Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen

GESUNDHEITS- UND KRANKENPFLEGER/-IN

Rebecca Atanassov, Ulrich Best, Vira Bushanska
und Katharina Gilljohann

bibb Bundesinstitut für Berufsbildung

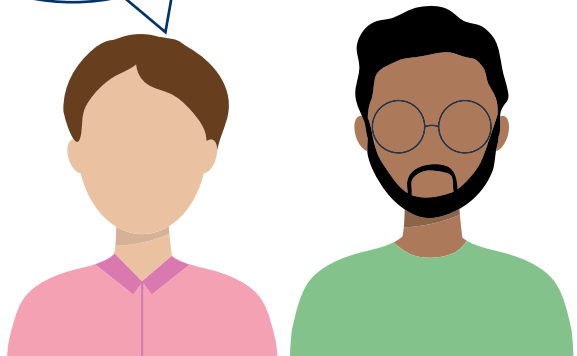
Auf dem Weg zur beruflichen Anerkennung ergibt sich für Fachkräfte mit ausländischen Bildungsabschlüssen oft ein Qualifizierungsbedarf. Seit dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 ist hier insgesamt ein stetiger Anstieg erkennbar. Es werden immer mehr Anträge zu Drittstaatsabschlüssen gestellt und mehr Bescheide mit der „Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme oder teilweisen Gleichwertigkeit erteilt. Die Entwicklungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) und die im Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 vereinbarten Ziele zur Erleichterung der Fachkräfteeinwanderung deuten darauf hin, dass der Bedarf weiterhin zunehmen wird.

Das Feld der anerkennungsbezogenen Qualifizierungen gestaltet sich dabei heterogen und ist mit spezifischen Herausforderungen in den Berufsbereichen verbunden. Welche Schlüsse lassen sich daraus zukünftig für die Praxis ziehen?

Gesundheits- und Krankenpfleger/-in

Im Rahmen der **Vorbereitungskurse** auf die Kenntnisprüfung kann die **Kooperation mit Krankenpflegeschulen oder Kliniken** für das Angebot praktischer Kurselemente für uns als Bildungsanbieter herausfordernd sein. Oft sind Schulen bereits ausgelastet.

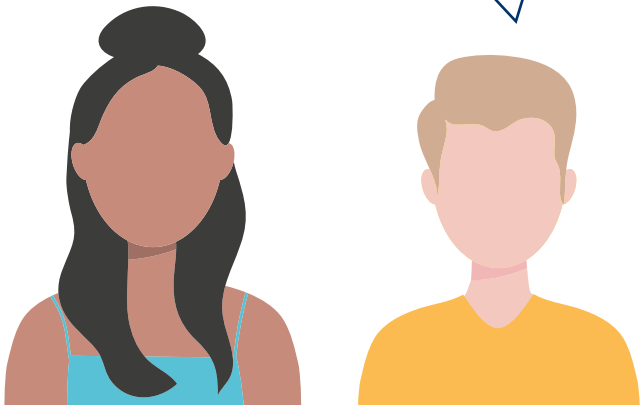
Oft organisieren Personalvermittlungen Vorbereitungskurse im Voraus. Bei **Einzelpersonen ohne Arbeitgeber** gibt es hingegen großen Bedarf an **regulären und bezahlbaren Kursen**.



Zitate angelehnt an Äußerungen von befragten Akteuren

Für Anerkennungssuchende und potenzielle Arbeitgeber ist es oft schwer abzuschätzen, wann die **Kenntnisprüfung** abgelegt werden kann, um als Fachkraft zur Verfügung zu stehen. Das führt zu Unsicherheit und **geringer Planbarkeit**.

„Ankommen" ist nicht nur mit Kursen und Zertifikaten gemacht, bei Bedarf ist auch Unterstützung bei der Suche nach **Kinderbetreuung, Wohnung** oder **Vereinen** anzubieten.



DER BEDARF: QUALIFIZIERUNG IM KONTEXT BERUFLICHER ANERKENNUNG

Personen mit in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen, die in Deutschland als Gesundheits- und Krankenpfleger/-in arbeiten möchten, müssen bei festgestellten wesentlichen Unterschieden eine Ausgleichsmaßnahme absolvieren, damit die Gleichwertigkeit ihrer Qualifikation beschieden wird. Dies ist eine notwendige Bedingung, um die „Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung" zu erhalten und den Beruf vollumfänglich ausüben zu dürfen.

