

**Stellungnahme des Generalsekretariats des Deutschen Roten Kreuzes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Stand 17.02.2023)**

Der Arbeitskräftemangel, sowohl bei den Fach- als auch bei den Hilfskräften, ist ein zunehmendes gesamtgesellschaftliches Problem, das sich aufgrund des demographischen Wandels in den kommenden Jahren nochmals verschärfen wird.

Die Sozial- und Gesundheitsberufe (SAGE<sup>1</sup>-Berufe) sind vom Arbeitskräftemangel in einem besonders starken Maß betroffen. Sowohl Fach- als auch Hilfskräfte fehlen in einem so erheblichen Ausmaß, dass in vielen Bereichen – insbesondere bei der Pflege und bei der Betreuung von Kindern und Menschen mit Behinderungen – an vielen Orten ein Versorgungseingpass und immer häufiger ein Versorgungsnotstand besteht, sodass im schlimmsten Fall Einrichtungen und Dienste wegen Personalmangels geschlossen werden müssen. Das DRK hat in seinem Brennpunkt 01/2022<sup>2</sup> die prekäre Personalsituation, von der auch eigene Einrichtungen und Dienste betroffen sind, dargestellt und politisches Handeln eingefordert.

Im Koalitionsvertrag hat die Regierungskoalition vereinbart, die benötigten Fachkräfte durch bessere Bildungschancen, gezielte Weiterbildung, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung sowie durch eine Modernisierung des Einwanderungsrechts zu gewinnen. Die Bundesregierung greift dieses Ziel mit ihrer jüngst veröffentlichten Fachkräftestrategie auf und hat zahlreiche Maßnahmen, darunter auch die Modernisierung und Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, angestoßen.

Der nun vorliegende Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zielt darauf ab, Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, indem die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung verbessert werden. Zudem sollen bewährte Ansätze der Arbeitskräftegewinnung, wie die Verlängerung der Westbalkanregelung, verstetigt werden.

Das DRK begrüßt den vorliegenden Gesetzesentwurf als weiteren Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich zur vorrangigen Hebung inländischer und der Erschließung innereuropäischer Arbeitskraftpotenziale, ist die Erleichterung der Einwanderung aus Drittstaaten eine weitere Möglichkeit, um den Arbeitskräftemangel zu lindern. Aus Sicht des DRK gibt es jedoch, gerade auch in Bezug auf die Arbeitskräfteeinwanderung für SAGE-Berufe, Verbesserungspotenziale, die wir im Folgenden darstellen.

---

<sup>1</sup> Die Abkürzung SAGE steht für Soziale Arbeit, Gesundheit, Erziehung und Bildung.

<sup>2</sup> Die DRK-Wohlfahrt, Brennpunkt Wohlfahrt, Nr. 01/2022: [Der Arbeitskräftemangel holt uns ein. Eine integrierte Beschäftigungspolitik ist notwendig.](#)

## **Es braucht zielgenaue gesetzliche Regelungen**

1. Eine der wesentlichen Neuregelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die Chancenkarte, § 20a AufenthG-E. Mit dieser wird ein Punktesystem geschaffen, das die Nachhaltigkeit der Berufsintegration prognostizieren soll und es Drittstaatsangehörigen mit einem hohen Berufsintegrationspotenzial ermöglicht, bereits für die Arbeitsplatzsuche einen befristeten Aufenthaltstitel zu erhalten. Bisher ist dies nach § 20 AufenthG Fachkräften nur für die Suche nach einem Arbeitsplatz, zu dessen Ausübung ihre Qualifikation sie befähigt, möglich.

Das DRK begrüßt die Chancenkarte im Hinblick darauf, dass die Anerkennung der beruflichen Qualifikation in Deutschland nicht schon bei der Erteilung der Chancenkarte vorliegen muss. Auch das Abstellen auf Patenschaften im System der Punktevergabe sieht das DRK positiv, da eine gelingende Inklusion ein wichtiger Faktor bei der Verstetigung des Aufenthalts ist.

