

Rebecca Atanassov | Carolin Böse | Moritz Scholz | Hannah Wolf

Verlorene Pflegefachkräfte

Wann die „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme das Anerkennungsverfahren ausbremsen kann und wie Abbrüche vermieden werden können



BIBB Discussion Paper

Zitiervorschlag:

Atanassov, Rebecca; Böse, Carolin; Scholz, Moritz; Wolf, Hannah: Verlorene Pflegefachkräfte : Wann die „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme das Anerkennungsverfahren ausbremsen kann und wie Abbrüche vermieden werden können. Version 1.0 Bonn, 2023.

Online: https://res.bibb.de/vet-repository_781373

© Bundesinstitut für Berufsbildung, 2023

Version 1.0
Mai 2023

Herausgeber

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Internet: www.vet-repository.info
E-Mail: repository@bibb.de



CC Lizenz

Der Inhalt dieses Werkes steht unter Creative-Commons-Lizenz (Lizenztyp: Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International).

Weitere Informationen finden sie im Internet auf unserer Creative-Commons-Infoseite

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Diese Netzpublikation wurde bei der Deutschen Nationalbibliothek angemeldet und archiviert:

urn:nbn:de:0035-vetrepository-781373-4

Verlorene Pflegefachkräfte: Wann die „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme das Anerkennungsverfahren ausbremsen kann und wie Abbrüche vermieden werden können

Rebecca Atanassov, Carolin Böse, Moritz Scholz, Hannah Wolf

Abstract:

In Deutschland stellten seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 bis 2021 rund 60.000 außerhalb der EU qualifizierte Pflegekräfte einen Antrag auf Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpfleger/-in bzw. Pflegefachmann/Pflegefachfrau. Der größte Teil von ihnen muss aber – weil wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf festgestellt werden – auf dem Weg zur vollen Gleichwertigkeit eine Ausgleichsmaßnahme erfolgreich absolvieren. Diese kann eine Kenntnisprüfung oder ein Anpassungslehrgang sein.

Die amtliche Statistik zur Anerkennung liefert Hinweise darauf, dass eine bedeutende Anzahl der Pflegekräfte genau in dieser Phase das Anerkennungsverfahren beendet oder unterbricht. So droht das Potenzial der im Ausland qualifizierten Personen für den deutschen Arbeitsmarkt verloren zu gehen. Für die im Ausland qualifizierte Fachkraft bedeutet dies nicht in ihrem erlernten Beruf arbeiten zu können. Hier setzt die vorliegende Studie an: Die aus den statistischen Ergebnissen abgeleitete Annahme wird durch die Interviewpartner/-innen bestätigt. Es werden Hürden identifiziert, die zu Abbrüchen führen können und Handlungsoptionen benannt, wie diesen entgegengewirkt werden kann.

Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	2
Das Wichtigste in Kürze	3
1 Einleitung	6
1.1 Ausgangslage	7
1.2 Der Prozess und die Akteure nach Bescheid mit „Auflage“	9
1.3 Fragestellungen und Ziele der Studie.....	10
2 Methodische Hinweise.....	11
2.1 Methodische Vorgehensweise	11
2.2 Definition von Abbrüchen des Anerkennungsvorhaben	12
3 Bekanntheit von Abbrüchen bzw. langen Unterbrechungen	13
4 Umgang der für die Anerkennung zuständigen Stellen mit Abbrüchen bzw. langen Unterbrechungen	13
4.1 Option A: Handlungsinitiative bei Antragstellenden.....	14
4.2 Option B: Handlungsinitiative bei zuständigen Stellen	15
5 Anerkennungsvorhaben unter- oder abgebrochen – Blick auf Hürden im Prozess	16
5.1 Der Weg in die Ausgleichsmaßnahme	17
5.2 In der Ausgleichsmaßnahme.....	24
5.3 Erwerb ausreichender (Fach-)Deutschkenntnisse	28
5.4 Zusammenfassung der Gründe für Abbrüche bzw. lange Unterbrechungen.....	30
6 Fazit und Handlungsoptionen.....	33
Literaturverzeichnis	38

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:

Ausgang beschiedene Verfahren zum Referenzberuf Gesundheits- und Krankenpfleger/-in 2017 bis 2021 (seit 2020 inkl. Pflegefachleuten) – Ausbildungsstaat: Drittstaat..... 8

Abbildung 2:

Prozess vom Bescheid mit „Auflage“ bis zur vollen Anerkennung 10

Abbildung 3:

Hürden im Prozess vom Bescheid mit „Auflage“ bis zur vollen Anerkennung 17

Tabelle 1: Gründe für ein Unter- oder Abbrechen des Anerkennungsvorhabens sowie deren

Wirkzeitpunkt im Prozess 32

Das Wichtigste in Kürze

In Deutschland stellten seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 bis einschließlich 2021 rund 85.000 im Ausland qualifizierte Pflegekräfte einen Antrag auf Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpfleger/-in bzw. Pflegefachmann/Pflegefachfrau; 60.000 davon mit Berufsqualifikation aus einem Drittstaat.

Qualifikationen aus der Europäischen Union (EU), dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Schweiz werden automatisch anerkannt. Der größte Teil der Pflegekräfte mit Abschlüssen aus Drittstaaten muss aber – weil wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf bestehen – auf dem Weg zur vollen Gleichwertigkeit eine Ausgleichsmaßnahme erfolgreich absolvieren. Diese kann eine Kenntnisprüfung oder ein Anpassungslehrgang sein.

Die amtliche Statistik zur Anerkennung liefert Hinweise darauf, dass eine bedeutende Anzahl der in Drittstaaten qualifizierten Pflegekräfte genau in dieser Phase das Anerkennungsverfahren beendet oder unterbricht. Das Potenzial der im Ausland qualifizierten Person droht damit für den deutschen Arbeitsmarkt verloren zu gehen; mitsamt den persönlichen Folgen für die Fachkraft. Hier setzt die vorliegende Studie an.

Die aus den statistischen Ergebnissen abgeleitete Annahme wird durch die Interviewpartner/-innen dieser Studie bestätigt: Sie benennen Hürden im Prozess und konkrete Gründe, die dazu führen können, dass die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte das Anerkennungsverfahren nach einem Bescheid mit „Auflage“ länger unterbrechen bzw. nicht zu Ende führen. Diesen Hürden bei der Aktivierung der ausländischen Qualifikation für den deutschen Arbeitsmarkt muss entgegengewirkt werden, denn die Einwanderung von Fachkräften ist ein wichtiges Instrument, um dem Personalmangel in den Pflegeberufen zu begegnen. Die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte haben zu diesem Zeitpunkt bereits Zeit und Geld investiert und mit einem solchen Bescheid zudem eine realistische Möglichkeit die volle Anerkennung zu erhalten. Diese ist wiederum die Voraussetzung dafür, dass sie in ihrem erlernten Beruf in Deutschland arbeiten können und als Pflegefachkraft angemessen bezahlt werden. Da gerade im Pflegebereich dringend Fachkräfte benötigt werden, sollten alle Anstrengungen unternommen werden, Hürden zu identifizieren und zu beseitigen.

Eine bedeutende Hürde stellt der Weg in die Ausgleichsmaßnahme dar. Die Gefahr, dass das Anerkennungsverfahren schon vor Beginn einer Ausgleichsmaßnahme (vorläufig oder langfristig) „auf Eis gelegt“ wird, ist besonders hoch. Das kann daran liegen, dass im entsprechenden Bundesland keine passende Ausgleichsmaßnahme angeboten wird oder dass die Teilnahme für die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte mit zu vielen

Unsicherheiten hinsichtlich des Aufwands oder auch der einhergehenden Kosten verbunden ist. Es kommt auch vor, dass die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte mit dem Ergebnis der „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme gar nicht gerechnet haben, was die Gefahr eines Abbruchs des Anerkennungsvorhabens erhöht.

Viele der Pflegekräfte arbeiten zudem bereits als Hilfskräfte in Krankenhäusern oder ambulanten Pflegediensten und entscheiden sich gegen die Fortsetzung ihres Anerkennungsvorhabens, wenn eine Ausgleichsmaßnahme mit ihren Lebensumständen unvereinbar ist. Sie bevorzugen ihre bisherige Tätigkeit in vertrauten Strukturen und mit den bereits vereinbarten Arbeitsbedingungen (wie Teilzeit oder bestimmte Schichten), auch wenn die Tätigkeit schlechter bezahlt ist und sie Tätigkeiten unterhalb ihrer erlernten Qualifikation ausüben müssen.

Die Ergebnisse der Studie weisen darauf hin, dass die Gefahr eines Abbruchs bzw. einer Unterbrechung geringer wird, wenn die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte mit der Ausgleichsmaßnahme begonnen haben.

Damit im Ausland qualifizierte Pflegekräfte den Weg zur vollen Anerkennung auch dann fortsetzen, wenn noch Ausgleichsmaßnahmen notwendig sind, muss ihnen dieser möglichst hürdenlos ermöglicht werden: Voraussetzung hierfür sind flächendeckende Angebote, wozu es dringend einer größeren Beteiligung von Arbeitgebern wie z.B. Krankenhäusern sowie Pflegeschulen für die Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen bedarf. Für einen erfolgreichen Ausgleich der wesentlichen Unterschiede durch die Ausgleichsmaßnahme können Kooperationen zwischen unterschiedlichen Einrichtungen und Lernorten zielführend sein.

Die Zusammenarbeit zwischen Lernorten spielt auch eine wichtige Rolle in der neuen Pflegeausbildung. Es sollte geprüft werden, inwieweit auch hier Ausgleichsmaßnahmen mitgedacht werden können, um deren Umsetzung in den unterschiedlichen Regionen zu verbessern.

Zudem ist eine begleitende Beratung für im Ausland qualifizierte Pflegekräfte vor allem deshalb angeraten, da der passende Weg zum Ausgleich der wesentlichen Unterschiede häufig von den individuellen Begebenheiten abhängt.

Daneben sollten die Bescheide der zuständigen Stellen (oder zusätzliche Erläuterungen) so verständlich wie möglich verfasst sein, um bestmöglich als Wegweiser für den nächsten Schritt im Prozess zu dienen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass lange Unterbrechungen bzw. Abbrüche vermieden werden können, wenn es frühzeitig einen hinsichtlich des Aufwands (Zeit und Kosten) überschaubaren Weg mit festgelegten Akteuren und Begleitstrukturen gibt, an dessen Ende

die volle Anerkennung steht. Eine stärkere Bekanntmachung von Finanzierungsmöglichkeiten sollte ebenso frühzeitig mitgedacht werden, wie der (Fach-)Spracherwerb, der eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Ausgleichsmaßnahme und eine qualifikationsadäquate Integration in den Arbeitsmarkt ist. Zudem ist die Einbindung und das Engagement von Arbeitgebern bei der Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen wichtig, da diese – durch die Vermittlung von Kenntnissen über das deutsche Gesundheitssystem und den Arbeitsalltag – als ein wichtiger Baustein für die langfristige Integration fungieren können.

1 Einleitung

Dem hohen Fachkräftebedarf in der Pflege soll unter anderem mit der Gewinnung von Personal aus dem Ausland begegnet werden.

Mit dem Ziel in Deutschland als Gesundheits- und Krankenpfleger/-in bzw.

Pflegefachmann/Pflegefachfrau¹ (im Folgenden: Pflegefachkraft²) zu arbeiten, stellten den Daten der amtlichen Statistik³ zufolge in den Jahren 2012 bis 2021 rund 85.000 im Ausland qualifizierte Pflegekräfte⁴ einen Antrag auf Anerkennung ihres Abschlusses. Da es sich um einen in Deutschland reglementierten Beruf handelt, ist die volle Anerkennung⁵ des ausländischen Abschlusses eine Voraussetzung für die Berufszulassung.⁶ Fast drei Viertel (rund 60.000) der Antragstellenden hatten ihre Ausbildung in einem Drittstaat absolviert, d.h. außerhalb der Europäischen Union (EU), des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder der Schweiz. Bei Personen mit Abschlüssen aus der EU, dem EWR und der Schweiz greifen bei der Anerkennung zur Pflegefachkraft vereinfachte Regelungen. Sie werden automatisch - ohne individuelle Gleichwertigkeitsfeststellung - gemäß der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie⁷ anerkannt. Sie sind daher im Folgenden nicht Gegenstand der Studie.

Eine in einem Drittstaat erworbene Pflegequalifikation wird in Deutschland hingegen dann anerkannt, wenn die Gleichwertigkeit zur deutschen Ausbildung festgestellt wird (im Folgenden: volle Anerkennung). Die zuständigen Stellen führen dazu zunächst dokumentenbasiert die Gleichwertigkeitsfeststellung durch und teilen den Antragstellenden das Ergebnis in einem Bescheid mit. Ein Bescheid mit „Auflage“⁸ an einer

¹Durch das Inkrafttreten des Pflegeberufereformgesetzes am 01.01.2020 wurden in Deutschland die Ausbildungen in der Gesundheits- und Krankenpflege, der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sowie der Altenpflege zum einheitlichen Berufsbild Pflegefachmann/Pflegefachfrau zusammengeführt. Eine Anerkennung kann aber im Rahmen einer Übergangsregelung noch bis Ende 2024 sowohl entweder für den Beruf Gesundheits- und Krankenpfleger/-in oder den neu eingeführten Ausbildungsberuf Pflegefachmann/Pflegefachfrau beantragt werden.

² Der Begriff Pflegefachkraft wird verwendet, wenn die Gleichwertigkeit der Qualifikation festgestellt worden ist und damit auch mögliche wesentliche Unterschiede ausgeglichen worden sind.

³ Amtliche Statistik zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen bei bundesrechtlich geregelten Berufen nach § 17 BQFG (Bund) bzw. Fachrechte und Verordnungen mit Verweis auf § 17 BQFG (Bund).

⁴ Der Begriff Pflegekraft wird in Abgrenzung zu Pflegefachkraft benutzt, da der Fachkraftbegriff in Deutschland eng an die Berufsanerkennung geknüpft ist.

⁵ Mit voller Anerkennung ist hier der finale Bescheid über die Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation gemeint. Die Begriffsverwendung erfolgt in Anlehnung an den nicht reglementierten Bereich, in welchem es neben der vollen auch eine teilweise Gleichwertigkeit gibt. Im reglementierten Bereich gibt es - im Fall festgestellter wesentlicher Unterschiede - nur den Bescheid mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme. Wird diese erfolgreich absolviert, wird die Gleichwertigkeit der Qualifikation beschieden.

