruch, abgestimmte und überprüfbare Ziele zu definieren. In der zweiten Fachkräftestrategie 2018-2021 (Land Rheinland-Pfalz 2017) formulierte der Ovale Tisch in Handlungsfeld 2 bereits als Ziel 12 „die Erleichterung des Zuzugs von Fachkräften und die Verstetigung von Willkommensstrukturen“ (ebd.: 18) mit wiederum 11 spezifischen Vereinbarungen dazu. Aktuell wird die dritte Fachkräftestrategie neu verhandelt und die Neuauflage in Kürze erwartet.

Die Strukturen der Fachkräfteeinwanderung in Rheinland-Pfalz lassen sich jedoch im Grunde nicht als einen geschlossenen Container vorstellen, den man isoliert von seinen Beziehungen zu Deutschland (Bund), Europa (bzw. EU) und zur Welt betrachten kann. Vieles von dem, was (mögliche) Einwander*innen nach und Betriebe in Rheinland-Pfalz erfahren, wird außerhalb des Landes besprochen, vorbereitet und entschieden – und umgekehrt: rheinland-pfälzische Akteur*innen wirken auf anderen Ebenen an den Grundlagen der Fachkräfteeinwanderung, die auch das Geschehen in Rheinland-Pfalz bestimmen, mit. Im Folgenden werden die zentralen Gesetze, Strategien, Institutionen und Akteur*innen auf den verschiedenen Ebenen schematisch und ohne Anspruch auf Abgeschlossenheit aufgelistet, um die Komplexität in diesem Feld zu illustrieren. Auf viele Elemente wird auch in den später dargestellten Expert*inneninterviews an der einen oder anderen Stelle verwiesen.

Zentrale Akteur*innen und Strategien auf Landesebene in Rheinland-Pfalz

Gesetzgeber	
Landtag Rheinland-Pfalz	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Rheinland-Pfalz (BQFGRP), landesrechtlich geregelte Berufsfachgesetze
Exekutive	
Landesregierung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz 2021-2026“ ○ Ovaler Tisch der Ministerpräsidentin ○ Fachkräftestrategie für (2018-2021), Verlängerung geplant ○ Vereinbarung zur Fachkräfte- und Qualifizierungsinitiative Pflege 2.0 (2018-2022)
Landesministerien <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration <input type="checkbox"/> Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau <input type="checkbox"/> Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung <input type="checkbox"/> Ministerium für Bildung <input type="checkbox"/> Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beschleunigtes Fachkräfteverfahren ○ Ausländerbehörden ○ Sozialpädagog*innen, Sozialarbeiter*innen ○ ... ○ Portal „Make it in Rheinland-Pfalz“ ○ Einheitliche Ansprechpartner ○ Zuständigkeit für Anerkennung ausländischer Qualifikationen ○ Berufe im Gesundheitswesen ○ Berufliche Weiterbildung ○ ... ○ Erzieher*innen ○ Lehrer*innen ○ ... ○ Akademische Heilberufe ○ Zukunftsprogramm Gesundheit und Pflege ○ ...
Zuständige Stellen für die Bewertung und Anerkennung der Qualifikationen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Landesamt für Soziales, Jugend und der Versorgungsbehörde (LSJV) für akademische und nicht-akademische Gesundheitsberufe ○ Ministerium für Bildung für Lehrkräfte ○ Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) für Erzieher*innen ○ ...
Arbeitsverwaltung Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland Jobcenter / Agenturen für Arbeit in den Kommunen	Beteiligt an Rekrutierungsprogrammen der Bundesagentur für Arbeit, u.a. <ul style="list-style-type: none"> ○ THAMM (mit GIZ) für Gastronomie- Auszubildende aus Nordafrika ○ Elektro-Fachkräfte (GIZ) ○ „Specialized“ – v.a. Ärzt*innen und Pflegekräfte aus Mexiko für Kliniken, zzgl. Pflegekräfte aus Brasilien ○ HabiZu- v.a. bosnische Elektriker ○ Rekrutierung von Software-Entwicklern weltweit ○ Rekrutierung von Erzieher*innen aus EU-Staaten geplant ○ Arbeitgeber-Service ○ ZAV-Service ○ ...

Kammern	
Zuständige Stellen für Bewertung und Anerkennung in Kammerberufen	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4 Handwerkskammern in Rheinland-Pfalz ○ 4 Industrie- und Handelskammern in Rheinland-Pfalz haben die IHK FOSA in Nürnberg als zentrale zuständige Stelle für IHK-Berufe beauftragt ○ Ärztekammer Rheinland-Pfalz ○ Ingenieurskammer Rheinland-Pfalz ○ Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz ○ ...
Beratungsstrukturen	
IQ Landesnetzwerk Rheinland-Pfalz <ul style="list-style-type: none"> □ ism-Beratungsstelle für Gesundheitsberufe □ Welcome Center an den 4 IHK-Standorten im Land □ Migrationsberatung der Wohlfahrtsverbände 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3 IQ Servicestellen in HSP4 (Gesundheitsberufe, Handwerk, MINT) ○ 7 Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungsstellen
Bildungseinrichtungen	
<ul style="list-style-type: none"> □ Pflegeschulen □ Erzieher Schulen □ Hochschulen □ Erwachsenen- und Weiterbildungsträger □ Zertifizierte Sprachkursträger 	
Unternehmen	
Großunternehmen, wie Daimler AG, BASF, Biontech, Boehringer Ingelheim Pharma, Universitätsklinikum Mainz, ...	Kleine und mittlere Unternehmen, wie Handwerksbetriebe, Gastronomiebetriebe, Pflegeeinrichtungen, ...
Gewerkschaften und Verbände	
<ul style="list-style-type: none"> □ DGB Rheinland-Pfalz/Saar □ Verdi Landesbezirk Rheinland-Pfalz/Saar 	

Zentrale Akteur*innen und Strategien auf Bundesebene

Legislative	
Deutscher Bundestag und Bundesrat	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz, Beschäftigungsverordnung) ○ Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Bund (bundesrechtlich geregelte Berufsfachgesetze)
Exekutive	
Bundesregierung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021-2025) mit dem Titel „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ ○ Fachkräftestrategie der Bundesregierung ○ ...

<p>Bundesministerien</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> BMWK <input type="checkbox"/> BMG <input type="checkbox"/> BMAS 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Portal „Make it in Germany“ ○ BQ-Portal (IW Köln) ○ „HabiZu“ – Handwerk bietet Zukunft (in Kooperation mit BA, ZDH) ○ Hand in Hand for Talents (in Kooperation mit BA, DIHK) ○ ... ○ Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DEFA) ○ Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ (Kuratorium Deutsche Altershilfe) ○ ... ○ Modellprojekte ValiKom, ValiKom Transfer ○ Netzwerk Qualifikationsanalyse ○ Portal „Anerkennung in Deutschland“ (BiBB) ○ Anerkennungsmonitoring ○ Förderprogramme wie „Integration durch Qualifizierung – IQ“ ○ ...
<p>Bundesbehörden</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> AA/Bundesamt für Auswärtige Angelegenheit in Brandenburg/Havel <input type="checkbox"/> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) <input type="checkbox"/> Bundesagentur für Arbeit (BA) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Auslandsvertretungen, Visa-Erteilung, ... ○ Sprachkurse berufsbezogenes Deutsch, Integrationskurse ○ Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ ○ Ausländerzentralregister ○ ... ○ Arbeitsmarktzulassung ○ ZAV (internationaler Personalservice) ○ Initiierung und Beteiligung an diversen Rekrutierungsprojekten (Triple Win, Specialized, HabiZu, Hand in Hand for Talents) ○ Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA)
Zusammenarbeit der Länder	
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Kultusministerkonferenz (KMK) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) ○ Datenbank „anabin“
Gewerkschaften und Verbände	
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) <input type="checkbox"/> Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) <input type="checkbox"/> Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) <input type="checkbox"/> Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHK) 	
Freie Wohlfahrtsverbände	
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> AWO <input type="checkbox"/> Diakonie <input type="checkbox"/> Caritas <input type="checkbox"/> Deutsches Rotes Kreuz <input type="checkbox"/> Paritätischer Wohlfahrtsverband 	

EU und Europäische Ebene

- EU-Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG machte die Umsetzung des BQFG in Deutschland notwendig. Sie ermöglicht Anerkennung von Drittstaatsqualifikationen und gibt Strukturen und Sprachniveaus vor, die im Rahmen von BQFG und FEG auf Drittstaaten übertragen wurde.
- EU-Kommission fördert z.B. Einführung von Validierungsverfahren wie ValiKom.
- Lissaboner Anerkennungskonvention „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ ist Grundlage für die Zeugnisbewertungen der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen.
- Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen (GER) wird zur Bewertung des Deutschniveaus herangezogen.
- Europäischer Sozialfonds: ESF-Mittel finanzieren z.T. IQ-Netzwerk (HSP1+2), abhängig von den jeweiligen Operationellen Programmen des Bundes und der Länder.

Internationale Ebene (Drittstaaten)

- Internationale Standards zur Rekrutierung von Arbeitskräften wie die der WHO, der ILO und der IOM, an denen sich Deutschland als Mitglied beteiligt, bilden den normativen Bezugsrahmen für die Fachkräfteeinwanderung und -rekrutierung sowie die Kooperation zwischen Mitgliedstaaten. Diese haben allerdings freiwilligen Charakter.
- Die deutschen Auslandsvertretungen sind in Vertretung des Auswärtigen Amtes für die Visa-Erteilung in den Herkunftsländern zuständig.
- Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit schließt Vermittlungsabsprachen mit Arbeitsverwaltungen im Ausland zur Vermittlung spezifischer Berufsgruppen, wie z.B. Pflegekräften, und ist Personal-service vor Ort.
- An Rekrutierungsprojekten wie zum Beispiel „Specialized!“ oder „Triple Win“ sind weitere Partner im Ausland und deutsche Partner beteiligt, u.a. die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Deutsche Außenhandelskammern sind u.a. an dem BMBF-Projekt „Pro Recognition“ beteiligt, außerdem werben sie für die duale Berufsausbildung im Ausland.
- Zertifizierte Sprachkursträger für „Deutsch als Fremdsprache“ im Ausland vermitteln und prüfen Deutschkenntnisse auf den Niveaustufen des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen. (z.B. Goethe-Institute).
- Sogenannte Drittanbieter (Personalvermittlungsagenturen bzw. international tätige Bildungsträger) rekrutieren und bilden in Drittstaaten Fachkräfte und Auszubildende für den deutschen Arbeitsmarkt im Auftrag von Unternehmen.
- Die Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DEFA) unterhält Niederlassungen in ausgewählten Drittstaaten.

Angesichts dieser doch sehr umfangreichen Aufstellung, die zudem nicht vollständig ist (z.B. sind Forschungsinstitute noch gar nicht mit einbezogen), muss sich schon die Frage stellen, ob die Organisation und Verwaltung der Fachkräfteeinwanderung nicht mehr Stellen umfasst als jemals internationale Fachkräfte eingewandert sind.

5. Erfahrungen und Einschätzungen zum Fachkräfte-einwanderungsgesetz aus dem IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz

In den folgenden Abschnitten werden die Interviewaussagen der befragten Beratungsstellen nach Branchen unterteilt wiedergegeben. Danach folgt die Perspektive der IQ Koordination und schließlich eine Darstellung der Kooperationen im Land Rheinland-Pfalz.

Der Anspruch des systematisierenden Experteninterviews besteht darin, sie möglichst „nur“ kategoriengeleitet zusammenzufassen. Das heißt, es wurde von Seiten der Autorin und Interviewerin versucht, so wenig wie möglich zu interpretieren oder zu bewerten. Durch eine Rückabstimmung der Passagen mit den Interviewten wird abgesichert, dass eine zutreffende Wiedergabe erfolgt ist. Gleichwohl sind es Aussagen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt, in einem bestimmten Kontext und mit einem bestimmten Erfahrungshintergrund entstanden sind.

Die befragten Beratungsstellen oder Projekte haben unterschiedliche Ausstattungen und Rahmenbedingungen. Insofern unterscheiden sich die Ausführungen und Informationen an einigen Stellen, auch wenn alle Interviewten mit den gleichen Leitfragen befragt wurden.

Soziale Faktoren wie auch Vorannahmen beeinflussen auch die Interviewsituation und das Gespräch selbst. Wird die Interviewerin für kritisch gehalten (z.B. auf Basis der Lektüre ihrer Texte) kann das sowohl dazu führen, dass Interviewpartner*innen eher Erfolge kommunizieren als auch dazu, dass Interviewpartner*innen sich darin gestärkt sehen, ihre eigene Kritik zu formulieren. Gleichsam strukturieren Vorannahmen der Interviewerin über die Interviewten die Fragestellungen und Reaktionen auf Antworten ebenfalls mit und werden z.T. im Gespräch auch revidiert. Auch wenn kein explizites Vorwissen über die jeweils andere Person vorhanden ist, ist das Interviewwissen ein sozial konstruiertes Wissen. Es sollte für voll genommen werden, aber nicht als vollständig gelten.

Die Perspektive der Gesundheitsfachberufe

Zu den Einwanderungsverfahren in den Gesundheitsfachberufen wurden zwei Projekte befragt: Die aus Mitteln des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz finanzierte ism-Beratungsstelle zur Anerkennung von Gesundheits- und Pflegeberufen sowie die IQ Servicestelle Gesundheitsberufe. Es wurden zwei getrennte Interviews mit insgesamt drei Berater*innen geführt.

Die ism-Beratungsstelle ist für Personen mit nicht-akademischen Gesundheitsfachberufen die zentrale Anlaufstelle in Rheinland-Pfalz und arbeitet abgestimmt mit den IQ Anerkennungsberatungsstellen im Land. Die Mitarbeitenden unterstützen die Ratsuchenden in Fragen zum Anerkennungsverfahren sowie in der anschließenden Phase der Anpassungsqualifizierung. Zur Prozessabstimmung wurde eine Kooperationsvereinbarung mit dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) als Zuständige Stelle für die Anerkennung von Qualifikationen in den Gesundheitsfachberufen geschlossen. Die Zuständige Stelle verweist auf dieser Grundlage Anfragende direkt an die ism-Beratungsstelle. Auch die Zentrale Ausländerbehörde leitet die Antragsunterlagen auf ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren in den Gesundheitsberufen zur Sichtung und Unterstützung bei der Vervollständigung an die ism-Beratungsstelle weiter. Nach Erhalt des Bescheids von der Zuständigen Stelle wird Unterstützung bei den Qualifizierungswegen geleistet.

Zwischen der ism-Beratungsstelle und der IQ Servicestelle Gesundheitsberufe, die ebenfalls beim ism e.V. angesiedelt ist, besteht eine enge Zusammenarbeit. Sie informiert und berät Arbeitgeber*innen telefonisch und per Mail zu folgenden Themenbereichen: Anwerbung und Gewinnung internationaler Fachkräfte, Anerkennungsfähigkeit eines Abschlusses, Anerkennungsverfahren, Visumsverfahren, beschleunigtes Fachkräfteverfahren, Qualifizierungsmaßnahmen, Vorbereitungskurse, sprachliche Qualifizierung und deren Fördermöglichkeiten, Integrationsmanagement. Darüber hinaus werden Veranstaltungen für Unternehmen zu verschiedenen Themen organisiert, z.B. zum beschleunigten Verfahren in Kooperation mit der Zentralen Ausländerbehörde oder zur Rekrutierung von Fachkräften über die sozialen Medien. Zudem wurde ein Netzwerk für Unternehmen, insbesondere aus der Altenpflege, von Fachkräften gegründet, das dem Erfahrungsaustausch und der Vernetzung zwischen den Teilnehmenden dient.

Es habe sich gezeigt, dass der größte Unterstützungsbedarf bei Pflegeeinrichtungen besteht, und hier insbesondere bei Trägern der stationären und ambulanten Altenpflege. Während die (großen) Kliniken zunehmend eigene Strukturen aufgebaut hätten, um internationale Fachkräfte einzustellen und die notwendigen Verwaltungsprozesse anzustoßen, fehlten bei kleineren Altenpflegeeinrichtungen dazu häufig die notwendigen Ressourcen. Dementsprechend liege ein Fokus der Servicestelle auf dieser Zielgruppe.

Pro Jahr werden in der ism-Beratungsstelle etwa 700 Personen in ca. 2.400 Kontakten beraten. Die meisten der aus dem In- und Ausland eintreffenden Anfragen kämen auch hier zu Pflegeberufen, einige von Physiotherapeut*innen und nur wenige von Medizinisch-technischen Assistent*innen, Podolog*innen u.a. Mittlerweile werden 30% aller Beratungen von Fachkräften in Anspruch genommen, die nach Deutschland einwandern möchten. Dieser Anteil sei in den letzten Jahren stetig angestiegen. Die sogenannten „Westbalkanstaaten“ seien die häufigste Herkunftsregion. Beratungen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren seien nicht gesondert dokumentiert.

Die wichtigsten Punkte im Überblick:

- Die Interviewpartner*innen heben hervor, dass die Kooperationsvereinbarung der ism-Beratungsstelle mit dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zügige Anerkennungsverfahren und eine gute Vorbereitung der Antragsstellenden ermögliche.
- Die meisten Kliniken entlohnten inzwischen Anpassungsqualifizierungen in der Pflege, sodass der Lebensunterhaltsnachweis für Visa weitestgehend problemlos vorgelegt werden könne. Die Ausgleichsmaßnahmen würden ebenfalls aufgrund des Erfahrungszuwachses der Kliniken in den letzten Jahren mittlerweile verhältnismäßig problemlos absolviert.
- Die langen Wartezeiten in den Auslandsvertretungen auf einen Termin zur Erteilung eines Visums seien für die Pflegekräfte ein großes Problem. Es fehle häufig auch an Transparenz und verlässlichen Auskünften darüber, welche Unterlagen für das Visum gefordert sind.
- In der Altenpflege fehlten z.T. die Ressourcen und Organisationsstrukturen für die optimale Umsetzung von der Gewinnung von Fachkräften bis hin zu einem nachhaltigen Integrationsmanagement (inkl. Sprachcoaching für neue Mitarbeitende).
- Die Abwerbung von neuen Mitarbeitenden durch Kliniken während des Absolvierens von Anpassungsqualifizierungen stelle ein wesentliches Problem für die Einrichtungen dar. Kenntnisprüfungen seien aufgrund häufig fehlender Vorbereitungsmöglichkeiten und geringer Verfügbarkeit von Prüfer*innen keine praktikable Alternative.
- Im Bereich der Gesundheitsberufe, für die die Ausbildung in Deutschland an Fachschulen stattfindet, sei die Finanzierung der schulischen Ausgleichsmaßnahmen nicht gegeben und verhindere de facto die Einwanderung. Auch für Personen mit Gesundheitsberufen, die zunächst nach §16f AufenthG zum Erwerb der deutschen Sprache einreisen könnten, um im Anschluss daran die Anpassungsqualifizierung zu absolvieren, stelle sich dasselbe Finanzierungsproblem.
- Die Interviewten kritisierten mehrere ethische Aspekte in der Pflegemigration, u.a. eine defizitäre Logik und geringe Wertschätzung, die Arbeitsbedingungen im Pflege- und Gesundheitssystem sowie eine zu geringe Verantwortung für die Zukunft der Abwerbländer.

Informations- und Beratungsbedarf:

Ratsuchenden, die aus dem Ausland anfragen, empfehle die ism-Beratungsstelle, verschiedene Prozesse parallel zu starten. Wegen der langen Wartezeiten sollte der Botschaftstermin unmittelbar gebucht sowie mit der sprachlichen Qualifizierung begonnen werden, während parallel bereits die für den Antrag auf Anerkennung erforderlichen Unterlagen vorbereitet werden. Denn wenn die Entscheidung zur Auswanderung getroffen sei, hätten es die Personen meistens eilig, und man müsse darüber aufklären, wie sie die Verfahren durch eine parallele Bearbeitung optimieren könnten.

Ein weiterer Aspekt sei die Aufklärung der Fachkräfte aus sogenannten Drittstaaten darüber, dass trotz einer vorhandenen Qualifikation fast immer Qualifizierungsmaßnahmen absolviert werden müssen. Ein hoher Beratungsbedarf bestünde auch bezüglich der Finanzierung des Verfahrens sowie zu den Verdienstmöglichkeiten im angestrebten Beruf. Zudem sei oft zunächst eine Klärung notwendig, welcher deutsche Referenzberuf der richtige ist. Je nach Ausbildungsweg sei nicht immer eindeutig zu beantworten, ob das Verfahren in Richtung Hebamme, Kinderkrankenpfleger*in oder Gesundheits- und Krankenpfleger*in gehe, zumal Studieninhalte nicht deckungsgleich seien und die Berufserfahrung eine andere sein könne. Die hoheitliche Entscheidung über den Referenzberuf treffe das LSJV, aber es werde versucht,

den Ratsuchenden eine differenzierte Einschätzung zu geben. Über Gutachten von der Gutachtenstelle⁸ für Gesundheitsberufe, auf die sich auch das LSJV berufe und die festlegten, welche Qualifikationen aus welchen Ländern welchem Referenzberuf zugeordnet sind, könne eine gute Orientierung gegeben werden.

Suchen und Finden auf dem Arbeitsmarkt:

Insbesondere in der Altenpflege sei die Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland mit hohen Kosten, Aufwand und Risiken verbunden. Die IQ Servicestelle Gesundheitsberufe rege Unternehmen in gemeinsamen Arbeitsgruppen an, sich untereinander über die Situation und die Schwierigkeiten auszutauschen und die Erfahrungen weiterzugeben. Dabei würden auch die Handlungsstrategien der Unternehmen deutlich: Viele nutzten Kontakte und Beziehungen über bereits beschäftigte Mitarbeiter*innen im Betrieb, die in ihren Herkunftsländern und persönlichen Netzwerken für ihre*n Arbeitgeber*in werben. Andere Arbeitgeber*innen würden Kooperationsstrukturen mit Sprachschulen oder Ausbildungsstätten in einem bestimmten Land aufbauen. Das seien aus Sicht der Arbeitgeber*innen die vielversprechendsten Wege ohne Vermittlungsagenturen beauftragen zu müssen. Es gebe aber auch viele Arbeitgeber*innen, die mit Hilfe von Vermittlungsagenturen Fachkräfte im Ausland anwerben. Um die zum Teil großen Unterschiede in der Arbeitsweise der Vermittlungsagenturen transparenter zu machen, hat die IQ Servicestelle Gesundheitsberufe einen Fragenkatalog entwickelt. Dieser solle Arbeitgeber*innen darin unterstützen, auf wesentliche Elemente bei der Beauftragung einer Vermittlungsagentur zu achten.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren:

Die Zentrale Ausländerbehörde leitet Unterlagen von Fachkräften im Ausland im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens an die ism-Beratungsstelle weiter, um sie auf Vollständigkeit und formelle Richtigkeit zu sichten. Diese kämen hauptsächlich von ambulanten Pflegediensten und Seniorenwohnheimen. Kliniken informierten sich zum Teil auf den Infoveranstaltungen der IQ Servicestelle Gesundheitsberufe. Es werde auch im Rahmen von Handouts und Emails auf die Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens hingewiesen. Die Umsetzung der Kliniken erfolge jedoch häufig eher eigenständig oder mit Hilfe von Drittanbietern.

Den ratsuchenden Pflegekräften aus dem Ausland würden die Vor- und Nachteile des beschleunigten Verfahrens im Vergleich zum regulären Verfahren erläutert und eine individuelle Abwägung nahegelegt. Kritisch wird gesehen, dass die Vorleistungen des*der Arbeitgebers*in im Rahmen des beschleunigten Verfahrens häufig zu einer vertraglichen (oder moralischen) Verpflichtung der Fachkräfte führten, die Rekrutierungskosten mit ihrer Arbeitsleistung abzubezahlen. Es sei daher eine schwierige Abwägung zwischen den Verfahren, die mit der individuellen Situation der Fachkräfte und insbesondere der Dringlichkeit ihrer Auswanderung zusammenhänge.

Anerkennungsverfahren:

Die Zusammenarbeit mit der Zuständigen Stelle im LSJV funktioniere gut und werde von regelmäßigem Austausch gerahmt. Das Landesamt bescheide sehr schnell, oftmals bereits innerhalb einiger Wochen. Ergebnis des Verfahrens sei für Antragsteller*innen aus Drittstaaten meist ein sogenannter „Feststellungsbescheid“, der die zur Erlangung der „vollen Gleichwertigkeit“ (welche Voraussetzung für die Erteilung der Berufserlaubnis ist) notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ausweist. Es wird in Bezug auf das Anerkennungsverfahren und die Kooperation mit dem Landesamt kein operativer Verbesserungsbedarf genannt. Die Fortsetzung der guten Kooperation mit dem LSJV stehe unter dem Vorbehalt der Weiterfinanzierung der ism-Beratungsstelle durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung, welches den Auftrag zur Anerkennungsberatung in den Gesundheitsfachberufen jährlich neu ausschreibe.