Im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung wurden 2019 rund 8.250 der Anerkennungsverfahren von Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen mit in Drittstaaten erworbenen Qualifikationen mit „Auflage" einer Ausgleichsmaßnahme beschieden. Das sind fast zwei Drittel aller 2019 zu Drittstaaten beschiedener Verfahren. Diese Tendenz hat im Laufe der Jahre zugenommen.

In diesen Fällen muss entweder ein Anpassungslehrgang oder eine Kenntnisprüfung absolviert werden (vgl. Abb. 1). Dabei wählen Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen zunehmend die Kenntnisprüfung als Ausgleichsmaßnahme. So zeigen die Zahlen der amtlichen Statistik, dass im Jahr 2019 bereits in 65 % der nach einer Ausgleichsmaßnahme positiv beschiede-

nen Verfahren vorher eine Kenntnisprüfung absolviert wurde. 2015 lag der Anteil bei 37 %.

Einhergehend mit den steigenden Anträgen zu Drittstaatsausbildungen, die im Jahr 2019 fast 82 % am Gesamtantragsaufkommen ausmachten, folgt ein hoher Bedarf an anerkennungsbezogenen Qualifizierungen.

Infobox 1: Der Blick auf die amtliche Statistik

Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 entfielen bis 2019 circa **drei Viertel** der Anträge zu Berufen nach Bundesrecht auf **Heilberufe**.

Etwa **49 %** aller Anträge zu Heilberufen entfielen im Zeitraum 2015 bis 2019 insgesamt auf Gesundheits- und **Krankenpfleger/-innen**. Sie bilden damit den **antragsstärksten** deutschen Referenzberuf.

Seit 2020 kann die Anerkennung auch für den in Deutschland neu eingeführten Ausbildungsberuf **Pflegefachmann/-frau*** beantragt werden, mit 867 Anträgen stand der Beruf 2020 an vierter Stelle.

*Die Ergebnisse der zugrunde liegenden Studie beziehen sich ausschließlich auf den Beruf Gesundheits- und Krankenpfleger/-in.

KENNTNISPRÜFUNG UND VORBEREITUNGSKURS: EIN ETABLIERTES SYSTEM

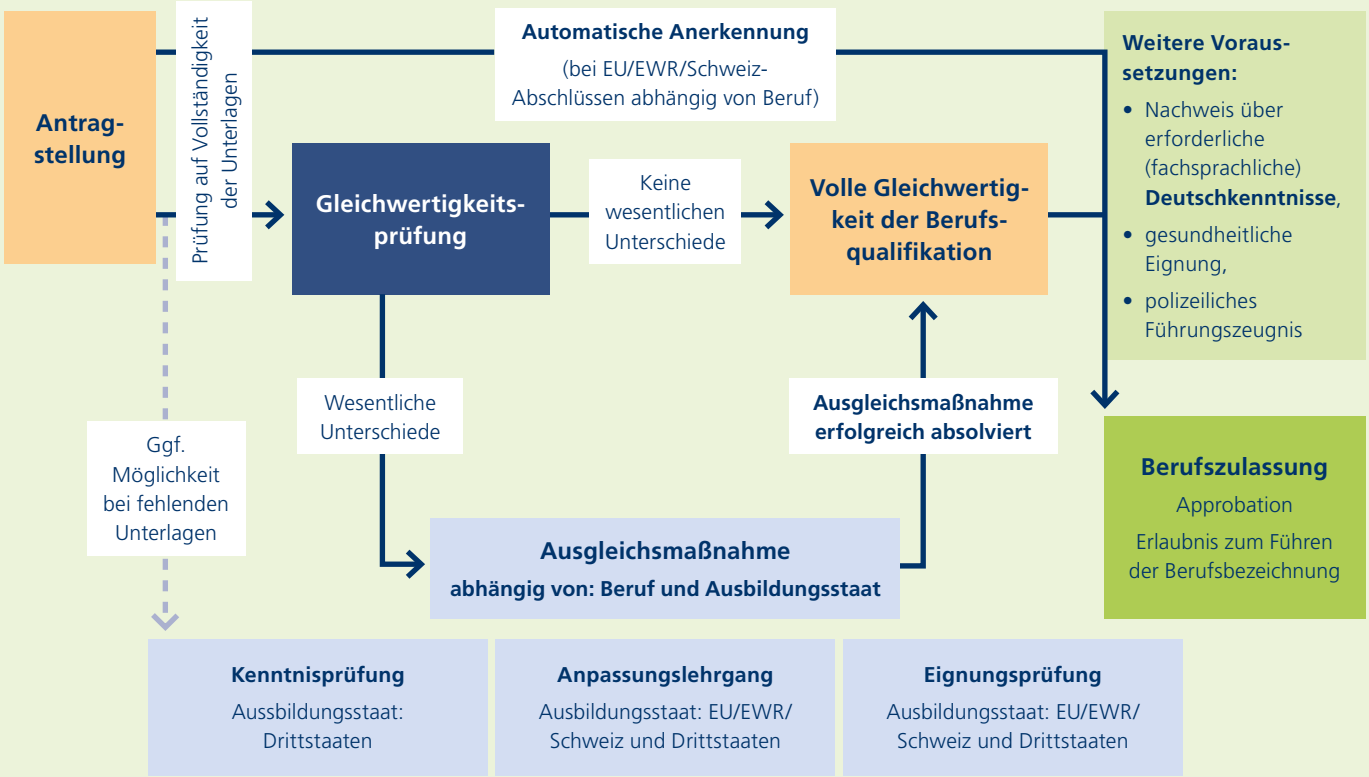
Wie gestaltet sich das Angebot an anerkennungsbezogenen Qualifizierungen?