⁶ Vgl. Roser, u.a. 2. Auflage, Nürnberg 2021.

⁷ Vgl. Richtlinie 2005/36/EG: [EUR-Lex - 02005L0036-20160524 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#). (Abgerufen am 26.03.2023)

⁸ „Auflage“ ist in Anführungszeichen gesetzt, da es sich nicht um eine Nebenbestimmung zum Verwaltungsakt nach § 36 VwVfG handelt.

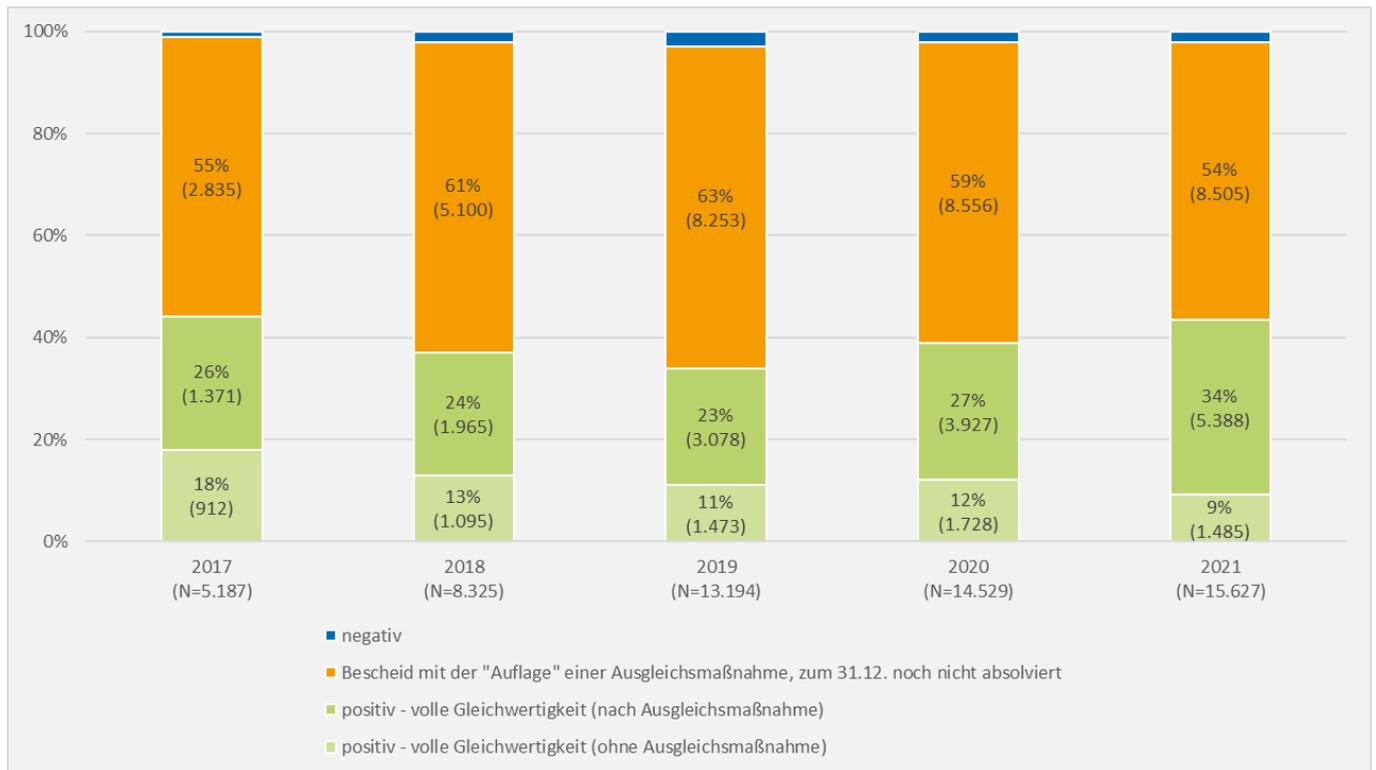
Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen, wird erteilt, wenn die zuständige Anerkennungsstelle (im Folgenden: zuständige Stelle) wesentliche Unterschiede zwischen der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf feststellt und diese nicht durch den Nachweis von bereits vorhandener Berufserfahrung oder sonstiger Befähigungsnachweise ausgeglichen werden können. Im Bescheid sind seitens der zuständigen Stellen die wesentlichen Unterschiede sowie der Qualifizierungsbedarf zu dokumentieren.⁹

1.1 Ausgangslage

Auswertungen der amtlichen Statistik zeigen, dass ein beträchtlicher Teil der in Drittstaaten qualifizierten Pflegekräfte zunächst einen Bescheid mit der „Auflage“ erhält, eine Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren, um die volle Anerkennung zu erreichen: In den Jahren 2019, 2020 und 2021 meldeten die zuständigen Stellen bspw. jeweils über 8.000 am Jahresende noch nicht absolvierte Ausgleichsmaßnahmen. Nach der erfolgreichen Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme wird der Abschluss voll anerkannt. Dies war bspw. 2021 bei fast 5.400 Verfahren der Fall (vgl. Abb. 1). Der Zeitraum vom Bescheid mit der „Auflage“ über die Ausgleichsmaßnahme bis zur vollen Anerkennung hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verlängert. Er betrug bei im Jahr 2021 abgeschlossenen Verfahren im Durchschnitt 483 Tage (Böse und Schmitz 2022). Die Statistik gibt keine Auskunft darüber, ob die Ausgleichsmaßnahmen selbst so viel Zeit in Anspruch nehmen oder ob das Anerkennungsvorhaben zwischenzeitlich unterbrochen wird.

⁹ Vgl. § 43 Abs. 4 PflAPrV (Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe).

Abbildung 1: Ausgang beschiedene Verfahren zum Referenzberuf Gesundheits- und Krankenpfleger/-in 2017 bis 2021 (seit 2020 inkl. Pflegefachleuten) – Ausbildungsstaat: Drittstaat



Quelle: amtliche Statistik nach § 17 BQFG (Bund) bzw. Fachrechte und Verordnungen mit Verweis auf § 17 BQFG (Bund) 2017-2021; Berechnung und Darstellung des BIBB. Daten anonymisiert.

Die Daten liefern aber weitere Hinweise darauf, dass ein Teil der in Drittstaaten qualifizierten Pflegekräfte das Anerkennungsverfahren nach einem Bescheid mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme möglicherweise ab- oder unterbricht. Erste Analysen zeigen, dass etwa 65 Prozent der rund 2.800 Verfahren, zu denen 2017 die „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme erteilt wurde (vgl. Abb. 1), in den Folgejahren (bis einschließlich 2021) endgültig beschieden wurden, in der Regel mit einer vollen Gleichwertigkeit. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass rund 1.000 dieser Verfahren (35%) auch vier Jahre nach Erhalt des Bescheids mit „Auflage“ nicht zu Ende geführt wurden.¹⁰ Es ist daher anzunehmen, dass es insgesamt eine beachtliche Anzahl an im Ausland qualifizierten Pflegekräften gibt, die das Verfahren für eine bestimmte Zeit oder auch dauerhaft „auf Eis“ legen, nachdem sie einen Bescheid mit „Auflage“ erhalten haben. Dies sollte sowohl im Hinblick auf individuelle als auch auf gesellschaftliche Nachteile vermieden werden. Denn nur eine volle Anerkennung ermöglicht dieser Personengruppe die qualifikationsadäquate Beschäftigung als Pflegefachkraft in Deutschland, die dringend auf dem Arbeitsmarkt benötigt wird. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird aktuell reformiert. Damit soll dem Fachkräftebedarf u.a. in der Pflege mit der verstärkten Einwanderung von im Ausland qualifizierten Fachkräften begegnet werden. Daneben ist es jedoch auch wichtig das

¹⁰ Des Weiteren ist es möglich, dass nicht alle abschließend beschiedenen Verfahren in der Statistik erfasst sind.

Potenzial an im Ausland qualifizierten Pflegekräften, die bereits in Deutschland sind, nicht zu verlieren.

Der oben benannte Sachverhalt lässt sich jedoch auf Basis der Daten der amtlichen Statistik nicht genauer spezifizieren. Um einen vertieften Einblick in diesen zu gewinnen, wurden daher Interviews mit Personen aus der Anerkennungspraxis geführt (vgl. Kap. 2).

1.2 Der Prozess und die Akteure nach Bescheid mit „Auflage“

Abbildung 2 skizziert den Anerkennungsprozess nach Bescheid mit „Auflage“ für Pflegekräfte mit in Drittstaaten erworbenen Abschlüssen und die involvierten Akteure. Der dargestellte Prozess bezieht sich auf im Ausland qualifizierte Pflegekräfte, die sich bereits in Deutschland befinden.¹¹

Es gibt zwei verschiedene Möglichkeiten der Ausgleichmaßnahmen, zwischen denen die Pflegekräfte laut Fachrecht wählen können: einer Kenntnisprüfung, die sich am Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung orientiert oder einem höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang, der mit einer Prüfung über den Inhalt des Lehrgangs abschließt.¹² Mit erfolgreich absolvierter Ausgleichsmaßnahme erteilen die zuständigen Stellen einen finalen Bescheid über die volle Anerkennung. Für die Berufszulassung müssen neben der vollen Anerkennung Nachweise über die persönliche und gesundheitliche Eignung sowie ausreichende Deutschkenntnisse auf Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) vorgelegt werden.¹³ Neben der im Drittstaat qualifizierten Fachkraft und der zuständigen Stelle sind noch weitere Akteure in den Prozess zum Erreichen der vollen Anerkennung eingebunden, nachdem der Bescheid mit „Auflage“ erteilt worden ist¹⁴ (vgl. Abb 2). Die einzelnen involvierten Akteure können sich individuell unterscheiden, je nachdem welche Ausgleichsmaßnahme durchgeführt wird und in welchem Bundesland. Bei einem Anpassungslehrgang können dies Pflegeschulen und Krankenhäuser sein. Beim Ablegen einer Kenntnisprüfung sind ggf. Anbieter von Vorbereitungskursen sowie die

¹¹ Die Prozessdarstellung erfolgt in Anlehnung an die Ergebnisse der Studie, die vor allem auf Erfahrungen von im Ausland qualifizierten Pflegekräften beruht, die bereits in Deutschland leben: Denn die befragten Beratungseinrichtungen hatten vor allem Kontakt zu im Ausland qualifizierten Pflegekräften, die bereits in Deutschland lebten. Ein Grund dafür ist, dass es gerade im Pflegebereich verschiedene Projekte und auch viele private Vermittlungsdienste gibt, die die Akquise aus dem Ausland betreiben und für diese Gruppe auch die Beratung und Unterstützung im Anerkennungsprozess übernehmen.

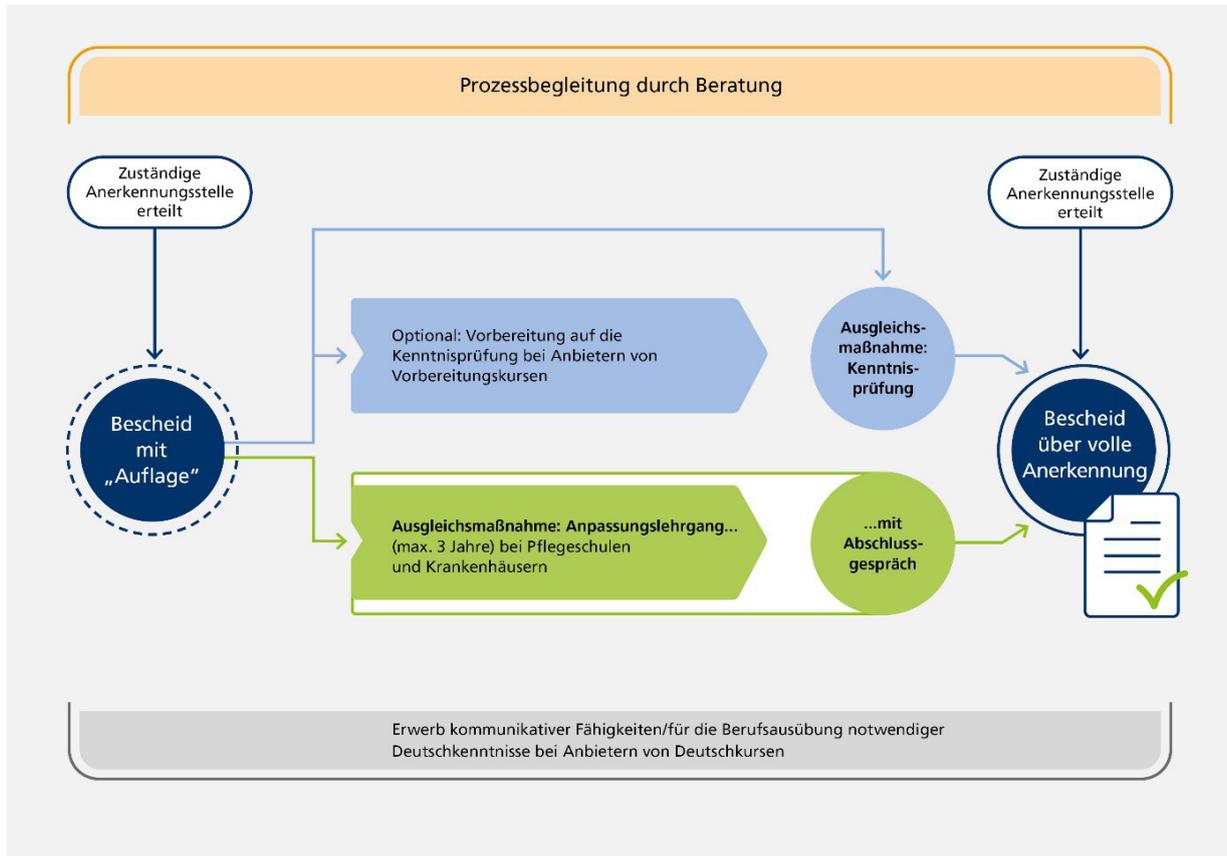
¹² Vgl. § 40 Abs. 3 PflBG (Pflegerberufegesetz) für Abschlüsse, die in der EU erworben wurden erfolgt i.d.R. die automatische Anerkennung.