⁸ Die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe ist angesiedelt bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) bei der Kultusministerkonferenz (KMK) in Bonn.

Ausgleichsmaßnahmen:

Für die Altenpflege-Einrichtungen stelle es ein großes Problem dar, dass Anpassungslehrgänge grundsätzlich an Kliniken mit angeschlossenen Pflegeschulen stattfinden müssen. Durch diese notwendige Kooperation verbrächten die Fachkräfte jeweils (mindestens) einen Teil der Lehrgangszeit in der Klinik. Da dort ein anderer Tarifsatz gelte, würden höhere Gehälter ausgezahlt als in der Altenpflege. Dies führe dazu, dass Fachkräfte nicht selten durch ihre Einblicke im Anpassungslehrgang zu der Entscheidung kämen, von der Altenpflege in die Krankenpflege zu wechseln oder von den Kliniken gezielt abgeworben würden. Die Altenpflegeeinrichtungen hätten in diesen Fällen dann zwar in die Rekrutierung investiert, würden die Fachkraft aber bereits vor Ende des Anerkennungsprozesses verlieren.

Bei den Gesundheitsfachberufen, die an Fachschulen ausgebildet werden, käme es nach dem Bescheid der Zuständigen Stelle in der Regel nicht zu Ausgleichsmaßnahmen und zur Erteilung von Visa nach §16d AufenthG, weil die Teilnehmenden während der schulischen Anpassungslehrgänge nicht oder nur sehr eingeschränkt erwerbstätig sein könnten und somit der Lebensunterhalt nicht gesichert werden könne.

Alternativ bestehe theoretisch die Möglichkeit, die „volle Gleichwertigkeit“ durch das Ablegen einer Kenntnisprüfung zu erhalten. Da es keine oder nur wenige Angebote zur Vorbereitung auf solche Prüfungen gebe und auch kaum Stellen, an denen die Prüfung abgelegt werden könne, sei dies jedoch keine gut umsetzbare Möglichkeit, um die volle Anerkennung zu erhalten.

Visaverfahren:

Die größte Herausforderung für die internationalen Pflegefachkräfte sei die Visa-Erteilung durch die Auslandsvertretungen. Dies sei für diese Berufe das noch verbliebene Nadelöhr. Deshalb rate man inzwischen beim Erstkontakt noch vor dem Anerkennungsverfahren dazu, bereits einen Termin bei der Botschaft zu machen. Es lasse sich vorab nicht sagen, wie lange das Verfahren dauere. Wartezeiten von bis zu 18 Monaten seien vor allem in den sogenannten „Westbalkanstaaten“ bereits vorgekommen.

*„Da können wir noch so toll beraten und den Prozess streamlinen, wenn dann eine Wartezeit von 18 Monaten dazwischenkommt, macht es das für die Person selbst, für uns und auch für potenzielle Arbeitgeber*innen richtig schwierig.“ (34)*

Im beschleunigten Verfahren könne es schneller gehen, allerdings sei es in der Vergangenheit vorgekommen, dass die Fristen nicht eingehalten wurden. Hier spiele möglicherweise die Corona-Pandemie eine Rolle. Was in den Auslandsvertretungen von Bewerber*innen verlangt werde, sei oftmals eine „Black Box“, d.h. die Anforderungen an notwendige Unterlagen für ein Visum seien nicht transparent nachvollziehbar. Nicht jede Botschaft veröffentliche zum Beispiel ein Merkblatt, in dem klar aufgeführt ist, welche Dokumente benötigt werden. Zum Teil würden Anforderungen an Unterlagen kurzfristig und im laufenden Verfahren geändert. Beispielsweise wäre einem Bewerber zunächst mitgeteilt worden, er bräuchte ein B1-Sprachzertifikat, und als er dies vorlegte, habe die Auslandsvertretung mitgeteilt, dass er ein B2-Zertifikat benötige. Solche Erfahrungen seien sehr frustrierend.

Die Berater*innen erwähnten auch die Einschätzung, dass die Terminbegrenzungen bei den Botschaften dazu führen, dass sich betrügerische Aktivitäten entfalten würden, die den Fachkräften zum Beispiel schnelle Botschaftstermine versprechen. Teilweise würden die Botschaften auch vor Betrüger*innen warnen, die dazu aufforderten, ein Bankkonto zu eröffnen oder ihnen eine Vollmacht zu erteilen.

Spracherwerb und Sprachnachweise:

Da die Fachkräfte für das Visum ein bestimmtes Niveau der deutschen Sprache vorweisen müssen, besuchten sie in der Regel Sprachkurse im Ausland. Während der Pandemie seien jedoch viele Sprachkurse und Sprachprüfungen ausgefallen. Oft sei nur die Möglichkeit geblieben, eigenständig und online zu lernen. Eine weitere Hürde sei, dass das LSJV nur Sprachzertifikate akzeptiere, die nach bestimmten Standards durchgeführt worden sind. Daher sei das Ablegen der B2-Sprachprüfung im Ausland mit der Unsicherheit verbunden, ob das Zertifikat in Deutschland berücksichtigt werde. Nach der Einreise hätten die Fachkräfte in der Regel weiterhin Bedarf an fachsprachlicher Unterstützung und berufsbeleitendem Sprachcoaching. Die Angebote dazu reichten bei weitem nicht aus. Die Arbeitgeber*innen beklagten häu-

fig, dass trotz Zertifikat die erwartete Sprachkompetenz nicht vorhanden sei („B2 ist nicht gleich B2“). Es habe ein aus Mitteln der ism-Beratungsstelle finanziertes Sprachcoaching zur Vorbereitung auf die B2-Prüfung gegeben. Mit 10 Stunden pro Person sei es allerdings nur eine kleine, nicht ausreichende Unterstützung des Selbstlernens gewesen. Die Einrichtungen würden Sprachkurse am ehesten gegen eine Form der „Abbezahlung“ durch die Fachkräfte unterstützen. Es werde jedoch auch wahrgenommen, dass vor allem größere Häuser vermehrt kostenlose Sprachkurse und eine Freistellung der Beschäftigten zur Teilnahme anböten, weil sie darin einen Wettbewerbsvorteil sähen. Am besten sei es, wenn nach §16d AufenthG der Sprachkurs in den Anpassungslehrgang integriert ist.

„Da ist Sprache oft nicht mit drin oder zumindest nicht in dem Umfang, wie es notwendig wäre, genauso wie Integrationsmanagement. Also alles, was nicht unbedingt muss für die fachliche Qualifizierung ist das Erste, was häufig wegfällt, und dann wundern sich aber alle, dass es nicht nachhaltig ist und nicht gut funktioniert.“ (112)

Es funktioniere im Grunde nur dort optimal, wo Kliniken selbst in Spracherwerb und Integrationsmanagement investieren würden. Die Anpassungsqualifizierung könne man auch nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifizieren lassen, sodass Bildungsgutscheine dafür eingelöst werden können. Das ermögliche auch bis zu 100 Stunden Sprachkurs.

Die Berater*innen führen aus, dass es für die Fachkräfte eine hohe Belastung bedeute, gleichzeitig die Deutschkenntnisse zu verbessern und eine Anpassungsmaßnahme zu absolvieren. Die Gleichzeitigkeit könne leicht zur Überforderung werden. Daher werde den Pflegekräften empfohlen, zunächst mit einem Visum zum Spracherwerb nach §16f AufenthG einzureisen. Dies sei jedoch selten möglich, da eine Berufstätigkeit nicht erlaubt sei und etwa 1.000 Euro pro Monat für den Lebensunterhalt zur Verfügung stehen müssten.

Sicherung des Lebensunterhalts:

Die Interviewpartner*innen betrachten es als große Errungenschaft der letzten Jahre, dass die meisten Kliniken die Anpassungsqualifizierung für internationale Fachkräfte nun entlohnten. Zur Erteilung eines Visums muss nachgewiesen werden, dass ungefähr 1.000 Euro pro Monat zur Deckung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehen, was durch die Entlohnung der Anpassung bei Klinik-Beschäftigten seltener als früher ein Problem sei.

Für Fachkräfte, die schulische Anpassungsmaßnahmen absolvieren müssten (z.B. Physiotherapeut*innen, Medizintechnische Assistent*innen etc.), bedeute dies allein oft eine unüberwindbare Hürde, da sie nicht parallel zum Vollzeitunterricht in ausreichendem Maße arbeiten können. Dazu kämen die Kosten für den Besuch der Fachschule. Die Möglichkeiten der Finanzierung seien daher individuell zu prüfen. Es gäbe einige Fälle, die aktuell im Ausland auf eine Einreise hofften, aber weder die Mittel aufbrächten noch eine*n Arbeitgeber*in fänden, der sie trotz der großen zeitlichen Einschränkungen durch den Schulbesuch (zzgl. Praktikum) beschäftigen könne. Eine Person habe zum Beispiel einen Bescheid mit der Auflage für einen dreimonatigen Anpassungslehrgang erhalten, sei insofern offenbar sehr gut qualifiziert. Sie könne jedoch die geforderten rund 3.000 Euro für den Lebensunterhalt nicht aufbringen. Grundsätzlich bemängeln die Interviewpartner*innen die gesetzlich vorgegebene Einschränkung auf eine Erwerbstätigkeit von max. 10 Stunden/Woche, die in fachfremden Bereichen erlaubt ist. Damit könne der Lebensunterhalt nicht gesichert werden. Auch sei es realitätsfern, neben einem Schulbesuch in Vollzeit, dem Sprachenlernen und der Orientierung in Deutschland noch einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Für erfahrene Fachkräfte sei die Einreise durch eine weitere Regel erschwert: Ab einem Alter von 45 Jahren muss für einen Aufenthaltstitel nach §18a und §18b AufenthG ein Bruttogehalt von etwa 4.000 Euro pro Monat nachgewiesen werden. Da Gesundheitsfachkräfte grundsätzlich nicht mit ihrer Erwerbstätigkeit an diesen Betrag heranreichen könnten, müsse man schon ab einem Alter von etwa 43 Jahren über die Konsequenzen aufklären. Die Dauer des Anerkennungsverfahrens könne sich so lange hinziehen, dass mit dem Abschluss des Anpassungslehrgangs das Alter von 45 Jahren erreicht und das Gehalt vorzuweisen ist. Die Bundesagentur für Arbeit könne diesen Betrag nach der Beschäftigungsverordnung in begründeten Ausnahmefällen aussetzen (wenn ein öffentliches Interesse an der Beschäftigung der Fachkraft besteht), mache davon jedoch bisher nur in staatlichen Rekrutierungsprogrammen Gebrauch. Für Fachkräfte, die selbst organisiert einreisten oder von Einrichtungen angeworben würden, gäbe es diese Möglichkeit bisher noch nicht.

Integrationsmanagement:

Die Interviewten heben das Integrationsmanagement als einen wesentlichen Bestandteil der nachhaltigen Fachkräfteeinwanderung hervor. Damit würden bei den Arbeitgeber*innen meist diverse Maßnahmen und Aktivitäten bezeichnet, die eigene Sprachkurseangebote, Mentor*innen, Integrationsbeauftragte, Willkommensprogramme u.ä. umfassen. Die Sensibilisierung von Kliniken und Pflegeeinrichtungen für die Bedeutung eines strukturierten Integrationsmanagements nehme einen hohen Stellenwert in der Arbeitgeberberatung der IQ Servicestelle Gesundheitsberufe ein. Insbesondere in der ambulanten und stationären Altenpflege gebe es meist nur in größeren Einrichtungen die notwendigen Strukturen und personellen Ressourcen, um internationale Pflegekräfte angemessen zu begleiten. Es sei zum Teil auch das Ergebnis fehlender Ressourcen und mangelnder Steuerung der Einarbeitungsprozesse in den Teams und Organisationen, wenn internationale Fachkräfte unzufrieden seien, den Arbeitgeber verließen oder ins Herkunftsland zurückkehrten. Aus Sicht der Beratungsstelle brauche es zusätzliche Ressourcen, um eine nachhaltige Integration und einen Verbleib beim Arbeitgeber zu erreichen. In staatlichen Anwerbeprogrammen werde dies teilweise berücksichtigt.

„Ich vermute aber, dass es immer noch viele gibt, denen nicht bewusst ist, wieviel Arbeit es tatsächlich dann noch ist, sobald die Fachkraft da ist. Dass es nicht damit getan ist, jemanden zu rekrutieren und wenn er dann eingereist ist, kann es losgehen. Dass da viel Betreuungsleistung und Vorbereitung im Vorfeld notwendig ist, um den Einstieg gelungen zu gestalten“. (12)

„Zu jeder Gelegenheit“ lasse man einfließen, wie wichtig eine gute Vorbereitung sei. Dazu gehöre es, frühzeitig Kontakt mit den Fachkräften im Ausland aufzunehmen, sich als Arbeitgeber*in vorzustellen und vieles mehr. Es sollten den Berater*innen zufolge in jedem Fall auch Ressourcen dafür bereitstehen, dass jemand nach der Einreise Ansprechpartner*in ist. Welche Kosten eingeplant werden müssen, sei individuell vom Betrieb und von der Anzahl an neuen Fachkräften abhängig. Es werde in der Beratung auf die kostenfreien Angebote von Projekträgern im IQ Landesnetzwerk hingewiesen, die zur Verbesserung der Kommunikation am Arbeitsplatz beraten oder Coachings und Prozessbegleitung zur interkulturellen Kompetenzentwicklung in Betrieben anbieten. Letztlich käme es auf die Möglichkeiten der jeweiligen Betriebe an. Anders als noch vor einigen Jahren – als es auch für die Unternehmen vielfach noch Neuland war - hätten einige von ihnen inzwischen gute Erfahrungen gemacht, die im Rahmen der Arbeitsgruppen untereinander weitergegeben würden.

Ethik der Pflegemigration:

Die Gesetzgebung folge aus Sicht der Interviewpartner*innen einer defizitären und wenig wertschätzenden Logik, die internationale Pflegekräfte stärker betreffe als andere Berufsgruppen wie beispielsweise IT-Kräfte. Obwohl internationale Pflegekräfte dringend benötigt würden, in der Regel studiert hätten und wichtige Arbeit leisteten, würden sie nicht als Bereicherung angesehen. Die duale Pflege-Ausbildung in Deutschland sei im internationalen Vergleich nicht auf dem modernsten Stand, werde jedoch als Vergleichsmaßstab herangezogen. So komme es zu einer Umkehrung, da die Ausbildungen aus Drittstaaten im Verfahren in der Regel als „weniger wert“ beurteilt werden.

Der Begriff „Fachkräfteeinwanderung“ sei daher eine Beschönigung, weil im Gesetz selbst von „Ausländern“ die Rede sei und der Fachkraftstatus im Verfahren zunächst zur Disposition stehe. Erst mit der vollen Anerkennung durch die deutschen Stellen werde jemand zur „Fachkraft“, sodass die Einwanderung selbst in der Logik des FEG meistens (noch) nicht als Fachkraft erfolge. Eine defizitäre Logik betreffe aber auch das Gesundheits- und Pflegesystem im Allgemeinen. Neben den Fragen der Fachkräfteeinwanderung plädieren die Interviewten dafür, die Fallpauschalen abzuschaffen, die Löhne anzuheben und v.a. in der Altenpflege mehr Wertschätzung für die Pflege insgesamt zu erreichen. Die Berater*innen sehen die Gefahr, dass zukünftige gesetzliche Neuerungen vor allem dazu dienen könnten, noch höhere Margen zu erzielen (schnell und günstig viele Pflegekräfte ins Land zu holen) statt auf Qualität, Nachhaltigkeit und Integration Wert zu legen. Es sei nicht nachvollziehbar, warum z.B. Menschen mit einer Duldung nicht problemlos – und ohne Rückkehr in das Herkunftsland – in den §16d AufenthG wechseln könnten.

⁹ Die Weltgesundheitsorganisation hat mit dem „Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel“ (WHO 2010) einen Ethik-Kodex eingeführt, dessen Einhaltung für die Mitgliedstaaten freiwillig ist. Dazu gehört auch eine Liste an Ländern, die zunächst auf Basis des World Health Reports (WHO 2006) als Länder mit einem kritischen Mangel an Gesundheitspersonal eingestuft wurden. Im Jahr 2020 wurde diese Liste erneuert und dabei auf 47 Länder reduziert (WHO 2020). Länder wie Indien und Indonesien stehen jetzt nicht mehr auf der Liste.

Die globale Verantwortung für die Abwerbeländer werde ebenfalls zu wenig mitgedacht. Selbst wenn es zum jetzigen Zeitpunkt nach der Liste der Weltgesundheitsorganisation über jene Länder, aus denen nicht rekrutiert werden solle⁹, so aussehe als sei die Rekrutierung vertretbar, könne man das nicht unhinterfragt als gegeben voraussetzen. Ein „Wirtschaftssprech“ dominiere allgemein den Diskurs zum Thema Pflegemigration (z.B. „Rumänien ist abgegrast“), sodass man teilweise Gefahr laufe, diese Art zu sprechen selbst zu übernehmen. Aus solchen Formulierungen spreche allerdings eine geringe Verantwortung für die Zukunft der Abwerbeländer.

Die Perspektive der akademischen Heilberufe

Das vorgesehene Interview mit dem IQ Träger MIP GmbH, der auf die Beratung und Qualifizierung im Bereich akademische Heilberufe spezialisiert ist, konnte leider nicht stattfinden. Dieser Abschnitt wurde daher ersatzweise von der Koordination des IQ Landesnetzwerks verfasst, um überblicksartig einige zentrale Themen aus dem Berufsfeld zu beleuchten.¹⁰

Die akademischen Heilberufe umfassen die Berufsgruppen der Ärzte*innen aller Fachrichtungen sowie Zahnärzte*innen, Apotheker*innen und Psychotherapeut*innen. Da diese Berufsgruppe einen großen Anteil der beruflichen Anerkennungsverfahren umfasst, sollen in Folge Etappen des Anerkennungsverfahrens sowie damit verbundene Herausforderungen skizziert werden.

Ärzte*innen stehen mit Abstand auf Platz 1 in der „Top 10“ der Berufe, mit denen Ratsuchende sich an die IQ Beratungsstellen wenden, und machten in den letzten Jahren über 23% des Beratungsaufkommens aus. Die Approbationsbehörde in Rheinland-Pfalz verzeichnet etwa 900 bis 1.000 Anträge von Ärzten*innen pro Jahr. Auf Platz 4 der IQ Beratungsrangliste folgen die Zahnärzte*innen mit 7% und auf Platz 7 die Apotheker*innen (3,6%). Die Anzahl der Anfragen von Psychotherapeut*innen ist verschwindend gering, weshalb im Folgenden nicht mehr auf diese Berufsgruppe eingegangen wird.

Um der großen Gruppe der Ratsuchenden mit akademischen Heilberufen gerecht zu werden, schloss die Koordination für das IQ Landesnetzwerk eine Kooperationsvereinbarung mit der für die Erteilung von Approbationen und Berufserlaubnissen zuständigen Stelle beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung in Koblenz. Die IQ Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung bei der MIP GmbH in Mainz fungiert seitdem als spezialisierte Anlaufstelle für die akademischen Heilberufe. Kern der Vereinbarung ist, dass das LSJV alle potenziellen Antragstellenden zur Beratung und Unterstützung zwecks Vorbereitung des Antrags an die Mitarbeitenden der MIP GmbH verweist. Dieses Verfahren diene als Vorbild für die später eingerichtete ism-Beratungsstelle für nicht-akademische Heilberufe (s.o.). Ebenfalls werden die Ratsuchenden zu Qualifizierungsmaßnahmen beraten und in Angebote der MIP GmbH aufgenommen oder weiterverwiesen.

Das Anerkennungsverfahren für Ärzte*innen aller Fachrichtungen, Zahnärzte*innen und Apotheker*innen verläuft sehr ähnlich. Ziel ist die Erteilung der Approbation, die ein uneingeschränkte Berufsausübung erlaubt. Voraussetzung dafür sind der Nachweis von Kenntnissen der jeweiligen deutschen Fachsprache auf Niveau C1 sowie von Fachkenntnissen, die dem Stand eines des deutschen 3. Staatsexamens entspricht. Dies ist in der Regel nachzuweisen über eine Kenntnisprüfung. Grundsätzlich ist auch hier ein Anerkennungsverfahren nach Aktenlage möglich. Da jedoch die Begutachtung in allen akademischen Heilberufen nur äußerst selten zu einer Gleichwertigkeit führt, für alle Beteiligten aber mit einem hohen zeitlichen und für die Antragstellenden auch finanziellen Aufwand verbunden ist, wird dieses Vorgehen von der zuständigen Stelle in Rheinland-Pfalz – wie in den meisten anderen Bundesländern auch – nicht empfohlen.

In den allermeisten Fällen legen die internationalen Mediziner*innen und Pharmazeut*innen im Kontext des Anerkennungsverfahrens zunächst die Fachsprachprüfung ab und arbeiten im Anschluss mit einer Berufserlaubnis in Kliniken, Zahnarztpraxen oder Apotheken. Diese Berufserlaubnis, die für maximal zwei Jahre eine angestellte Tätigkeit „unter der fachlichen Aufsicht“ einer approbierten Person und mit eingeschränkten Kompetenzen erlaubt, dient dazu, in dieser Zeit die Kenntnisprüfung abzulegen.

Wird der Antrag aus dem Ausland gestellt, nimmt die Komplexität zu, da die Tätigkeit im Rahmen einer Berufserlaubnis weder als Qualifizierungsmaßnahme nach § 16d AufenthG gilt, noch zu diesem Zeitpunkt der Gleichwertigkeitsbescheid vorliegt, welcher für die Einreise als Fachkraft in der Regel Voraussetzung ist. Die Anwendungshinweise zum FEG sowie das Visumhandbuch wurden auch aufgrund von Interventionen des IQ Programms ergänzt: In den akademischen Heilberufen ist es mittlerweile möglich, entweder mit einem Visum nach § 16d einzureisen, um sich in einem entsprechenden Kurs auf die Fachsprachprüfung vorzubereiten und bzw. oder diese abzulegen. Oder die Person kann als Fachkraft nach § 18 b einreisen, wenn eine Berufserlaubnis bereits erteilt werden kann und eine Beschäftigungszusage besteht. Die für die Erteilung der Visa und Aufenthaltserlaubnisse zuständigen Behörden akzeptieren hierfür einen Zwischenbescheid der anerkennenden Stelle, und das Anerkennungsverfahren kann parallel zur Beschäftigung mit Berufserlaubnis in Deutschland weitergeführt werden.

Die Fachsprachkurse werden von zugelassenen Trägern im Rahmen der Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV) an verschiedenen Orten angeboten. Hier kann ein quantitativer Mangel konstatiert werden. Häufig fehlt auch die zielgerichtete Vorbereitung auf konkrete Inhalte und den Ablauf der Fachsprachprüfungen, wodurch der Prüfungserfolg unsicherer ist. Bis Frühjahr 2021 konnte die Fachsprachprüfung für Ärzte*innen ausschließlich bei der Bezirksärztekammer Rheinhessen abgelegt werden, was Wartezeiten von einem Jahr und mehr zur Folge hatte. Dank der Offenheit des LSJV wurde durch Vermittlung des IQ Landesnetzwerks hier eine Entzerrung erreicht, und über den Anbieter FaMed (eine Kooperation der Ludwig-Maximilians-Universität München und der Lernklinik Mainz) konnte ein weiteres Prüfungszentrum eingerichtet werden.

Die Kenntnisprüfung stellt eine weitere anspruchsvolle Hürde auf dem Weg zur Gleichwertigkeit und damit zur Approbation dar. Angesichts dessen ist es nicht verwunderlich, dass Ärzte*innen fast ein Drittel der Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen des IQ Landesnetzwerks Rheinland-Pfalz stellen. Der Bedarf an Qualifizierung und Begleitung auch gerade in der Phase der Berufserlaubnis kann aus der Erfahrung des Landesnetzwerks als sehr hoch eingeschätzt werden. Jedoch sind unterstützende Angebote in Rheinland-Pfalz sehr überschaubar und beschränken sich fast ausschließlich auf die IQ-finanzierten Kurse zur Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung der MIP GmbH. So hat der Träger in Kooperation mit der Landesapothekerkammer ein Qualifizierungskonzept entwickelt, das sprachliches und fachliches Lernen in der Theorie sowie während der praktischen Tätigkeit in einer Apotheke integriert. Für das Projekt erhielt die Landesapothekerkammer 2019 den Nationalen Integrationspreis der Bundeskanzlerin.