Das DRK hält den Mehrwert der Chancenkarte jedoch für fraglich. Zwar richtet sich das Punktesystem nach Qualifikation, Sprachkenntnissen, Berufserfahrungen, Deutschlandbezug und Alter, da die Erteilung der Chancenkarte jedoch voraussetzt, dass eine mindestens zweijährige ausländische Ausbildung abgeschlossen wurde, stellt auch diese neue Regelung hauptsächlich auf die Qualifikation ab.

Empfehlung:

Da die qualifikationsbezogene Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte bereits über § 20 AufenthG möglich ist, sollte § 20a AufenthG nicht primär an die Qualifikation anknüpfen, sondern den weiteren Kriterien mehr Gewicht zukommen lassen.

Die vorgesehenen Regelungen zur Punktevergabe sind sehr komplex gestaltet, von daher schwer verständlich und bürokratieaufwendig.

Empfehlung:

Eine Vereinfachung der Punktevergabe ist anzustreben. Bei der Festlegung der Kriterien ist darauf zu achten, dass diese nicht diskriminierend sind und die Arbeitsplatzsuchenden eine tatsächliche Chance auf die Verwirklichung ihrer arbeitsmarktspezifischen Potentiale erhalten.

Das DRK sieht in der Neuregelung, dass während der Arbeitsplatzsuche Beschäftigungen von insgesamt zwanzig Stunden je Woche ausgeübt werden können, einen Schritt in die richtige Richtung. Es ist notwendig, dass Arbeitsplatzsuchenden die Möglichkeit eröffnet wird, während der Zeit der Suche ihren Lebensunterhalt sicherzustellen.

2. Durch den vorliegenden Referentenentwurf wird vorrangig die Fachkräfteeinwanderung geregelt. In den für die DRK-Wohlfahrt relevanten SAGE-Berufen, und hier insbesondere in der Pflege und Betreuung, fehlen jedoch nicht nur Fachkräfte. Auch bei Pflegehilfskräften mit mindestens 12-monatiger Ausbildung liegt ein hoher ungedeckter Bedarf vor. Bei den geringqualifizierten Unterstützungskräften mit Qualifizierungen von unter 12 Monaten ist ein Mangel absehbar.

2.1. Das DRK begrüßt die vorgesehene Ergänzung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) um § 22a ausdrücklich, durch die auch Pflegehilfskräften mit mindestens 12-monatiger Ausbildung eine Zustimmung für eine Beschäftigung erteilt werden kann. Dies ist sowohl für im Inland als auch, bei entsprechender Anerkennung, für im Ausland erworbene Berufsausbildungen möglich.

Das DRK weist darauf hin, dass die Gleichstellung einer mindestens einjährigen Pflegehelferausbildung mit einer qualifizierten Berufsausbildung im Sinne von § 2 Abs. 12a AufenthG die Vorteile hätte, dass für Pflegehilfskräfte damit auch die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gem. § 19d AufenthG, der Duldung gem. § 60c AufenthG sowie die Zulassung zu einem Sprachkurs vor Beginn einer Ausbildung (§ 16a Abs. 1 S.3 AufenthG) möglich wären.

Empfehlung:

Mindestens einjährigen Pflegehelferausbildungen sollten mit einer qualifizierten Berufsausbildung im Sinne von § 2 Abs. 12a AufenthG gleichgestellt werden.

Die Ausbildungen zur Pflegehilfskraft sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Das betrifft sowohl den Ausbildungsinhalt und die Ausbildungslänge als auch die Bezeichnung des Berufsabschlusses. Zudem ist die Pflegehilfskraft-Ausbildung in einigen Bundesländern eine schulische und keine berufliche Ausbildung.

Empfehlung:

Es ist sicherzustellen, dass klar geregelt ist, welche Pflegehilfskraft-Qualifizierung unter die Neuregelung des § 22a BeschV fallen. Auch schulische Ausbildungen sind einzubeziehen. Durch die Bezeichnung des Berufsabschlusses dürfen keine Ausschlussituationen entstehen.

Die Regelung des § 22a BeschV ist als Ermessens-Regelung formuliert und sieht einen Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) vor. Aufgrund des großen Mangels an Pflegehilfskräften ist aus Sicht des DRK ein Zustimmungsvorbehalt der BA nicht erforderlich.