¹³ Die 92. Gesundheitsministerkonferenz hat 2019 die Einführung einer bundeseinheitlichen Fachsprachprüfung auf Niveau B2 für die Gesundheitsfachberufe beschlossen. Vgl. GMK 2019, TOP 8.6. https://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de/fileadmin/user_upload/PDF/02_News/8.6_B_P.pdf (Abgerufen: 27.02.2023). In den Interviews hat die Fachsprachprüfung allerdings noch keine Rolle gespielt. Daher wird diese im weiteren Verlauf nicht weiter berücksichtigt.

¹⁴ Einige, der aufgeführten Akteure können auch bereits vor dem Erhalt des Bescheids mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme eingebunden werden, z.B. Beratungseinrichtungen.

jeweiligen Akteure involviert, die die Kenntnisprüfung abnehmen. Darunter teilweise auch die zuständigen Stellen (vgl. Atanassov, u.a. 2022). Bei beiden Ausgleichsmaßnahmen können zudem auch Anbieter von Deutschkursen beteiligt sein.

Abbildung 2: Prozess vom Bescheid mit „Auflage“ bis zur vollen Anerkennung



Quelle: Eigene Darstellung des BIBB-Anerkennungsmonitorings.

1.3 Fragestellungen und Ziele der Studie

Bis zum Zeitpunkt, an dem im Ausland qualifizierte Pflegekräfte einen Bescheid mit „Auflage“ erhalten, haben sie schon Ressourcen aufgewendet: Sie haben die für eine Antragstellung notwendigen Informationen eingeholt, in vielen Fällen Beratungsangebote in Anspruch genommen, Nachweise von Abschlüssen und Ausbildungsinhalten organisiert, übersetzt und beglaubigen lassen, möglicherweise ein Visum zur Einreise beantragt oder Sprachkenntnisse erworben. Auch Beratungseinrichtungen und zuständige Stellen haben bereits personelle und zeitliche Ressourcen eingesetzt, um die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte zu informieren und deren Anträge zu bearbeiten.

Das vorliegende Discussion Paper beleuchtet daher erstmalig das Themenfeld rund um lange Unterbrechungen bzw. Abbrüche des Anerkennungsverfahrens in Folge eines Bescheids mit „Auflage“ zur Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme. Beantwortet werden die folgenden Fragen:

- Inwieweit sind Abbrüche und Unterbrechungen nach Bescheid mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme den Akteuren in der Praxis bekannt und welche Bedeutung messen sie diesen zu? (vgl. Kap. 3)
- Wie gehen die zuständigen Stellen damit um, wenn sich Antragstellende nach einem solchen Bescheid sehr lange nicht oder gar nicht mehr zurückmelden, um die volle Anerkennung des Abschlusses zu erhalten? (vgl. Kap. 4)
- Welche Gründe können zu welchen Zeitpunkten im Anerkennungsprozess zu Abbrüchen des Anerkennungsprojekts führen? (vgl. Kap. 5)
- Wie und durch wen kann längeren Unterbrechungen oder sogar Abbrüchen entgegengewirkt werden? (vgl. Kap. 6)

Um diese Fragen zu beantworten wurden leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeiter/-innen von zuständigen Stellen geführt. Zudem wurden im Ausland qualifizierte Pflegekräfte und Berater/-innen in Deutschland befragt (vgl. Kap. 2).

2 Methodische Hinweise

Dieses Kapitel informiert über die methodische Vorgehensweise und skizziert die Herausforderung bei der Definition eines Abbruchs oder einer langen Unterbrechung des Anerkennungsprojekts.

2.1 Methodische Vorgehensweise

Um einen möglichst umfassenden Einblick in das Themenfeld zu erhalten wurde eine qualitative Untersuchung durchgeführt, die die Sicht von verschiedenen Akteuren berücksichtigt. Ziel war es, auf Erfahrungen und Einschätzungen der befragten Akteure zurückzugreifen, um ein umfassendes Verständnis der Problematik zu erlangen. Darüber hinaus dienten die Interviews der Identifizierung von Möglichkeiten zur Vermeidung von langen Unterbrechungen des Anerkennungsverfahrens oder auch Abbrüchen.

Dazu wurden von Juli 2022 bis Januar 2023 in 14 Bundesländern insgesamt 25 Interviews¹⁵ mit für die Anerkennung von Pflegefachkräften zuständigen Stellen, Beratungseinrichtungen und Pflegeschulen geführt. Zusätzlich wurden sechs im Ausland qualifizierte Pflege(fach)kräfte befragt, die einen Bescheid mit „Auflage“ erhalten hatten und sich zum Interviewzeitpunkt entweder vor oder in der Ausgleichsmaßnahme befanden oder diese bereits erfolgreich abgeschlossen hatten. Alle 31 Interviews wurden von den Autorinnen bzw.

¹⁵ Zudem haben drei zuständige Stellen eine schriftliche Rückmeldung gegeben.

Autoren der vorliegenden Studie telefonisch geführt und dauerten im Durchschnitt rund 30 Minuten. Sie wurden vollständig transkribiert, anonymisiert sowie durch textnahe Kodierungen thematisch geordnet, abstrahiert und verdichtet. Anschließend wurden thematisch ähnliche Passagen der Interviews gebündelt und ausgewertet (Meuser und Nagel 2009: 476ff.).

2.2 Definition von Abbrüchen des Anerkennungsvorhaben

Um Aussagen zur Bedeutung von langen Unterbrechungen bzw. Abbrüchen nach einem Bescheid mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme machen zu können, muss zunächst festgelegt werden, ab wann davon ausgegangen werden kann, dass das Anerkennungsvorhaben vorübergehend oder auch endgültig beendet wurde. Dies ist allerdings insbesondere aus den folgenden beiden Gründen schwierig:

1. Ein Anpassungslehrgang kann entsprechend der Regelung im Fachrecht regulär maximal bis zu drei Jahre umfassen.¹⁶
2. Nach der Erteilung des Bescheids mit „Auflage“ gibt es keine gesetzlich verankerte Frist, innerhalb derer die Ausgleichsmaßnahme absolviert werden muss.¹⁷ Die Antragsstellenden können jederzeit das Verfahren bei der zuständigen Stelle abschließen, nachdem sie die Ausgleichsmaßnahme absolviert haben.

Angesichts des zweiten aufgeführten Grundes kann auf Basis der amtlichen Statistik ein Abbruch oder eine Unterbrechung des Anerkennungsvorhabens nicht identifiziert werden. Wie im Abschnitt 1.1 dargestellt, können ihr zwar Informationen zur Dauer vom Bescheid mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme und dem finalen Bescheid entnommen werden. Sie gibt aber keine Auskunft darüber, ob die Antragstellenden unmittelbar mit einer Ausgleichsmaßnahme begonnen haben oder ob sie den Prozess (zwischenzeitlich) „auf Eis“ gelegt haben. Sie informiert auch nicht darüber, wie lange die eigentliche Maßnahme an sich dauerte. Ihr ist jedoch – wie oben dargestellt – zu entnehmen, dass es wesentlich mehr Bescheide mit „Auflage“ als finale Bescheide nach absolvierter Ausgleichsmaßnahme gibt. Diese Tatsache legt nahe, dass eine nicht unbedeutende Anzahl an Fachkräften das Anerkennungsverfahren nicht zu Ende führt.

¹⁶ Vgl. § 40 Abs. 3 PflBG.

¹⁷ § 45 Abs. 8 PflAPrV regelt allerdings, dass antragstellende Personen die Kenntnisprüfung innerhalb von sechs Monaten ablegen können sollen.

3 Bekanntheit von Abbrüchen bzw. langen Unterbrechungen

Den Interviews zur Folge verläuft der Prozess nach „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme in vielen Fällen gut. Allerdings kennen die Interviewpartner/-innen auch Hürden, die dazu führen können, dass die Pflegekräfte das Anerkennungsverfahren nicht zu Ende führen – obwohl sie bereits einen Bescheid mit „Auflage“ erhalten und damit gute Chancen auf eine volle Anerkennung haben.

So berichten **alle befragten Mitarbeitenden zuständiger Stellen** von Fällen mit Verfahrensunterbrechungen bzw. -abbrüchen seitens der Antragstellenden, nachdem diese den Bescheid mit „Auflage“ an einer Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen erhielten (vgl. Kap. 4). Die Einschätzungen zum Ausmaß der Problematik variieren dabei: Während einigen „so gut wie gar keine Abbrüche“ (ID005 - zuständige Stelle) bekannt sind, haben andere den Eindruck, dass die Relevanz des Phänomens in ihrem Zuständigkeitsbereich „*sehr hoch*“ (ID007 - zuständige Stelle) ist.

Auch **alle befragten Mitarbeitenden von Beratungseinrichtungen** berichten von im Ausland qualifizierten Pflegekräften, die aus unterschiedlichen Gründen und an verschiedenen Stellen des Prozesses nach Erhalt des Bescheids mit „Auflage“ ausgestiegen sind oder das Verfahren erst viele Jahre später wieder aufgenommen haben. Es ist davon auszugehen, dass es darüber hinaus auch im Ausland qualifizierte Pflegekräfte mit Anerkennungsvorhaben gibt, die das Verfahren nach Erhalt eines Bescheids mit „Auflage“ auf „Eis legen“ bevor sie überhaupt eine Beratungseinrichtung aufsuchen. Die von den Befragten genannten Hürden im Prozess nach Bescheid mit „Auflage“, die zu langen Unterbrechungen bzw. Abbrüchen führen können, werden in Kapitel 5 behandelt.

4 Umgang der für die Anerkennung zuständigen Stellen mit Abbrüchen bzw. langen Unterbrechungen

Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, gibt es keine allgemeingültige Definition von (zu) langen Unterbrechungen des Anerkennungsverfahrens in Folge eines Bescheids mit „Auflage“, weil es keine gesetzlich verankerte Frist gibt, innerhalb derer die Ausgleichsmaßnahme absolviert werden muss.

Auch für die Interviewpartner/-innen aus den zuständigen Stellen ist es schwierig, zwischen Unterbrechungen und Abbrüchen zu differenzieren, da zuständige Stellen in der Regel nur

bedingt Einblick in die Zeit zwischen der Erteilung des Bescheids mit „Auflage“ und dem Moment der absolvierten Ausgleichsmaßnahme haben.

Alle Befragten kennen jedoch Fälle, in denen sich Antragstellende nach einem Bescheid mit „Auflage“ (lange) nicht zurückmelden. Zum Teil seien die

„Schränke für die Pflege [...] sehr voll mit Kandidaten, die [...] zwar beschieden worden sind, die eine Auflage bekommen haben, aber nicht wiedergekommen sind.“

(ID005 - zuständige Stelle)

Die Frage, ab wann davon auszugehen ist, dass es sich um einen Abbruch handelt, ist für die zuständigen Stellen auch deshalb relevant, weil sie erst dann sicher sein können, dass sie diese Verfahren nicht weiterbearbeiten werden und sie folglich archiviert werden können. Diese Klarheit ist in vielen Fällen nicht gegeben, wird aber von einigen Stellen als Wunsch benannt, da sie zum Teil viele solcher „offenen“ Verfahren verwalten.¹⁸

„Für das Verwaltungsverfahren brauche ich irgendwann einen Knackpunkt, wo ich sagen kann: so, der [Antragstellende] hat sich jetzt drei Jahre gar nicht gemeldet, er hat nicht mehr reagiert. Ich mache das Verwaltungsverfahren jetzt zu. Dann wäre es für mich ein Abbruch. Also in dem Moment wäre das Verfahren dann für mich beendet, ohne dass da ein Ergebnis hinten bei rauskommt.“

(ID005 - zuständige Stelle)

Es zeichnen sich zwei Tendenzen der zuständigen Stellen im Umgang mit Verfahrensunterbrechungen ab, die im Folgenden näher beschrieben werden.

4.1 Option A: Handlungsinitiative bei Antragstellenden

Zuständige Stellen, die gemäß „Option A“ mit Unterbrechungen von Anerkennungsverfahren umgehen, überlassen die Handlungsinitiative bei den Antragstellenden. Solange keine Rückmeldung von diesen erfolgt, bleibt für die zuständige Stelle unklar, ob sich der/die Antragstellende auf dem Weg zur vollen Anerkennung befindet oder diesen unter- bzw. abgebrochen hat. In den Interviews wurde dieser Zustand auch als „*offenes Verfahren*“ bezeichnet.

„Wir lassen das Verfahren erstmal offen, obwohl es einen Bescheid gibt, der bestandskräftig geworden ist. [...] Der Bescheid ist erstmal in der Welt und danach

¹⁸ Verwaltungsrechtlich handelt es sich strenggenommen um kein „offenes“ Verfahren, da mit dem Bescheid mit „Auflage“ das Verfahren abgeschlossen worden ist. Zur Vereinfachung nutzen wir jedoch auch im Schaubild die Bezeichnung „offenes Verfahren“. Das bedeutet, dass noch keine endgültige Entscheidung gefallen ist, da die Ausgleichsmaßnahme noch nicht absolviert wurde.

hört man nichts mehr. Das Verfahren bleibt bei uns [in der zuständigen Stelle] so stehen wie es ist.“ (ID007 - zuständige Stelle)

Die zuständige Stelle wird erst ab dem Moment wieder aktiv, wenn sich die Antragstellenden eigeninitiativ melden; bestenfalls mit dem Nachweis über die erfolgreich absolvierte Ausgleichsmaßnahme. Bis dahin wird seitens der zuständigen Stelle nicht versucht, Einblick in den Stand des Anerkennungsvorhabens zu gewinnen. Selbst wenn sie das wollten, scheitert es an fehlenden personellen und zeitlichen Kapazitäten.

„Wir haben nicht die personellen Kapazitäten, um all diese alten Vorgänge zu [...] eruieren, wo die Leute letztendlich gelandet sind.“ (ID011 – zuständige Stelle)

Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, können den Fachrechten folgend die Verfahren von Seiten der im Ausland qualifizierten Pflegekräfte, nach dem Bescheid mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme jederzeit fortgeführt werden, auch nachdem Jahre vergangen sind.

