

Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse nach der Pflegeberufereform

Mit kontinuierlich steigenden Antragszahlen für die berufliche Anerkennung führen die Gesundheitsberufe seit Jahren die Statistik an. Dies ist angesichts des Fachkräftemangels in der Pflege in Deutschland sehr erfreulich, für die Antragsteller/-innen jedoch mit einem langen Weg durch das Anerkennungsverfahren verbunden. Der Beitrag klärt die rechtlichen Grundlagen des Verfahrens, er geht der Frage nach, welche Herausforderungen dabei durch das neue Pflegeberufegesetz bestehen und stellt Perspektiven zur Lösung vor.

Fachkräftemangel und Einwanderung von Pflegekräften

Seit Jahren besteht in der Pflege in Deutschland ein Fachkräftemangel. Im Jahr 2018 waren durchschnittlich in der Kranken- und Altenpflege knapp 40.000 Stellen nicht besetzt (vgl. BA 2019, S. 12). Infolge demografischer und epidemiologischer Entwicklungen und angesichts des medizinischen Fortschritts wird der Fachkräftebedarf in der Pflege voraussichtlich weiter ansteigen. Abhilfe soll unter anderem die Einwanderung von Pflegekräften schaffen, was bereits seit 2012 mit verschiedenen regulatorischen und Anwerbemaßnahmen von (wirtschafts-)politischer Seite unterstützt wird (vgl. Pürz u. a. 2019, S. 39 ff.).

Unabhängig davon, ob Pflegefachpersonen aus dem Ausland angeworben werden oder nicht, durchlaufen alle, die ihren Berufsabschluss im Ausland erworben haben und nicht unter die automatische Anerkennung innerhalb der EU fallen, ein mehrmonatiges An-

erkennungsverfahren, bevor sie ihren Beruf in Deutschland ausüben dürfen. Dieses Verfahren wird im Fall der Pflegeberufe durch die Berufsgesetze bzw. die Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen geregelt.

Rechtliche Grundlagen des Anerkennungsverfahrens

Der formale Verfahrensablauf nach dem neuen Pflegeberufegesetz (PflBG) bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen hat sich gegenüber den bis 2019 gültigen Berufsgesetzen für die Kranken- und Altenpflege nicht wesentlich geändert. Demnach gilt weiterhin, dass die vorrangige Voraussetzung für die Berufszulassung als Pflegefachperson eine berufliche oder hochschulische Ausbildung mit erfolgreich abgelegter staatlicher Prüfung ist. Grundlagen für die Berufszulassung sind in §§ 40 und 41 PflBG geregelt. Dort wird unterschieden zwischen Abschlüssen, die in einem Mitgliedstaat der EU oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Schweiz erworben wurden, und jenen aus einem Drittstaat. Wie aus der Abbildung hervorgeht, mündet das Anerkennungsverfahren, sofern kein wesentlicher Unterschied zum deutschen Referenzberuf festgestellt werden kann, in einem Gleich-

wertigkeitsbescheid. Bei Vorliegen wesentlicher Unterschiede werden vonseiten der Anerkennungsbehörden Ausgleichsmaßnahmen auferlegt. Für die Erlaubnis zur Berufsausübung in Deutschland sind außerdem Nachweise der Sprachkenntnisse, der gesundheitlichen Eignung und der Zuverlässigkeit erforderlich; eine Teilanerkennung ist für den Pflegefachberuf ausgeschlossen.

Begutachtung und Bewertung

Für die umfassende und aussagekräftige fachliche Bewertung ihrer Qualifikationen müssen die Antragsteller/-innen verschiedene Nachweise vorlegen. Dazu gehören die Erlaubnis zur Berufsausübung im Herkunftsland, Ausbildungs- und Prüfungsnachweise sowie weitere Qualifikationsnachweise, z. B. von Fortbildungen oder Arbeitszeugnisse. Außerdem sollten eventuell vorhandene Erläuterungen zum Abschlusszeugnis vorliegen.