Empfehlung:

Um bürokratische Hürden abzubauen und Bearbeitungszeiten zu verkürzen, sollte der Zustimmungsvorbehalt der BA zur Beschäftigung von Pflegehilfskräften entfallen.

Auch mit der Neuregelung der BeschV werden Pflegehilfskräfte nicht als Fachkräfte gem. § 18a AufenthG eingestuft, sondern erhalten ihre Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung der Erwerbstätigkeit über § 19c AufenthG i.V. mit § 22a BeschV. Dies führt dazu, dass ihnen keine befristete Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitsplatzsuche erteilt werden kann, denn sowohl § 20 AufenthG als auch § 20a AufenthG-E setzen eine abgeschlossene mindestens zweijährige Berufsausbildung voraus.

Empfehlung:

Es ist sicherzustellen, dass Pflegehilfskräfte eine befristete Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitsplatzsuche erhalten können. Hierfür ist eine entsprechende Klarstellung bzw. Ergänzung der in § 20 AufenthG und § 20a AufenthG-E erforderlich.

2.2. Im Bereich der Assistenz- und Betreuungskräfte in der Pflege und Betreuung ist ein Mangel an nicht- und geringqualifizierten Kräften absehbar.

Das DRK begrüßt die Entfristung und die Kontingenterhöhung bei der sogenannten „Westbalkanregelung“ gem. § 26 BeschV, die vielfach auch von Assistenz- und Betreuungskräften der Wohlfahrtspflege genutzt wird.

Das DRK sieht jedoch die Notwendigkeit, dass der Schutz der über die Westbalkanregelung einreisenden Arbeitskräfte verbessert wird. Der Ausschluss des § 9 BeschV in § 26 BeschV bewirkt, dass auch nach mehrjähriger Vorbeschäftigung die erneute Zustimmung der BA zu

einem Arbeitgeberwechsel erforderlich ist. Die dadurch entstehende Abhängigkeit des Arbeitnehmenden vom Arbeitgebenden sollte vermieden werden.

#### Empfehlung

Der Ausschluss des § 9 BeschV sollte entfallen.

Darüber hinaus sind in verstärktem Maße inländische Potenziale, auch mit Hilfe entsprechender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, zu heben. Sollten hierüber nicht in ausreichendem Maße Assistenz- und Betreuungskräfte gewonnen werden können, muss perspektivisch ein Verzicht auf die Kontingent-Obergrenze und die Ausweitung der sogenannten „Westbalkan-Regelung“ auf weitere Herkunftsstaaten angedacht werden.

3. Für die langfristige Gewinnung von Drittstaatsangehörigen als Fachkräfte für den innerdeutschen Arbeitsmarkt spielt der Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, der in § 16a AufenthG geregelt ist, eine entscheidende Rolle.

Jungen Menschen wird durch eine Ausbildung im Inland die Möglichkeit gegeben, diejenigen Qualifikationen zu erwerben, die sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt benötigen, was auch für die Arbeitgebenden von Vorteil ist. Da Drittstaatsangehörige nach Abschluss einer inländischen Fachkraftausbildung anschließend als Fachkraft in Deutschland arbeiten können, erhalten junge Auszubildende eine Perspektive, ihren Lebensmittelpunkt langfristig in Deutschland zu begründen. Um das große perspektive Fachkräftepotential, das in Auszubildenden ruht, zu sichern, ist es notwendig, den Zugang zur Ausbildung gem. § 16a AufenthG so einfach wie möglich zu gestalten.

Bei den SAGE-Berufen gibt es einen so großen Mangel an Fachkräften, dass Versorgungsangebote eingestellt werden müssen. Fachkräfte werden dringend benötigt. Bürokratische Hürden bei der Ausbildungsplatzsuche sind deshalb zu vermeiden.

#### Empfehlung:

Verzicht auf die Zustimmungspflicht gem. § 39 AufenthG, wenn ein Ausbildungsvertrag vorliegt und die vorgeschriebene Vergütung vereinbart ist.