4.2 Option B: Handlungsinitiative bei zuständigen Stellen

Unter Option B werden Umgangsweisen zuständiger Stellen zusammengefasst, die nach einer im Vorfeld festgelegten Zeit, Kontakt zu den Antragstellenden suchen. Hier wird mit internen Wiedervorlagen und/oder gegenüber den Antragstellenden kommunizierten „Fristen“ gearbeitet. Diese rechtlich nicht bindenden „Fristen“ beziehen sich häufig darauf, bis zu welchem Zeitpunkt eine Anmeldung oder Absolvierung einer Ausgleichsmaßnahme erfolgen sollte.

„Ich habe vor drei oder vier Jahren angefangen, alle meine Defizitbescheide mit einer Frist zu versehen. Das heißt ich schreibe in den Defizitbescheid rein: du musst eine Kenntnisprüfung oder einen Anpassungslehrgang absolvieren, dafür hast du Zeit. In der Regel habe ich eine Frist von zwei Jahren gesetzt: wenn du die nicht halten kannst, melde dich. Und dann teile Gründe mit oder wie auch immer.“

(ID005 - zuständige Stelle)

Die „Frist“, die in der Regel über den Bescheid kommuniziert wird, variiert je nach Gegenstand von sechs Monaten für den Start einer Anpassungsmaßnahme bis hin zu fünf Jahren für die Absolvierung der Maßnahme.

„Wir haben [...] immer eine Jahresfrist drin [im Bescheid], bis wann eine Maßnahme begonnen werden soll. Das gilt für uns, das ist sozusagen unsere Wiedervorlage, wenn man das so sagen kann. Also im Grunde fragen wir nach einem Jahr nach, wie der Sachstand ist, wenn die Person sich nicht zwischenzeitlich selber gemeldet hat. Wenn diese Frist abläuft, passiert aber nichts. Viele sagen dann: ja, der Bescheid ist

jetzt „abgelaufen“ - in Anführungszeichen - und bitten um Verlängerung. Und das wird dann auch verlängert.“ (ID012 – zuständige Stelle)

Wenn Antragstellende sich innerhalb der „Frist“ nicht zurückmelden, nehmen einige zuständige Stellen selbst wieder Kontakt zu den Antragstellenden auf. Dies scheitert jedoch teilweise, weil Adressen von Antragstellenden nicht mehr aktuell sind, bspw. wenn die Personen nicht mehr in Deutschland wohnhaft sind. In anderen Fällen würden zuständige Stellen Antragstellende durch erneute Kontaktaufnahme hingegen zur Wiederaufnahme des Anerkennungsprozesses gewinnen und mitunter *„wachrütteln. Die sagen dann: „Ach ja, da war ja was. Ich würde gerne weitermachen.“ (ID002 - zuständige Stelle)*

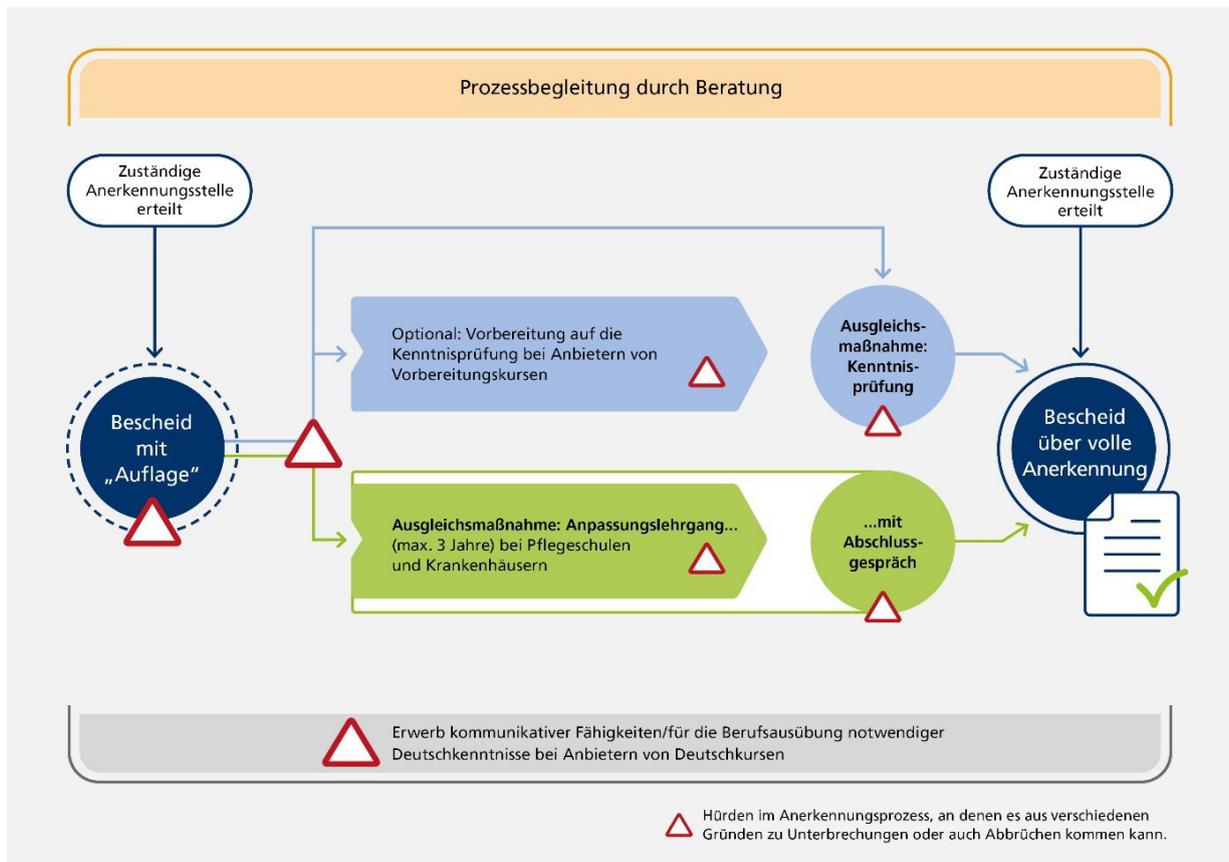
5 Anerkennungsvorhaben unter- oder abgebrochen – Blick auf Hürden im Prozess

Der Weg vom Bescheid mit „Auflage“ über eine Ausgleichsmaßnahme bis zur vollen Anerkennung ist nicht immer gleich. Wie einleitend beschrieben, unterscheidet er sich schon allein dadurch, dass Pflegekräfte mit Abschlüssen aus Drittstaaten laut Fachrecht die Wahl haben, ob sie die festgestellten wesentlichen Unterschiede durch die Teilnahme an einem Anpassungslehrgang mit abschließender Prüfung oder einer Kenntnisprüfung ausgleichen möchten. In der Publikation *„Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen in Heilberufen und dualen Berufen“ (Atanassov, u.a. 2022)* hat das BIBB-Anerkennungsmonitoring bereits ausführlich dargestellt, dass sich die Qualifizierungsmöglichkeiten und auch die daran beteiligten Akteure in der Pflege bundesweit unterscheiden. Im Folgenden spielen auch diese Aspekte eine Rolle; der Fokus liegt aber auf den Momenten im Anerkennungsprozess, in denen es aus unterschiedlichen Gründen zum Abbruch oder zu einer längeren Unterbrechung kommen kann. Die Situationsanalyse des Förderprogramms *„Integration durch Qualifizierung“* zur beruflichen Anerkennung von Pflegefachkräften mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation (Roser, u.a. 2021) zeigt u.a. auch Herausforderungen auf, die mit der „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme einhergehen können. Einige aus den hier abgeleiteten Handlungsempfehlungen zur Vermeidung von Abbrüchen oder langen Unterbrechungen (vgl. Kap. 5) decken sich mit jenen in den beiden o.g. Studien.

Grundlage der Erkenntnisse in diesem Kapitel sind die Interviews mit Beratungseinrichtungen und Pflegeschulen, die die Fachkräfte auf dem Weg zur Anerkennung oft engmaschig begleiten und unterstützen sowie die Interviews mit den Fachkräften selbst. Die benannten Hürden beziehen sich u.a. auf den Bescheid, das Finden

von passenden Ausgleichsmaßnahmen sowie die Anforderungen an Deutschkenntnisse der im Ausland qualifizierten Pflegekräfte (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Hürden im Prozess vom Bescheid mit „Auflage“ bis zur vollen Anerkennung



Quelle: Eigene Darstellung des BIBB-Anerkennungsmonitorings.

5.1 Der Weg in die Ausgleichsmaßnahme

Für einen Teil der im Ausland qualifizierten Pflegekräfte kommt ein Bescheid mit „Auflage“, eine Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren, nicht überraschend. Durch Austausch mit Beratungseinrichtungen, zuständigen Stellen oder auch dem sozialen Umfeld im Vorfeld der Antragstellung rechnen viele von ihnen bereits damit, nicht unmittelbar im Anschluss an die dokumentenbasierte Gleichwertigkeitsfeststellung die volle Anerkennung zu erhalten. Es gibt aber auch Personen, die sich mit diesem möglichen Ergebnis noch nicht auseinandergesetzt haben und für die ein Bescheid mit der Information, dass noch eine Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren ist, unerwartet kommt.

In diesem Abschnitt werden daher Hürden betrachtet, die **vor Beginn einer Ausgleichsmaßnahme** zum Abbruch oder einer Unterbrechung des Anerkennungsverhabens führen können. Der Bescheid mit „Auflage“ ist an diesem Zeitpunkt des Anerkennungsverfahrens der elementare Wegweiser für die im Ausland qualifizierten

Pflegekräfte, um die weiteren Schritte zur vollen Anerkennung zu kennen und deren Folgen abschätzen zu können.

5.1.1 Der Wegweiser zur Ausgleichsmaßnahme: Der Bescheid

Der Inhalt, der Aufbau und der Umfang von Bescheiden mit „Auflage“ unterscheiden sich zwischen Bundesländern und zum Teil auch zwischen den zuständigen Stellen innerhalb eines Bundeslands.¹⁹ Einige befragte Mitarbeitende von Beratungseinrichtungen berichten von Bescheiden, denen problemlos das Ergebnis der Gleichwertigkeitsfeststellung sowie die konkreten weiteren Möglichkeiten, eine Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren, entnommen werden können. Zum Teil enthalten Bescheide auch Kontaktdaten von Beratungseinrichtungen in der Region, was für die betroffenen Personen sehr hilfreich ist, um bei der Planung und Organisation von Ausgleichsmaßnahmen beraten und begleitet zu werden.

Gerade dann, wenn aber der Inhalt der Bescheide seitens der Antragstellenden nur schwer zu verstehen ist oder der Weg über eine Ausgleichsmaßnahme noch gar nicht bekannt war, kann Kontakt zu einer dort vermerkten Beratungseinrichtung (mit)entscheidend für die Frage sein, ob das Anerkennungsvorhaben (zügig) weitergeführt wird. Eine mittlerweile anerkannte Pflegefachkraft berichtet auf die Frage, ob sie nach dem Erhalt des Bescheids wusste, welche Schritte sie nun in Richtung voller Anerkennung gehen muss:

„Ich habe von [Behördenname] irgendwelche Unterlagen bekommen und ich weiß nicht, welche Unterlagen. Aber dort steht, dass ich zu [Name Beratungseinrichtung] gehen [kann]. [...] und danach hatten wir gesprochen. Und sie [= Beratungseinrichtung] hilft bei allen Prozessen. Und dann habe ich alle Unterlagen schon vorbereitet und danach haben wir noch [den] Lebenslauf zusammengeschrieben und Bewerbung geschickt. Und danach haben wir gewartet auf irgendein Krankenhaus, irgendeinen Platz, einen Anerkennungsplatz.“

(ID001 - Fachkraft)

Mit dem Anspruch der zuständigen Stellen an rechtssichere Formulierungen, geht einher, dass der Inhalt der Bescheide gerade für Personen, deren Muttersprache in der Regel nicht Deutsch ist, oft schwierig zu verstehen ist. Im schlechtesten Fall kann ein Bescheid mit „Auflage“ von der im Ausland qualifizierten Fachkraft auch als Ablehnung verstanden werden, da rein formal mit ihm der Antrag auf volle Anerkennung abgelehnt wird und diese nur mit Erfüllung der „Auflagen“ erreicht werden kann. Aus einem solchen Missverständnis

¹⁹ Vgl. auch Roser, u.a. 2. Auflage, Nürnberg 2021.

heraus kann es sogar zum Abbruch kommen, bevor überhaupt eine Beratung aufgesucht wird:

„(...) da steht ja immer erstmal eine Ablehnung drin, wenn es eine Teilanerkennung ist, weil das formal juristisch halt so ist. (...) manche Menschen lassen sich davon so enttäuschen, dass sie einfach nichts mehr machen, die fragen auch nicht mehr nach, sondern die sehen dann, Ablehnung, sagen, okay, das ist nichts, ich muss mir was anderes überlegen. Fragen niemanden mehr und dann ist das an der Stelle schon zu Ende.“ (ID005 - Beratung)

Zum Teil variieren die Bescheide auch, was deren Bezeichnung angeht: Geläufig ist bspw. neben dem Begriff „Feststellungsbescheid“ auch der Begriff „Defizitbescheid“. Zweitere Bezeichnung hebt statt der vorhandenen Fähigkeiten schon im Titel hervor, dass aus Sicht der zuständigen Stelle Defizite bestehen. Dies kann von den im Ausland qualifizierten Pflegekräften als Geringschätzung ihrer Fähigkeiten empfunden werden, was sich wiederum negativ auf die Motivation der Antragstellenden und somit auf den weiteren Verlauf des Anerkennungsvorhabens auswirken kann. Vor allem wenn Pflegekräfte nicht erwartet haben, dass noch Ausgleichsmaßnahmen notwendig sind, um die volle Anerkennung zu erhalten, ist Beratung elementar, um Enttäuschung zu überwinden und die Pflegekräfte zur Fortsetzung des Anerkennungsvorhabens zu motivieren.