Maßnahmen, die internationalen Ärzte*innen und Zahnärzte*innen auf ihrem Weg zur Approbation in Deutschland begleiten würden, existieren zur Zeit nicht.¹⁰ Die Ärzte*innen, die häufig im Rahmen der Berufserlaubnis (mindestens) Vollzeit in einer Klinik oder Zahnarztpraxis arbeiten, sind in den allermeisten Fällen auf sich gestellt, wenn es darum geht, sich an Abenden und freien Tagen auf die anspruchsvolle und bezüglich Ablauf und Inhalt im Vorfeld wenig transparente Kenntnisprüfung vorzubereiten. Der Alltag vieler internationaler Ärzte*innen ähnelt von den Anforderungen und Belastungen her dem einer*s Assistenzarzt*ärztin, und nur eine Minderheit der Kliniken nimmt auf die besonders herausfordernde Situation Rücksicht oder unterstützt die internationalen Kolleg*innen sogar. Die Wartezeit auf die Kenntnisprüfung bei der Ärztekammer beträgt in Rheinland-Pfalz derzeit regelmäßig ein Jahr oder länger, was zu langen Verfahrenswegen und wenig Planbarkeit für alle Beteiligten führt.

Diese Bedingungen hat auf modellhafte Weise das Programm „Specialized!“ der Bundesagentur für Arbeit in den Blick genommen, welches im IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz durch den Träger ProfeS GmbH in der Südpfalz umgesetzt wird. Die durch das Programm gewonnenen Ärzt*innen aus Mexiko und Jordanien werden im Anerkennungsprozess, in der sprachlichen und fachlichen Qualifizierungsphase und während der Tätigkeit in der Klinik bis zur Approbation betreut und pädagogisch begleitet. Der Träger ist im engen Austausch mit den Arbeitgebern und unterstützt die internationalen Ärzte*innen bei der Orientierung im Klinikalltag und beim Zusammenwachsen des Teams. Ziel ist eine bestmögliche berufliche und vor allem auch soziale und nachhaltige Integration.

¹⁰ Die MIP GmbH hat bis 2021 Vorbereitungskurse für Mediziner*innen im Rahmen des IQ Programms angeboten.

Würde das Potenzial, das internationale Ärzte*innen, Zahnärzte*innen und Apotheker*innen mitbringen, um im Kampf gegen den je nach Region und Fachbereich teilweise eklatanten Fachkräftemangel einen Beitrag zu leisten, erkannt und ernst genommen, wären aus Perspektive von IQ mindestens folgende Maßnahmen zur vollen Erschließung dieses Potenzials notwendig:

- Ein landesweites Konzept zur Gewinnung, Qualifizierung und Bindung von internationalen Fachkräften in den akademischen Heilberufen, das in Kooperation des Gesundheitsministeriums mit den zuständigen Kammern, Arbeitgebern, LSJV und Qualifizierungsträgern entwickelt und umgesetzt wird.
- Ein klarer Qualifizierungs- und Karriereweg von der Gewinnung bis zum möglichst langfristigen Verbleib in Rheinland-Pfalz. Dies würde ein Mitdenken des Potenzials der internationalen Fachkräfte in allen Aktivitäten beinhalten, beispielsweise in den Bemühungen der Kassenärztlichen Vereinigung um eine flächendeckende ärztliche Versorgung auf dem Land.
- Ein landesweit verbindliches Curriculum zur Begleitung und Qualifizierung während der Tätigkeit im Rahmen einer Berufserlaubnis inkl. einer zielgerichteten Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung. Um die dafür fehlenden Personalressourcen bei den Arbeitgebern aufzufangen, sind unterstützende Begleitprojekte notwendig.
- Ausbau der Prüfungskapazitäten zur Verbesserung der Abläufe im Anerkennungsverfahren.

Die Perspektive der Handwerksberufe

Die Handwerkskammer (HWK) Koblenz hat im Vergleich zu anderen Stellen den strukturellen Vorteil, Arbeitgeber*innen und Fachkräften einen One-Stop-Shop anbieten zu können. Sie ist im Kammerbezirk Koblenz die Zuständige Stelle für die Durchführung der Berufsanerkennungsverfahren nach dem BQFG. Diese Aufgabe ist eng verzahnt mit den Tätigkeiten der beiden IQ Projekte bei der Service GmbH der Handwerkskammer Koblenz, der IQ Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungsstelle (Beratung von Personen mit ausländischen Berufsqualifikationen) sowie dem IQ Service Handwerk (Beratung von Arbeitgeber*innen zur Fachkräfteeinwanderung). Wenn im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens keine „volle Gleichwertigkeit“ bescheinigt wird, unterstützt die HWK Fachkräfte und Betriebe bei der Durchführung der notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen. Aufgrund dieser Zuständigkeiten und Expertise ist die HWK Koblenz gegenüber der Zentralen Ausländerbehörde Rheinland-Pfalz als Anlaufstelle für eine Erstberatung bei beschleunigten Fachkräfteverfahren von Betrieben im Handwerksbereich benannt. Wenn das beschleunigte Verfahren nach § 81a AufenthG durch einen Vertrag zwischen dem Betrieb und der Zentralen Ausländerbehörde eingeleitet wird, führen die jeweils örtlich zuständigen HWKs das Anerkennungsverfahren durch. Die HWK Koblenz ist auch an bundesweiten Modellvorhaben zur Fachkräftesicherung beteiligt, darunter ValiKom Transfer (BMBF), Netzwerk Qualifikationsanalyse (BMBF) und HabiZu – Handwerk bietet Zukunft (BMWK).

Das Interview wurde mit zwei Personen geführt.

Die wichtigsten Punkte im Überblick:

- Die Interviewten beurteilen den Fortschritt durch das FEG überwiegend positiv: „Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist nicht einfach, aber es ist einfacher geworden.“ (149)
- Nach anfänglichen Schwierigkeiten im Jahr 2020 in der Kommunikation zwischen den beteiligten Akteur*innen wie den Ausländerbehörden und der Arbeitsmarktzulassung durch die BA würden die Verfahren inzwischen reibungslos laufen.
- Ein nach wie vor bestehendes Problem bei der Berufsanerkennung seien die im Ausland häufig nicht institutionalisierten Qualifikationswege und fehlende gesetzliche Möglichkeiten, berufspraktische Kompetenzen ohne Vorliegen einer staatlichen Ausbildung zu bewerten. Die Interviewpartner*innen schlagen eine flächendeckende Institutionalisierung des Instruments der Qualifikationsanalyse im BQFG vor, zu dem der Zugang auch ohne formale Ausbildung möglich sein sollte (analog zum Modellvorhaben ValiKom). Die Zuständigen Stellen müssten dazu personell und inhaltlich befähigt werden.
- Eine Gesetzeslücke sei, dass das FEG weder eine Möglichkeit zur Einreise zum Zweck der Qualifikationsanalyse biete noch zu kurzen Aufenthalten für Probearbeiten. Hier bestehe ebenfalls gesetzlicher Nachbesserungsbedarf, um sicherer feststellen zu können, ob jemand die erforderlichen Kompetenzen besitze und zum Betrieb passe.

- Verzögerungen bei der Terminvergabe in den Auslandsvertretungen träten den Interviewten zufolge tendenziell abnehmend auf. In den sogenannten „Westbalkanstaaten“ seien die Wartezeiten in den Auslandsvertretungen wegen der Kontingentierung von Terminen allerdings nach wie vor sehr lang.
- Schwierigkeiten in der Beratung lägen vor allem in der Vervollständigung von Unterlagen, dem Ausfüllen von Formularen und dem Erläutern der gesetzlichen Voraussetzungen (wie eine formale Qualifikation, Sprachnachweis für Visum etc.) gegenüber den Arbeitgeber*innen.
- Die Organisation und Betreuung von überbetrieblichen Qualifizierungen sowie die Begleitung der betrieblichen und sozialen Integration stelle einen hohen Aufwand dar.

Informations- und Beratungsbedarf:

Vor allem kleine und mittelständische Betriebe bräuchten intensive Beratung zu den gesetzlichen Möglichkeiten, so die IQ Servicestelle Handwerk. Es bestünden beim Erstkontakt häufig bestimmte Erwartungen, v.a. hinsichtlich der Dauer des Verfahrens und der Definition des Begriffs „Fachkraft“. Das erste Gespräch bestehe meistens daraus, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Abläufe zu erläutern und Verständnis herzustellen.

*„Es ist für mich eine der anstrengendsten Angelegenheiten, den Arbeitgebern klarzumachen, dass Fachkraft nicht gleich Fachkraft ist [der Begriff werde teilweise beliebig benutzt, auch von Regierungsvertreter*innen, ISO]. Für den Arbeitgeber ist jemand eine Fachkraft, der genau den Job, die Tätigkeit machen kann, die er braucht. Da habe ich auch vollstes Verständnis für. Aber für uns – und so definiert halt das Fachkräfteeinwanderungsgesetz das – ist die Ausbildungsverordnung maßgeblich, und zwar die komplette Ausbildungsverordnung, nicht nur die Hälfte oder ein Viertel.“ (46)*

Die neueren Ausbildungsverordnungen seien „high end“, was bedeutet, dass sie so umfangreich seien, dass einzelne Betriebe die vorgegebenen Ausbildungsinhalte nicht vollumfänglich anbieten könnten. Die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung kompensiere diese Lücken in der Ausbildung. Von dieser Situation seien auch die Anpassungsqualifizierungen für Bewerber*innen aus dem Ausland betroffen, denn wenn im Anerkennungsverfahren bestimmte „Defizite“ festgestellt worden sind, könne nicht in jedem Betrieb eine entsprechende Qualifizierung absolviert werden. Daher sei die Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisungen bei den Kammern notwendig.

Bei den Arbeitgeber*innen sei auch die Erwartung verbreitet, dass eine Fachkräfteeinwanderung besonders schnell möglich wäre.

„Wenn ich dann sage, beim beschleunigten Verfahren 3 bis 4 Monate und beim regulären Verfahren 6 Monate oder sogar noch länger, dann ist erstmal ein kleiner Schock am Telefon [...] Das ist für viele erstmal erschreckend und schreckt auch zurück würde ich sagen. Aber wenn man die einzelnen Schritte erläutert, was und vor allem wer alles dahintersteht [...] dann wird es auch verständlicher, dass es Zeit braucht.“ (39)

Die Einflussmöglichkeiten der HWK auf die Zeitabläufe würden vielfach auch überschätzt, z.B. wenn erwartet wird, dass die HWK einen Termin in der Auslandsvertretung vereinbaren könne.

Die sprachlichen Voraussetzungen für ein Visum seien vielen Ratsuchenden ebenfalls im Vorfeld nicht bekannt. Dass zur Einreise für Qualifizierungsmaßnahmen nach §16d AufenthG mindestens Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1, besser A2, vorliegen müssen (BMI 2021c: 40), müsse den Arbeitgeber*innen oft erst nahegebracht werden. Das Ausfüllen der offiziellen Formulare brauche ebenfalls viel Beratung. Es kämen Nachfragen, die ohne zusätzliche Recherchen durch die Berater*innen nicht beantwortet werden könnten. Die Unterlagen auf Anhieb vollständig einzureichen sei für viele Handwerksbetriebe eine Hürde und funktioniere nur durch permanentes Nachfassen durch die Beratungsstelle. Ein „Extrembeispiel“ sei gewesen, dass nur ein Zeugnis-Deckblatt eingereicht wurde (ohne Namen und ohne Beruf) und der Ratsuchende glaubte, damit müsste das FEG zur Anwendung kommen können.

Suchen und Finden auf dem Arbeitsmarkt:

Nach den Erfahrungen der IQ Servicestelle Handwerk stehen ratsuchende Arbeitgeber*innen in der Regel bereits in Kontakt mit einer konkreten Person im Ausland, die sie einstellen möchten. Häufig haben die Betriebsinhaber*innen selbst Migrationshintergrund und haben die Person über persönliche und familiäre Netzwerke gefunden. Es sei sehr selten, „dass jemand fünf Maurer suche und bei der HWK nachfrage, wo er sie finden“ könne. Komme dies vor, dann werde dazu beraten, die Stellen entsprechend international auszuschreiben, z.B. bei der Bundesagentur für Arbeit oder auf dem Portal „Make it in Germany.“

Ratsuchende Fachkräfte, die noch keine*n Arbeitgeber*in in Deutschland haben, sollten frühzeitig plausibel machen können, dass sie in Rheinland-Pfalz tätig werden wollen. Dann kann eine persönliche Beratung aufgenommen werden. Ist das nicht der Fall, werden sie – den vereinbarten Zuständigkeiten entsprechend – an die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung bei der Bundesagentur für Arbeit verwiesen. Darüber hinaus sei auch die Ausbildungsbörse der Handwerkskammer eine Möglichkeit, Betriebe zu finden, die wahrscheinlich auch bereit wären, eine notwendige Anpassungsqualifizierung durchzuführen. Wenn bekannt sei, welcher Betrieb gerade jemanden suche und die Anfrage einer Fachkraft dazu passe, werde auch individuell „gematcht“.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren:

Im Jahr 2021 seien bis zum 8.12. insgesamt 102 Beratungen von Handwerksbetrieben zum beschleunigten Verfahren für die Zentrale Ausländerbehörde geleistet worden. Etwa ⅓ habe keine formale Ausbildung im Sinne des BQFG vorweisen und das Verfahren deshalb nicht in Anspruch nehmen können. In ⅔ der Beratungsfälle war die Voraussetzung erfüllt und einige Personen sind schon eingereist. Bei fehlender formaler Ausbildung ginge es vor allem darum, vom beschleunigten Fachkräfteverfahren abzuraten und andere Perspektiven für die Einwanderung aufzuzeigen, beispielsweise über eine Ausbildung oder über die sogenannte „Westbalkanregelung“. Die Beratung erspare den Betrieben unnötige Kosten in Höhe von 411 Euro für das beschleunigte Verfahren sowie bis zu 600 Euro für einen ablehnenden Bescheid für Fälle, bei denen aufgrund fehlender Voraussetzungen kein Anerkennungsverfahren möglich ist.

Anerkennungsverfahren:

Als Zuständige Stelle erteile die HWK Koblenz im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens bei Vorliegen vollständiger Unterlagen innerhalb von 14 Tagen einen Bescheid. Die gesetzlichen Fristen von zwei bzw. drei Monaten würden in der Regel nicht benötigt. Der Prozess ziehe sich dadurch in die Länge, dass benötigte Unterlagen nicht vorgelegt würden. Ein Bescheid über eine „teilweise Gleichwertigkeit“ sei der Normalfall. In Bezug auf die „volle Gleichwertigkeit“ sei man relativ restriktiv. Die Betriebe würden dann oft argumentieren, dass die Qualifikation der Fachkraft für sie ausreiche und man „es gut sein lassen“ sollte. Hier sieht die HWK jedoch eine hohe Verantwortung ihrerseits, vor allem weil der ausgestellte Bescheid über eine „volle Gleichwertigkeit“ im gesamten Bundesgebiet gelte. Wenn es zu einem Arbeitgeber*innenwechsel komme, müsse gewährleistet sein, dass die Fachkraft dementsprechende Kenntnisse und Fertigkeiten besitze.

„Wir stehen mit unserem guten Namen dahinter. Das darf man nie vergessen. Die Handwerkskammer garantiert dafür, dass in dem Päckchen, das wir da geschnürt haben, etwas Vernünftiges drin ist, und die Arbeitgeber verlassen sich darauf.“ (141)

Die größte Hürde im Anerkennungsverfahren sei das Fehlen der formalen Qualifikation, weil der Erwerb der Kompetenzen im Ausland häufig durch „learning by doing“ erfolge. Daher seien Kompetenzfeststellungsverfahren oftmals der bessere Weg, um die tatsächlich vorhandenen Fertigkeiten nachzuweisen. Vorbilder seien die Qualifikationsanalyse (QA), die durchgeführt werden kann, wenn Dokumente über eine abgeschlossene Ausbildung fehlen¹¹, und das Modellvorhaben „ValiKom“¹², über das informell erworbene Kompetenzen festgestellt werden.

Den Zuständigen Stellen falle die Durchführung der Qualifikationsanalyse bisher wegen des hohen Aufwands und des benötigten Fachpersonals schwer. Im Rahmen des „Netzwerks Qualifikationsanalyse“ (BMBF) habe sich jedoch auch herausgestellt, dass das Verfahren für diejenigen Zuständigen Stellen am leichtesten umzusetzen sei, die über eigene Bildungszentren verfügen. Das Problem gänzlich fehlender schriftlicher Nachweise sei im Rahmen der QA noch nicht aufgetreten, einzelne Papiere gebe es immer. Aus fast zehn Jahren Erfahrungen sei mittlerweile auch bekannt, aus welchen Ländern unproblematisch Dokumente besorgt werden könnten. Das Problem sei vor allem, dass es im Ausland üblich ist, qualifizierte Arbeitszeugnisse auszustellen, die deutschen Maßstäben entsprechen. Kürzlich habe eine Fachkraft aus der Ukraine einen Antrag auf Anerkennung gestellt. Er konnte über zehn Jahre Berufserfahrung vorweisen, jedoch habe das vorgelegte Arbeitszeugnis die Frage aufgeworfen, ob es aus Gefälligkeit ausgestellt worden war. In solchen Fällen sei die QA ein geeignetes Instrument: Die Person habe ihr Können unter Beweis gestellt und noch am selben Tag den Bescheid über die „volle Gleichwertigkeit“ bekommen.

Würde ValiKom ins BQFG integriert werden, könnten auch Personen mit Berufserfahrung ohne formalen Abschluss als Fachkräfte anerkannt werden und einen entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten. Diese Möglichkeit gibt es bisher nur auf Basis der sogenannten „Westbalkanregelung“, die gerade in der Baubranche sehr viel genutzt werde, sowie der Sonderregelung für die Katastrophen-Hochwassergebiete (§19c Abs. 3), die bis 30.06.22 gilt. Insbesondere in Handwerksberufen im Baubereich könnte man aus Sicht der IQ Servicestelle Handwerk bei Vorliegen berufspraktischer Erfahrungen auf eine formale Qualifikation verzichten. Bislang sehen die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen jedoch keine Möglichkeit der Einreise zum Zweck der Teilnahme an einem Kompetenzfeststellungsverfahren vor. Zu klären sei diesbezüglich auch, wie viele Jahre Berufspraxis als praktische Erfahrungen gelten und wer die Feststellungsverfahren bezahlen würde. Die Interviewpartner*innen vermuten, dass es unter Umständen Arbeitgeber*innen gäbe, die bereit wären die Kosten zu übernehmen. Zu bedenken sei jedoch, dass die Prüfungssprache Deutsch ist. Fachgespräche gehörten zu einer solchen Überprüfung dazu, da jede Ausbildungsverordnung auch Anforderungen an die Kundenkommunikation beinhalte. Das Risiko sei, dass die Validierung so schlecht ausfalle, dass die notwendige Anpassungsqualifizierung die gesetzlich festgelegte Höchstdauer von 24 Monaten überschreiten würde und „der Traum von Deutschland platze“. Die Interviewten weisen daher darauf hin, dass die hohen Anforderungen sehr deutlich kommuniziert werden müssten. Es ginge bspw. nicht um eine Tätigkeit auf einer Baustelle, sondern um die Erfüllung der hochkomplexen, deutschen Ausbildungsverordnungen, die zukunftsorientiert geschrieben seien und regelmäßig aktualisiert würden. Die Berater*innen betonen in diesem Zusammenhang, dass es „bei aller Sympathie, jedem eine Chance zu geben“ auch Klarheit darüber geben muss, in welchen Punkten das Handwerk keine Kompromisse machen dürfe. Demnach dürfe es keine Abstriche an der Qualität der Ausbildung, keine Intransparenz bei den Qualifikationen bzw. Abschlüssen, sowie keine unüberschaubare Vielfalt an Abschlüssen, auch nicht durch alternative Zugangswege, geben.

¹¹ Das BQFG bietet die Möglichkeit, eine Qualifikationsanalyse durchzuführen, wenn eine formale Ausbildung abgeschlossen wurde, entsprechende Dokumente, die dies bestätigen würden, aber nicht (mehr) vorliegen. In einer individuellen Überprüfung des theoretischen Wissens und der praktischen Fertigkeiten wird der Qualifikationsstand erhoben.

¹² Seit 2018 ist die HWK Koblenz am bundesweiten Modellvorhaben „ValiKom“ beteiligt. Dabei handelt es sich um ein Zertifizierungsverfahren für Menschen mit beruflichen Kompetenzen ohne formale Ausbildung, unabhängig davon ob die berufspraktischen Erfahrungen im Inland oder Ausland gemacht wurden. Ziel des Modellprojekts ist es, ein Validierungsverfahren zu entwickeln, das flächendeckend angeboten werden kann. Allerdings gibt es noch keine gesetzliche Grundlage. Über einen etwaigen Rechtsanspruch wird bisher nur diskutiert. Die Interviewpartner*innen erläutern, dass bisher 44 Berufe eingeschlossen sind und die Einbeziehung der weiteren 327 Ausbildungsberufe im Dualen System noch unklar ist. Offen ist auch, ob für bereits abgeschlossene Verfahren ein gesetzlicher Bescheid ausgestellt werden könnte. Im Handwerk gibt es zudem unterschiedliche Positionen zu dem Anliegen von ValiKom. Während Skeptiker*innen auf die Möglichkeit der Externenprüfung hinweisen, führen Befürworter*innen an, dass diese zumindest für ältere Fachkräfte mit viel Berufserfahrung meist nicht in Frage käme. Mehr Informationen zu ValiKom: <https://www.validierungsverfahren.de/startseite> (zuletzt abgerufen 17.01.2022)

Ausgleichsmaßnahmen:

Wenn einer internationalen Fachkraft nur eine „teilweise Gleichwertigkeit“ ihrer Qualifikationen bescheinigt wird – was in der überwiegenden Zahl der Anträge der Fall sei – unterstützt die HWK die Betriebe und Fachkräfte, indem sie die Weiterbildungspläne erstellt.¹³ In Fällen, bei denen ein*e Arbeitgeber*in aufgrund eines nicht den Anforderungen des Weiterbildungsplans entsprechenden Aufgabengebietes nicht in der Lage sei, die Inhalte des Plans vollumfänglich zu erfüllen, könne – analog zur Ausbildung – eine Qualifizierung im Verbund angedacht werden.

Die Länge der Ausgleichsmaßnahmen sei individuell und könne bis zu 18 Monate dauern. Eine Verlängerung um sechs Monate sei möglich. Ein weiterer Punkt sei die Fortsetzung des Erwerbs der deutschen Sprache, der (sofern nicht schon mindestens das Niveau A2 erreicht ist) im Weiterbildungsplan enthalten sein muss. Nach Absolvieren der Ausgleichsmaßnahme erfolge eine Neubewertung durch die HWK als Zuständige Stelle. Der Betrieb müsse ein Arbeitszeugnis ausstellen, und auf dieser Basis würde in der Regel die „volle Gleichwertigkeit“ bescheinigt. Damit könne dann in einen Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG gewechselt werden, der die Möglichkeit zum langfristigen Aufenthalt in Deutschland eröffne. Hin und wieder käme es vor, dass ein Betrieb nicht in die Anpassungsqualifizierung investieren und die Person stattdessen als günstige Arbeitskraft einsetzen möchten. Die HWK müsse dann die Erwartung zurückweisen, dass sie solche Arbeitsverhältnisse unterstütze.

Visaverfahren:

Die IQ Servicestelle Handwerk berichtet, dass es nach Inkrafttreten des FEG viele Beschwerden über die Terminvergabe durch die Auslandsvertretungen und lange Wartezeiten gegeben habe. Auch pandemiebedingt sei es zu Verzögerungen gekommen. Inzwischen kämen bei der Handwerkskammer weniger Beschwerden an.

Das digitale System der Auslandsvertretungen – Videx –, über das Visaanträge eingereicht werden müssen, sorge zum Teil für hohe Anforderungen und Ablaufschwierigkeiten. Das entsprechende Formular sei nur auf Deutsch oder auf Englisch verfügbar und nicht in der jeweiligen Landessprache. Der Ausfüllvorgang könne nicht unterbrochen werden, da ein Zwischenspeichern des Formulars nicht möglich sei.

„Dann wird er registriert, der Antragsteller, und dann bekommt er den Termin, und dann kann er eben seine ganzen Unterlagen zu dem Termin mitbringen und muss dann auch bei dem Termin vorsprechen und muss dann auch noch mal seine Motivation darlegen. Da werden auch Fragen an ihn gestellt, und das sollte man auch nicht unterschätzen.“ (125)

Den Arbeitgeber*innen werde empfohlen, ihren zukünftigen Mitarbeiter*innen zu vermitteln, alle notwendigen Unterlagen mitzubringen und sich sprachlich wie inhaltlich darauf vorzubereiten, ihre Motivation für die Einwanderung nach Deutschland darzustellen.