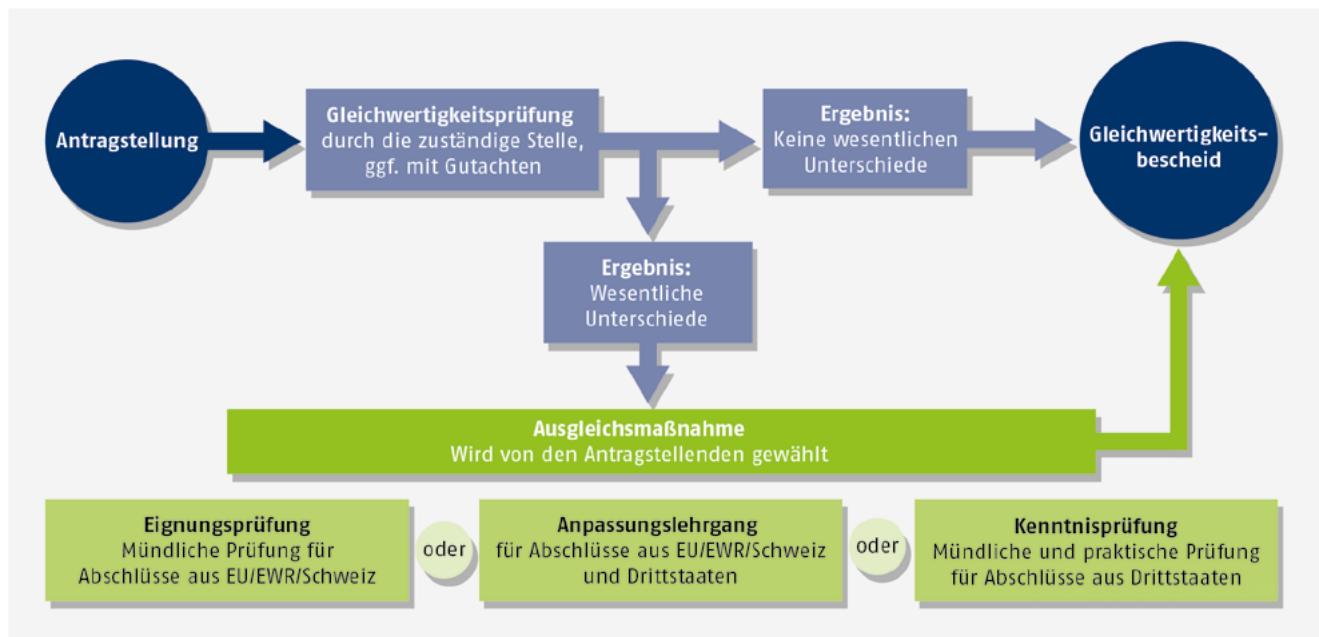
Für die Feststellung, ob und inwieweit die Qualifikation der Antragsteller/-innen gleichwertig ist, wird ein Vergleichsmaßstab zugrunde gelegt. Als Grundlage für die Bewertung von Abschlüssen aus EU/EWR/Schweiz gilt die Richtlinie 2005/36/EG. Das in Artikel 11 angegebene Niveau und die in Artikel 31 Abs. 7 a–h der Richtlinie 2005/36/EG (geändert nach Richtlinie



ANKE JÜRGENSEN
Wiss. Mitarbeiterin im BIBB
juergensen@bibb.de

Abbildung

Anerkennung in Pflegefachberufen – Wege zur vollen Gleichwertigkeit



2013-55-EU) festgelegten Mindestanforderungen umfassen die Zugangsbedingungen (zehn Jahre allgemeine Schulbildung), die Ausbildungsdauer (4.600 Stunden) sowie die Verteilung und die Lernorte der praktischen und theoretischen Ausbildungsanteile. Außerdem muss nachgewiesen werden, dass Kompetenzen vorliegen, um die dort angegebenen einschlägigen beruflichen Tätigkeiten durchführen zu können.