„Was ich dazu sagen kann, was viel auffälliger ist, ist eben diese - ich nenne es mal in Anführungsstrichen "Kränkung" die dann auftaucht. [...] Wir haben ja sehr oft akademisch ausgebildete Personen die dann merken, nach vier Jahren Studium [...] passt nicht, du musst noch ganz viel lernen. Das ist eher etwas, was dann Aufklärungsarbeit braucht. Erläutern, wie kommt das zustande [...]. Und [...] wenn dann nochmal die Perspektive kommt, jetzt kommen noch weitere Monate Qualifizierung, schlechte Bezahlung, hohe Belastung, das ist dann schon für viele ein schwieriger Ausblick.“ (ID004 - Beratung)

Frustrierend ist es für Antragstellende besonders dann, wenn neben einem ausländischen Abschluss auch zusätzliche (oft jahrelange) Berufserfahrung vorliegt und dennoch nicht im ersten Schritt die volle Anerkennung festgestellt wird. Eine solche Entscheidung sollte daher möglichst transparent dargestellt werden. Antragstellende sollten einfach nachvollziehen können, aus welchen Gründen bestimmte von ihnen vorgelegte Nachweise (ob über Abschluss, Berufserfahrung oder Weiterbildung) nicht berücksichtigt werden konnten oder für den Ausgleich der wesentlichen Unterschiede nicht ausreichend waren.

Schließlich ist es wichtig, dass die wegweisenden Informationen im Bescheid auch den aktuellen Gegebenheiten vor Ort entsprechen. Aus einem Bundesland wurde berichtet, dass

in den Bescheiden zwar eine Liste von Pflegeschulen angegeben wird, an die man sich wenden kann, um die Ausgleichsmaßnahme durchzuführen. Allerdings bot zum Zeitpunkt der Befragung keine dieser Pflegeschulen eine solche Maßnahme für Personen an, die nicht selbst an der jeweiligen Einrichtung beschäftigt waren.

5.1.2 Der Realitätscheck: Angebot einer passenden Ausgleichsmaßnahme

Die gesetzlich vorgesehene Wahlfreiheit zwischen einer Kenntnisprüfung und einem Anpassungslehrgang zum Ausgleich der wesentlichen Unterschiede²⁰, ist in der Realität nicht immer gegeben: So sind bspw. nicht in jeder Region jederzeit entsprechende Angebote vorhanden. Auch wenn es grundsätzlich Angebote gibt, sind diese nicht immer in Einklang zu den im Bescheid geforderten Anforderungen zu bringen. Hinzu kommen individuelle Rahmenbedingungen (Berufstätigkeit, notwendige Kinderbetreuung etc.), die bei der Planung einer Ausgleichsmaßnahme berücksichtigt werden müssen. Das heißt: Nach Erhalt des Bescheids ist es in der Regel nicht unmittelbar ersichtlich, wie die beiden Wege zur vollen Anerkennung tatsächlich aussehen und welche Akteure dafür jeweils eingebunden werden müssen. Stattdessen ist der Gesamtaufwand – sowohl in zeitlicher als auch finanzieller Hinsicht – für die betroffenen Personen oft nur schwierig oder zunächst gar nicht einschätzbar. Auch dies erschwert die Wahlmöglichkeit. Erst nachdem entsprechende Einrichtungen gefunden und/oder Termine vereinbart sind, können Zeitrahmen, Kosten und Herausforderungen und damit der insgesamt einzuplanende Aufwand besser eingeschätzt werden.

In den Interviews wurden verschiedene Gründe beschrieben, die dazu führen können, dass den Anforderungen entsprechende Ausgleichsmaßnahmen gar nicht bzw. nur unter erheblichem Aufwand gefunden werden. Im Hinblick auf die **Kenntnisprüfung** wurden folgende Aspekte aufgeführt:

- Es gibt in einigen Regionen nicht ausreichend Termine für Kenntnisprüfungen und daher oft lange Wartezeiten.
- Die Kenntnisprüfung sowie die Vorbereitung darauf sind teilweise mit hohen Kosten verbunden.

Zu den benannten Gründen kommt hinzu, dass die Vorbereitungskurse auf die Kenntnisprüfung in einigen Fällen nicht belegt werden können, weil diese

- teilweise nicht berufsbegleitend angeboten werden, sowie
- teilweise nicht in räumlicher Nähe zum Wohnort der Antragstellenden zu finden sind.

²⁰ Vgl. § 40 Abs. 3 PflBG.

Nach Einschätzung der Interviewten, nehmen an der Kenntnisprüfung vor allem Personen teil, die über Personalvermittler oder Projekte in meistens homogenen Gruppen akquiriert und damit auch gemeinsam auf die Prüfung vorbereitet werden (teils schon im Herkunftsland). Auch für diese Antragstellende gibt es praktisch keine Wahl zwischen Anpassungslehrgang und Kenntnisprüfung. Für diese Gruppen stellen die genannten Herausforderungen allerdings seltener eine Hürde dar, da die für die Rekrutierung zuständige Einrichtung (bspw. Personaldienstleister) bereits im Vorfeld die Wege zur vollen Anerkennung organisieren; z.B. Prüfungstermine, Kooperationen mit Krankenhäusern sowie Deutschkurse (vgl. Atanassov, u.a. 2022). Die Kenntnisprüfung kann daher für diesen Personenkreis – gerade aufgrund der Möglichkeit der gemeinsamen kursförmigen Vorbereitung – zielführend sein.

Für Einzelpersonen, die sich um eine Ausgleichsmaßnahme bemühen, ist es dagegen in vielen Fällen schwieriger einen passenden Vorbereitungskurs zu finden. Ohne Vorbereitung ist die Gefahr wesentlich größer, die Kenntnisprüfung auch beim zweiten und damit letzten Versuch nicht zu bestehen. Danach kann keine Anerkennung mehr erfolgen.

„(...) es ist schon so, dass unter den Teilnehmenden die Horrorvorstellung existiert, zweimal durch die Kenntnisprüfung zu fliegen und dann gar nicht mehr in Deutschland die Anerkennung erhalten zu können. Und jeder kennt jemanden, dem das so passiert ist und jeder möchte diese Situation umgehen. Und das ist im Anpassungslehrgang viel weniger der Fall, weil so gesehen eigentlich vier Chancen existieren.“ (ID003 - Beratung)

Die im Zitat angesprochenen „vier Chancen“, die der Anpassungslehrgang bietet, erklären sich aus der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe²¹ wie folgt: Über das Bestehen des Anpassungslehrgangs entscheiden Fachprüfer/-innen in einem Abschlussgespräch. Wenn dabei festgestellt wird, dass der Anpassungslehrgang ohne Erfolg abgeschlossen wurde, kann er einmalig verlängert werden und mündet nach Verlängerung in ein erneutes Abschlussgespräch. Die gesamte Maßnahme darf noch einmal wiederholt werden, wenn das Gespräch auch beim zweiten Versuch nicht erfolgreich verläuft. Auch hier ist wieder eine einmalige Verlängerung möglich.

Einzelpersonen wird aus genannten Gründen vielfach ein **Anpassungslehrgang** als der in der Regel „sanftere“ (ID003 - Beratung) und erfolgversprechendere Weg nahegelegt. In der Praxis wird – seitens der durchführenden Einrichtungen – der Anpassungslehrgang oft schon dann verlängert, wenn sich abzeichnet, dass das Abschlussgespräch noch nicht erfolgreich

²¹ Vgl. § 44 PflAPrV.

absolviert werden kann. Auf diese Weise gelingt es in den meisten Fällen ein Nichtbestehen zu verhindern.

Als Vorteil des Anpassungslehrgangs wird darüber hinaus benannt, dass die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte (in der Regel) angeleitet den Krankenhausalltag und unterschiedliche Stationen kennenlernen und auf diese Weise wichtige Einblicke in das deutsche Gesundheitssystem erhalten. Sie sind in den meisten berichteten Fällen als Pflegehilfskräfte angestellt, erhalten dementsprechend ein Gehalt und werden bei ihrer Tätigkeit praktisch und in einigen Bundesländern auch theoretisch im Rahmen des Lehrgangs weitergebildet. Durch das Kennenlernen verschiedener Stationen (und ggf. auch Arbeitgebern) sowie die Einbindung in den Krankenhausalltag können die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte auch eine bessere Orientierung gewinnen, in welchem Bereich sie später tätig sein möchten. Zudem lernen sie den Arbeitsalltag als Pflegefachkraft in Deutschland kennen und machen so erste Schritte bei der Integration in den Arbeitsmarkt.

Allerdings werden für die Durchführung von Anpassungslehrgängen teilweise keine Krankenhäuser oder Pflegeschulen gefunden oder nur unter sehr hohem zeitlichem Aufwand. Als Gründe dafür werden benannt,

- dass die im Bescheid formulierte Maßnahme zu komplex und damit zu unattraktiv für Krankenhäuser sein kann, bspw. wenn zu viele Stationen in jeweils zu kurzer Zeit durchlaufen werden müssen,
- dass oft ein „*Mix aus Arbeitgebern*“ (ID002 - Beratung) benötigt wird, was die Umsetzung des Anpassungslehrgangs deutlich erschwert,
- dass es in einigen Regionen keine Krankenhäuser oder Pflegeschulen gibt, die Ausgleichsmaßnahmen umsetzen. Als Grund wird genannt, dass es sich finanziell für sie schlichtweg nicht lohne und daher der Anreiz fehle.

Wenn es sehr herausfordernd und zeitaufwändig ist, Arbeitgeber für die Umsetzung zu finden, hat dies in einigen Fällen zur Folge, dass die Anerkennungsinteressierten das Verfahren „auf Eis“ legen und weiterhin als Pflegehilfskräfte tätig bleiben. So kommen auch immer wieder Personen in die Beratung, die vor vielen Jahren bereits den Bescheid mit „Auflage“ erhalten, aber damals keine passende Ausgleichsmaßnahme gefunden haben und es nun nochmal versuchen möchten.

Zusätzlich wird von individuellen Konstellationen berichtet, die die Teilnahme an einer Ausgleichsmaßnahme verhindern können, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen:

- Viele im Ausland qualifizierte Pflegekräfte, die in Deutschland bereits auf Helferniveau berufstätig sind, haben dafür bestimmte Rahmenbedingungen ausgehandelt; arbeiten bspw. zwecks Vereinbarkeit von Beruf und Familie

ausschließlich in Frühschichten oder in Teilzeit. Wenn dann für einen Anpassungslehrgang ein Arbeitgeberwechsel notwendig wird, der auch mit anderen Rahmenbedingungen einhergeht (bspw. Schichtdienst, vorgeschriebene Nachtschichten), kann es zum Abbruch des Anerkennungsprojekts führen. Die Nachtschichten können auch Teil der im Bescheid formulierten Anforderungen sein.

- Es wird von Beratungseinrichtungen aus zwei Bundesländern von Fällen berichtet, in denen nicht (immer) die zuständige Stelle die wesentlichen Unterschiede feststellt, sondern eine Fachschule oder ein Krankenhaus diese Aufgabe – zum Teil auch auf Basis von Probearbeit und/oder Gesprächen – übernimmt. Laut Aussage der Interviewten funktioniert dieses Vorgehen in einem Bundesland sehr gut und ist dort daher im Interesse aller zielführend. Aus einem anderen Bundesland wird berichtet, dass in der Regel dafür noch zusätzliche Kosten anfallen sowie oft auch Zeit vergeht, bis die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte von der Einrichtung einen Termin für die Feststellung der wesentlichen Unterschiede erhalten.
- Gerade bei Geflüchteten, die nicht alle Unterlagen für den Dokumentenvergleich vorlegen können, kann es den Berichten zufolge auch dazu kommen, dass die Maximallänge eines Anpassungslehrgangs (drei Jahre) im Bescheid gefordert wird.²² Auch wenn in der Realität laut Beratungseinrichtungen die Krankenhäuser in solchen Fällen, in der Regel im Laufe der Durchführung den Lehrgang verkürzen, wirkt dieser lange Zeitraum im Bescheid abschreckend und kann zum Abbruch der Anerkennungsabsichten führen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit dem Bescheid mit „Auflage“ sehr oft viele offene Fragen für im Ausland qualifizierte Pflegekräfte einhergehen, die dazu führen können, dass sie ihr Anerkennungsprojekt noch vor Beginn der Ausgleichsmaßnahme „auf Eis legen“.

„Ja, also wir hatten in dem Kurs auch viele Personen, die den Antrag gestellt haben, die dann aber festgestellt haben, oh Gott, keine Ahnung, ich finde keine Pflegefachschule, die das mit mir macht, ich weiß nicht, wie ich da, was für einen Deutschkurs ich da noch belegen soll und ich weiß nicht, wie ich das alles hinkriegen soll, ich muss ja auch noch meinen Unterhalt verdienen. Und dann sozusagen das [=Anerkennungsprojekt] nicht weiterverfolgt haben.“ (ID005 - Beratung)

Daher ist eine umfassende Beratung im Vorfeld der Ausgleichsmaßnahme sinnvoll. Zum einen, um den Bescheid richtig zu verstehen, zum anderen, um individuell zu schauen,

²² Vgl. § 40, Abs.3 PflBG. Wenn für die Gleichwertigkeit erforderliche Unterlagen nicht vorgelegt werden können, ist ein gleichwertiger Kenntnisstand vorzuweisen. Der Nachweis kann entweder durch eine Kenntnisprüfung oder einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang erbracht werden.

welche Art der Ausgleichsmaßnahme und Umsetzung gewählt werden sollte. Zumal der einmal eingeschlagene Weg – Kenntnisprüfung oder Anpassungslehrgang – in der Regel nicht gewechselt werden kann (bspw. nach einer nicht bestandenen Kenntnisprüfung).

Lösungsansätze aus den Interviews: Motivation der Antragstellenden stärken durch nachvollziehbare Bescheide und passende Angebote

Bescheide sollten so einfach formuliert werden wie es die juristischen Vorgaben ermöglichen. Negativ besetzte Begriffe wie Defizitbescheid oder Ablehnung sollten möglichst vermieden werden, damit die Bescheide nicht als negative Entscheidung verstanden werden und so zum Abbruch des Anerkennungsvorhabens führen können. Aus Sicht von Beratungsstellen sollten „gute“ Bescheide maximale Transparenz über das Ergebnis der Gleichwertigkeitsfeststellung bieten, damit die Entscheidung für die im Ausland qualifizierte Pflegekraft nachvollziehbar ist. Ablesbar sollte sein, welche Unterlagen vorgelegt und inwieweit sie berücksichtigt werden konnten oder aus welchen Gründen auch nicht.