Visumsverfahren im Rahmen der sogenannten „Westbalkanregelung“ dauerten wesentlich länger als im regulären FEG-Verfahren, da die Visa-Erteilung mangels Bearbeitungskapazitäten an eine Freischaltung von Termin-Kontingenten in der Auslandsvertretung gebunden ist. Die Freischaltung von Terminen durch die Auslandsvertretungen erfolgt zu bestimmten Zeiten, „zu denen man dann zu den allerersten gehören muss und ansonsten erst Monate später wieder eine Chance hat“.

Eine Lücke sei es, dass es für Qualifikationsanalysen und Probearbeiten keine gesetzlichen Einreise-Grundlagen gibt (s.o.). Momentan gebe es nur die Möglichkeit, über ein Touristenvisum einzureisen, was jedoch nicht allen Staatsangehörigen offensteht und sich in einer Grauzone bewegt. Es gebe bereits Gespräche des ZDH auf Bundesebene, die darauf abzielen, bei einer Überarbeitung des FEG die Einreise zur Qualifikationsanalyse und zur Probearbeit möglich zu machen.

¹³ Ziel ist dann, über die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme die volle Anerkennung zu erlangen. Um ein entsprechendes Visum nach § 16d AufenthG zu erhalten, muss bei Maßnahmen, die überwiegend aus praktischen Tätigkeiten im Betrieb bestehen, ein Weiterbildungsplan vorgelegt werden.

Spracherwerb und Sprachnachweise:

Häufig sei weder dem*der Arbeitgeber*in noch der Fachkraft bewusst, dass für das Visum Deutschkenntnisse erworben werden müssten. Das gelte besonders, wenn sie sich über persönliche Kontakte kennen und sich untereinander in einer anderen Sprache verständigen können. Bescheide über „volle“ oder „teilweise Gleichwertigkeit“ werden im Handwerk gemäß BQFG grundsätzlich auch ohne deutsche Sprachkenntnisse erstellt. Auch die Qualifikationsanalyse wurde schon ohne Deutschkenntnisse durchgeführt. Falls die Fortsetzung des Spracherwerbs im Weiterbildungsplan steht, könne es ggf. ausreichen, mit dem Niveau A1 nach §16d AufenthG einzureisen. Dann müsse aber zeitlich gewährleistet sein, dass die Fachkraft in ihrer Arbeitszeit an den Kursen teilnehmen kann. Eigentlich sei bei „teilweiser Gleichwertigkeit“ mindestens das Niveau A2 die Voraussetzung. Dass bereits im Ausland mit dem Erwerb der deutschen Sprache begonnen bzw. (wenn Kenntnisse vorhanden sind) bei einem zertifizierten Institut eine Prüfung abgelegt werden muss, müsse man vielfach erst vermitteln.

Sicherung des Lebensunterhalts:

Probleme, die erforderlichen Gehaltsnachweise bei der Visaerteilung zu erbringen oder den Lebensunterhalt in Deutschland de facto zu sichern, wurden von den Interviewten nicht thematisiert. Für Anpassungsqualifizierungen gelte die Bedingung, dass Mindestlohn gezahlt werde. Dahingehend würden die Betriebe auch beraten. Als gute Praxis wird das Projekt „Handwerk bietet Zukunft“ (HabiZu) hervorgehoben.¹⁴ In den Einwanderungsverfahren dieses Projekts werden zwei Arbeitsverträge abgeschlossen, die von den Fachkräften bereits mit dem Antrag auf Visa-Erteilung bei der Auslandsvertretung eingereicht werden. Der Vertrag zur Beschäftigung im Rahmen der betrieblichen Qualifizierungsmaßnahme sehe Branchenmindestlohn vor. Nach Erreichen der „vollen Gleichwertigkeit“ und bei anschließender Weiterbeschäftigung als Fachkraft werde dann Tariflohn gezahlt.

Integrationsmanagement:

Die IQ Servicestelle Handwerk müsse die Betriebe immer wieder daran erinnern, dass sie die Fachkräfte auch nach der Ankunft in Deutschland in vielen Angelegenheiten begleiten und unterstützen sollten: bei der Anmeldung beim Einwohnermeldeamt, der Eröffnung des Bankkontos, dem Termin bei der Ausländerbehörde etc. Der Betrieb sollte möglichst eine Wohnung stellen und bei alltagspraktischen Dingen wie beispielsweise dem Abschluss eines Internetvertrags und eines Handyvertrags helfen. Die Interviewten schildern auch einen Fall, in dem der gewünschte Verbleib im Betrieb nicht eingetreten ist. Die Fachkraft sei schon nach wenigen Monaten in ein anderes Bundesland gezogen. Das habe im Betrieb zu großer Enttäuschung geführt, weil zuvor der hohe Aufwand betrieben wurde. Es könne jedoch auch nicht in jedem Fall verhindert werden. Eine konkrete Streitschlichtung zwischen Betrieben und Fachkräften sei bisher noch nicht notwendig gewesen, wie die Interviewten auf Nachfrage erläutern, aber es bestehe das Angebot der Beratung in den Betrieben vor Ort.

¹⁴ Nähere Informationen zum Projekt HabiZu: <https://www.arbeitsagentur.de/m/handwerk-bietet-zukunft/arbeitgeber/> (zuletzt abgerufen 17.01.22)

Die Perspektive der IHK-Berufe

Die IQ Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung bei der ProfeS GmbH ist an den Standorten Landau und Germersheim angesiedelt. Ein*e Berater*in ist als Ansprechperson für IHK-Berufe gegenüber der Zentralen Ausländerbehörde benannt und übernimmt Beratungen im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens.

Beratungsvolumen: Im Jahr 2020 gab es, damals in Zusammenarbeit mit den kommunalen Ausländerbehörden, ca. 30 Beratungsfälle. Davon betrafen 20 Fälle konkrete Anfragen für Fachkräfte im Ausland, deren bevollmächtigte Arbeitgeber*innen von der Beratungsstelle unterstützt wurden. Etwa 10 weitere Anfragen kamen von Unternehmen, bei denen es um allgemeine Informationen zum FEG und dem Anerkennungsverfahren ging. Seit der Einrichtung der Zentralen Ausländerbehörde in Kaiserslautern Anfang 2021 waren es bis Jahresende insgesamt 75 Beratungsfälle. Davon betrafen 65 Fälle konkrete Fachkräfte, deren Arbeitgeber*innen in Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausländerbehörde beraten wurden. Wiederum weitere 10 Fälle waren allgemeine Anfragen von Unternehmen. Die Betriebe beabsichtigen meistens jeweils ein bis drei Fachkräfte im Ausland zu gewinnen. In manchen Fällen überlegen Betriebe auch das Verfahren für eine größere Gruppe an Fachkräften anzustoßen. So wurde einmal ein Betrieb beraten, der allgemeine Informationen zu einem Verfahren für 15 Berufs-kraftfahrer*innen anfragte.

Die wichtigsten Punkte im Überblick:

- Die*der Interviewte erläutert ausführlich, wie die langwierige Beschaffung von Unterlagen das Anerkennungsverfahren viele Monate in die Länge zöge, bevor der Antrag bei der zuständigen Stelle gestellt werden könne. Ab der Antragstellung funktioniere das Anerkennungsverfahren gut, einschließlich der Einhaltung der Fristen.
- Mit der Zentralen Ausländerbehörde bestehe eine stabile Zusammenarbeit. Im Vorfeld der Antragstellung bei der für die IHK-Berufe zentral eingerichteten IHK Foreign Skill Approval (IHK FOSA) in Nürnberg wäre aus Sicht der*des Beraters*in eine engere Kooperation mit IQ erstrebenswert. Es sei wünschenswert, wenn die Zentrale Ausländerbehörde eine Kooperation mit IHK FOSA einginge, um die Abstimmungsprozesse in Hinblick auf das Anerkennungsverfahren zu optimieren, z.B. Einschätzungen zum Referenzberuf, den konkreten Bedarf an Unterlagen und eine Verfahrensprognose zu besprechen. Wünschenswert wäre zum Beispiel eine für IQ Berater*innen zugängliche Liste, welche Sachbearbeiter*innen bei der IHK FOSA für welche Berufe oder welche Regionen zuständig sind. Sobald IHK FOSA eine konkrete Vorgangsnummer für einen Fall generiert habe, seien die zuständigen Sachbearbeiter*innen gut zu erreichen.
- Die*der Interviewte beschreibt es als mitunter größte Herausforderung in der Beratung, dass die Erwartungen der Arbeitgeber*innen an das FEG in der Realität häufig nicht erfüllt würden. Verbreitet seien vor allem die Missverständnisse, dass das beschleunigte Verfahren sehr schnell ginge und dass eine Fachkraft jede fähige Person aus dem Ausland sei, die die Betriebe gerne einstellen möchten.

Informations- und Beratungsbedarf:

Der Beratungsbedarf bezieht sich im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens v.a. auf die Sichtung und Vervollständigung der Unterlagen sowie allgemeine Unterstützung bei der Antragstellung bei IHK FOSA, wie die*der Interviewte anschaulich beschreibt. Die Zentrale Ausländerbehörde versuche so viele Dokumente wie möglich einzuholen und leite im Einverständnis mit dem Betrieb die Unterlagen an die IQ Beratungsstelle weiter. Für Betriebe und Fachkräfte entstünden bereits an diesem Punkt im Verfahren lange Wartezeiten dadurch, dass zuerst die Zentrale Ausländerbehörde Dokumente nachfordere, z.B. wenn sie „unleserlich“ seien. Danach stelle IQ noch mal fest, was fehle und fordere wiederum Unterlagen nach. Am Anfang würde beispielsweise oft nur ein Lebenslauf der Fachkraft eingereicht (manchmal auch das nicht). Hinzu käme „ein abfotografierter Gesellen- oder Meisterbrief“, oftmals in schlechter Qualität. Auf dieser Basis beginne die*der Berater*in, Dokumente nachzufragen, um bei der Vervollständigung der für den Antrag benötigten Unterlagen zu unterstützen. Oft seien qualifizierte Arbeitszeugnisse das Problem, weil es sie in den Ländern, aus denen die Fachkräfte kommen, oftmals nicht gebe bzw. nicht in der Form, die in Deutschland üblich ist. Eventuell würde eine Arbeitgeber*innen-Bestätigung vorgelegt, die dann allerdings häufig nur den Zeitraum der Beschäftigung beinhalte, nicht die konkreten Tätigkeiten. Man müsse den deutschen Unternehmer*innen auch erklären, was ein „qualifiziertes Arbeitszeugnis“ enthalten solle. Die Betriebe stünden dann vor der Aufgabe, ein solches Zeugnis von dem anderen Unternehmen im Ausland zu bekommen. Der Prozess bis zur Vervollständigung der Unterlagen könne sich so über Monate hinziehen.

„Das ist die negative Erfahrung. Das Verfahren heißt zwar ‚beschleunigt‘, das vermittelt den Arbeitgebern den Eindruck, dass man wirklich die Fachkraft in wenigen Monaten hier haben kann. Aber wenn die Sache dann wirklich ins Rollen kommt, dann stellen sie fest, es dauert erstmal drei bis vier Monate, bis ich die Unterlagen einigermaßen fertig habe, bis die dann bei der IHK FOSA eingehen, bis die IHK FOSA das bestätigt hat. Erst dann gilt die gesetzliche zweimonatige Frist für die Bearbeitung des Antrags. Ich habe tatsächlich immer noch mit Arbeitgebern zu tun, die sich zum ersten Mal im Januar, Februar an mich gewendet haben und wir sind immer noch nicht fertig [im Dezember]. [...] Die Unternehmen sind tatsächlich frustriert. Viele geben auf und sagen dann irgendwann ‚mir reicht es.‘“ (13)

Darüber hinaus sei es immer wieder ein Problem, den Geschäftsführer*innen zu erklären, was eine Fachkraft im Sinne des FEG ist. Die Hoffnung, die Arbeitgeber*innen in das beschleunigte Verfahren legen, könne oft nicht erfüllt werden. Je dringender jemand eine Stelle besetzen müsse, desto schwieriger empfinde die*der Berater*in das Gespräch. Der Gastronom, der von einer Betriebsschließung bedroht ist, suche händeringend eine Arbeitskraft. Ihm müsse man dann erklären, dass die von der gewünschten Person mittels eines Zertifikats nachgewiesenen 300 Stunden leider nicht für die Anerkennung als Koch ausreichen und sie somit nicht einreisen dürfe. Der Personalbedarf sei so hoch, dass von den Arbeitgeber*innen selbst bestimmte Ansprüche zum Teil über Bord geworfen würden. Es gebe vielfach Unmut gegen die gesetzlichen Verfahren und unmittelbar auch gegen die Beratungsstelle, wenn keine formale Ausbildung absolviert wurde und der Antrag deshalb nicht gestellt werden könne. Eine Berufsqualifikation, die aufgrund einer 20jährigen Berufserfahrung – aber eben ohne formale Ausbildung – erworbenen wurde, könne die gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllen, auch wenn die Person für den*die Arbeitgeber*in ein*e perfekte*r Mitarbeiter*in sei. Es gehöre zu den schwierigsten Aufgaben der IQ Beratungsstelle, mit den häufig verzweifelten und enttäuschten Geschäftsführer*innen zu sprechen und sie über die Voraussetzungen des Gesetzes aufzuklären.

Suchen und Finden auf dem Arbeitsmarkt:

Gemäß der Einschätzung der Beratungsstelle finden die meisten Betriebe ihre Fachkräfte über familiäre und persönliche Kontakte. Nicht selten trügen die Fachkräfte auch denselben Namen wie die Geschäftsführer*innen. Andere Fachkräfte könnten über Unternehmensnetzwerke gewonnen werden, die sich durch Tätigkeiten der Betriebe im Ausland entwickelt haben. Mit den Fachkräften im Ausland bestehe im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens nur über die Betriebe Kontakt. In der IQ Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung würden auch Fachkräfte im Ausland beraten, die regulär über das FEG einreisen wollten und dies dann auch erfolgreich täten. Dabei handele es sich jedoch überwiegend um andere Berufsgruppen, wie akademische Heilberufe (Ärzte*innen) und Gesundheitsfachberufe (Pfleger), weniger um die IHK-Berufe.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren:

Die*der Berater*in bewertet die Kooperation in dem „Dreieck“ von Unternehmen, Zentraler Ausländerbehörde und IQ Beratungsstelle als sehr gut. Die Kommunikation sei sehr stabil. Die IQ Beratungsstelle sichte die Unterlagen im Vorfeld von Anerkennungsverfahren zu allen 250 IHK-Berufen. Besonders häufig seien bisher Köch*innen, Fachkräfte im Gastgewerbe, Hotelfachleute, Berufskraftfahrer*innen sowie Elektroniker*innen diverser Fachrichtungen gewesen. Eine enge Zusammenarbeit bestehe mit der IQ Servicestelle Handwerk, da die Referenzberufe teilweise in Zusammenhang zum Handwerk stünden. Zu den häufigsten Herkunftsländern würden die Türkei und die sogenannten „Westbalkanstaaten“ gehören. Hauptsächlich seien es Anfragen von klein- und mittelständischen Unternehmen. Kleine Unternehmen aus der Baubranche suchten vor allem nach Elektrofachleuten. Köch*innen und Fachkräfte im Hotel- und Gaststätten-gewerbe kämen häufig aus der Türkei. Die Dokumentation über die Einreisen führe die Zentrale Ausländerbehörde. Die*der Berater*in schätzt, dass es bis zum Interviewzeitpunkt etwa zwanzig gewesen sind, während viele weitere Fachkräfte kurz vor der Einreise stehen würden.

Anerkennungsverfahren:

Zwischen der IHK FOSA und dem IQ Netzwerk gibt es keine institutionalisierte Kooperation. Vereinzelt seien mit der Zeit auf operativer Ebene gute Kontakte etabliert worden. In den Bescheiden stünden Ansprechpartner*innen, die bei Vorlage notiert und bei künftigen Verfahren angeschrieben werden. Im Vorfeld des offiziellen Verfahrensbeginns bei der IHK FOSA Nachfragen zu stellen, z.B. zur Frage des Referenzberufs, den benötigten Unterlagen oder zu den Chancen des

Verfahrens, sei nicht möglich. Im Hinblick auf die Eingrenzung der Referenzberufe habe man sich vor allem zu Beginn mehrmals an die bei den IHKn in Rheinland-Pfalz angesiedelten Welcome Center gewandt. Die IQ Beratungsstelle könne vorab zwar in etwa einschätzen, ob ein Antrag Erfolgsaussichten hat, welcher Referenzberuf geeignet ist und welche Unterlagen benötigt werden. Sie*er könne den Betrieben diesbezüglich jedoch keine verbindlichen Informationen geben. Man müsse die Dokumente erst aufbereitet und im Rahmen des offiziellen Verfahrens übersendet haben, bevor IHK FOSA entscheide, ob die Unterlagen zur Prüfung genommen werden. Dadurch gebe es die Bestrebung der Beratungsstelle, lieber schon im Vorfeld so viele Unterlagen wie möglich zu sammeln. Sonst ginge der Antrag von IHK FOSA wieder zurück über die Zentrale Ausländerbehörde zum*zur Arbeitgeber*in und letztlich zu IQ, und es entstehe den Beteiligten noch mehr Wartezeit. Es würden zum Teil auch Unterlagen nachgefragt, welche die*der Berater*in nicht vorhersehen könne: Einmal sei um einen behördlichen Beschluss gebeten worden, dass die betreffende Bildungseinrichtung in ein Register im Ausbildungsland eingetragen ist, Lerninhalte vermitteln sowie Prüfungen abnehmen darf. Das Dokument habe dann besorgt und übersetzt werden müssen.

Eine große Erleichterung sei es, dass die IHK FOSA anders als andere Zuständige Stellen Farbkopien in guter Qualität annehme und keine Beglaubigungen fordere. Die Einhaltung der Fristen im beschleunigten Verfahren wird ebenfalls positiv bewertet. Dennoch habe die*der Berater*in den Eindruck einer noch nie dagewesenen Arbeitsbelastung seitens der IHK FOSA seit Inkrafttreten des FEG und die Sorge, dass reguläre Anerkennungsverfahren ohne personelle Aufstockung das Nachsehen haben.

Anders als im Handwerk ist der*dem Interviewten für die IHK-Berufe noch keine durchgeführte Qualifikationsanalyse im Rahmen des FEG bekannt. Das Modellvorhaben ValiKom spiele wie im Handwerk in der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung eine Rolle. In der Türkei gebe es auch Validierungsverfahren, aber sie würden nicht zur „Gleichwertigkeit“ verhelfen, weil sie keiner formalen Ausbildung entsprächen. Es sei eine Lücke im FEG, dass Personen, die nicht in geordneten Ausbildungsgängen qualifiziert wurden, keinen Zugang haben. Der Forderung, einen Zugang für informell Qualifizierte zu ermöglichen, stehe aber auch die Gefahr gegenüber, dass die Einwanderung missbraucht werde, um Arbeitskräfte möglichst kostengünstig zu beschäftigen.

Ausgleichsmaßnahmen:

Das häufigste Ergebnis der Anerkennungsverfahren sei ein Bescheid über eine „teilweise Gleichwertigkeit“. Die Qualifikation der Fachkraft wird demnach nur in Teilen als gleichwertig mit dem deutschen Referenzberuf erachtet, und im Bescheid der IHK FOSA werden die „wesentlichen Unterschiede“ der ausländischen zur deutschen Ausbildung festgehalten. Der Bescheid nennt Auflagen, welche Bestandteile in welchem Umfang nachzuholen sind. Häufig fehle es an betrieblicher Praxis. Mit diesem Vorgehen übertrage die IHK FOSA den Betrieben die Verantwortung, die Person in max. 12 Monaten zur Fachkraft im Sinne des FEG zu qualifizieren. Für diese Zeit kann die Person nach §16d AufenthG einreisen.

Visaverfahren:

Im Falle des beschleunigten Fachkräfteverfahrens seien der IQ Beratungsstelle keine Probleme im Visumsverfahren bekannt. Im Rahmen des regulären Fachkräfteverfahrens könne es lange dauern. So sei bekannt, dass in den deutschen Auslandsvertretungen in den sogenannten „Westbalkanstaaten“ die Wartezeit auf einen Termin bis zu 12 Monate betrage.

Spracherwerb und Sprachnachweise:

Bei der Antragstellung auf Anerkennung einer Qualifikation bei der IHK FOSA sei kein Nachweis von Deutschkenntnissen erforderlich. Wenn eine „teilweise Gleichwertigkeit“ beschieden werde und Ausgleichsmaßnahmen absolviert werden, seien Deutschkenntnisse jedoch im Rahmen der inhaltlichen Weiterbildung relevant. Das Niveau A1 sei auch bereits Bedingung für die Einreise und werde von der Zentralen Ausländerbehörde verlangt. Daher empfehle der*die Berater*in den Visa-Anwärter*innen im Ausland, die zum Teil lange Wartezeit bis zur Ausreise zum Erwerb von Deutschkenntnissen zu nutzen. Die Betriebe neigten der Einschätzung der Beratungsstelle nach eher dazu, die vorhandenen Deutschkenntnisse als ausreichend zu beurteilen.

Sicherung des Lebensunterhalts:

Für würdige Arbeitsbedingungen zu sorgen sei im Rahmen der Zustimmung zur Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit wichtig, allerdings sei diese Frage häufig zweischneidig. Es habe das Beispiel eines Architekten gegeben, der als Holzmechaniker eingestellt werden sollte, mit einer Bezahlung unterhalb seines Qualifikationsniveaus. Der*die Arbeitgeber*in argumentierte, dass der Architekt mit seinem Abschluss „in seinem Herkunftsland nichts anfangen“ könne, und es für ihn immer noch besser sei, in Deutschland als Holzmechaniker zu arbeiten. Beide Argumente hätten ihre Berechtigung. Dass ein Architekt am besten als Architekt arbeiten sollte, sei keine Frage, aber: ob unterqualifizierte oder unterbezahlte Arbeit besser sei als keine Arbeit und keine Arbeitsmigration ließe sich nicht pauschal beantworten.

Die Perspektive der MINT-Berufe

Die IQ Servicestelle MINT am Institut für Entwicklung durch Qualifizierung (EQUAL) der Hochschule Kaiserslautern am Campus Zweibrücken berät Unternehmen dabei, IT-Fachkräfte und Ingenieur*innen aus dem Ausland zu gewinnen und nachhaltig in ihren Betrieb zu integrieren. Beratungen zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz und dem beschleunigten Fachkräfteverfahren sind Bestandteil des Portfolios. Neben den Firmen werden auch weitere Akteur*innen in der Fachkräfteeinwanderung beraten, wie etwa Mitarbeiter*innen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung oder der kommunalen Wirtschaftsförderung. Eine enge Zusammenarbeit besteht zum Projekt „Ingenieurwissenschaftliche abschlussorientierte Qualifizierung“ (IAQ) am selben Institut, eine einjährige Brückenqualifizierung für Fachkräfte mit MINT-Hochschulabschluss, die bereits in Deutschland leben und einen qualifikationsadäquaten Berufseinstieg finden möchten.

Beratungsvolumen: Im Jahr 2021 wurden in der IQ Servicestelle MINT rund 65 Einzelberatungen für Mitglieder unterschiedlicher Institutionen durchgeführt, darunter 52 Firmen und 14 weitere Organisationen (IHK, Bildungsträger, öffentliche Arbeitsverwaltung, Ausländerbehörden etc.). Bei rund der Hälfte der Beratungen für die Unternehmen ging es um die Themen „MINT-Fachkräftesuche“ und „Fachkräftegewinnung über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz“, die andere Hälfte stand im Kontext des Integrationsmanagements. Darüber hinaus hat das Projekt vier Informationsveranstaltungen mit insgesamt 70 Teilnehmenden durchgeführt und sich mit einem Beitrag an einer Veranstaltung der Bundesagentur für Arbeit beteiligt, womit 60 Mitarbeitende der BA erreicht wurden.