Inhalte und Ablauf der **Kenntnisprüfung** sind gesetzlich geregelt. Die Prüfung besteht aus einem theoretischen und einem praktischen Teil und bezieht sich auf die Themen der staatlichen Abschlussprüfung.

Charakteristisch für die Kenntnisprüfung in der Gesundheits- und Krankenpflege ist neben der hohen Nachfrage eine vielfältige Akteurslandschaft, die diese organisiert und durchführt. Im Hinblick auf die involvierten Akteure werden länderspezifische Unterschiede sichtbar:

So gibt es verschiedene **Modelle zur Organisation der Kenntnisprüfung** (vgl. Infobox 3), in denen zuständige Stellen und Bildungsanbieter unterschiedliche Rollen einnehmen. Während der praktische Prüfungsteil jeweils an staatlich anerkannten Pflegeschulen bzw. Kliniken stattfindet, wird der theoretische Teil entweder von zuständigen Stellen bzw. im Beisein ihrer Vertretenden oder ebenfalls von staatlich anerkannten

Abb. 1: Wege zur Berufszulassung in den Heilberufen



Infobox 2: Vom Krankenpflegegesetz zum Pflegeberufegesetz

Die Ergebnisse der **Studie** beziehen sich auf die **Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Berufe in der Krankenpflege (KrPflAPrV)**. Diese regelte bis zum 31. Dezember 2019 in **§ 20b** die **Ausgestaltung der Kenntnisprüfung**.

Das Krankenpflegegesetz (KrPflG) wurde am 1. Januar 2020 durch das **Pflegeberufegesetz (PflBG)** abgelöst. Das PflBG führt die Ausbildungen im Pflegebereich zur generalistischen Ausbildung „Pflegefachmann/-frau" zusammen. Dies hat auch **Änderungen in den Regeln zur Anerkennung und zu Ausgleichsmaßnahmen** zur Folge. Inhalt und Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen sind fortan in **§ 45 Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung (PflAPrV)** geregelt. In der Praxis gelten für die berufliche Anerkennung **Übergangsregeln** (§ 66a PflBG), nach denen bis zum 31. Dezember 2024 nach KrPflAPrV § 20b geprüft werden kann.

Pflegeschulen organisiert und abgenommen. In allen Fällen wird der Vorbereitungskurs von einem Bildungsanbieter durchgeführt.

Welche Qualifizierungsmaßnahmen bereiten auf eine Kenntnisprüfung vor?