Die im Bescheid geforderten Ausgleichsmaßnahmen sollten in der Region bzw. dem Bundesland unbedingt auch umsetzbar sein. Dafür braucht es passende Angebote. Eine Beratung zu den im Bescheid formulierten „Auflagen“ und den Möglichkeiten diese umzusetzen sowie zu den damit einhergehenden Herausforderungen wird von verschiedenen Seiten als elementar beschrieben. Auf passende Beratungsmöglichkeiten sollte im Bescheid hingewiesen werden.

5.2 In der Ausgleichsmaßnahme

In diesem Abschnitt werden Hürden betrachtet, die **in der Ausgleichsmaßnahme** zum Abbruch oder einer Unterbrechung des Anerkennungsvorhabens führen können. In den Interviews wurde vor allem zum Anpassungslehrgang, weniger über die Kenntnisprüfung, berichtet.

5.2.1 Der Anpassungslehrgang

Die Ausgestaltung des Anpassungslehrgangs erfolgt bundesweit nicht einheitlich und unterscheidet sich letztendlich auch hinsichtlich der durchführenden Praxiseinrichtungen.

- In einigen Bundesländern werden die Anpassungslehrgänge **weitestgehend standardisiert** durchgeführt. Aus einem Bundesland wird berichtet, dass sowohl die Dauer insgesamt als auch die Stationen in den Krankenhäusern für alle Teilnehmenden identisch vorgesehen sind. Nach der Hälfte des Lehrgangs wird von der Praxiseinrichtung standardmäßig die zuständige Stelle darüber informiert, ob eine Verlängerung des Anpassungslehrgangs notwendig ist. Auch das

Abschlussgespräch, für dessen Durchführung bevorzugt staatliche Schulen zuständig sind, wird relativ einheitlich umgesetzt.

- In anderen Bundesländern werden die Anpassungslehrgänge von **theoretischem Unterricht in einer Pflegeschule begleitet** bzw. müssen begleitet werden, da nur auf diese Weise ein Ausgleich der wesentlichen Unterschiede von der zuständigen Stelle akzeptiert werden.
- Es wird auch von Anpassungslehrgängen berichtet, die von den Praxiseinrichtungen **sehr individuell ausgestaltet und umgesetzt werden**. Dies gilt sowohl für die Einbindung von theoretischem Unterricht (der nicht immer stattfindet), als auch für die abschließende Prüfung über den Inhalt des Anpassungslehrgangs.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Anpassungslehrgänge selbst stellt jedoch keine zentrale Hürde dar, wenn die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte erst einmal einen passenden Anpassungslehrgang gefunden und begonnen haben. Trotz der Unterschiede bei der Umsetzung des Anpassungslehrgangs kommen Abbrüche bzw. Unterbrechungen während eines laufenden Anpassungslehrgangs laut den Interviews eher selten vor. Allerdings erhöht die unterschiedliche Ausgestaltung die Gefahr eines Abbruchs im Vorfeld des Anpassungslehrgangs, da der genaue Weg zur Anerkennung im jeweiligen Bundesland und die damit verbundenen Herausforderungen oft zunächst unklar bleiben.

Dennoch werden auch Umstände und Situationen aufgeführt, die während des Anpassungslehrgangs dazu führen können, dass dieser vor Erreichen der vollen Anerkennung vorübergehend oder dauerhaft beendet wird. Hierbei werden vor allem eine Vielzahl von persönlichen Gründen aufgeführt, wie Schwangerschaft, Kinderbetreuung, Wohnortwechsel bzw. auch Rückkehr ins Herkunftsland²³, Krankheit, Einsamkeit und schlechte Lebensbedingungen bspw. in Bezug auf desolates Wohnen. Daneben werden unzureichende Deutschkenntnisse (vgl. Abschnitt 5.3) und die folgenden Fälle benannt, die mindestens zu Unterbrechungen, aber auch zum Abbruch des Anerkennungsvorhabens führen können:

- Pflegekräfte werden teilweise während des Anpassungslehrgangs anders eingesetzt, als es für die Erfüllung der „Auflage“ erforderlich ist. Das Ziel der Anerkennung gerät in diesen Fällen bei den Arbeitgebern (und in Folge zum Teil auch bei den Pflegekräften) aus dem Fokus. Die Pflegekräfte wechseln dann nicht mehr, wie im

²³ Auch aufgrund von Visaverfahren und -voraussetzungen kann es zu Abbrüchen von Anerkennungsvorhaben kommen. Bspw. dann, wenn die Pflegekräfte aus dem Ausland akquiriert werden und es nicht in der vorgesehenen Zeit schaffen, die Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren und die notwendigen Deutschkenntnisse zu erlangen. Da die im Rahmen der Studie interviewten Beratungseinrichtungen vor allem Einzelpersonen beraten, die sich größtenteils schon länger in Deutschland aufhalten, spielten aufenthaltsrechtliche Gründe hier nur eine untergeordnete Rolle.

Bescheid verlangt, die Stationen, was aber zum Ausgleich der wesentlichen Unterschiede zwingend notwendig ist.

- Die Teams in den Krankenhäusern und die damit verbundene Qualität der Zusammenarbeit und Unterstützung für die Pflegekräfte wirken sich stark darauf aus, ob ein Anpassungslehrgang erfolgreich zu Ende geführt wird oder nicht. Personalmangel und damit verbundener hoher Arbeitsdruck sind ebenfalls Gründe, die zum Abbruch des Anpassungslehrgangs führen kann.
- Es gibt Pflegekräfte, die während der Ausgleichsmaßnahme feststellen, dass der Verantwortungsbereich der Pflegefachpersonen in Deutschland geringer ist als im Herkunftsland. Auch daraus kann Unzufriedenheit resultieren, die in einigen Fällen zu Abbrüchen des Anerkennungsvorhabens im laufenden Anpassungslehrgang führen kann.

5.2.2 Das Abschlussgespräch am Ende des Anpassungslehrgangs

Der Anpassungslehrgang schließt mit einer Prüfung über die vermittelten Kompetenzen in Form eines Abschlussgespräches ab. Es wird – wie der Anpassungslehrgang selbst – überwiegend als unproblematisch beschrieben. Für das Gespräch gibt es keine festgelegten Vorgaben und es wird daher unterschiedlich umgesetzt. Die Ausgestaltung reicht von einem kurzen Feedback-Gespräch über eine Praxisanleitung inklusive praktischer Fragen bis hin zu einer mündlichen und praktischen Prüfung. In manchen Fällen würden die Pflegekräfte nach Aussage einer befragten Person auch nur „durchgewunken“ (ID010 - Beratung), wenn das Krankenhaus zufrieden mit den Kenntnissen der im Ausland qualifizierten Pflegekraft ist. Die fehlenden Vorgaben hinsichtlich des Abschlussgesprächs werden teilweise auch kritisch gesehen, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

„Also im Zweifel, also ich sag mal jetzt einfach, wenn man ganz böswillig ist, unterstellt man: Die laufen jetzt sechs Monate als billige Arbeitskräfte mit, die Klinik sagt: „Es ist alles schön.“ Und am Ende müssten sie nur mal eben eine halbe Stunde Gespräch überstehen. Und ob sie dann tatsächlich was gelernt haben, oder nicht, ist jetzt erstmal zweitens, ne?“ (ID008 - Beratung)

Der Anpassungslehrgang wird eher selten nicht bestanden. Für die Fälle in denen es doch vorkommt, wird bspw. eine mangelnde Kommunikation in Form von Zwischengesprächen zwischen den Praxiseinrichtungen und der im Drittstaat qualifizierten Pflegekraft während des Anpassungslehrgangs benannt. Zudem können unzureichende Deutschkenntnisse dazu führen, dass das Abschlussgespräch nicht bestanden wird. In diesen Fällen bleibt es am Ende häufig unklar, ob fehlende fachlichen Kompetenzen der Grund waren oder ob es mehr am sprachlichen Verständnis und Ausdruck lag (vgl. Kap. 5. 3). Nach erstmaligem

Nichtbestehen eines Anpassungslehrgangs, würde oftmals eine zeitliche Lücke entstehen und die betreffende Person als Hilfskraft weiterarbeiten.

5.2.3 Die Kenntnisprüfung und Vorbereitungskurse

Auf die Kenntnisprüfung können sich die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte eigenständig oder in Vorbereitungskursen unterschiedlicher Intensität vorbereiten. Auch wenn die Vorbereitungskurse kein direkter Teil der Ausgleichsmaßnahme und optional sind, werden sie hier berücksichtigt. Die Vorgaben zur Durchführung der Kenntnisprüfung orientieren sich an den Inhalten der staatlichen Abschlussprüfung (vgl. Atanassov, u.a. 2022). Dies ermöglicht es, Personen in (homogenen) Gruppen auf die Kenntnisprüfung vorzubereiten.²⁴ Es wird jedoch zum Teil kritisiert, dass die Kenntnisprüfung sowie die Vorbereitungskurse die Pflegekräfte nur bedingt auf den Berufsalltag in Deutschland vorbereiten:

„(...) wenn ich dann einen Vorbereitungskurs mache auf die Kenntnisprüfung, muss ich auch auf die Kenntnisse abzielen, die dort in der mündlichen Prüfung abgefragt werden. Und dann ist aber die Frage: Ist denn das das Wissen, was sie faktisch eigentlich brauchen, wenn sie hier hinkommen?“

(ID002 – Pflegeschule)

Herausfordernd ist es laut Interviews zudem in Vollzeit als Hilfskraft zu arbeiten, die Kosten für den Vorbereitungskurs selbst zu tragen, Deutsch zu lernen und zusätzlich an einem Vorbereitungskurs teilzunehmen und für diesen vom Arbeitgeber freigestellt zu werden. Zudem ist die Kenntnisprüfung teuer und einen Termin zu erhalten, kann – je nach Region – lange dauern. Für die Durchführung des praktischen Teils der Kenntnisprüfung braucht man in vielen Fällen einen Praktikumsplatz, für den ggf. ebenfalls Krankenhäuser gefunden werden müssen.

Lösungsansätze aus den Interviews: Anpassungslehrgänge verbessern durch gut etablierte Gesprächskultur und Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Auch wenn die Gefahr eines Abbruchs des Anerkennungsvorhabens im Anpassungslehrgang nicht mehr so hoch ist wie davor, sieht die Praxis

Optimierungspotenzial: Ein Nichtbestehen des Anpassungslehrgangs kann vermieden werden, wenn Praxiseinrichtungen der Behörde frühzeitig eine Rückmeldung geben, wenn eine Verlängerung der Maßnahme sinnvoll ist. So kann häufig vermieden werden, dass ein Abschlussgespräch negativ verläuft.

²⁴ Der Arbeitsbereich 2.6 (Pflegeberufe, Geschäftsstelle der Fachkommission nach dem Pflegeberufegesetz) des Bundesinstituts für Berufsbildung hat einen Forschungsauftrag für die Entwicklung eines standardisierten Vorbereitungskurses auf die Kenntnisprüfung nach § 45 PflAPrV vergeben.

Als elementar wird erachtet, dass das Ziel des Anpassungslehrgangs – die volle Anerkennung – trotz Fachkräftemangel auf den Stationen nicht aus dem Fokus gerät. Auch dazu wird als Wunsch geäußert, dass sich die Gesprächskultur in den Praxiseinrichtungen bessern und diese standardisiert werden sollte. Regelmäßig stattfindende Feedbackgespräche mit den Pflegefachkräften während des Anpassungslehrgangs werden dabei vorgeschlagen: Ein Erst-, ein Zweit- und ein Abschlussgespräch. Hierdurch kann frühzeitig Transparenz über den bisherigen und weiteren Verlauf des Anpassungslehrgangs hergestellt werden. Daneben sollten Arbeitgeber durch entsprechende Planung sicherstellen, dass auch die Teilnahme der im Ausland qualifizierten Pflegekräfte am Theorieunterricht bzw. am Vorbereitungskurs auf die Kenntnisprüfung möglich ist und sie nicht jederzeit für die Arbeit auf der Station zur Verfügung stünden – ähnlich wie das bei Auszubildenden der Fall sei. Insgesamt sollten Arbeitgeber das Anerkennungsvorhaben verlässlich unterstützen und begleiten. Um dies sicherzustellen, nimmt eine interviewte Pflegeschule nur solche Pflegekräfte in den theoretischen Kurs auf, deren Arbeitgeber bereit sind, Verantwortung für den Praxiseinsatz zu übernehmen. Durch diese enge Einbindung der Arbeitgeber können Abbrüche vermieden werden.

Außerdem könnten regelmäßige Arbeitszeiten während des Anpassungslehrgangs oder Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung dazu beitragen, dass auch Personen mit familiären Verpflichtungen die Teilnahme daran möglich werde.

5.3 Erwerb ausreichender (Fach-)Deutschkenntnisse

Ausreichende deutsche (Fach-)Sprachkenntnisse sind von großer Bedeutung, um als Fachkraft in der Pflege in Deutschland tätig zu sein. Denn das Berufsbild ist kommunikationsintensiv: Neben dem direkten Austausch mit Kolleginnen und Kollegen, Patientinnen und Patienten sowie deren Angehörigen, gehören bspw. auch Telefonate und das Schreiben von Berichten zur alltäglichen Arbeit einer Pflegefachkraft.