Auch für die Ausbildungsplatzsuche sollte die Suche im Inland und ein Probe-Arbeiten möglich sein.

#### Empfehlung:

Für eine Ausbildungsplatzsuche im Inland und ein Probe-Arbeiten während der Ausbildungsplatzsuche sind Regelungen entsprechend der Chancenkarte gem. § 20a AufenthG vorzusehen.

Im Bereich der SAGE-Berufe gibt es neben betrieblichen auch schulische Ausbildungen.

#### Empfehlung:

Es ist sicherzustellen, dass auch schulische Ausbildungen von § 16a AufenthG mit umfasst werden.

4. Für Geduldete sollte der Zugang zu Aufenthaltstiteln zum Zweck der Ausbildung erleichtert werden.

Bislang ist ein Wechsel aus einer Duldung heraus in eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung ausgeschlossen. Dadurch können wichtige Arbeitskraftpotenziale verloren gehen.

#### Empfehlung:

Eine Regelung, entsprechend § 19d AufenthG für den Wechsel Geduldeter in eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung, sollte geschaffen bzw. § 19d AufenthG entsprechend erweitert werden.

### **Es braucht barriere- und bürokratiearme Verfahren**

1. Die Umsetzung guter Einwanderungspolitik ist immer auch von einer zügigen Verfahrensabwicklung der Auslandsvertretungen bei der Visabearbeitung sowie der Ausländerbehörden bei der Bearbeitung der Anträge auf Erteilung der Aufenthaltstitel abhängig. Auch in diesen Behörden besteht ein Fachkräftemangel. Die hohe Arbeitsbelastung des Personals führt zu langen Bearbeitungszeiten. Dies kann dazu führen, dass Deutschland für einwanderungswillige Arbeitskräfte unattraktiv wird. Ziel muss es deshalb sein, Verfahren so einfach und bürokratiearm wie möglich zu gestalten.

Bei den SAGE-Berufen handelt es sich um Berufe mit staatlichen Anerkennungsverfahren und einem reglementierten Zugang. Von daher ist es für die Fach- und Hilfskräftegewinnung in diesem Bereich eine grundlegende Voraussetzung, dass die Anerkennung der ausländischen Abschlüsse innerhalb eines kurzen Zeitfensters erfolgt. Andernfalls droht die Gefahr, dass interessierte Arbeitskräfte in der Wartezeit ihr Interesse an einer Arbeitsaufnahme in Deutschland verlieren und lange Vakanzen auf dringend benötigten Arbeitsplätzen entstehen.

#### **Empfehlung:**

Um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren, sollte angestrebt werden, das Anerkennungsverfahren für ausländische Abschlüsse bundesweit zu vereinheitlichen und durch eine zentrale Stelle zu bearbeiten.

Um die Notwendigkeit aufwendiger Einzelfallprüfungen zu reduzieren, regen wir für regelmäßig wiederkehrende Anerkennungsverfahren von Fach- und Hilfskräften mit gleichartigen staatlichen Abschlüssen desselben Staates das Führen eines öffentlich einsehbaren Berufe-Registers an, in der die Vergleichbarkeit des Abschlusses mit einem innerdeutschen Abschluss festgelegt wird und auf das im Anerkennungsverfahren verbindlich zurückgegriffen werden kann.

2. Für Auszubildende und Arbeitskräfte, die sich bereits in Deutschland befinden, braucht es besserer Verfahren zum Wechsel zwischen verschiedenen Arbeitgebern und zwischen verschiedenen Aufenthaltstiteln.

2.1. Wurde eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt, ist sie in den ersten beiden Jahren an einen bestimmten Arbeitgeber und eine bestimmte Position gebunden (§ 9 BeschV). Bei einem Wechsel des Arbeitgebers muss die BA zustimmen.

#### **Empfehlung:**

Das Zustimmungserfordernis zum Arbeitsplatzwechsel sollte entfallen, nicht nur zur Vermeidung unnötiger Bürokratie, sondern vor allem auch, um Abhängigkeiten der Arbeitnehmenden von ihren Arbeitgebenden zu vermeiden.