Der Bewertung von Abschlüssen aus Drittstaaten liegen das PflBG und die Pflegeberufe-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung (PflAPrV) sowie Artikel 11 der o. a. EU-Richtlinie zugrunde. Auf dieser Basis muss geprüft werden, ob Unterschiede bestehen im Niveau, in den Schwerpunkten und Bereichen der theoretischen und praktischen Ausbildung oder hinsichtlich reglementierter und weiterer beruflicher Tätigkeiten, die Pflegefachpersonen in Deutschland ausüben. Den Maßstab für diese Bewertung bilden § 4 PflBG (vorbehaltene Tätigkeiten) und § 5 PflBG (Ausbildungsziel) sowie die in den Anlagen 2–4 der PflAPrV aufgelisteten Kompetenzen,

die für die qualifizierte Durchführung pflegeberuflicher Handlungen erforderlich sind.

Herausforderungen bei der Bewertung beruflicher Qualifikationen

Eine Entscheidung über die Gleichwertigkeit kann i. d. R. nicht allein auf der Grundlage von Qualifikationsnachweisen mit Fächerübersichten getroffen werden. Vielmehr sollte für die umfassende qualitative Bewertung und um zu einem aussagekräftigen Ergebnis zu gelangen, auch ein Curriculum vorliegen. Dass vor allem bei Abschlüssen aus Drittstaaten nur selten ein aussagekräftiges Curriculum vorliegt, war schon früher problematisch. Nun steht aber angesichts des PflBG die inhaltliche Bewertung vor einer weiteren Herausforderung: Die Pflegeausbildung in Deutschland ist fächerintegrativ, lernfeldsystematisch und kompetenzorientiert angelegt. Mit den Anträgen auf berufliche Anerkennung liegen demgegenüber meist Nachweise vor, die in klassische

Fächer (z. B. Anatomie, Berufskunde, Krankheitslehre) gegliedert sind. Den Kompetenzkatalogen der Anlagen 2–4 der PflAPrV liegt eine handlungsorientierte Definition zugrunde, während aus den zu prüfenden Dokumenten, zumal bei einer Fächersystematik, allenfalls die (kognitiven) Voraussetzungen für bestimmte Kompetenzen abzulesen sind. Es ist aber ein Widerspruch in sich, Kompetenzen auf der Grundlage von Dokumenten feststellen zu wollen, denn sie können nur auf der Grundlage beruflichen Handelns ermittelt werden (vgl. RÜSCHOFF 2019). Eine Kenntnis- oder Eignungsprüfung, in der durch berufliches Handeln Kompetenzen unter Beweis gestellt werden müssen, ist aber vom Gesetzgeber nur dann vorgesehen, wenn entweder zuvor die fachliche Bewertung der Qualifikationsnachweise zu dem Schluss gelangt, dass wesentliche Unterschiede zur hiesigen Ausbildung vorliegen (vgl. § 40 Abs. 2 PflBG) oder wenn die erforderlichen Nachweise von der antragstellenden Person unverschuldet nicht vorgelegt werden können (vgl. § 40 Abs. 3 PflBG).

Ausgleichsmaßnahmen

Die Ausgleichsmaßnahmen für die Anerkennung der pflegeberuflichen Qualifikation umfassen – je nach Herkunft der Abschlüsse bzw. nach Wahl der Antragsteller/-in – eine praktische Eignungsprüfung, eine praktische und mündliche Kenntnisprüfung oder einen Anpassungslehrgang (vgl. Abb.). Wie aus den Daten der amtlichen Statistik hervorgeht, tendieren die Antragsteller/-innen bei der Wahl ihrer Ausgleichsmaßnahme dazu, eine Prüfung anstelle eines Lehrgangs zu wählen (vgl. auch das Poster in der Heftmitte). Über die Motive kann nur spekuliert werden. Möglicherweise verspricht eine Prüfung einen schnelleren Abschluss des Anerkennungsverfahrens und wird deshalb einem Anpassungslehrgang, der bis zu drei Jahre dauern kann, vorgezogen. Möglich ist aber auch, dass die Nachteile nicht in ausreichendem Umfang vorliegen oder zu wenig aussagekräftig sind, um auf die für die Berufsausübung erforderlichen Kompetenzen der Antragsteller/-innen schließen zu können. In diesen Fällen kann mit der Eignungs- bzw. Kenntnisprüfung nachgewiesen werden, was die Dokumente nicht hergeben.