Doch auch wenn erst für die Berufszulassung die benötigten Deutschsprachkenntnisse vorgewiesen werden müssen (vgl. Kap. 1.2), werden bereits für die Ausgleichsmaßnahme ausreichende Deutschkenntnisse als wichtig erachtet. So wird teilweise zur Anmeldung für die Kenntnisprüfung als auch für einen Anpassungslehrgang bereits das Sprachniveau B2 verlangt. In Bezug auf den Anpassungslehrgang wird das Vorgehen zum einen damit begründet, dass die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte ansonsten der Arbeit auf der Station sprachlich nicht gewachsen sind und auch dem theoretischen Unterricht schlecht folgen können. Zum anderen muss das Sprachniveau sowieso spätestens bei der Erteilung der Berufszulassung – und somit nach Beendigung des Anpassungslehrgangs – vorliegen. Der Erwerb der notwendigen Sprachkenntnisse ist aber herausfordernd – darüber sind sich

alle Befragten einig – besonders wenn dieser neben einer Vollzeittätigkeit stattfinden muss. Für diese Personen ist der Zugang zu passenden Sprachkursen zum einen erschwert, da diese häufig nicht berufsbegleitend angeboten werden. Zum anderen sind sie teilweise auch mit hohen Kosten verbunden, die aufgrund des vorhandenen Einkommens nicht von Förderprogrammen o.ä. übernommen werden können (vgl. Kap. 6). Die Dauer der Anpassungslehrgänge wird zudem als relativ kurz wahrgenommen, um in diesem Zeitraum neben den fachlichen Kompetenzen auch ausreichende Deutschkenntnisse zu erwerben. So sagt eine Interviewte:

„[...] die Sprachkompetenz, die die Teilnehmer mitbringen, reicht meiner Meinung nach nicht aus, dass sie nach sechs Monaten eine Fachkraft sind.“

(ID002 - Pflegeschule)

Spätestens für die Berufszulassung müssen die Deutschkenntnisse auf dem Niveau B2 nachgewiesen werden. In manchen Fällen wird das Zertifikat von den zuständigen Stellen nicht akzeptiert, wenn es älter als drei Jahre ist. Dies wird von Befragten kritisch gesehen, da sich viele im Ausland qualifizierte Pflegekräfte lange auf den Anerkennungsprozess vorbereiten und mit dem Erwerb der Sprache starten. Allerdings kommt es auch vor, dass Personen zwar B2 Zertifikate haben, die sprachliche Kompetenz aber nicht für die im Pflegealltag notwendige Kommunikation ausreicht:

„Manche scheitern auch an der Kommunikation, sie haben zwar auf dem Papier B2, aber man kann sich überhaupt nicht mit ihnen unterhalten. Das sind so Gründe dann fürs Scheitern am Ende.“ (ID003 - Pflegeschule)

Die Notwendigkeit von ausreichenden Sprachkenntnissen, inklusive Fachsprachkenntnissen wird in allen Interviews betont. Fehlen diese Kompetenzen, kann dies zum Abbruch oder einer Unterbrechung des Anpassungslehrgangs führen. Im Fall, dass dieser trotzdem abgeschlossen werden kann, können mangelnde (Fach-) Sprachkenntnisse aber später auch dazu führen, dass die Pflegefachkräfte von ihrem Arbeitgeber oder von den Kollegen bzw. Kolleginnen nicht als vollwertige Fachkraft akzeptiert werden. Ohne stabile kommunikative Kompetenz kann es passieren, dass die Personen – trotz voller Anerkennung – eher mit Hilfstätigkeiten betraut werden. Denn von einer nicht ausreichenden Sprachkompetenz wird häufig ein Rückschluss auf die fachliche Kompetenz gezogen:

„Also wen man sprachlich für wenig kompetent hält, den hält man auch fachlich für wenig kompetent. Und das merken die Kräfte dann auch, die werden auch da tatsächlich eben anders eingesetzt. Das ist jetzt etwas, was ganz am Ende des Anerkennungsprozesses steht, aber was auch nochmal eine Bedeutung hat, was auch am Ende dazu führen kann, dass die Menschen wieder ausreisen, weil sie nicht

als Fachkraft ankommen, weil sie nicht in ihrer Kompetenz wahrgenommen werden.“
(ID005 - Beratung)

Es kann sogar dazu kommen, dass Arbeitsverträge – im Anerkennungsprozess oder auch danach – von Arbeitgebern gekündigt werden, wenn die Sprachkompetenz nicht ausreicht.

Um diesen Fällen vorzubeugen, kann es ein Vorteil sein, das Niveau B2 schon vor Beginn der Ausgleichsmaßnahme zu erreichen. So wird im Ausland qualifizierten Pflegekräften teilweise geraten, erst ihre Deutschkenntnisse zu verbessern bevor sie mit einer Ausgleichsmaßnahme beginnen.

Lösungsansätze aus den Interviews: Spracherwerb über den gesamten Anerkennungsprozesses mitdenken

Allgemein wird in der integrierten Sprachförderung während eines Anpassungslehrgangs aber auch bei der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung ein wichtiger Beitrag zum Erwerb von ausreichenden Deutschkenntnissen gesehen. So gibt es Angebote mit inbegriffenem Deutsch-Coaching. In diesem wird bspw. durch eine Sprachstanderhebung vor Beginn des Anpassungslehrgangs geprüft, ob die möglichen Teilnehmenden B2 Sprachniveau haben. Zudem wird auch während der Maßnahme geschaut, ob es sprachliche Herausforderungen – bspw. bei der Dokumentation oder der Dienstübergabe – gibt. Als gewinnbringend wird auch der gemeinsame Unterricht das so genannte Teamteaching von einer/einem Fach- und einer/einem Deutschlehrer/-in beschrieben. Das Förderprogramm IQ hat bisher einige solcher Anpassungslehrgänge projektförmig gefördert. Allerdings wurde in einem Interview berichtet, dass es ein integriertes Fach- und Sprachlernen in der kommenden Förderphase nicht mehr geben wird. Ansonsten sei es bisher leider so, dass es wenig betriebsinterne Sprachförderung gebe und diese sehr vom Arbeitgeber abhängen.

Es wird der Wunsch geäußert, dass Arbeitgeber die Fachkräfte bei ihrem Spracherwerb mehr unterstützen, indem diese den Fachkräften neben dem Anpassungslehrgang einen kostenfreien Sprachkurs zur Verfügung stellen.

5.4 Zusammenfassung der Gründe für Abbrüche bzw. lange Unterbrechungen

Die Gründe für eine lange Unterbrechung oder sogar einen Abbruch des Anerkennungsprozesses nach einem Bescheid mit „Auflage“ sind vielfältig und spielen besonders an bestimmten Zeitpunkten des Anerkennungsprozesses eine Rolle (vgl. Tabelle 1). Sie sind auch abhängig vom Angebot der Ausgleichsmaßnahmen in den unterschiedlichen Bundesländern oder Regionen (vgl. 5.1.2). Darüber hinaus werden seitens der Interviewten auch immer wieder ganz individuelle Gründe benannt, die zu jedem

Zeitpunkt des Verfahrens dazu führen können, dass das Anerkennungsvorhaben – zumindest auf absehbare Zeit – nicht weiterverfolgt wird (vgl. 5.2.1).

Ganz besonders können nicht ausreichende Deutschkenntnisse bzw. für die Berufsausübung notwendige kommunikative Fähigkeiten an allen Stellen des Prozesses dazu führen, dass das Ziel der Anerkennung nicht weiterverfolgt wird (vgl. 4.3).

Eine bedeutende Hürde stellt der Weg vom Bescheid in die Ausgleichsmaßnahme dar. Die Gefahr, dass schon vor dem Beginn einer Ausgleichsmaßnahme das Anerkennungsvorhaben (vorläufig oder langfristig) „auf Eis gelegt“ wird, ist besonders hoch. Es kann daran liegen, dass mit dem Ergebnis einer „Auflage“ nicht gerechnet wurde und den Antragstellenden der Weg zur vollen Anerkennung zu herausfordernd erscheint. In einigen Fällen findet sich keine entsprechende Maßnahme oder die Teilnahme ist mit zu viel Ungewissheit über die weiteren Schritte – auch hinsichtlich einzuplanender Kosten – für die Pflegekräfte verbunden. Viele im Ausland qualifizierte Pflegekräfte sind bereits als Hilfskräfte in unterschiedlichen Einrichtungen beschäftigt und entscheiden sich gegen das Anerkennungsvorhaben und für die Fortführung der bisherigen Tätigkeit in den bereits bekannten Strukturen und unter den bereits vereinbarten zu den Lebensumständen passenden Bedingungen.

Wenn die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte aber einmal mit der Ausgleichsmaßnahme begonnen haben, wird die Gefahr einer Unterbrechung oder gar eines Abbruchs geringer eingeschätzt – unabhängig davon, wie die Maßnahme konkret ausgestaltet ist.

Tabelle 1: Gründe für ein Unter- oder Abbrechen des Anerkennungsvorhabens sowie deren Wirkzeitpunkt im Prozess.

Gründe für ein Unter- oder Abbrechen des Anerkennungsvorhabens...	...und deren Wirkzeitpunkt im Anerkennungsprozess
<p>Der Bescheid wird nicht oder nicht ausreichend verstanden, so dass entweder unklar ist, was zu tun ist oder der Inhalt sogar als Ablehnung verstanden wird.</p> <p>Ausgleichsmaßnahme wird als zu kompliziert, langwierig und teuer empfunden.</p> <p>Unverständnis (Kränkung) darüber, dass trotz Abschluss und z.T. langjähriger Berufserfahrung noch Ausgleichsmaßnahme nötig ist.</p> <p>Es wird kein Anbieter gefunden, bei dem Anpassungslehrgang / der Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung absolviert werden kann. Gründe dafür können sein, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> • es keine entsprechenden Anbieter in der Region gibt oder deren Erreichbarkeit nicht gegeben ist. • das Wissen sowie die sprachliche Kompetenz fehlen, um eine entsprechende Bewerbung zu schreiben. • die im Bescheid geforderten Inhalte für den Ausgleich wesentlicher Unterschiede zu komplex sind (bspw. müssen zum Ausgleich mehrere Anbieter/ Arbeitgeber gewonnen werden). <p>Für den praktischen Teil der Kenntnisprüfung müssen z.T. Krankenhäuser gefunden werden, die Praktikumsplätze anbieten. Für Antragstellende, die nicht schon im Krankenhaus tätig sind, ist der Zugang oft besonders schwierig oder auch gar nicht möglich.</p> <p>Teilweise ist eine Finanzierung nicht möglich. Sowohl Deutschkurse als auch die Kenntnisprüfung sowie Vorbereitungskurse darauf können zu teuer sein.</p> <p>Die geforderten Deutschkenntnisse sind noch nicht vorhanden, um für eine Ausgleichsmaßnahme zugelassen zu werden.</p> <p>Unvereinbarkeit von Familie und Ausgleichsmaßnahme (z.B. wegen geforderter Schicht- oder Nachtdienste).</p>	<p>Erhalt des Bescheids mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme</p> <p>In der Regel nach Erhalt eines Bescheids mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme (in Beratung)</p>
<p>Unzufriedenheit bzw. Überforderung im Anpassungslehrgang</p> <ul style="list-style-type: none"> • da oft sehr viel von den Personen im Anpassungslehrgang verlangt werde: Vollzeit-Berufstätigkeit, Deutschlernen nebenbei sowie Vorbereitung auf Abschlussgespräch, verbunden mit zum Teil langen Anfahrtswegen. • da aufgrund des hohen Personalmangels in vielen Krankenhäusern unter enormem Druck gearbeitet werde, worunter die Teamdynamik leide und Unterstützung fehle. <p>Unzufriedenheit mit Referenzberuf bzw. den mit ihm verbundenen Tätigkeiten</p> <p>Seitens der Arbeitgeber kann das Ziel der Anerkennung aus dem Fokus geraten, wenn Personen in Anerkennung in Stationen unentbehrlich werden und in Folge anders eingesetzt werden als im Bescheid gefordert wird.</p> <p>Das Abschlussgespräch kann nicht bestanden werden.</p> <p>Die Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung wird als durchaus herausfordernd dargestellt. Insbesondere in Kombination mit weiteren Verpflichtungen: Berufstätigkeit, familiären Verpflichtungen, Deutschkurs, Fahrtstrecken.</p> <p>Die Kenntnisprüfung wird als herausfordernder als der Anpassungslehrgang wahrgenommen.</p> <p>Nicht-Bestehen der Kenntnisprüfung und damit verbundene Angst vor dem letzten Versuch.</p>	<p>Im Anpassungslehrgang</p> <p>Abschlussgespräch am Ende des Anpassungslehrgangs</p> <p>Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung</p> <p>Kenntnisprüfung</p>
<p>(Fach-) Deutschkenntnisse und entsprechende kommunikative Fähigkeiten sind elementar. Nicht ausreichende nachgewiesene Deutschkenntnisse oder auch fehlende kommunikative Fähigkeiten auf Deutsch (z.T. trotz des Vorliegens eines entsprechenden Nachweises)</p> <p>Weitere persönliche Gründe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eigene Krankheit oder die von Familienmitgliedern • Schwangerschaft, Kinderbetreuung • Wenn ein hoher Bedarf an „Betreuung und Begleitung“ besteht und dieser nicht gedeckt werden kann. • Schlechte Lebensbedingungen bspw. durch desolates Wohnen oder Einsamkeit können dazu führen, dass das Anerkennungsvorhaben abgebrochen wird. 	

Quelle: Ergebnisse aus den Interviews. Eigene Darstellung des BIBB-Anerkennungsmonitorings.

6 Fazit und Handlungsoptionen

Bis zu dem Zeitpunkt, an dem im Ausland qualifizierte Pflegekräfte, einen Bescheid mit „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme erhalten, haben sie in der Regel bereits Zeit und Geld in das Anerkennungsverfahren investiert. Mit einem solchen Bescheid haben sie eine realistische Möglichkeit, eine volle Anerkennung zu erhalten, wenn sie die Ausgleichsmaßnahme erfolgreich absolvieren. Nur dann können sie ihrer Qualifikation entsprechend tätig werden und auch als Pflegefachkraft bezahlt werden. Leider – das ist ein Ergebnis der Studie – steigen aber zu diesem Zeitpunkt eine beachtliche Anzahl an Pflegekräften aus dem Verfahren aus oder lassen es zumindest auf unbestimmte Zeit ruhen. Dies ist nicht nur auf individueller, sondern auch auf gesellschaftlicher Ebene ein Problem. Denn so gehen dem deutschen Arbeitsmarkt dringend benötigte Pflegefachkräfte verloren, die teilweise sogar bereits in Deutschland ansässig sind.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass zwar auch individuelle Gründe zu langen Unterbrechungen oder Abbrüchen beitragen, aber auch systemische Ursachen dazu führen können. Absolvieren die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte die Ausgleichsmaßnahme nicht, können sie nicht als Pflegefachkräfte arbeiten – und somit ihren erlernten Beruf in Deutschland nicht ausüben. Dem Gesundheitssystem stehen sie – das legen die Interviews nahe – zwar oft weiterhin zur Verfügung, allerdings unterhalb der eigenen Qualifikation: auf Helferniveau.