Die wichtigsten Punkte im Überblick:

- Die*der Interviewte bewertet die FEG-Beratungen in Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausländerbehörde als gut funktionierend. Inzwischen sei es so, dass vor allem in Fällen, bei denen der MINT-Hochschulabschluss nicht eindeutig über die anabin-Datenbank der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen zu klären sei, Unterstützung bei der Servicestelle angefragt wird.
- Nicht eindeutige Abschlüsse betrafen vor allem Qualifizierungen, die zwar an Hochschulen im Ausland absolviert wurden, formal jedoch keinem deutschen Hochschulabschluss entsprechen, sondern häufig eher Berufsabschlüssen (Sekundarbereich II). Diese Fälle machten einen Verweis an andere IQ Beratungsstellen notwendig, da die IQ Servicestelle MINT an der Hochschule Kaiserslautern in der Zusammenarbeit mit der Zentralen Ausländerbehörde auf akademische MINT-Abschlüsse fokussiert ist.
- Dringend notwendig seien mehr Investitionen in zielgruppenspezifische Weiterbildungen für Zugewanderte, die in der MINT-Branche in Deutschland tätig werden wollen, wie die*der Berater*in mehrfach betont. Es fehlten insbesondere Brückenqualifikationen sowie berufsbegleitende Angebote, sowohl fachlicher als auch fachsprachlicher Art.
- Aus Sicht der*des Interviewten wäre es bedenkenswert, verstärkt kompetenzorientiert in der Bewertung beruflicher Qualifikation im Bereich der nicht-reglementierten MINT-Berufe vorzugehen und das heute schon im IT-Bereich geltende berufspraxisorientierte Vorgehen im Rahmen des FEG auch auf andere MINT-Berufe im nicht-reglementierten Bereich auszuweiten. Es ginge auch um Vertrauen in die Bewertung der Kompetenzen durch die Unternehmen, die sich für die Einstellung einer Person entschieden haben.
- Die Fachkräfte selbst sollten individueller zu möglichen Berufswegen in Deutschland beraten werden, am besten schon im Ausland. Ihre Kompetenzen müssten in den Lebensläufen stärker transparent gemacht werden. Beim Freilegen der Kompetenzen und ihrer Formulierung bräuchten die ausländischen Fachkräfte in der Regel professionelle Unterstützung – durch erfahrene Coaches, die auch fachlich genug von der jeweiligen Branche verstünden.
- Die Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), bräuchten der*des Interviewten zufolge ebenfalls mehr Begleitung – nicht nur bei der Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland, sondern auch bei der nachhaltigen Integration zugewanderter Mitarbeiter*innen. Vor allem viele kleine Firmen stoßen hier, trotz des

Engagements und Eigenanteils, den sie bei der Integration Zugewanderter bereits leisteten, an die Grenzen ihrer Ressourcen im Betrieb.

- Während einige Firmen schon etwas dafür tun, Zugewanderte zu integrieren, müssten andere Personalverantwortliche erst noch dafür sensibilisiert werden, das Potenzial von Personen, die im Ausland qualifiziert wurden, auch zu erkennen. Das gelte auch gegenüber Hochqualifizierten mit ausländischen Abschlüssen, die bereits in Deutschland leben und sich hier – trotz wertvoller Kompetenzen – oft jahrelang vergeblich um eine Stelle bemühen.
- Das Matching sollte in einem größeren Stil institutionalisiert werden. Es fehle an systematischer und individueller Unterstützung, damit ausländische Fachkräfte (z.T. bereits mit Bescheid über „teilweise Gleichwertigkeit“ im Bereich der Berufsausbildung) und suchende Betriebe zueinander fänden. Es gäbe viele Zahnräder in der Fachkräfteeinwanderung, die ineinandergreifen müssten. Mehr Koordination bei Fragen des Matchings wäre wünschenswert.
- Die*der Interviewte weist außerdem darauf hin, dass eine Gesamt-Marketingstrategie für den ländlichen Raum wünschenswert wäre. Bewerber*innen bevorzugten Metropolen und große, international bekannte Firmen, könnten aber ggf. auch von den Vorzügen der KMU im ländlichen Raum überzeugt werden.

Informations- und Beratungsbedarf:

Die*der Berater*in geht ausführlich darauf ein, dass Unternehmen vielfach noch ermutigt werden müssten, das Potenzial von Bewerber*innen aus dem Ausland auch zu erkennen. Trotz eklatantem Fachkräftemangel gebe es Zurückhaltung bei Unternehmen. Ein Elektriker aus dem Iran habe zum Beispiel sechzig Bewerbungen an deutsche Firmen geschrieben und nur eine einzige Antwort bekommen. Er habe dann aber „das eine“ Vorstellungsgespräch gehabt, sei eingestellt worden, und die Firma sei sehr zufrieden. Ein Maschinenbauingenieur aus Pakistan, der sechs Sprachen spräche und gut qualifiziert sei, habe 600 erfolglose Bewerbungen geschrieben.

*„Die Firmen klagen über den MINT-Fachkräftemangel, aber viele haben sich noch nicht ausreichend genug auf den Weg gemacht, das Potenzial von Bewerber*innen aus dem Ausland in ihrer Personalentwicklung zu berücksichtigen.“ (25)*

Bei der Sensibilisierung helfe, mehr Beratungs- und Serviceangebote für Unternehmen bereitzustellen. So seien neue Chancen für die Firmen durch das FEG, wie zum Beispiel der Aufenthalt zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen mit Defiziten in der beruflichen Praxis (§ 16d Abs. 3 AufenthG) oder der Aufenthalt zur Ausbildung (§ 16a AufenthG) noch zu wenig bekannt. Insgesamt fehlten vielen Firmen grundlegende Informationen über Zuständigkeiten, Ansprechpersonen und Anlaufstellen im Rahmen der Fachkräfteeinwanderung. Ein institutionalisierter Informationsaustausch unter den relevanten Akteur*innen und verstärkte Netzwerkarbeit in diesem Kontext sei nach Einschätzung der IQ Servicestelle MINT wichtig.

Suchen und Finden auf dem Arbeitsmarkt:

Das Matching zwischen suchenden Arbeitgeber*innen und suchenden Fachkräften sei aus Sicht der*des Interviewten ein großes Problem. Der Abgleich zwischen Stellenangeboten und Stellengesuchen müsse in einem größeren Stil sowie systematischer und individueller erfolgen als bisher. Betriebe berate sie*er dahingehend, Stellenausschreibungen kompetenzorientiert zu gestalten und – bei Stellenprofilen, wo dies nicht zwingend erforderlich ist und die gesetzlichen Bestimmungen es zulassen – nicht auf formale Abschlüsse abzielen. Bereits auf den Karriereseiten der Firmen-Homepage und in den Stellenausschreibungen könne das Unternehmen seine Wertschätzung gegenüber Fachkräften aus dem Ausland zeigen und auch darüber informieren, welche firmeninterne Unterstützungsangebote für Eingewanderte bereitstünden. Immer wieder käme es bei Anfragen von Einwanderungsinteressierten, die das Projekt zuweilen auch erreichten, auch zur Frage, inwieweit deutsche Unternehmen, hausinterne Hilfestellungen bei der beruflichen Integration anbieten.

Inbesondere weist sie*er auch auf die Situation der Hochqualifizierten aus dem Ausland hin, die bereits in Deutschland leben und keine qualifikationsadäquate Stelle finden. Sie müssten verstärkt in ihrer Leistungsfähigkeit wahrgenommen werden. Im Kontakt mit den Fachkräften falle auf, dass die Lebensläufe häufig nicht die Kompetenzen transparent genug machten. Es fehle an einer professionellen Beratung, wie diese besser sichtbar gemacht werden können, sodass die beruflichen Fähigkeiten für deutsche Unternehmen auch erkennbar werden. Zum Beispiel stünden im Lebenslauf oft nur unspezifische Oberbegriffe wie zum Beispiel „Webentwicklung“. Erst im Gespräch käme heraus, dass die Person im Kontext „Webentwicklung“ etwa komplexe IT-Lösungen für E-Commerce entwickelt habe, zusätzlich auch

als Netzwerkadministrator*in gearbeitet und ihr Abitur an einem Gymnasium für Hochbegabte absolviert habe. Um diese Fähigkeiten und Begabungen sichtbar zu machen, brauche es eine individuelle Berufswege-Beratung, am besten bereits im Ausland.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren:

Für die Zentrale Ausländerbehörde erfolge eine Prüfung der Unterlagen, in der Regel im Hinblick auf die Anerkennung von Abschlüssen, die an Hochschulen im Ausland erworben wurden. Es ginge darum zu prüfen, ob es sich um einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss handele. Dass es Hochschulabsolvent*innen mit dem FEG möglich geworden ist, in einem verwandten Beruf arbeiten zu können, bewertet die*der Interviewte positiv. Ein Mechatronik-Ingenieur könne nun auch den Einstieg zunächst als Mechatroniker in Deutschland finden.

Anerkennungsverfahren:

Die beruflichen Anerkennungsverfahren seien weiterhin die größte Hürde bei der Einstellung von Fachkräften aus dem Ausland über das FEG, insbesondere der „Gleichwertigkeitsnachweis“ für beruflich Qualifizierte, da es in kaum einem Land der Welt ein System gibt, das mit der deutschen dualen Ausbildung vergleichbar ist.

Ausgleichsmaßnahmen:

Im Bereich der Ausgleichsmaßnahmen müsse man zwischen beruflich in MINT-Berufen Qualifizierten und MINT-Akademiker*innen unterscheiden.

MINT-Berufe im Bereich der beruflich Qualifizierten: Insbesondere im Rahmen des § 16d Abs. 3 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung bei Defiziten in der beruflichen Praxis) ergäben sich Chancen für die Firmen. Der Hintergrund: Eine Reihe von Fachkräften im Ausland, die in Deutschland arbeiten möchten, hätten sich bereits um eine Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation bemüht und dabei einen Bescheid zumindest über eine „teilweise Gleichwertigkeit“ erhalten. Die Defizite in der beruflichen Praxis, die im Bescheid der anerkennenden Stelle aufgeführt sind, können im Kontext des FEG in einem Betrieb in Deutschland im Rahmen einer Anpassungsqualifizierung nachgeholt werden. Die Vorteile für die Firmen seien, dass sie eine Fachkraft im Unternehmensumfeld passend nachzuqualifizieren, die „volle Gleichwertigkeit“ ermöglichen und sie möglicherweise längerfristig an das Unternehmen binden könnten. Auch in diesem Zusammenhang macht die*der Interviewte auf das Problem des Matchings aufmerksam: Wie finden Fachkräfte im Ausland, die bereits über eine teilweise Anerkennung der beruflichen Qualifikation verfügen, einen passenden Betrieb zur Nachqualifizierung in Deutschland? Und wie finden und entwickeln umgekehrt KMU im ländlichen Raum die dringend gesuchten Mitarbeiter*innen mit passenden Kompetenzen?

MINT-Akademiker*innen: Es brauche mehr zielgruppenspezifische Brückenqualifizierungen für zugewanderte Akademiker*innen, um ihnen qualifikationsadäquate Beschäftigung zu ermöglichen. Es würden immer noch zu viele zugewanderte MINT-Expert*innen unter ihren Möglichkeiten in Deutschland arbeiten und zum Beispiel Taxi fahren oder Pakete austragen statt „Technik zu planen“. Die hohe Anzahl der Bewerbungen für die ingenieurwissenschaftliche abschlussorientierte Qualifizierung an der Hochschule Kaiserslautern (mit Interessent*innen aus dem gesamten Bundesgebiet) zeige, dass es nicht genügend Angebote dieser Art gebe.

„Viele Leute kommen gut qualifiziert nach Deutschland. Nach einer fundierten Kompetenzfeststellung ist eine gezielte Zusatzqualifizierung sinnvoll - eine Art hochkonzentrierte „fachliche Vitaminspritze“ im Hinblick auf die Erfordernisse des deutschen Arbeitsmarkts. Damit schaffen sie den qualifikationsadäquaten Berufseinstieg in Deutschland viel schneller.“ (50)

Als Beispiel nennt sie*er die Umweltingenieurin aus Syrien mit guten Kenntnissen in der Labor-analytik. Diese benötige ggf. eine Weiterbildung in Qualitätsmanagement im Labor, um ihre Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt signifikant zu verbessern. Der Netzwerkadministrator aus dem Iran hingegen benötige vielleicht nur eine Weiterbildung in einer speziellen Netzwerksoftware, um seine bisherigen Kenntnisse sinnvoll zu ergänzen. Grundlage für die Entscheidung über sinnvolle Weiterbildungen im MINT-Bereich seien professionell durchgeführte Kompetenzbilanzierungen, die von folgenden Fragen geleitet sind: „Was bringen die Menschen bereits mit? Wo möchten sie gemäß ihrer Kompetenzen und Talente in Deutschland arbeiten? Was fehlt noch, um möglichst effektiv den Einstieg in den Arbeitsmarkt und/oder eine nachhaltige Beschäftigung zu erreichen?“ Bedarf bestehe vor allem auch an berufsbegleitenden Ergänzungsqualifizie-

rungen. Dies zeige das Beispiel eines Bauingenieurs aus dem Iran, der bereits in einem Bauunternehmen in Deutschland arbeite. Die Firma sei zufrieden mit seinen Kompetenzen hinsichtlich Konstruktion oder statischer Berechnungen. Es fehle jedoch an Kenntnissen zu Themen wie deutsches Baurecht, Vergabeverordnung oder Bauabläufe in Deutschland. Weiterbildungsbedarf gebe es zudem hinsichtlich fortgeschrittenem Fachsprachenverständnis. Das Unternehmen würde ihn gerne berufsbegleitend weiterbilden, fände jedoch keine zielgruppengerechten, passenden Angebote hierzu.

Spracherwerb und Sprachnachweise:

Es fehlten berufsbegleitende, fachsprachliche Angebote, die an die Lebensrealität der Menschen angepasst seien. Zusätzlich zu einer Vollzeitätigkeit, zwei bis drei Stunden täglich einen im Rahmen der Regelförderung angebotenen Berufs-Sprachkurse zu absolvieren, sei für viele Menschen nicht zu leisten. Im Schichtdienst einen passenden Sprachkurs zu finden, sei ebenso sehr schwierig. „Technisches Deutsch“ gebe es als Angebot der Sprachkursträger, es sei aber oft zu allgemein gehalten und zu undifferenziert für die verschiedenen MINT-Berufe.

Die Perspektive der pädagogischen Berufe

Beim CJD Rhein-Pfalz/Nordbaden in Ludwigshafen sind sowohl eine IQ Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungsstelle als auch die Brückenmaßnahme „Pädagogik trifft Wirtschaft“ angesiedelt. Ergänzt wird das Angebot durch ein Sprachcoaching sowie eine virtuelle Sprachqualifizierung auf Niveau C1. Die Qualifizierungsmaßnahmen richten sich an Personen mit Hochschulabschlüssen im Bereich Wirtschaft bzw. insbesondere Pädagogik. Der*die interviewte Berater*in ist als Ansprechperson für pädagogische Berufe im Rahmen der beschleunigten Fachkräfteverfahren bei der Zentralen Ausländerbehörde benannt.

Der Oberbegriff pädagogische Berufe umfasst eine große Bandbreite unterschiedlicher Qualifizierungswege, Qualifikationen und Berufsbilder. Dazu gehören Erzieher*innen, Lehrer*innen und Sozialpädagog*innen, um die häufigsten Berufe zu nennen. Gleichzeitig sind hier die formalen Hürden für eine Einmündung auf dem deutschen Arbeitsmarkt besonders hoch. Entsprechend berichtet der*die Berater*in von nur wenigen Anfragen von Pädagog*innen aus dem Ausland. Bisher habe es auch lediglich eine Anfrage zum beschleunigten Fachkräfteverfahren gegeben. Die beratenen Personen sind vor allem als Geflüchtete oder als Familienangehörige eingewandert. Es liegen damit Erfahrungen mit der Anerkennung von Qualifikationen und mit Ausgleichsmaßnahmen in den pädagogischen Berufen vor, die jedoch nicht in Zusammenhang mit einer Einreise als Fachkraft stehen und somit nicht unter das FEG fallen.¹⁵

Die wichtigsten Punkte im Überblick:

- Warum die Möglichkeiten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes von Arbeitgeber*innen in pädagogischen Berufsfeldern (noch) nicht genutzt werden, könne dem Interview zufolge nur spekuliert werden. An sich gäbe es zahlreiche offene Stellen und der Mangel an Fachkräften zeichne auch diese Branche. Eine Möglichkeit sei die (noch) zu geringe Bekanntheit des noch verhältnismäßig neuen Gesetzes.
- Die Ursachen könnten jedoch auch in den bekanntermaßen hohen Hürden für internationale Pädagog*innen in Deutschland liegen, die in einen reglementierten Beruf wie Erzieher*in oder Lehrkraft an einer staatlichen Schule einmünden möchten. Die Feststellung der „vollen Gleichwertigkeit“ mit dem deutschen Referenzberuf, und damit die volle Anerkennung von Qualifikationen in pädagogischen Berufen sei in der Beratungspraxis sehr selten, wie der*die Interviewte betont. Das läge zum einen daran, dass die Anforderungen an die deutschen Sprachkenntnisse mit einem beinahe muttersprachlichen Sprachniveau von C1 (staatlich anerkannte anerkannte*r Erzieher*in) bzw. C2 (Lehramt) sehr hoch sei.
- Es gäbe in der Beratungspraxis nur eine überschaubare Anzahl an Fällen, bei denen die staatliche Anerkennung in ihrem Beruf gelingt. Da kaum pädagogisch ausgebildete Arbeitsmigrant*innen aus dem Ausland anfragen, erweise sich dies in der Praxis vor allem für Geflüchtete und Personen im Familiennachzug als ein Problem.
- In der IQ Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung fokussiert sich die Arbeit, deshalb häufig auf die Erschließung möglicher Alternativen zur beruflichen Anerkennung und/oder passender Qualifizierungsangebote.

¹⁵ Aufgrund eines Hackerangriffs auf den Server des Christlichen Jugenddorfwerk Deutschlands (CJD) im November 2021 stand das Interview unter der Einschränkung, dass die im Interview gegebenen Informationen nicht durch ein Nachschlagen in gespeicherten Dateien konkretisiert werden konnte.

- Der*die Berater*in weist darauf hin, dass bestehende Qualifizierungsangebote, die den Weg in andere pädagogische und verwandte Berufe aufzeigen, beispielsweise durch Brückenkurse und Sprachcoaching auf C-Niveau noch erweitert werden könnten.
- Pädagog*innen mit ausländischen Abschlüssen seien die Strukturen in der Bildungslandschaft in Deutschland oftmals wenig bekannt, so dass hier weiterhin ein Bedarf an Informations- und Begleitangeboten bestehe.

Informations- und Beratungsbedarf:

Der*die Interviewte erläutert, wie individuell die Anfragen in der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung sind. Gegenstand der Beratungen seien häufig die Prozesse, die Voraussetzungen, die Hürden und die Zuständigkeiten. Eine der Aufgaben sei es, einen „Plan B“ zur staatlichen Anerkennung in den pädagogischen Berufen zu entwickeln und die Unterschiede in der deutschen Bildungslandschaft näher zu bringen. Die verschiedenen Träger, pädagogischen Profile und Leitungsstile seien notwendige Kenntnisse für die Entwicklung solcher Alternativen. In vielen Fällen gingen Ratsuchende nach der Anerkennungsberatung über in eine Qualifizierungsbegleitung mit Sprachcoaching oder in die Qualifizierung für internationale Fachkräfte (IQ Brückenmaßnahme), um neue oder ähnliche Tätigkeitsfelder zu erschließen. Die Qualifizierungsbegleitung und Brückenmaßnahme bei IQ vermittelt und unterstützt dabei auch bei der Suche von Praktika, Hospitationen und Probearbeiten, um den internationalen Pädagog*innen eine praxisnahe Orientierung zu geben.

Suchen und Finden auf dem Arbeitsmarkt:

Es gäbe zwar bisher keine direkten Anfragen aus dem Ausland, aber der*die Berater*in berichtet davon, dass zum Teil bevollmächtigte Verwandte in Deutschland die Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung für ihre Angehörigen im Ausland in Anspruch nehmen. Je nach individuellem Beratungsbedarf würden die entsprechenden Informationen zu den Voraussetzungen und Verfahren weitergegeben. Es handele sich jedoch meistens um Vorhaben, die in der Zukunft eine Option sein könnten, weil zunächst noch Deutsch gelernt oder ein Studium abgeschlossen werden müsse.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren:

Beratungen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren in pädagogischen Berufen haben mit einer Ausnahme zwischen Januar und Dezember 2021 noch nicht stattgefunden. Bei der Ausnahme handelte es sich um eine Anfrage über die Zentrale Ausländerbehörde. Eine Familienberatungsstelle habe eine Pädagogin aus der Türkei einstellen wollen, die – wie sich dann herausstellte – ihr Studium noch nicht abgeschlossen hatte. Insofern habe noch kein Zugang zum beschleunigten Fachkräfteverfahren im Rahmen des FEG bestanden. Die Abstimmung und Kommunikation mit der Zentralen Ausländerbehörde sei dabei reibungslos und konstruktiv verlaufen.

Anerkennungsverfahren:

Die Hürden für eine Anerkennung im Ausland erworbener pädagogischer Berufe, insbesondere für Lehrer*innen, aber auch für Erzieher*innen, und Sozialarbeiter*innen werden als hoch bewertet. Durch den Maßstab der rheinland-pfälzischen Referenzqualifikationen sei ein formal enger Vergleichsrahmen gesetzt, dem Bildungssysteme im Ausland in ihrem Aufbau und ihren Curricula nicht exakt entsprechen.

Lehrer*innen sind in der Beratungspraxis für pädagogische Berufe die größte Gruppe. Die Lehrerbildung im Ausland und insbesondere in sogenannten Drittstaaten unterscheide sich in der Regel deutlich von den in Rheinland-Pfalz geltenden Anforderungen des Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahrens beim Bildungsministerium in Mainz.

„Da sind die Vorgaben so, dass das Bildungsministerium in Mainz grundsätzlich immer mit dem Lehramtsstudium wie es in Rheinland-Pfalz für die jeweilige Schulform stattfindet, vergleicht. Da kann man sich leicht vorstellen, dass es da in vielen Fällen deutliche Unterschiede gibt, weil das Bildungssystem und die Lehrerausbildung im Herkunftsland oftmals völlig anders aufgebaut sind [...]“ (23)

Auch eine Differenzierung des Lehramtsstudiums nach fünf Schulformen, wie in Rheinland-Pfalz gegeben, habe in der Regel keine exakte Entsprechung im Ausland. „Eine Handvoll Lehrkräfte“ sei dem*der Interviewpartner*in in Erinnerung, die bereits in anderen EU-Ländern mindestens drei Jahre unterrichtet hätten und auf dieser Basis zumindest den

Zugang zu einer Anpassung in Richtung einer Lehramtsqualifikation für rheinland-pfälzische Schulen bekommen hätten. Mit einer Qualifikation aus einem Drittstaat gäbe es, ohne weitere Qualifizierung im Sinne einer Anpassung regulär keine Möglichkeit in den Schuldienst zu kommen. Rheinland-Pfalz bleibe in Bezug auf die Anerkennung von Lehramtsqualifikationen hinter anderen deutschen Bundesländern wie Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein zurück, die ihre Gesetze so angepasst haben, dass auch eine Anerkennung mit einem Unterrichtsfach möglich ist.¹⁶

Für internationale Erzieher*innen bedeuten die Bescheide der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD), der Zuständigen Stelle, in vielen Fällen, bestimmte Teile der Erzieherausbildung in Rheinland-Pfalz durchlaufen zu müssen. Es werde hier nicht in EU- und Drittstaaten unterschieden, sondern in allen Fällen ermittelt, welche Abweichungen es zwischen der ausländischen Ausbildung und der Erzieherausbildung in Rheinland-Pfalz gibt. Diese Vorgehensweise führe dazu, dass häufig „Defizite“ festgestellt werden. Daraufhin könne dann ein Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung absolviert werden. Beim Anpassungslehrgang ginge es um eine Nachqualifizierung, bei der die Kandidat*innen im Berufsfeld der Erzieher*in „unter Aufsicht“ einer qualifizierten Fachkraft arbeiteten und daneben eine Zusatzausbildung im Fachbereich Sozialwesen/Sozialpädagogik an einer Fachschule durchliefen. Bei der Eignungsprüfung seien Aufsichtsarbeiten und ein Kolloquium zur Berufspraxis abzulegen. Eine weitere Möglichkeit gebe es unter bestimmten Voraussetzungen für Klient*innen des Jobcenters, die, über Bildungsgutscheine gefördert, eine zweijährige Ausbildung an der Fachschule durchliefen und dann ab dem dritten, praktischen Jahr in einer Einrichtung arbeiten könnten. Daneben gebe es weitere Ausbildungsmodelle wie z.B. eine berufsbegleitende Teilzeitausbildung. In Drittstaaten qualifizierte Grundschulpädagog*innen wählten teilweise einen dieser Wege um sich als staatlich anerkannte Erzieher*innen zu qualifizieren.

Bei Sozialarbeiter*innen sei die Referenzqualifikation immer die Fachhochschulausbildung mit dem Abschluss des*der staatlich anerkannten Sozialarbeiter*in. Anerkennungsverfahren für Sozialpädagog*innen von Universitäten werden nicht einbezogen, sondern als „akademischer Abschluss“ eingeordnet, da diese Studiengänge nicht mit einer staatlichen Prüfung abschließen.¹⁷ Internationale Sozialarbeiter*innen arbeiteten daher nicht selten bei privaten Bildungs- und Sozialunternehmen in nicht-reglementierten Bereichen. Eine Beschäftigung in reglementierten Aufgabenfeldern, wenn der*die Arbeitgeber*in in begründeten Fällen eine befristete Ausnahmegenehmigung z.B. vom Landesjugendamt (im Bereich der Jugendhilfe) erwirken kann, die an die jeweilige Stelle gebunden ist und regelmäßig erneuert werden muss.