2018 lag die Anzahl der Anträge auf Gleichwertigkeit in der Gesundheits- und Krankenpflege bei knapp 11.500 und ist um mehr als 30 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gestiegen (vgl. BMBF 2019, S. 32). Die vorgeschriebene Verfahrensdauer von bis zu vier Monaten bis zum Feststellungsbescheid (vgl. § 43 PflAPrV) kann derzeit bei den hohen Antragszahlen und der ggf. erforderlichen umfassenden Begutachtung kaum eingehalten werden. Und auch

nach dem Bescheid entsteht angesichts der Menge an Antragsteller/-innen, die sich für eine Prüfung entscheiden, ein Prüfungsstau, durch den sich die Berufszulassung um mehrere Monate verzögert (vgl. BMBF 2019, S. 45).

Perspektiven zur Lösung

Als eine regulatorische Sofortmaßnahme kann die mit § 66a PflBG jüngst erlassene Übergangsvorschrift angesehen werden, die besagt, dass für die Anerkennung noch bis Ende 2024 die alten Gesetze für die Berufe in der Kranken- und Altenpflege angewendet werden dürfen. Damit wird zunächst aufgeschoben, die umfangreichen Kompetenzkataloge der PflAPrV als Bewertungsmaßstab für Qualifikationsnachweise oder als Grundlage für die inhaltliche Gestaltung von Ausgleichsmaßnahmen heranziehen zu müssen.

Von politischer Seite werden aktuell verschiedene Initiativen ergriffen, um die zügige Berufsaufnahme von Pflegefachkräften aus dem Ausland möglich zu machen. Im Zuge der Pflegeberufereform wurde 2019 von der Bundesregierung die Konzertierte Aktion Pflege (KAP) ins Leben gerufen, in deren »Arbeitsgruppe 4« das Ziel vereinbart wurde, die Rahmenbedingungen für die Gewinnung von Pflegefachpersonen aus dem Ausland zu verbessern (vgl. BMFSFJ 2019, S. 129 ff.). Zahlreiche Vertreter/-innen aus Verbänden und den Bundesländern haben sich u.a. dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Bewertungen der Qualifikationsnachweise zu ergreifen sowie die inhaltlichen Anforderungen an die Ausgleichsmaßnahmen zu vereinheitlichen. Auch wenn

es wünschenswert ist, Verfahren im Rahmen der beruflichen Anerkennung zu beschleunigen, um beim bestehenden Fachkräftemangel zügig Abhilfe zu schaffen, dürfen dennoch bei der fachlich-inhaltlichen Prüfung, im Sinne der Patientensicherheit, keine Abstriche gemacht werden. ◀



Infografik von S. 31
zum Download:
www.bwp-zeitschrift.de/g369

LITERATUR

- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA): Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich. Nürnberg 2019 – URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Berufe/generische-Publikationen/Altenpflege.pdf> (Stand: 09.03.2020)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF): 5. Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019 – URL: www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2019.pdf (Stand: 09.03.2020)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (BMFSFJ) (Hrsg.): Konzertierte Aktion Pflege. Berlin 2019 – URL: www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/K/Konzertierte_Aktion_Pflege/191129_KAP_Gesamttext_Stand_11.2019_3_Auflage.pdf (Stand: 09.03.2020)
- Pütz, R. u. a.: Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland. Düsseldorf 2019 – URL: www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_416.pdf (Stand: 09.03.2020)
- RÜSCHOFF, B.: Methoden der Kompetenz-erfassung in der beruflichen Erstausbildung in Deutschland (Wissenschaftliche Diskussionspapiere 206). Bonn 2019