Qualifizierungsinteressierte können freiwillig an speziellen **Vorbereitungskursen** auf die Kenntnisprüfung teilnehmen. Die Kurse sind nicht gesetzlich geregelt, sodass die konkrete Ausgestaltung hinsichtlich Dauer, Finanzierung oder Turnus stark variiert. Thematisch orientieren sie sich an den Inhalten der Kenntnisprüfung und werden von einer Vielzahl an Bildungsanbietern (von großen privaten und etablierten Anbietern über Pflegeschulen bis hin zu neuen Anbietern) aufgrund von hohen Teilnahmezahlen als Gruppenformate durchgeführt. Der Zugang zu den qualifizierenden Kursen setzt den Bescheid der zuständigen Stelle mit „Auflage" einer Ausgleichsmaßnahme sowie i.d.R. Deutschkenntnisse auf Sprachniveau B2 (GER) voraus.

Zudem fragen Rekrutierungsfirmen und Personalvermittlungsagenturen vorbereitende Kurse für geschlossene Gruppen bei Bildungsanbietern an. Häufig organisieren Arbeitgeber Kurse in klinikeigenen Pflegeschulen auch selbst. Die Abnahme der Kenntnisprüfung erfolgt so oft direkt am Ende

Infobox 3: Modelle zur Organisation der Kenntnisprüfung in der Pflege

Im **„zentralisierten Modell“** organisieren die zuständigen Stellen die Prüfungen selbst und nehmen den mündlichen Prüfungsteil ab. Die Abnahme des praktischen Teils erfolgt bei einer staatlich anerkannten Pflegeschule. I.d.R. erfolgt die Vorbereitung auf die Kenntnisprüfung bei einem weiteren Akteur (Bildungsanbieter).

Im **„dezentralisierten Modell“** geben die zuständigen Stellen die Organisation und Abnahme der Prüfungen an staatlich anerkannte Pflegeschulen ab. Wenn möglich, nehmen die Pflegeschulen beide Prüfungsteile ab und führen auch den Vorbereitungskurs durch.

In **komplexen Mischformen** sind weitere zuständige Stellen involviert, bspw. für die Berufszulassung oder die Bestellung des Prüfungsausschusses.

des Vorbereitungskurses, da staatlich anerkannte Pflegeschulen häufig beide Prüfungsteile abnehmen. In Reaktion auf Bedarfe von Arbeitgebern entstehen zum Teil spezifische Formate, um Fachkräfte bspw. in kurzer Zeit zum vollständigen Einsatz zu befähigen oder ihnen die Teilnahme neben einer Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen.

Wie können die Ausgleichsmaßnahme und darauf vorbereitende Kurse finanziert werden?

Eine verlässliche **Finanzierung** ist zentrale Voraussetzung für die Teilnahme an der Kenntnisprüfung bzw. an den darauf vorbereitenden Kursen:

- **Förderinstrumente des Bundes** wie der **Bildungsgutschein** der Agenturen für Arbeit und Jobcenter als Regelinstrumente der Arbeitsförderung (SGB III) und Grundsicherung (SGB II) sind für Anbieter und Fachkräfte die mehrheitlich genutzte Option. Vereinzelt werden Kosten zudem über den **Anerkennungszuschuss** gedeckt, der vom Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) gewährt und aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert wird. Beide Instrumente setzen voraus, dass die Qualifizierungsmaßnahmen nach der **Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)** zertifiziert sind oder über eine vergleichbare externe Bestätigung der Qualitätssicherung verfügen. Diese öffentliche Förderung wird teilweise mit der Finanzierung durch Arbeitgeber kombiniert.

- **Arbeitgeber:** Insbesondere Pflegeschulen finanzieren die Kosten ihrer Kursangebote überwiegend durch externe Arbeitgeber, die Vorbereitungskurse konkret anfragen, oder die eigene Klinik, die Kurse für zukünftige Mitarbeitende durchführt.

- Zudem können Fachkräfte kostenlos an **Qualifizierungsmaßnahmen des IQ Förderprogramms** teilnehmen.