Ausgleichsmaßnahmen:

Die Erfüllung der Anforderungen einer Ausgleichsmaßnahme sei insbesondere unter Berücksichtigung der Lebenssituationen von Geflüchteten und „Neu-Zugewanderten“ häufig schwer erreichbar. Deutschkenntnisse auf einem hohen Niveau zu erreichen brauche in vielen Fällen viel Zeit, insbesondere in einer späteren Lebensphase. Ein weiteres Problem sei, dass sich die Versorgung von Kindern und die Sicherung des Lebensunterhalts häufig nicht mit dem Absolvieren einer Ausgleichsmaßnahme vereinbaren ließen. Vereinzelt gebe es in der Beratungspraxis Fälle internationaler Sozialarbeiter*innen, die eine Anpassung machten, z.B. zuerst ein Praktikum bei einem anerkannten Träger im Bereich der Jugendhilfe und dann zusätzlich eine Schulung an der Universität Mainz. Unter den Ratsuchenden in dieser Berufsgruppe gebe es vereinzelt Personen, die die staatliche Anerkennung erreichten. Der*die Berater*in weist jedoch darauf hin, dass nicht in allen Fällen spätere Erfolge oder Misserfolge begleitet oder nachverfolgt werden könnten. Denkbar sei, dass einige der Migrant*innen selbstständig, mit Unterstützung der Arbeitgeber*in (Bildungs- und Sozialunternehmen) oder anderer Stellen, wie z.B. Migrationsberatungsstellen, ans Ziel kommen.

¹⁶ Dieser Sachverhalt wurde auch durch eine rechtliche Expertise der IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung aufgezeigt, die die Regelungen in den Bundesländern verglichen hat (IQ Netzwerk 2018).

¹⁷ Es handele sich mitunter um unterschiedliche Einsatzgebiete: Staatlich anerkannte Sozialarbeiter*innen sind berechtigt, in sensiblen Bereichen zu arbeiten (Kindeswohlgefährdung, Gefängnisse, teilweise im öffentlichen Dienst). Da das Arbeitsfeld im sozialpädagogischen Bereich viel weiter ist als die begrenzten Einsatzorte für staatlich anerkannte Sozialarbeiter*innen, haben Fachkräfte in diesem Feld Chancen, auch ohne die berufliche Anerkennung Fuß zu fassen. Strukturierte Qualifizierungen in Kooperation mit den Trägern können daher für das Feld der Sozialen Arbeit eine wichtige Säule der Fachkräftegewinnung sein.

Spracherwerb und Sprachnachweise:

Hinsichtlich der für pädagogische Berufe erwarteten Deutschkenntnisse existierten mit der Voraussetzung des Niveaus C1 (Erzieher*innen) bzw. C2 (Lehrer*innen) hohe Hürden.

„Da tun sich gerade Menschen, die in einer späteren Lebensphase mit dem Spracherwerb beginnen, sehr schwer. [...] Das ist eine große Hürde und das ist ein Prozess, der braucht seine Zeit und natürlich auch hohes Engagement.“ (26)

Gerade während der Pandemie fehlte es häufig an Zugang zu Sprachkursangeboten. Die Möglichkeit, Online-Deutschkurse zu absolvieren, habe die Situation während der Pandemie jedoch zum Teil v.a. für Eltern mit kleinen Kindern verbessert.

Die Perspektive der IQ Koordination des Landesnetzwerks Rheinland-Pfalz

Der folgende Abschnitt gibt die Erfahrungen und Einschätzungen zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz aus der Perspektive der IQ Koordination des Landesnetzwerks Rheinland-Pfalz wieder. Aufgrund zahlreicher bereits schriftlich vorliegender Positionspapiere der IQ Koordination wurde an dieser Stelle kein Interview geführt, sondern die schriftliche Einschätzung hier integriert.

Aufgaben der IQ Koordination

Die Rolle der IQ Koordinationen in den 16 Bundesländern besteht darin, die Umsetzung in den Teilprojekten zu begleiten und zu koordinieren. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Koordination, im Kontext des Förderprogramms mit strategischen Partnern auf Landesebene zusammenzuarbeiten oder auch konkrete Kooperationen zu initiieren.

Da das Bundesprogramm „Integration durch Qualifizierung“ sich zum Zeitpunkt der Studie (2021-2022) in vier verschiedene Handlungsschwerpunkte unterteilt, können durch die Arbeit der Koordinationen die verschiedenen Perspektiven dieser Themenstränge für das Gesamtnetzwerk zusammengeführt werden: Zwei zentrale Stränge sind Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und Qualifizierungsangebote im Kontext des Anerkennungsgesetzes. Zentral sind diese in dem Sinne, dass für den Europäischen Sozialfonds die qualifizierten Personen das Kriterium für den Programmerfolg darstellen. Darüber hinaus werden im IQ Programm auch Unternehmen und Arbeitsverwaltungen in Diversityprozessen und interkultureller Kompetenzentwicklung der Mitarbeiter*innen unterstützt. Über das in die IQ Landesnetzwerke integrierte Beratungsangebot der „Fairen Integration“ werden Personen aus Drittstaaten zu arbeitsrechtlichen Fragen beraten. Mit dem vierten Handlungsschwerpunkt zur Unterstützung der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wurden neue Service-Angebote für Arbeitgeber*innen installiert. Aus diesem breiten Spektrum ergeben sich häufig Synergieprozesse und damit auch der Versuch, die Angebote für die jeweiligen Zielgruppen gut integriert miteinander zu verzahnen.

Die Koordination ist darüber hinaus die Schnittstelle zu den fachlichen Entwicklungen auf Bundesebene und steht mit dem Fördermittelgeber sowie den fachlichen Akteur*innen in Verbindung. Über die bundesweite „Steuerungsgruppe“ mit den IQ Koordinationen aller Länder und dem Auftraggeber sowie mit den fünf IQ Fachstellen und Kooperationspartnern wie der Bundesagentur für Arbeit wird auf Bundesebene für den entsprechenden Austausch gesorgt, der das Projektgeschehen in den Ländern rahmt.

Auch können einzelne Akteur*innen aus der Koordination punktuell in Prozesse auf Bundesebene eingebunden sein, z.B. wirkte die rheinland-pfälzische Koordination an einer Arbeitsgruppe im Kontext der „Konzertierten Aktion Pflege“ (KAP) mit und an Arbeitsgruppen zum Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I).

Der Auftrag aus dem Bundesprogramm führt dazu, dass die Koordinator*innen in den Bundesländern daran mitwirken, gute Rahmenbedingungen für internationale Fachkräfte und Arbeitgeber*innen zu schaffen, indem Wege geebnet, Verfahren verbessert und Unterstützungsangebote weiterentwickelt werden. Insofern besteht ein Interesse, auch mit Akteur*innen aus den Landesministerien, der Regionaldirektionen, den Zuständigen Stellen in den Bundesländern sowie mit Arbeitgeber*innen in den Branchen vor Ort an der Weiterentwicklung konstruktiv zu arbeiten. Dennoch muss natürlich erwähnt werden, dass die Möglichkeiten, diesem Ziel nachzukommen, einem bundesgeförderten Programm in den Bundesländern strukturell und ressourcenbezogen Grenzen gesetzt sind.

Darüber hinaus erschwert die oftmals unzureichende Datenlage eine empirisch fundierte Argumentation. Dies führt dazu, dass die Koordination als „Überzeugungsakteur*in“ mit Expertise auftritt. Meist können lange Prozesse von Vertrauensbildung kleinschrittig in gemeinsame Kooperationen und Veränderungen überführt werden.

Bewertung des Prozesses der Fachkräfteeinwanderung

Die IQ Netzwerkkoordination Rheinland-Pfalz teilt die von den Projektmitarbeitenden kommunizierten Herausforderungen im Kontext der Fachkräfteeinwanderung, die bereits in den Interviews herausgearbeitet wurden.

Auch die Koordination bewertet den Prozess von der Anwerbung im Herkunftsland bis hin zur betrieblichen und gesellschaftlichen Integration für alle Beteiligten als häufig langwierig, komplex, kostenintensiv und unübersichtlich.

In der Praxis wird immer wieder deutlich, dass ohne Unterstützung spezialisierter Dritter bzw. zentraler Anlaufpunkte der Prozess für die internationalen Fachkräfte oder die Arbeitgeber*innen kaum zu bewältigen ist.

Vor dem Hintergrund des fachlichen Austauschs mit den Projekten, strategischen Partnern und Akteuren auf der Bundesebene hat sich für die Koordination des IQ Landesnetzwerks Rheinland-Pfalz daher die Erkenntnis ausgebildet, dass eine politisch-angeleitete Strategie in den Branchen und Berufsfeldern oftmals fehlt, die den Prozess in ihrer Komplexität anerkennt und „vom Ergebnis her“, nämlich langfristig internationale Fachkräfte zu fairen Bedingungen zu beschäftigen, gestaltet und sukzessive ausbaut. Hier sieht die Koordination eine wichtige moderierende und strategieleitende Funktion bei den zuständigen Ministerien.

Vor diesem Hintergrund entwickelte die IQ Koordination in Rheinland-Pfalz einen Ansatz, mit berufsfeldbezogenen „Zentren“ oder Anlaufstellen Angebote verzahnt und ganzheitlich zu konzipieren.

Dies ist derzeit aus Ressourcengründen innerhalb des Förderprogramms nicht vollständig umsetzbar, in einzelnen Ansätzen wurde daran gearbeitet. Da diese Idee aber auch Akteur*innen im Land miteinbezieht, hat die Koordination in den Feldern auch versucht, die jeweiligen Ressorts und Akteur*innen für diese Fragen zu adressieren und ein „Ökosystem“¹⁸ für die Fachkräfteeinwanderung zu stärken. Dies kann aber aus der Rolle des IQ Bundesprogramms nur in Ansätzen gelingen und braucht alle Akteur*innen.

Zukünftig wäre es daher aus Sicht der Koordination für eine integrierte Strategie der Fachkräftesicherung sinnvoll, die Angebote für Ratsuchende und Arbeitgeber*innen in den jeweiligen Branchen „aus einer Hand“ anzubieten, da sich damit auch Aspekte des Matchings, der Integration in Betriebe, der sprachlichen Unterstützung und der passgenauen Qualifizierungsangebote integrieren und bearbeiten ließen. Da die Bedingungen in den Branchen und Berufsfeldern immer spezifisch sind, ist ein Know-How über das Feld und die Bedingungen auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt zentral für gelingende Fachkräftesicherung. Insofern verbindet sich mit diesem Ansatz auch eine strukturelle Kooperation mit den politischen, strategischen und operativen Akteur*innen in den Berufsfeldern.

Auf diese Weise könnte ein Ansatz entwickelt werden, der dafür Sorge trägt, dass die Fachkräftesicherung nicht im Prozess abbricht, Unternehmer*innen sich frustriert aus den Verfahren verabschieden und internationale Fachkräfte mit guten Qualifikationen nicht weiterkommen.

Zugleich ermöglichen solche „Knotenpunkte“ auch die Kommunikation mit Zuständigen Stellen und gegebenenfalls mit den Botschaften und Ausländerbehörden. So können Knackpunkte gesammelt und an die verantwortlichen Akteur*innen kommuniziert werden. Hier haben sich aus Sicht der Koordination auch strukturelle Kooperationsvereinbarungen bewährt.

Der Prozess der Fachkräfteeinwanderung ist kommunikativ aufwändig und komplex und bedarf einer fortwährenden Begleitung aller Akteur*innen, um ein gutes Ergebnis zu erzielen. Die Fachkräfteeinwanderung ist aus den Erfahrungen der IQ Koordination kein „Selbstläufer“, auch wenn durch digitale Verfahren möglicherweise Vereinfachungen erzielt werden können.

¹⁸ Der Begriff „Ökosystem“ lehnt sich an die Begrifflichkeiten im Gründungsbereich an. Dort werden Unterstützungsstrukturen, Anlaufstellen etc. als „Gründungs-Ökosystem“ zusammengefasst. Ein solches systematischeres und aufeinander aufbauendes System wäre auch eine Perspektive, um die internationalen Fachkräfte nachhaltig zu begleiten und mit Arbeitgebern zu vernetzen.

Die Koordination sieht auch insbesondere bezogen auf landesrechtlich geregelte Berufe den Bedarf, die Voraussetzungen zu überprüfen. Die Logik der Anerkennungsverfahren selbst ist oftmals noch „auf Defizit“ und „Abwehr“ hin ausgerichtet, nicht auf die Gewinnung von kompetenten Fachkräften. Hier ist sicherlich ein Paradigmenwechsel notwendig, der in Politik und Verwaltung hineinwirken muss.

Die Begleitung von Unternehmen in diesem Feld bleibt weiterhin sehr wichtig, um Prozessen der Öffnung und Veränderungen in der Einwanderungsgesellschaft Rechnung zu tragen.

Aus den Erfahrungen des IQ Programms heraus kann konstatiert werden, dass im Kontext von internationalen Fachkräften die jeweiligen Organisationen, Teams, Kolleg*innen und Leitungen unterstützt werden sollten. Auch dafür wird es zukünftig einen hohen Bedarf geben. Angebote dieser Art können auch einen Beitrag leisten, um die empirisch bislang nicht stark beleuchteten Rassismuserfahrungen von internationalen Fachkräften ernst zu nehmen und den Fokus auf diskriminierende Faktoren zu wenden. Das erhöht auch die Wahrscheinlichkeit, dass die mit einigen Anstrengungen und Geduld erfolgreich eingewanderten internationalen Fachkräfte auch langfristig in den aufnehmenden Unternehmen in Rheinland-Pfalz bleiben wollen.

Prozesse wie die hier behandelte Fachkräfteeinwanderung mit dem Fokus auf der Umsetzung des FEGs sind ein fortwährender Lernprozess, in dem sich immer wieder neue Erkenntnisse ergeben können. Insofern ist die Sicht der IQ Landesnetzwerkkoordination in Rheinland-Pfalz eine Momentaufnahme und ist als ergänzende Perspektive aus der Situation zum aktuellen Zeitpunkt zu betrachten.

Kooperationen im Rahmen der Fachkräfteeinwanderung

Dieser Abschnitt fasst zusammen, wie sich die Kooperationen mit anderen Akteur*innen im Bereich der Fachkräfteeinwanderung gemäß den Interviews mit den IQ Berater*innen und den Hintergrundgesprächen mit strategischen Partner*innen in der Landes- und Arbeitsverwaltung darstellen.

Die Kooperation der Partner im IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz

Innerhalb des IQ Landesnetzwerks, an das die ism-Beratungsstelle für Gesundheitsberufe eng angebunden ist, bestehen den weitgehend einmütigen Äußerungen zufolge ein reger Austausch und enge Absprachen. Betont wird insbesondere eine gut funktionierende Verweisstruktur und Zusammenarbeit aller Handlungsfelder, z.B. wenn Referenzberufe nicht eindeutig sind oder an einer Schnittstelle zwischen den Zuständigkeiten liegen.

Die IQ Koordination arbeitet unterschiedlich eng mit den IQ Teilprojekten zusammen, wobei für den Handlungsschwerpunkt Fachkräfteeinwanderung der Träger der Koordination (ism e.V.) mit den beiden ebenfalls dort angesiedelten Projekten in den Gesundheitsfachberufen einen Knotenpunkt darstellt. Weitere enge Netzwerkpartner der IQ Koordination bei der Fachkräfteeinwanderung sind die Handwerkskammer Koblenz sowie die Hochschule Kaiserslautern. Sie gestalten die berufsfeldspezifische Herangehensweise für die beiden Berufsfelder akademische MINT-Berufe und Handwerk mit und verantworten Projekte in diesem Handlungsschwerpunkt.

Die Kooperation mit der Zentralen Ausländerbehörde Rheinland-Pfalz

Im Kontext des FEG wurde in Absprache mit dem zuständigen Integrationsministeriums eine gute Kooperation zwischen der Zentralen Ausländerbehörde und dem IQ Landesnetzwerk angestrebt. Die Kooperationsvereinbarung führe zu einer gut eingespielten Zusammenarbeit im Dreieck von Zentraler Ausländerbehörde, den einleitenden, bevollmächtigten Arbeitgeber*innen (und den Fachkräften) sowie den IQ Projekten. Das IQ Landesnetzwerk bzw. die zuständigen Kolleg*innen helfen bei der Sichtung, Plausibilisierung und Zusammenstellung der Dokumente vor dem Antrag auf Anerkennung und bei der Qualifizierungsplanung und -umsetzung nach dem Erhalt eines Defizitbescheids.

Die Zentrale Ausländerbehörde teile die Referenzberufe inzwischen sehr zielsicher den zuständigen IQ Beratungsstellen zu. Es würde sich auch sehr effizient fallbezogen per E-Mail ausgetauscht. Aus den Interviews spricht vor allem Zufriedenheit, auch über die Tatsache, dass sich das Land Rheinland-Pfalz entschieden hat, die Zentrale Ausländerbehörde zum 01.01.2021 einzurichten.

Die Kooperation mit den Zuständigen Stellen

Zwischen dem IQ Landesnetzwerk und dem für die akademischen und die nicht-akademischen Gesundheitsberufe zuständigen LSJV gibt es institutionalisierte Kooperationsvereinbarungen. Die Zusammenarbeit mit den weiteren Anerkennungsbehörden funktioniert gut, auch wenn man konstatieren müsste, dass die Arbeitsweise der Zuständigen Stellen jeweils spezifisch sei.

Eine weitere Gelegenheit zur Gestaltung und Pflege der Kooperation mit den Zuständigen Stellen im Land bietet der BQFG-Fachaustausch, zu dem das rheinland-pfälzische Wirtschaftsministerium die Partner regelmäßig einlädt.

Neben der HWK Koblenz gibt es zu den drei anderen Handwerkskammern in Rheinland-Pfalz als Zuständigen Stellen keine enge Kooperation mit IQ. Der Austausch findet vor allem unter den Handwerkskammern selbst statt.

Die Zusammenarbeit mit der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen wird nur benötigt, wenn die Datenbank anabin nicht schon den gewünschten Eintrag enthält und eine individuelle Zeugnisbewertung beantragt werden muss. Das funktioniert jedoch ebenfalls problemlos.

In den pädagogischen Berufen bestünden einzelne gute Kontakte, jedoch keine fest institutionalisierte Kooperation. Im Fall der zentralen IHK FOSA sei die Distanz für die regionalen IQ Projekte noch groß, und es bestehe grundsätzlich der Wunsch nach mehr Kooperation und Abstimmung mit den IQ Beratungsstellen.

Die Kooperation mit den Welcome Centern in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz arbeiten seit 2015 vier WelcomeCenter in Trier, Koblenz, Mainz und Ludwigshafen. Die Welcome Center sind eine gemeinsame Initiative der Landesregierung Rheinland-Pfalz mit den vier regionalen Industrie- und Handelskammern (IHKen). Die WelcomeCenter der IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz bieten eine Lotsenfunktion und sind Anlaufstelle für Fach- und Führungskräfte ausländischer Herkunft und für an Fachkräftesicherung durch Einwanderung interessierte Unternehmen.

Die IQ Servicestellen bereichern die Beratungslandschaft in Rheinland-Pfalz mit einer Spezialisierung in den Bereichen Gesundheitswesen, Handwerk und akademische MINT-Berufe. Neben Erstinformationen für internationale Fachkräfte und Unternehmen zu Einwanderungsfragen und Beratung zu Anerkennungsverfahren bieten die IQ Stellen bei Bedarf auch vertiefte Beratung und Begleitung zu Fragen des Integrationsmanagements.

Zwischen den IQ Berater*innen und den Welcome Centern besteht regional unterschiedlich intensiver Kontakt. Zum Teil erfolgt eine Kontaktaufnahme mit den IHKn zur Klärung eines Referenzberufs oder von den Welcome-Centern wird an IQ weiter verwiesen bei weitergehenden Beratungs- und Schulungsbedarfen zur interkulturellen Öffnung von Unternehmen, Onboarding und Integrationsmanagement. Auf der strategischen Ebene des Gesamtnetzwerks unterhält die Koordination die Kontakte zu den Welcome Centern.

Die Kooperation mit der Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland der Bundesagentur für Arbeit

Auf der Ebene der Koordination des IQ Landesnetzwerks besteht eine enge und vertraute Zusammenarbeit mit der Regionaldirektion Rheinland-Pfalz/Saarland. Die Abstimmung der Schnittstellen zwischen der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung und den Akteuren in Land wurde von der Regionaldirektion geleitet und begleitet. Der Arbeitgeberservice und die ZAV arbeiten insbesondere im Bereich der Pflege in Rheinland-Pfalz gut zusammen. Mehrere Rekrutierungsprojekte wie „Specialized“ und „HabiZu“ werden in Zusammenarbeit mit IQ Projektträgern auch in Rheinland-Pfalz umgesetzt.

Kooperationen auf lokaler Ebene mit Agenturen für Arbeit und Jobcentern

In vielen Beratungsfällen wird ein Kontakt mit den regionalen Jobcentern oder den Agenturen für Arbeit notwendig. Nicht alle IQ Beratungsstellen äußerten Zufriedenheit mit den Agenturen für Arbeit und Jobcentern vor Ort. Sowohl die Arbeitsvermittlung als auch der Arbeitgeberservice könnten demzufolge mehr an IQ verweisen. Auch Unternehmen würden z.T. die Rückmeldung geben, dass sie mit dem Arbeitgeberservice und der ZAV im Ausland unzufrieden seien, weil sie nicht individuell genug zur Fachkräfteeinwanderung informierten und das Matching nicht umsetzen könnten. Wer eine passgenaue Brückenqualifizierung suche, würde bei den Strukturen der BA häufig nicht fündig.

Zur Kooperation mit der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung

Es gibt punktuelle Berührungspunkte zwischen den IQ Beratungsstellen und der ZSBA. Im Moment werden Ratsuchende, die allgemeine Fragen zur beruflichen Anerkennung haben und noch keinen dezidierten Wunsch äußern, in Rheinland-Pfalz tätig werden zu wollen, an die ZSBA weiterverwiesen. In wenigen Fällen erfolgt die Weiterverweisung von der ZSBA an die IQ Beratungsstellen.

Häufig haben ratsuchende Fachkräfte bereits das Ziel, in Rheinland-Pfalz zu arbeiten, z.B. wegen persönlicher Kontakte. Die ratsuchenden Betriebe sind ohnehin in Rheinland-Pfalz angesiedelt. Die Regionaldirektion bindet die ZSBA vor allem in den Anerkennungsverfahren im Rahmen der Rekrutierungsprojekte ein.

Kooperation mit den Landesministerien

Die IQ Koordination pflegt eine regelmäßige Kooperation mit insbesondere drei Landesministerien, dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung (MASTD), dem Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration (MFFKI) sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW). Diese drei Häuser waren auch auf Referats- oder Abteilungsleitungsebene in die Planung und Entwicklung der berufsfeldspezifischen Herangehensweise im Handlungsfeld Fachkräfteeinwanderung involviert. Mit dem MASTD besteht Zusammenarbeit im Kontext der Gesundheitsberufe, mit dem MFFKI zum Thema der Zentralen Ausländerbehörde und mit dem MWVLW zu den Angeboten der Anerkennungsberatung und allgemeinen Fragen der Fachkräfteeinwanderung.

6. Schlussfolgerungen mit Handlungsempfehlungen

Ein Vorurteil besagt, dass Deutschland nur Migrant*innen willkommen heißt, die „die Wirtschaft“ händeringend als Fachkräfte braucht. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz scheint dafür eine Bestätigung zu sein. Nach den Erfahrungen und Einschätzungen aus dem IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz zu urteilen, wird dieses Vorurteil der Realität jedoch nicht gerecht: Denn auch den händeringend Gebrauchten wird kein roter Teppich ausgerollt! Der Weg von qualifizierten Einwanderer*innen aus Drittstaaten ist sowohl für sie selbst als auch für Betriebe, die sie in ihre Belegschaft aufnehmen möchten, typischerweise weiterhin langwierig, mühevoll, kostspielig und steinig. Dennoch gilt auch was ein Interviewpartner formulierte: „Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist nicht einfach, aber es ist einfacher geworden.“ Es hat neue Wege und Möglichkeiten geschaffen, die auch in Rheinland-Pfalz erprobt und erfolgreich durchlaufen werden, wie das beschleunigte Fachkräfteverfahren, die Möglichkeit der Einreise zur Anerkennung der Berufsqualifikationen und die Beschäftigung in verwandten Berufen. Die erhofften hohen Neuzuwanderungszahlen bleiben allerdings bislang aus. Das ist sicherlich zum Teil, aber nicht nur, auf die Covid19-Pandemie und die noch nicht fest institutionalisierten und allseits bekannten neuen Verfahren und Regeln zurückzuführen. Um Fachkräfteeinwanderung in Zukunft wertschätzend, fair, schnell und nachhaltig zu gestalten, sind die strukturellen Hürden des Anerkennungs- und Einwanderungsprozesses in den Blick zu nehmen, deren Bewältigung sowohl den klügsten Fachkräften als auch den klügsten Geschäftsführer*innen wie auch den klügsten Fachleuten in den beteiligten Behörden, Kammern und Beratungsstellen nicht allein gelingen kann.