2.2. Ein reibungsloser Übergang zwischen den Aufenthaltstiteln zum Zweck der Ausbildung (§ 16a AufenthG) und zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§ 18a AufenthG) muss sichergestellt werden.

Nach Abschluss ihrer erfolgreich bestandenen inländischen Ausbildung, dauert es oft mehrere Wochen, bis Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit (§ 18a AufenthG) und die damit verbundene Arbeitserlaubnis erteilt wird. Dies

führt zu einer erzwungenen Arbeitslosigkeit, in der auch kein Geld für den Lebensunterhalt verdient werden kann.

Gerade bei den, dringend benötigten, Pflegefachkräften sind die Verfahren besonders zeitintensiv, da der neue Aufenthaltstitel erst beantragt werden kann, wenn die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen wurde. Dies setzt nicht nur das Bestehen der Prüfung voraus, sondern die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis, für die weitere Prüfungsschritte erforderlich sind (u.a. Nachweis Sprachkenntnisse, Führungszeugnis).

Empfehlung:

Der Übergang muss über eine geeignete rechtliche Regelung, und insbesondere durch eine zeitnahe, zügige Bearbeitung, so gestaltet werden, dass die Pflegekräfte ohne Zeitverzögerung in ihrem Beruf arbeiten können.

### **Inklusion und Teilhabe sind Grundvoraussetzung einer langfristigen Erwerbstätigkeit in Deutschland**

1. Der Familiennachzug gem. §§ 29 ff. AufenthG zu Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken sollte so einfach wie möglich gestaltet werden, um Deutschland für Arbeitskräfte aus Drittstaaten attraktiv zu machen.

Empfehlung:

Das Erfordernis, dass der nachziehende Ehepartner/die nachziehende Ehepartnerin über deutsche Sprachkenntnisse entsprechend dem A1-Niveau verfügt (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG) sollte nicht nur für Ehepartner von Fachkräften, sondern generell entfallen. Denn häufig ist es einfacher, die Sprache nach der Einreise in Deutschland zu erlernen.

2. Gem. § 45b AufenthG sollen ab dem 1.1.2026 die Beratungsangebote ausgebaut werden. Die Beratung soll auch arbeits- und sozialrechtliche Fragestellungen behandeln.

Da erfolgreiche Inklusion immer auch eine begleitende qualitativ hochwertige Beratung mit ausreichender Personalausstattung erfordert, wird der geplante Ausbau der Beratungsstruktur vom DRK begrüßt. In einem Einwanderungsland ist Migrationsberatung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die auf verlässliche Strukturen und Finanzierungsgrundlagen aufgebaut sein muss.

Empfehlung:

Da nach dem Auslaufen der Covid 19-Maßnahmen davon auszugehen ist, dass die Verbesserungen durch die Neuregelungen zur Fachkräfteeinwanderung zeitnah zu einer Zunahme der Einwanderung aus Drittstaaten führen, sollte auch die Finanzierung für einen Ausbau der Beratungsstruktur nicht erst zum 1.1.2026, sondern zeitnah beginnen.

Für die Finanzierung der Beratungsangebote sollte eine bürokratiearme, auf eine Verstetigung der Finanzierung ausgelegte Finanzierungsform gewählt werden.

Es ist aus Sicht des DRK nicht zweckdienlich, Parallelstrukturen aufzubauen, sinnvollerweise sollten bestehende Angebote ausgebaut und verstetigt werden. Das Netzwerk IQ bietet im Bereich Arbeitsmarktintegration für Menschen mit Migrationshintergrund bereits gute und zielführende Beratung an, die ausgeweitet werden kann. Ergänzend können einwandernde Arbeitskräfte und deren Angehörige auch die Beratungsangebote der MBE und JMD nutzen. Auch deren Ressourcen und Finanzierungsstrukturen müssen den wachsenden Anforderungen angepasst werden.

Berlin, 06.03.2023

Deutsches Rotes Kreuz

Kontakt: Barbara Kurz, [b.kurz@drk.de](mailto:b.kurz@drk.de)  
Birgit Stennert, [b.stennert@drk.de](mailto:b.stennert@drk.de)