Um diese Personen nachhaltig als Pflegefachkräfte zu gewinnen, ist es elementar, ihnen einen begehbaren Weg über die Ausgleichsmaßnahme zur vollen Anerkennung zu ermöglichen. Folgende Handlungsoptionen ergeben sich aus der Studie:

Ausreichende Angebote sicherstellen und Arbeitgeber einbinden

Da es nicht den einen klar strukturierten Weg über die Ausgleichsmaßnahme zur Anerkennung gibt, sind ausreichende, flächendeckende und kurzfristig nutzbare Qualifizierungsangebote sowie ausreichende Termine für das Ablegen der Kenntnisprüfung, unverzichtbar, wenn Unterbrechungen oder Abbrüche des Anerkennungsverfahrens vermieden werden sollen. Für erfolgreiche Anpassungslehrgänge aber auch Vorbereitungsmöglichkeiten auf die Kenntnisprüfung werden Einrichtungen (bspw. Krankenhäuser und Pflegeschulen) gebraucht und müssen gewonnen werden.

Zudem müssen Arbeitgeber – trotz oder gerade aufgrund des großen Fachkräftemangels in den meisten Einrichtungen – dafür sensibilisiert werden, dass das nachhaltige Ziel der Anerkennung in der Ausgleichsmaßnahme im Vordergrund steht; und nicht die kurzfristige Kompensation von fehlendem Personal. Akzeptiert werden müsste auch auf allen Ebenen

der Krankenhäuser, dass sich Personen in Anerkennung – ähnlich wie Auszubildende – an bestimmten Tagen in Theorieunterricht oder anderen außerstationären Weiterbildungen befinden. Während eines Anpassungslehrgangs sollten standardmäßig Zwischengespräche mit den Personen in Anerkennung umgesetzt werden, um auf diese Weise das Gelingen des Lehrgangs sicherzustellen.

Zudem sollten mehr Angebote geschaffen werden, die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen und Abbrüchen (gerade von Frauen) entgegenwirken. Darunter fallen vor allem Teilzeitangebote, der Einbezug von digitalen Elementen; aber auch mögliche individuelle Lösungen mit Blick auf Schicht- und Nachtdienste.

(Fach-) Spracherwerb mitdenken

Der Erwerb von ausreichenden (Fach-)Sprachkenntnissen und damit zusammenhängende kommunikative Fähigkeiten, die gerade für die Pflege besonders wichtig sind, werden von nahezu allen Interviewten als besonders herausfordernd benannt. Antragstellende benötigen Zeit, die geforderten Sprachkenntnisse zu erwerben. Der Besuch von Deutschkursen neben einer Vollzeitbeschäftigung und ggf. noch familiären Verpflichtungen können zu Stress, Frustration und letztlich zum Abbruch des Anerkennungsvorhabens führen. Daher gilt es auch in Hinblick auf den Spracherwerb, abgestimmte Angebote bereitzustellen, so dass es statt zur Überforderung zu einem kontinuierlichen Wissensaufbau sowohl auf fachlicher als auch sprachlicher Ebene kommen kann. Mit der berufsintegrierten Ausgleichsmaßnahme INGA Pflege greift das Deutsche Kompetenzzentrum für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen (DKF) im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) dieses Anliegen bereits auf, indem die Maßnahme ein integriertes Sprachtraining beinhaltet.²⁵ Darüber hinaus sollten Arbeitgeber dafür sensibilisiert werden, ihre Mitarbeitenden für Deutschkurse freizustellen. Zudem ist der Ausbau von (zusätzlicher) tätigkeitsbegleitender Sprachförderung erstrebenswert. Hier sollten Arbeitgeber Angebote schaffen, um die (fach-)sprachlichen Kompetenzen ihrer Mitarbeitenden – auch nach Erwerb der Anerkennung – zu unterstützen.

Bescheide verständlich als Wegweiser in die Ausgleichsmaßnahme gestalten

Die Bescheide mit der „Auflage“ sind die entscheidenden Wegweiser in die Ausgleichsmaßnahme. Sie sollten daher

1. so einfach verfasst sein, wie es die juristischen Vorgaben ermöglichen, um damit Missverständnisse auszuschließen (bspw., dass der Bescheid als Ablehnung verstanden wird). Sollte dies aufgrund der Anforderungen an rechtssichere Formulierungen in den

²⁵ Für weitere Informationen zu INGA-Pflege siehe: <https://dkf-kda.de/inga-pflege/> (Abgerufen: 24.4.2023).

Bescheiden nicht möglich sein, könnten Zusatzinformationen dem Bescheid beigelegt werden.

2. transparent darlegen, welche belegten Berufsqualifikationen bei der Gleichwertigkeitsfeststellung berücksichtigt werden konnten und welche nicht. Dies sollte begründet werden.
3. die verschiedenen Optionen eine Ausgleichsmaßnahme zu absolvieren nachvollziehbar aufzeigen.
4. nur Kontakte von solchen Einrichtungen (bspw. Pflegeschulen) enthalten, die auch tatsächlich die Umsetzung der Ausgleichsmaßnahme übernehmen können.
5. bestenfalls bereits regionale Möglichkeiten der Beratung aufführen, an die sich Antragstellende zwecks Unterstützung und Begleitung wenden können.

Beratung und Begleitung bereitstellen

Beratungs- und Begleitungsangebote für die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte sind elementar. Denn der Weg zum Ausgleich von wesentlichen Unterschieden ist individuell verschieden. Bei der Einschätzung der Möglichkeiten zum Ausgleich der wesentlichen Unterschiede und deren Vor- und Nachteile benötigen viele im Ausland qualifizierte Pflegekräfte Unterstützung. Dies gilt ebenso bei der Herausforderung, entsprechende Einrichtungen für die Durchführung der Ausgleichsmaßnahme sowie Finanzierungsmöglichkeiten zu finden. Daneben ist es wichtig, die im Ausland qualifizierten Pflegekräfte frühzeitig über die Unterschiede im Berufsbild zwischen Deutschland und dem Herkunftsland aufzuklären. So kann Enttäuschungen über Aufgaben- und Verantwortungsbereich von Pflegefachkräften in Deutschland vorgebeugt werden. Grundsätzlich sollte geprüft werden, ob zusätzlich zu bereits vorhandenen Beratungsstrukturen ein Mentoring-Programm zielführend sein kann, da (ehrenamtliche) Mentorinnen und Mentoren eine 1:1 Begleitung der Pflegekräfte in Anerkennung durch den gesamten Prozess nach „Auflage“ der Ausgleichsmaßnahme sicherstellen und damit Abbrüche vermeiden könnten.

Akteure zusammenbringen und Prozess koordinieren

Da am Prozess verschiedene Akteure involviert sind (zuständige Stellen, Krankenhäuser, Pflegeschulen, Anbieter von Deutschkursen, bisherige Arbeitgeber), bedarf es neben der begleitenden Beratung der im Ausland qualifizierten Pflegekräfte auch der Koordination der verschiedenen Akteure auf Landesebene, damit Angebote, Nachfrage und Prozesse aufeinander abgestimmt sind. So kann auch vermieden werden, dass im Bescheid Gefordertes in der Region nicht umsetzbar ist, z.B. weil es keine entsprechenden Angebote gibt. Für einen erfolgreichen Ausgleich der wesentlichen Unterschiede im Anpassungslehrgang können bspw. Kooperationen zwischen unterschiedlichen

Einrichtungen und Lernorten zielführend sein. Das Thema „Lernortkooperation“ nimmt auch eine wichtige Rolle in der neuen Pflegeausbildung ein, da diese die Notwendigkeit eines Austauschs zwischen den Lernorten hervorhebt (Bundesinstitut für Berufsbildung 2019). Es sollte geprüft werden, inwieweit es zielführend ist, Ausgleichsmaßnahmen frühzeitig in die Planung mit einzubinden, um deren Umsetzung in den unterschiedlichen Regionen zu verbessern und zusätzlich qualifizierte Pflegefachkräfte zu gewinnen. Diskutiert werden sollte, wer diese Rolle übernehmen könnte. Diesbezüglich gibt es bereits verschiedene Ansätze (Roser, u.a. 2021).

Auch ein Austausch der zuständigen Stellen über ihre (zukünftige) Rolle und ihren Einfluss auf erfolgreiche Ausgleichsmaßnahmen kann zielführend sein. Um mögliche Abbrüche oder lange Unterbrechungen zu identifizieren, suchen einige zuständige Stellen nach einem bestimmten Zeitraum den Kontakt zu den Antragstellenden. Dies hat schon zum Fortführen des Prozesses bzw. dem Erhalt der vollen Anerkennung geführt. Die zuständigen Stellen könnten sich hierzu über ihre Erfahrungen austauschen und diskutieren, ob die Etablierung eines solchen Vorgehens sinnvoll wäre. Um solche zusätzlichen Aufgaben umzusetzen, müssten entsprechende personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Möglichkeiten der Standardisierung von Anpassungslehrgängen prüfen

Einige Bundesländer bieten weitgehend standardisierte Anpassungslehrgänge an, die dennoch den Ausgleich der individuell festgestellten wesentlichen Unterschiede ermöglichen. In einer festgelegten Zeit werden in bestimmten Einrichtungen unterschiedliche Bereiche durchlaufen. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass zum einen der Weg für die Antragstellenden zeitlich und inhaltlich von Beginn an vergleichsweise klar definiert ist. Zum anderen könnte – wenn es bundeseinheitliche Standards gäbe – einfacher als bisher die Ausgleichsmaßnahme auch in einem anderen Bundesland absolviert werden, als in dem, das den Bescheid erteilt hat. Es sollte daher geprüft werden, ob und unter welchen Voraussetzungen die Vereinheitlichung von Anpassungslehrgängen unter Inkaufnahme eines geringeren individuellen Zuschnitts zielführend ist und umgesetzt werden kann. Dabei kann auf bereits vorhandene Erfahrungen einzelner Bundesländer sowie auf das Konzept INGA Pflege zurückgegriffen werden.

Finanzierung sichern

Im Ausland qualifizierte Pflegekräfte, die eine Anerkennung anstreben und in Deutschland als arbeitslos oder arbeitssuchend registriert sind, haben die Möglichkeit, finanzielle Unterstützung von der Agentur für Arbeit oder dem Jobcenter gemäß den Bestimmungen des Sozialgesetzbuches (SGB) II und III zu erhalten. Diese Unterstützung kann auch die Kosten für mögliche Qualifizierungen mit Bildungsgutscheinen abdecken. Allerdings müssen

sowohl die Qualifizierung als auch der Anbieter gemäß den Vorschriften der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zugelassen sein.²⁶ Seit Februar 2020 können im Rahmen des Anerkennungszuschusses auch Ausgleichsmaßnahmen oder die Vorbereitung darauf – mit bis zu 3.000 Euro pro Person – gefördert werden.²⁷ Derzeit wird diese Qualifizierungsförderung an ausgewählten Berufen erprobt: Pflegefachkräfte gehören dazu. Trotzdem – oder weil diese Möglichkeiten (noch) nicht in der Breite bekannt ist – werden die zum Teil hohen Kosten für Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere für Prüfungen, Vorbereitungskurse sowie damit zusammenhängende Fahrtkosten, häufig als ernstzunehmende Hürde benannt. Hier gilt es, die Möglichkeiten der Förderung bekannter zu machen und auszuweiten. Viele Pflegekräfte sind bereits beschäftigt - in der Regel als Pflegehelfer/-innen. Es ist möglich, dass sie aufgrund ihres Einkommens nicht mehr anspruchsberechtigt sind. Da die Kosten aber teilweise sehr hoch sein können und den Ergebnissen der Studie nach mit zum Abbruch führen können, sollte geprüft werden, ob statt einer Obergrenze auch eine gehaltsabhängige anteilige Förderung denkbar ist.

Anpassungslehrgang für die nachhaltige Integration nutzen

Zuletzt sei noch festgehalten, dass der Anerkennungsprozess insgesamt so schnell wie möglich sein sollte. Allerdings ist ein möglichst kurzer Anpassungslehrgang auch aus Sicht der Fachkräfte nicht immer zielführend. Dieser kann eine gute Brücke für eine erfolgreiche Integration in den deutschen Arbeitsmarkt sein, da er ein Kennenlernen des deutschen Gesundheitssystems und des Arbeitsalltags in der Pflege ermöglicht. Als wichtig benennen die Fachkräfte außerdem vor allem einen überschaubaren, gangbaren Weg mit festgelegten Akteuren, die unterstützen und begleiten, um das Ziel der vollen Anerkennung und damit die erfolgreiche und nachhaltige Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zu erreichen.

²⁶ Zur Nutzung und möglicher Herausforderungen hinsichtlich der AZAV-Zertifizierung vgl. Atanassov, u.a. 2022.

²⁷ Vgl. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungszuschuss.php> (Abgerufen: 13.03.2023).

Literaturverzeichnis

Atanassov, Rebecca; Best, Ulrich; Bushanska, Vira; Gilljohann, Katharina: Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen in Heilberufen und dualen Berufen. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2022. URL: <https://www.bibb.de/dienst/veroeffentlichungen/de/publication/download/17796>

Böse, Carolin; Schmitz, Nadja: Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik für die Jahre 2017 bis 2021; Ergebnisse des BIBB Anerkennungsmonitorings. 2022.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Kooperationsverträge der beruflichen Pflegeausbildung: Fachworkshop-Empfehlungen zur Umsetzung in der Praxis. Version 1.1. Bonn, 2019. https://res.bibb.de/vet-repository_775915. (Abgerufen am 17.03.2023).

Meuser, Michael und Ulrike Nagel: Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Pickel, Susanne, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn 2009: Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden 2009. Springer VS. 465-479.

Roser, Laura; Kehl, Laura; Dietrich, Antje; Willems, Evelien; Reyels, Wiebke: Berufliche Anerkennung von Pflegefachkräften mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Situationsanalyse aus Sicht des Förderprogramms IQ. Nürnberg 2021, 2. aktualisierte Auflage. https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Fachstelle_Beratung_und_Qualifizierung/FSBQ_Situationsanalyse_Pflege.pdf. (Abgerufen: 17.03.2023)