Die Interessen von Betrieben und den Fachkräften selbst gehen bei den Themen der ethischen Rekrutierung, der Anerkennung und passgenauen Qualifizierung sowie der individuellen Unterstützung bei der Integration in der Regel Hand in Hand. Sowohl Arbeitgeber*innen als auch Arbeitnehmer*innen haben grundsätzlich ein Interesse daran, dass das gesamte Prozedere zu ihrer beidseitigen Zufriedenheit verläuft und man sich nicht mitten im Verfahren oder kurz nach dem Arbeitsbeginn als Fachkraft wieder trennt. Unzufriedenheit und fehlende Nachhaltigkeit entstehen nicht unbedingt dadurch, dass man es nicht besser beabsichtigte, sondern oft dadurch, dass zu wenig finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen sowie zu wenig Knowhow zur Verfügung standen.

Strategien und Ressourcen zur Lösung struktureller Personalprobleme der kleinen und mittleren Betriebe (v.a. im ländlichen Raum)

Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, einschließlich der Einrichtungen der stationären und ambulanten Altenpflege, haben nach wie vor sehr viel Mühe, Fachkräfte erfolgreich zu rekrutieren, zu qualifizieren sowie nachhaltig und zufrieden in ihrem Betrieb zu halten. Im Kleinen zeigt sich in Rheinland-Pfalz das Muster, das auch die globalen Wanderungen von internationalen Fachkräften bestimmt. Die ressourcenstarken Länder, Metropolregionen

und große florierende Unternehmen und Kliniken haben weniger Probleme auch internationalen Mitarbeitenden ein attraktives Umfeld zu bieten. Die ressourcenarmen Länder, ländliche Räume und ohnehin schon an der Überlastungsgrenze arbeitenden Kleinbetriebe und Pflegeeinrichtungen hingegen erleben, dass sich ihre dahingehenden Bemühungen als ein Fass ohne Boden herausstellen. Sie müssen stets damit rechnen, dass sie für bessere Arbeitsbedingungen und attraktivere Lagen wieder verlassen werden und der Prozess von vorne beginnt. Wer möge es jemandem individuell verdenken? Strukturell bedeutet diese Ausgangslage allerdings eine große Herausforderung. Die globale Konkurrenz um Talente findet unter ungleichen Voraussetzungen statt, was man in Rheinland-Pfalz insbesondere aufgrund der schlechteren Ausgangssituation gegenüber Köln, Frankfurt, Berlin, Hamburg und München wie auch gegenüber den benachbarten europäischen Ländern sehr genau weiß.

Mehr öffentliche Ressourcen des Landes sollten daher Betrieben zugutekommen, die eine sehr schlechte Ausgangslage haben, selbst nachhaltige Strukturen der Fachkräftegewinnung aufzubauen. Sie haben geringe Kapazitäten und Spielräume für eine effiziente Lobby und können ihrer personellen Überlastung schlecht Geltung verschaffen, weil sie mit ihrer häufig systemrelevanten Arbeit mehr als beschäftigt sind. Das bundesweite Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“, eigentlich in dieser Hinsicht eine sinnvolle Maßnahme, setzt z.B. viel finanzielle, planerische und praktische Vorleistung durch die Einrichtungen im Gesundheitswesen voraus. Dadurch kommt es voraussichtlich vor allem denen zugute, die den Aufwand auch selbst stemmen könnten: den Kliniken und den Marktführern unter den Personalvermittlungsagenturen. Sie können mit dem Gütesiegel an einem Förderprogramm des Bundes teilnehmen, das ihnen einen Teil der Rekrutierungskosten ersetzt – was der ambulanten und stationären Altenpflege jedoch nicht helfen wird. Einen solchen Fehler sollte das Land Rheinland-Pfalz nicht machen und mehr Ressourcen zielgerichtet zur Unterstützung und Verbesserung der Attraktivität kleiner und mittlerer Betriebe einsetzen.

Das IQ Netzwerk ist vor diesem Hintergrund nicht nur als ein Beratungs- und Unterstützungsangebot für Betriebe und internationale Fachkräfte zu begreifen, das umfassende Expertise und Erfahrungen zu Aspekten der Fachkräfteeinwanderung aufgebaut hat, sondern auch als politische Fürsprecherin für die „Nöte der Kleinen“ und Partnerin der Verwaltung bei der Verbesserung der Verfahren für KMU und internationale Fachkräfte zum Wohl des Landes Rheinland-Pfalz. Der vom IQ Netzwerk identifizierte Ressourcenbedarf im Bereich von Rekrutierung, Qualifizierung und Integrationsmanagement (siehe Kap. 5) sollte daher in einem nächsten Schritt konkreter berechnet und strategischer ausformuliert werden.

Den Ressourcenbedarf priorisieren: Welche Maßnahmen sind besonders dringend? Welche Maßnahmen können ohne hohe Investitionen sofort umgesetzt werden und in der Praxis bereits viel bewirken? Welche Maßnahmen und Ziele sind kurz-, mittel- und langfristig einzuordnen?

Den Ressourcenbedarf berechnen: Welche Kosten müssen für eine faire Rekrutierung, die Anerkennung, das Visum, eine passgenaue Qualifizierung, den Spracherwerb und eine nachhaltige Integration fallbezogen einkalkuliert werden, und wie gliedern sich die Kosten in die Teil-Bereiche auf? (z.B. erfahrungsbasierte Preisspannen)

Den Ressourcenbedarf gegenfinanzieren: Wann und unter welchen Bedingungen amortisieren sich die Investitionen für die Betriebe und für die Gesellschaft, wenn die Personen in eine qualifikationsadäquate Arbeit münden? (die IQ Servicestelle MINT hat dazu bereits Vorüberlegungen angestellt)

Den Ressourcenbedarf aufteilen: Wie lässt sich der Investitionsbedarf sinnvoll aufteilen, auf die Betriebe selbst, auf das Land, auf bestehende Angebote (z.B. BA, BAMF, Kommunen (z.B. Integrationslotsen) etc.)? Denkbar wäre z.B. dass Einrichtungen der Altenpflege beim Erwerb des Gütesiegels „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ finanziell unterstützt werden, um damit dann regelmäßig die fallbezogenen Mittel aus dem Bundesförderprogramm beantragen zu können.

Branchenbezogene Kooperationen, Netzwerke und Lösungen fördern

Die einheitlichen Strukturen der Fachkräfteeinwanderung in Rheinland-Pfalz gibt es nicht (auch in anderen Ländern oder bundesweit nicht). Relevante Gesetzesgrundlagen, Institutionen, Akteur*innen und Netzwerke stellen sich historisch gewachsen je nach Branche und Beruf jeweils anders dar, sodass Nachbesserungen unterschiedlich ansetzen müssen. Was für alle gesagt werden kann, ist jedoch, dass branchenbezogene Lösungen für die anstehenden strukturellen Herausforderungen zu finden sind. Das ist auch Konsens im IQ Netzwerk und unter den interviewten strategischen Partnern in der Landes- und Arbeitsverwaltung.

In den Branchen, in denen Kooperationen, Netzwerke und strukturelle Lösungsansätze vergleichsweise gut etabliert sind, v.a. in den Gesundheitsberufen und im Handwerk, ist auch die Anzahl der durchgeführten Verfahren nach FEG höher, als wenn das, wie im Fall der pädagogischen Berufe, nicht der Fall ist. Umgekehrt gilt auch, dass ein hoher Druck an unbesetzten Stellen zu Verbesserungen drängt und es somit naheliegt, der Gesundheitsbranche besonders viel Aufmerksamkeit und Unterstützung zu widmen.

In den Gesundheitsberufen sind im Vergleich zu anderen durch Kooperationsvereinbarungen mit den für die Anerkennung Zuständigen Stellen sowie gute Netzwerkarbeit zwischen Einrichtungen und Schulen bereits sehr gute Strukturen aufgebaut worden. Das gilt insbesondere für den Beruf mit den höchsten Antragszahlen: die Pflege. Die Herausforderungen liegen in diesem Beruf in der Durchsetzung ethischer Standards der Rekrutierung und Integration, der Umstellung auf den Referenzberuf Pflegefachkraft nach dem neuen Pflegeberufegesetz und einer Verhinderung der Abwerbung von Fachkräften in der Altenpflege durch Kliniken. In den schulischen Gesundheitsberufen ist dagegen am dringlichsten, dass schulische Anpassungsqualifizierungen und der Lebensunterhalt in dieser Zeit finanziell unterstützt werden.

In den Handwerksberufen sind die Strukturen am wenigsten komplex. Der sehr unterschiedliche Erfahrungs- und Wissensstand zu Fragen der Einwanderung und Berufsanerkennung zwischen den rheinland-pfälzischen Handwerkskammern ist zum Teil ein Problem, das handwerkskammerintern bearbeitet werden sollte. Weitere strukturelle Verbesserungsmöglichkeiten, spezifisch für die Einwanderung im Handwerk, liegen vor allem in notwendigerweise bundespolitischen Gesetzesänderungen, der Anpassung des BQFG und des FEG.

Anders als im Handwerk stellen sich die Strukturen in den IHK-Berufen als besonders komplex dar. Hier sollte in einem ersten Handlungsschritt beim Ausbau von Kooperationen und Netzwerken angesetzt werden. Zum Teil existieren Parallelstrukturen zwischen IQ Netzwerk und Welcome Center/IHKen, die den Betrieben und Fachkräften nicht vermittelt werden können. Derzeit bestehen kaum operative Schnittstellen. Die Zuständige Stelle IHK FOSA ist eine bundesweite, zentral eingerichtete Behörde, mit der auch die Zentrale Ausländerbehörde in Rheinland-Pfalz keine Kooperationsbeziehungen hat. Die IQ Beratungsstelle berät zu Referenzberufen und sichtet die Vollständigkeit der Unterlagen für den IHK FOSA-Antrag, hat aber keinen institutionalisierten Zugang, um diesbezüglich Nachfragen zu stellen. Für die IHK-Berufe wäre es daher sinnvoll, sowohl die Kooperationen in Rheinland-Pfalz auszubauen als auch eine Kooperationsvereinbarung zwischen IHK FOSA und Zentraler Ausländerbehörde anzustreben. Ähnlich wie im Handwerk sind viele qualifizierte Personen vom Anerkennungsverfahren ausgeschlossen, weil ihr Beruf im Herkunftsland nicht im Rahmen einer formalen Ausbildung erlernt wird.

Zwischen den MINT-Berufen und den IHK-Berufen gibt es eine große Schnittmenge, weil Abschlüsse, die von der ZAB nicht als Hochschulabschlüsse anerkannt sind, mit einem Ausbildungsberuf als Referenzqualifikation verglichen werden. Für Betriebe mit Fachkräftebedarf im Bereich Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik, die Personen im Rahmen des FEG anstellen, liegt der Schwerpunkt im Bereich Weiterbildung (nicht unbedingt als Ausgleichsmaßnahme vorgeschrieben). Es braucht ein besseres Angebot an berufsbegleitenden fachlichen und fachsprachlichen Qualifizierungen, die ganz spezifische individuelle Weiterbildungsbedarfe abdecken und die absolviert werden können, während die Antragssteller*innen ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Auch die Themen Matching, Abbau von Vorbehalten und Transparenz von Kompetenzen ist bei nicht-reglementierten anerkannten Hochschulqualifikationen besonders relevant.

Die pädagogischen Berufe spielen bisher so gut wie keine Rolle bei der Fachkräfteeinwanderung. Es ist aber nicht zu unterschätzen, dass der Familiennachzug mit den Fachkräften in anderen Bereichen auch Pädagog*innen nach Deutschland zieht, die vor ähnlichen Problemen stehen wie die hohe Anzahl an Pädagog*innen aus Drittstaaten, die in den letzten Jahrzehnten keine staatliche Anerkennung in ihrem Beruf erzielen konnten. Im Bereich der pädagogischen Berufe hat das Land besonders große Handlungsspielräume, weil es nicht auf den Bund angewiesen ist. Die Kooperationen und Netzwerke in diesem Berufsfeld sollten daher deutlich ausgebaut werden. Die Verfahren für landesrechtlich reglementierte Berufe sollten überprüft und die Regelungen denen von Bundesländern wie Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein zur Anerkennung von Lehrkräften mit einem Unterrichtsfach angepasst werden. Nach einem Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK 2013) sind die Bundesländer angehalten ihre Prüfungen und Bescheide gegenseitig anzuerkennen. Der Koalitionsvertrag stellt die Beschleunigung und Vereinfachung von der Anerkennung von im Ausland erworbenen Lehramtsqualifikationen in Aussicht (Koalitionsvertrag Bund Z. 3218f.). Uneinheitliche Regelungen könnten den sogenannten „Anerkennungstourismus“ fördern: Bewerber*innen, die eigentlich in Rheinland-Pfalz leben möchten, absolvieren zunächst in Hamburg die Anerkennung ihrer Qualifikation. Die Hürden für das Absolvieren von Ausgleichsmaßnahmen sollten gesenkt werden, und es braucht Brückenqualifizierungen für Personen, die in einem pädagogischen Berufsfeld tätig werden wollen, aber keine formale Ausgleichsmaßnahme anstreben.

Empfehlungen zur Erleichterung der Fachkräfteeinwanderung – Überblick

	Gesundheitsberufe		Ärzte*innen	Handwerk	IHK-Berufe	MIINT-Berufe	Pädagogische Berufe		
	Pflege	Schulische Gesundheitsberufe					Lehrer*innen	Erzieher*innen	Sozialarbeiter*innen
Kooperationen & Netzwerke					Zentrale Ausländerbehörden sollte Kooperationen mit IHK Fosa eingehen; Land sollte Austausch und Aufgabenteilung zwischen den Akteuren, v.a. Welcome Centern / IHKn und IQ-Netzwerk voranbringen.	Kooperationen zwischen IQ und Zuständigen Stellen anstreben. Entwicklung von alternativen Weiterbildungs- und Berufswegen zur staatlichen Anerkennung, Orientierungsangebote zur deutschen Bildungslandschaft, zur Heterogenität der Arbeitgeber und pädagogischer Berufsfelder.			
Beratung von Betrieben & Fachkräften	Informations- und Beratungsangebote sollten erhalten und ausgebaut werden, um KMU besser zu unterstützen. Fachkräfte und Betriebe sollten möglichst dieselben berufs-/branchenbezogenen Anlaufstellen haben und ihre Anliegen als gemeinsame wahr genommen werden.								
Rekrutierung & Matching	Umsetzung internationaler Standards in der Rekrutierung (WHO, IOM, ILO) u.a. Employer-Pays-Prinzip. Strategien und Konzepte für systematisches Matching durch individuelle Vermittlung. Marktstrategien für den ländlichen Raum.								
Gleichwertigkeitsprüfung	Mehr Kompetenzorientierung, weniger Fokus auf formalem Bildungsinput und diesbezüglichen „Defiziten“ (BQFG Bund & Land) Digitale Antragstellung ermöglichen								
	Prüfung und Bescheidung nach neuem Gesetz über die Pflegeberufe; Prüfung, ob Berufserfahrung für Referenzberuf zugrunde gelegt werden kann. (Übergangsregelung)		Prüfung durch die Bezirksärztekammer sollte transparenter werden	Informellen Kompetenzerwerb durch Berufserfahrungen prüfen und stärker berücksichtigen (BQFG) Qualitätsanalysen flächendeckend institutionalisieren, Zugang auch ohne formalen Abschluss ähnlich VALIKOM (BQFG Bund)		Berufserfahrungen berücksichtigen und Auswahl der Bewerber*innen durch Arbeitgeber*innen stärker vertrauen (analog IT-Regelung im FEG)	Änderung der Landesgesetzgebung zur Anerkennung von Lehrkräften mit einem Unterrichtsfach; Angleichung an andere Länder (z.B. Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein)	Durchlässigkeit von Lehrer*innen zu staatlich anerkannten Erzieher*innen verbessern.	Universitäre Abschlüsse Fachhochschulabschlüssen gleichstellen; Anerkennung für nichtreglementierten Bereich verbessern (Dauerlösung statt Ausnahme genehmigung.)
Weiterbildung (auch sog. Ausgleichsmaßnahmen) inkl. Lebensunterhaltssicherung	Entwicklung von zielführenden „Qualification Tracks“. Flächendeckender Ausbau modularer Qualifizierungsangebote mit AZAV-Zertifizierung. Individuelles Qualifizierungsbudget. Fehlende Planungssicherheit von Bildungsträgern (wg. Verzögerungen in Botschaften) ausgleichen.								
	Anpassungslehrgänge mit Praxis in der Altenpflege ermöglichen; alternativ: Ausbau der Kooperationen mit Pflegeschulen zwecks Vorbereitungskursen auf Kenntnisprüfung, mehr Anreize für Prüfer*innen	Einreise und Teilnahme an schulischen Qualifizierungen ermöglichen, z.B. durch Welcome-Stipendien.	Ausbau berufsbegleitender Qualifizierungsangebote zur Vorbereitung auf Kenntnisprüfung: Konzepte und Begleitung in der Zeit der Berufserlaubnis; Abbau langer Wartezeiten auf die Kenntnisprüfung	Organisation überbetrieblicher Qualifizierungen unterstützen		Berufsbegleitende, fachspezifische Brückenqualifizierungen ausbauen	Nachqualifizierung in fortgeschrittenem Lebensalter unterstützen (Stipendien, Ermöglichung des Bildungsgutscheins für Studium, etc.) Neue Möglichkeiten der Fachkräftevereinbarung für Kitas nutzen		
Visaverfahren	Wartezeiten in den Auslandsvertretungen reduzieren und Serviceorientierung verbessern (AA) Transparenz und Verbindlichkeit über Voraussetzungen und benötigte Unterlagen herstellen (AA) Einreise zu Kompetenzfeststellungsverfahren wie Qualifizierungsanalyse bzw. zum Probearbeiten ermöglichen (FEG) Einreise zu Qualifizierungsmaßnahmen und/oder Jobsuche für Nicht-Vermögende erleichtern (FEG)								
Deutschkenntnisse/ Spracherwerb	Berufsbezogene und berufsbegleitende Deutschsprachkurse sowie individuelles Sprachcoaching zur Prüfungsvorbereitung ausbauen Einreise nach § 16f zum Spracherwerb für Nicht-Vermögende erleichtern (FEG)								
Nachhaltigkeit & Teilhabe	Auf- und Ausbau von Unterstützungsstrukturen durch mit Ressourcen ausgestattete feste Ansprechpartner*innen Abwerbung durch andere (beliebtere) Arbeitgeber*innen und Standorten entgegenwirken (z.B. durch Ausgleichszahlungen)								

Modernisierung der Kategorien des Denkens, des Sprechens, der Gesetze und des Gesetzesvollzugs

In diesem letzten Abschnitt werden einige Punkte aufgeführt, die mit den Problemlagen in dieser Studie zusammenhängen, aber letztlich auch Ergebnis meiner soziologischen Forschung zu den Themen Migration, Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen und dem Umgang mit interkultureller Diversität sind (v.a. Sommer 2015, 2021).

Fachkräfteeinwanderung in sozialen Zusammenhängen denken

Fachkräfte sind in erster Linie Menschen, die in soziale Bezüge eingebunden sind. Internationale Fachkräfte in einer festen Partnerschaft und mit einem modernen Paar- und Familienbild werden die Chancen für beide Partner*innen und ggf. für die Kinder bewerten, bevor sie in dieses oder jenes Land auswandern. Zwar ist der Familiennachzug im Rahmen des beschleunigten Verfahrens möglich, die beruflichen Perspektiven für die Partner*innen (häufig Frauen) werden dabei jedoch noch selten mitgedacht. U.a. deshalb muss es auch Dual-Career-Angebote und die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen geben, die bisher nicht im Fokus der Fachkräfteeinwanderung stehen, aber letztlich durch die Chancen und Präferenzen von Partner*innen eine Rückwirkung auf sie haben. Kurz: Die gefragte IT-Expertin wird vermutlich wissen wollen, ob der Ehepartner als Lehrer auch eine berufliche Zukunft in Deutschland hat. Eine größere Offenheit gegenüber internationalen Pädagog*innen könnte zum Beispiel Signalwirkung haben und die Attraktivität von Rheinland-Pfalz für internationale Fachkräfte deutlich verbessern. Transnationale soziale Netzwerke, die die Fachkräfteeinwanderung befördern, sollten wertgeschätzt und gefördert werden. Deutsche Unternehmen sind nicht per se als Arbeitgeber*in interessant und ein hinlängliches Argument, den kostspieligen, langwierigen, mühevollen Weg der Einwanderung auf sich zu nehmen. Häufig sind nahestehende Menschen, die an einem bestimmten Ort in Deutschland leben, eine zentrale Komponente der Motivation. Es ist auch ein großer Vorteil, dass KMU über ihre Kontakte Mitarbeiter*innen im Ausland finden können. Ihre Chancen gut anzukommen, zurechtzukommen und zu bleiben sind höher, als wenn die Migration ohne Netzwerke erfolgt. Die Arbeitsmarktmigration über soziale Netzwerke könnte daher sehr viel niedrigschwelliger als bisher gestaltet sein, z.B. indem das Vorhandensein sozialer Kontakte in Deutschland im Rahmen eines gesetzgeberisch neu einzuführenden Punktesystems zählt.

Lernen, dass Lernen lebenslang auch durch das Tun geschieht

Deutschland ist international bekannt dafür, vor allem Abschlüssen und Zertifikaten Vertrauen zu schenken. Es stimmt eher das, was auf einem offiziellen Papier steht als das, was uns jemand direkt vor unseren Augen zeigt. Das spiegelt sich auch in der BQFG- und FEG-Gesetzgebung wider, wenn der formale Abschluss zum Maßstab für einen Zugang zu einer „Gleichwertigkeitsprüfung“ gemacht wird, und wenn vor allem die formalen Inhalte einer Ausbildung als Vergleich zur deutschen Ausbildung herangezogen werden. Wir sollten in Betracht ziehen, dass andere Länder wie z.B. die USA sachgerechter vorgehen, wenn sie vor allem darauf Wert legen, was jemand kann, unabhängig davon, wie und wo es gelernt wurde. Gleichsam sollte auch mehr Geduld und Vertrauen in die Lernenden gesetzt werden, die aus dem Ausland kommen und vielleicht noch nicht von Anfang an jede Anforderung im Job im Detail beherrschen. Der Ausbau des Angebots von Qualifizierungen und Sprachtraining ist richtig. Die andere Seite der Medaille ist aber auch, dass „on the job“ automatisch auch gelernt wird. Der Bauingenieur, der das deutsche Baurecht und die Bauabläufe anfangs noch nicht beherrscht, wird dazu in der Lage sein, nachdem er zwei Jahre in Deutschland gearbeitet hat. Seine Fachsprachenkenntnisse werden sich durch die Erwerbstätigkeit vermutlich auch ohne Kurs weiterentwickeln. Das sind keine Argumente gegen mehr zertifizierte und strukturierte Angebote, die es aufgrund des hohen Bedarfs in jedem Fall geben sollte, sondern ein Appell das informelle Lernen in der Praxis rückblickend zu erkennen und zukünftig für wahrscheinlich und ebenfalls wertvoll zu halten.

Die Angst vor Qualifizierten ohne Vermögen abbauen

Bei der Fachkräfteeinwanderung geht es nicht nur um Qualifikationsvoraussetzungen, sondern auch um die finanziellen Rücklagen der Person. Um zu verhindern, dass eine eingewanderte Person in die Sozialsysteme fällt, muss sie ein bestimmtes Gehalt zur Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen. In den Fällen, in denen ein*e Arbeitgeber*in die Person während der Anpassungsqualifizierung beschäftigt, ist dies normalerweise gegeben. Ab einem Alter von 45 Jahren können die Gehaltshürden allerdings zu hoch für bestimmte Branchen sein. In allen anderen Fällen zählt, ob man selbst oder die Familie Vermögen im Hintergrund hat. Die Einreise zur Job- oder Ausbildungsplatzsuche, ebenso

wie die Einreise zum Spracherwerb ist ohne Rücklagen von mehreren Tausend Euro (was im Maßstab der Währung der Herkunftsländer wesentlich mehr ist als in Deutschland) damit unmöglich. Auch schulische Anpassungsqualifizierungen wie in den Gesundheitsberufen können sich nur finanziell bessergestellte Personen leisten.

Es sollte daher zumindest Möglichkeiten, wie z.B. beim Working Holiday Visum geben, dass diese Personenkreise auch in Deutschland erwerbstätig sein dürfen.

Sachgerechte und nicht sachgerechte Hürden unterscheiden

Hürden können sachgerecht oder nicht sachgerecht sein. Häufig werden geforderte Erleichterungen im Anerkennungsverfahren damit gleichgesetzt, dass Qualitätsstandards abgesenkt werden. Es muss daher unterschieden werden zwischen Hürden, die zur Überprüfung und Aufrechterhaltung von Qualität notwendig sind, und Hürden, die nicht sachgerecht sind, weil sie kompetente, geeignete Kandidat*innen ausbremsen, die die formalen Voraussetzungen aus individuell unverschuldeten Gründen nicht erfüllen können.

Dass berufliche Kompetenzen in ihrer Qualität geprüft werden müssen (und u.a. auch Fälschungen von Zertifikaten ausgeschlossen sein müssen), bestreitet niemand. Wenn jemand zwanzig Jahre Berufserfahrung statt einer dualen Ausbildung oder auch gar keine formale Ausbildung hat, heißt das nicht zwangsläufig, dass er seinen Beruf schlechter ausübt und dass eine Kompetenzorientierung eine Absenkung von Qualität bedeutet. Ähnlich verhält es sich bei Lehrkräften, die im Rahmen ihrer Ausbildung im Ausland nur ein Unterrichtsfach studiert haben. Das Absenken solcher Hürden im Anerkennungsverfahren bedeutet kein Absenken der Qualität, sondern häufig nur ein Absenken der formalen Voraussetzungen, die de facto Anerkennung verhindern, weil identische Bildungs- und Berufssysteme vorausgesetzt werden. Das Verfahren bewertet nicht, ob jemand es genauso gut kann, wie jemand, der in Deutschland gelernt hat, sondern nur ob dasselbe hineingesteckt wurde (durch das Bildungssystem und die lernende Person). Das ist keine Qualitätsprüfung, sondern eine Prüfung in Bürokratietoleranz. Das „Gleichwertigkeitsprüfung“ zu nennen und de facto immer „Defizite“ festzustellen ist kein Zeichen des Willkommens, sondern eine systematische Verkennung im Namen der Anerkennung (vgl. Sommer 2015). Man sollte nicht so naiv sein zu glauben, dass eine Kompetenzfeststellung statt einer „Gleichwertigkeitsprüfung“ einfacher oder schneller ist. Auch über die Frage, ob sie zwangsläufig sozial gerechter ist, lässt sich diskutieren. Auf jeden Fall wäre sie jedoch wertschätzender und sachgerechter.

Selbstverherrlichende Sprache aus Gesetzen und Verordnungen streichen

Dass die gesetzliche Verankerung wie auch die praktische Durchführung einer so genannten „Gleichwertigkeitsprüfung“ ein Dispositiv maßloser Selbstverherrlichung darstellen, habe ich in meiner Dissertation ausführlich thematisiert. Auch die Begriffe „Anpassungsqualifizierung“, „Anpassungslehrgang“ und „Ausgleichsmaßnahmen“ signalisieren, dass der Andere noch nicht genügt.

Dazu passt auch, dass internationale Fachkräfte dem Gesetz nach eigentlich noch gar keine Fachkräfte sind, sondern erst wenn sie die sogenannte „volle Gleichwertigkeit“ durch den deutschen Staat erhalten haben. Dies ist theoretisch und gesetzlich zwar bereits vor einer Einreise möglich, geschieht in der Praxis jedoch selten. De facto wird die ausländische Qualifikation meistens nur teilweise anerkannt und die „volle Gleichwertigkeit“ erst durch das Absolvieren einer sog. „Ausgleichsmaßnahme“ in Deutschland erreicht. Eigentlich sind internationale Fachkräfte im Moment der Einreise daher nur Fachkräfte unter Vorbehalt. Im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Vision müssen das veraltete und kluge Köpfe abschreckende Wording und die dahinter liegenden Denkstrukturen überarbeitet werden. Es sollte die Haltung zur Norm werden, dass wir auch von anderen Bildungssystemen lernen können, und dass Ausbildungssysteme in Drittstaaten auch besser sein können, wie z.B. im Fall des Pflegestudiums in anderen Ländern. Das muss nicht heißen, dass in Deutschland keine Qualifizierung mehr durchlaufen wird. Sie z.B. „Brückenqualifizierung“ oder „Zusatzqualifizierung für Einwanderer*innen“ etc. zu nennen würde jedoch keine Abwertung im Namen tragen, sondern darauf hindeuten, dass es etwas Zusätzliches ist, das zur Überbrückung zwischen den Systemen aufgesattelt wird.

Nachhaltige Teilhabe ermöglichen ist besser als Integrationsmanagement

Die Migrationsforschung ebenso wie migrantische Communities in Deutschland kritisieren auch schon seit Langem den Begriff der „Integration“. Er setzt ebenfalls eine Anpassung der Zugewanderten an die deutsche Gesellschaft voraus, statt von der deutschen Gesellschaft zu verlangen, sie in den verschiedenen Bereichen – auch dem Arbeitsmarkt – teilhaben zu lassen. Der Begriff des Managements reduziert einen komplexen sozialen Prozess auf eine Frage der richtigen

Organisation. „Nachhaltige Teilhabe“ scheint mir daher das bessere Konzept zu sein. Die betrieblichen Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Teilhabe sollten mit den vorhandenen kommunalen Trägern und Strukturen abgestimmt sein, z.B. mit Integrationsbeauftragten, lokalen Integrationsplänen und Integrationslotsen. Es sollte nicht nur die innerbetriebliche, sondern auch außerbetriebliche Unterstützung aktiviert werden, indem z.B. über Angebote der ehrenamtlichen Mitwirkung in Vereinen und Initiativen hingewiesen wird. Es sollte nahegelegt und unterstützt werden, dass auch verbindliche soziale Kontakte außerhalb des Betriebs geknüpft werden, sodass Neu-Eingewanderte möglichst schnell Vertrauenspersonen haben, mit denen sie auch über ihr Wohlbefinden und ihre Herausforderungen am Arbeitsplatz ungefiltert sprechen können. Es sollte nicht das Ziel sein, möglichst viele Fachkräfte aus anderen Ländern nach Deutschland zu holen, bevor nicht Qualifizierungswege und die nachhaltige Teilhabe strukturell geklärt sind und ohne Reibungsverluste möglich werden. Es mag eine kurzfristige Lösung für die Besetzung offener Stellen sein. Die voraussichtlichen langfristigen sozialen Folgen, wie die Rückkehr- oder Weiterwanderung, der Abbruch des Verfahrens (nach bereits erfolgtem Aufwand), die Aufgabe des Berufs, der Wechsel in andere Berufe und die gesundheitlichen Risiken eines prekären Arbeitslebens auf dem Dauer-Prüfstand sind es jedoch nicht wert.

Das Verfahren aus der Perspektive der Fachkräfte denken

Die Einwanderungs- und Anerkennungsverfahren sind nach dem Prinzip aufgebaut, dass deutsche Behörden auflisten, was sie benötigen, und die Fachkräfte (bzw. ihre Betriebe) die Unterlagen liefern. Es wird immer wieder beklagt, dass die Unterlagen nicht vollständig eingereicht werden, so als ob dieser Prozess zu 100% in der Verantwortung der Fachkräfte (oder Betriebe) läge. Zu selten werden dabei die Anforderungen selbst infrage gestellt und die Perspektive der Fachkräfte eingenommen. Das möchte ich am Beispiel „qualifiziertes Arbeitszeugnis“ erläutern. Wie ein*e Interviewte*r sagte: „Qualifizierte Arbeitszeugnisse kennt eigentlich nur Deutschland.“ Wenn nun auf der Liste steht, dass ein qualifiziertes Arbeitszeugnis eingereicht werden muss, dann ist nicht nur das Problem, dass weder die Fachkraft noch ihr*e Arbeitgeber*in wissen, was damit gemeint sein soll. Das muss von den Berater*innen erklärt und am Beispiel eines Musters vermittelt werden. Die Fachkraft muss aber dann auch ihren ehemalige*n Arbeitgeber*in davon überzeugen, dieses Zeugnis für sie zu schreiben, selbst wenn sie nicht mehr für ihn arbeitet. In Deutschland besteht ein Anspruch auf ein qualifiziertes Arbeitszeugnis. In einem Land, das diese Form nicht kennt, besteht dieser Anspruch nicht. Die Fachkraft hat also keine Grundlage, das Zeugnis einzufordern oder gar einzuklagen. Sie ist vom guten Willen des*der (Ex-)Arbeitgebers*in abhängig. Das kann naturgemäß lange dauern oder scheitern, denn welches eigene Interesse hat dieser, die Auswanderung zu unterstützen? Wenn man sich der Situation der Fachkräfte pragmatisch anpassen wollen würde, könnte man z.B. ein Formular erstellen, auf dem die Fachkraft selbst ihre Tätigkeiten je Stelle auflisten kann und von dem*der Arbeitgeber*in dazu nur noch eine Unterschrift und z.B. eine standardisierte Bewertung der Arbeitsleistung auf einer Noten-Skala abholt.

Besseres Wissen fördern

Die Diskrepanz der Größenordnung zwischen Ratsuchenden und erfolgreich Anerkannten und Eingereisten sowie die Dauer der Unterlagenbeschaffung sollte statistisch dokumentiert werden. Zum Beispiel durch ein Registrierungstool bei den Zuständigen Stellen mit dem ersten Ausbildungsdokument, wenn man beabsichtigt, die Unterlagen zu vervollständigen. Es ist auch zu wenig systematisch darüber bekannt, wo die Personen nach dem Bescheid verbleiben (bzw. zu welchem Zeitpunkt sie ausscheiden). Ohne ein kontinuierliches Monitoring ist kein reflexives System möglich. Das betrifft sowohl die bundesrechtlich als auch die landesrechtlich reglementierten Berufe. Es sollte ein stärker institutionalisiertes Interesse daran bestehen, die Verfahren kontinuierlich zu verbessern und nicht sachgemäße Hürden zeitnah zu identifizieren, um nachsteuern zu können.

Die Redewendung „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!“ beschreibt das deutsche Verhältnis zur Fachkräfteeinwanderung sehr treffend. Die Menschen sollen von weit herkommen, um „unserem Wohlstand“ zu dienen, exakt genauso ausgebildet sein wie „wir“, nach unseren Regeln arbeiten und bitte ohne die Erwartung, dass sich Deutschland auch für sie ändert, für ihr Anderssein öffnet und ihnen als gleichberechtigte Menschen begegnet. Wie in dieser Studie beschrieben, gibt es sehr viele Stellschrauben, an denen Verbesserungen in Rheinland-Pfalz und darüber hinaus möglich sind. Die Grundlegendste scheint mir zu sein, die Ambivalenz und Janusköpfigkeit zu reflektieren, die in den Gesetzen und Denkstrukturen zu Fachkräften aus Drittstaaten steckt. Mit dieser ambivalenten Haltung ist vermutlich weder in Quantität noch in Qualität noch in Nachhaltigkeit besonders weit zu kommen, denn „Hochmut“, so heißt es auch, „kommt vor dem Fall“.

7. Literatur

Auswärtiges Amt (2021): Visumhandbuch, Stand: Mai 2021, 73. Ergänzungslieferung, abrufbar unter [auswaertiges-amt.de](https://www.auswaertiges-amt.de).

Blättner, B.; Bollinger, H.; Noll, N. und Slotala, L. (2020): Internationale Pflegefachkräfte in Deutschland: Wer trägt die Kosten für die Integration? In: Soziale Sicherheit, Vol. 69, No. 6, S. 221-225.

Blumenauer, H. (2020): Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die berufliche Anerkennung internationaler Pflegefachkräfte. Nadelöhr Anpassungsqualifizierungen: ein Beispiel aus Hessen, in: Döring, O. (Hg.): Fachkräftezuwanderung in Deutschland: Potenziale, Herausforderungen, Gestaltungsoptionen, wbv Publikationen: Bielefeld.

Böse, C. und Schmitz, N. (2021): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2020, Ergebnisse des BiBB-Anerkennungsmonitorings, Bonn.

Bogner, A. und Menz, W. (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: Dies. und Littig, B. (Hg.): Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung, S. 33-70.

Brücker, H.; Jaschke, P.; Keita, S. und Konle-Seidl, R. (2019): Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, IAB-Stellungnahme, No. 6/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

BAMF (2021): Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz, laufendes Projekt, vertreten durch B. Heß, J. Graf und M. Huber, Nürnberg, abrufbar unter [bamf.de](https://www.bamf.de).

BMI (2021a): Ein Jahr Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Trotz Pandemie 30.000 Visa für Fachkräfte und Azubis erteilt, Pressemitteilung 26.02.2021, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/02/fachkraefteeinwanderung.html> (03.12.2021).

BMI (2021b): Schon 50.000 deutsche Visa für Fachkräfte erteilt – EU-Kommission unterstützt diesen Weg und wirbt für Talentpartnerschaften mit Drittstaaten, Pressemitteilung vom 11.06.2021, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/06/fachkraefteeinwanderung.html> (03.12.2021).

BMI (2021c): Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BGBl. I 2019, S. 1307), Stand: 06. August 2021.

Bundesagentur für Arbeit (2021): Fachliche Weisungen. Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung, https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba146473.pdf (21.01.2022).

Bundesgesetzblatt (2019), Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Nr. 31, 20. August 2019, abrufbar unter www.bgbl.de.

Clemens, M. (2020): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Ein erster Schritt, aber noch lange nicht am Ziel. DIW Wochenbericht, 87(9), 132-132.

Crocoll, S. (2021): „Es gibt Fälle, da geht über Monate niemand ans Telefon“, Interview mit Bettina Offer, Rechtsanwältin für Ausländerbeschäftigungsrecht, in: Wirtschaftswoche, 26.10.2021, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/fachkraefte-zuwanderung-es-gibt-faelle-da-geht-ueber-monate-niemand-ans-telefon/27729792.html> (03.12.2021).

Demary, V.; Matthes, J.; Plünnecke, A. und Schaefer, T. (2021): Was die Wirtschaft zur Gestaltung der Transformation benötigt: Empfehlungen an die neue Bundesregierung, IW-Policy Paper, No. 26/2021.

DIHK (2021): DIHK-Fachkräftereport 2021, Fachkräfteengpässe schon über Vorkrisenniveau, Berlin, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/fachkraefte/beschaeftigung/fachkraeftereport-2021> (21.01.2022).

Döring, O. (2020) (Hg.): Fachkräftezuwanderung in Deutschland: Potenziale, Herausforderungen, Gestaltungsoptionen, wbv Publikationen: Bielefeld.

dpa/Süddeutsche (2021): Arbeitsagentur-Chef: Brauchen 400.000 Zuwanderer pro Jahr, Meldung vom 24.08.2021, <https://www.sueddeutsche.de/karriere/arbeitsmarkt-arbeitsagentur-chef-brauchen-400-000-zuwanderer-pro-jahr-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210824-99-946632> (03.12.2021).

dpa/Die ZEIT (2022): Wirtschaft warnt vor Verschärfung des Fachkräftemangels, Nachricht vom 3.1.2022, https://www.zeit.de/news/2022-01/03/wirtschaft-warnt-vor-verschaerfung-des-fachkraeftemangels?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F (21.01.22).

Hemken, T. (2020): Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Chancen und Risiken aus Sicht der Vollzugspraxis, Wiesbaden: KSV Verwaltungspraxis.

Hentschel, E. (2021): Welche Optionen bietet das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz für die OP-Pflege? In: Im OP 2021; 11(03): 126-130.

IGES-Institut GmbH (2020): Kriterien zur Analyse von Drittstaaten zur Gewinnung von Auszubildenden für die Pflege, Berlin.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2021): Weitere Aufstockung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe als Datengrundlage zur Evaluation des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, laufendes Projekt, Laufzeit 2021-2025, unter Projektleitung von Herbert Brücker und Tanja Fendel, finanziert aus Mitteln des BMAS, <https://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k210812w02> (03.12.2021).

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung und IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung (2021a): Leitfaden für die Beratung zu § 16d Aufenthaltsgesetz, Nürnberg/Berlin.

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung (2021b): Schnittstellenkonzept zur Zusammenarbeit der Zentralen Servicestelle Berufsankennung (ZSBA) mit dem Netzwerk Integration durch Qualifizierung (IQ), Stand: September 2021.

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung (2021c): Übersicht über Strategien und Ansätze der internationalen Fachkräftegewinnung auf Bundes- und Länderebene, Berlin. (Stand: September 2021).

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung (2021d): Potenziale des Integrationsmanagements für die Fachkräftesicherung in Deutschland. Zwei Modellrechnungen. Kompakt 10/2021, Berlin.

IQ Netzwerk Brandenburg (2020): Das kleine 1x1 zur Fachkräfteeinwanderung. Wegweiser für Unternehmen mit Praxisbeispielen. Potsdam. https://www.brandenburg.netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion_brandenburg/pdf_2020/Broschuere_FEG_final.pdf (13.12.21).

IQ Netzwerk Niedersachsen (2021a): Arbeitshilfe: Erforderliche Mindestbeträge für die Sicherung des Lebensunterhalts bei Aufhalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken.

IQ Netzwerk Niedersachsen (2021b): Tabellarische Übersicht: Spurwechsel zwischen den Aufenthaltstiteln im Kontext von Bildungs- und Erwerbsmigration.

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung (2020a): Strukturen und Ansätze zur Fachkräfteeinwanderung und zum Integrationsmanagement in den Bundesländern, Berlin.

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung (2020b): Integrationsmanagement im Kontext der Fachkräftesicherung. Kompakt 09/2020, Berlin.

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung (2019a): Should I stay or should I go? Working Paper 05/2019, Berlin, <https://minor-kontor.de/should-i-stay-or-should-i-go/> (13.12.21).

IQ Netzwerk, Fachstelle Einwanderung (2019b): Zentrale Änderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz/ Duldungsgesetz. Arbeitshilfe für das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“: Potenzielle Handlungsfelder in den einzelnen Handlungsschwerpunkten, Berlin.

IQ Netzwerk, Fachstelle Beratung und Qualifizierung (2018): Darstellung landesrechtlicher Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern. Informationsgrundlage für Beraterinnen und Berater, Nürnberg.

Kolb, Holger (2019): Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und der Gleichwertigkeitsnachweis: drei Optionen in Theorie und Praxis, in: ZAR - Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2019-01-01, Vol.39 (5-6), p.169-173.

Krämer, J. und Notz, P. (2020): Anerkennung ausländischer Abschlüsse als Voraussetzung im Einwanderungsprozess, in: Döring, O. (Hg.): Fachkräftezuwanderung in Deutschland: Potenziale, Herausforderungen, Gestaltungsoptionen, wbv Publikationen: Bielefeld, S. 39-56.

Kultusministerkonferenz (KMK) (2013): Regelungen und Verfahren zur Erhöhung der Mobilität und Qualität von Lehrkräften, Ländergemeinsame Umsetzungsrichtlinien für die Anpassung von Regelungen und Verfahren bei der Einstellung in Vorbereitungs- und Schuldienst sowie für die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen in Studiengängen der Lehramtsausbildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.03.2013 i. d. F. v. 27.12.2013).

Land Rheinland-Pfalz (2017): Fachkräftestrategie für Rheinland-Pfalz, 2018-2021, Mainz.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Demografie (2017): Vereinbarung zur Fachkräfte- und Qualifizierungsinitiative Pflege 2.0 (2018-2022), Mainz.

Morell, A. und Hofmann, C. M. (2019): Das Auswahlverfahren für die Einwanderung von Fachkräften nach dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz – eine kritische Analyse, in: KritV Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jg. 102 (2019) Heft 4, S. 293 – 313

Müller-Wacker M. (2021): Die deutsche Anerkennungspraxis im Kontext von Pflegeberufen. In: Bonacker M., Geiger G. (Hg.): Migration in der Pflege. Springer, Berlin, Heidelberg.

Plünnecke, A. (2020): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Beitrag zur Zukunftssicherung, IW-Kurzbericht, No. 18/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Poutvaara, P. (2021): Zuwanderung von Fachkräften fördern, in: ifo Schnelldienst 7 / 2021 74. Jg., S. 11-14.

Sommer, I. (2021): Recognition of foreign qualifications in Germany: Selectivity and power in re-making professionals, in: International Migration. 2021;59, S. 26–41.

Sommer, I. (2015): Die Gewalt des kollektiven Besserwissens. Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland, Bielefeld: transcript.

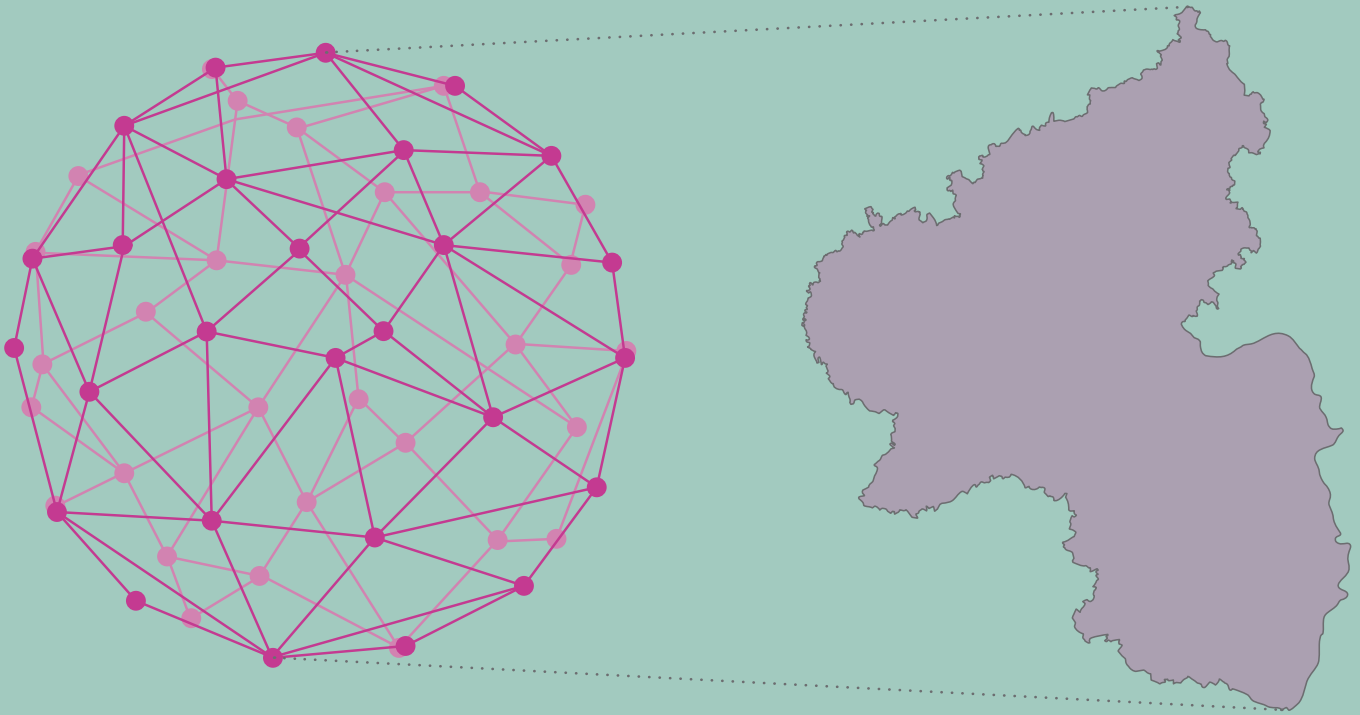
Tonn, S. (2021): Das beschleunigte Fachkräfteverfahren: ein erstes Resümee unter Berücksichtigung der Pandemiesituation, in: ZAR - Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2021-01-01, Vol.41 (1), p.14-18.

Tonn, S. (2020): Das beschleunigte Fachkräfteverfahren ein Überblick, in: ZAR - Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2020-01-01, Vol.40 (2), p.69-72.

WHO (2006): World Health Report 2006: Working Together for Health. Geneva.

WHO (2010): WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel.
https://www.who.int/hrh/migration/code/WHO_global_code_of_practice_EN.pdf (17.01.2022)

WHO (2020): Health Workforce Support and Safeguards List.
https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/hwf-support-and-safeguards-list8jan.pdf?sfvrsn=1a16bc6f_10
(17.01.2022)



www.iq-rlp.de
www.netzwerk-iq.de

Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“