DIE HERAUSFORDERUNGEN: GESCHLOSSENE GRUPPEN UND AUSGELASTETE PFLEGESCHULEN

In der Gesundheits- und Krankenpflege bilden Kenntnisprüfung und darauf vorbereitende Kurse ein leistungsfähiges System, das flexibel auf Bedarfe reagieren kann. Es zeichnet sich durch vielfältige Akteure und ein differenziertes Angebot aus. Daneben bestehen Herausforderungen, die eine Teilnahme erschweren:

- **Erschwerter Zugang zu Kenntnisprüfung und Vorbereitungskurs:** Hürden ergeben sich beim Zugang zu Prüfungen und vorbereitenden Gruppenkursen unter anderem für Personen, die nicht an Personalvermittlungsagenturen oder Arbeitgeber gebunden sind. Noch unklar ist die Zukunft der derzeitigen Angebote des Förderprogramms IQ, die sich an einen offenen Teilnehmendenkreis richten, nach Auslaufen des aktuellen IQ Förderzeitraums Ende 2022.

- **Konkurrenz um Kooperationen:** Bildungsanbieter müssen für die Durchführung praktischer Elemente des

Vorbereitungskurses bzw. die Abnahme des praktischen Teils der Kenntnisprüfung oft mit anerkannten Krankenpflegeschulen oder Kliniken kooperieren. Dies gilt auch für zuständige Stellen, die den theoretischen Prüfungsteil durchführen. Die Bereitschaft der Schulen und Kliniken zur Prüfung externer Teilnehmenden ist zum Teil zurückhaltend – insbesondere aufgrund ihrer bereits bestehenden hohen Auslastung. Dies führt mitunter zu einer gewissen Konkurrenz um Plätze zwischen den Bildungsanbietern.

- **Engpässe und Wartezeiten auf die Kenntnisprüfung:** Teilweise bestehen eingeschränkte Kapazitäten, die mit längeren Wartezeiten auf Termine zur Kenntnisprüfung verbunden sein können. Die Engpässe treten vor allem auf, wenn die Abnahme theoretischer Prüfungsteile ausschließlich in der zuständigen Stelle oder unter Anwesenheit von Behördenvertreter/-innen erfolgt.

HERAUSFORDERUNGEN IN ALLEN UNTERSUCHTEN BERUFSBEREICHEN

- Die **Organisation der Qualifizierung aus dem Ausland heraus** ist für Fachkräfte im Hinblick auf Angebot, Finanzierung sowie Sprachanforderungen und Aufenthaltsregelungen besonders herausfordernd.
- **Fehlende verlässliche Finanzierung:** Die Frage der Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen gewinnt mit Blick auf den erwarteten Anstieg der Nachfrage von Fachkräften aus Drittstaaten und den Ablauf der aktuellen IQ Förderperiode Ende 2022 an Bedeutung. Vor allem für Personen, die nicht leistungsberechtigt sind – bspw., weil sie sich noch im Ausland befinden – oder nicht durch einen Arbeitgeber finanziert werden, stellt dies eine Hürde dar.
- Die **Vereinbarkeit der Qualifizierungsmaßnahmen mit Erwerbstätigkeit und Familie** sowie die zum Teil längeren Anfahrtswege können die Teilnahme an Angeboten erschweren.
- Generell kann die zu erwartende steigende Nachfrage nach Qualifizierungsmaßnahmen zu **Engpässen im Angebot** führen. Hier ist auch die regionale Verfügbarkeit an passgenauen Angeboten zu berücksichtigen.

DIE HANDLUNGSFELDER: OFFENE ZUGÄNGE, FLEXIBLE ORGANISATION UND TRANSPARENTE ANGEBOTE

Aus den Möglichkeiten und Herausforderungen bei Angebot und Wahrnehmung von Ausgleichsmaßnahmen und Vorbereitungskursen für Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen lassen sich Schlussfolgerungen für die zukünftige Praxis ziehen:

- **Anreize schaffen und Zugänge erleichtern:** Es gilt, den Zugang zu Kursen und Prüfungen für Personen zu erleichtern, die nicht an Personalvermittlungsagenturen oder Arbeitgeber angebunden sind – etwa durch finanzielle Anreize für Pflegeschulen, externe Personen zu prüfen.

- **Komplexität reduzieren:** Um Koordinationsaufwand und Wartezeiten auf Prüfungstermine zu verringern, sollte die Komplexität der verschiedenen Akteurskonstellationen bei der Organisation und Abnahme der Prüfung reduziert und die Flexibilität erhöht werden. So könnten bspw. anerkannte Pflegeschulen vermehrt sowohl den theoretischen als auch den praktischen Prüfungsteil abnehmen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN IN ALLEN UNTERSUCHTEN BERUFSBEREICHEN

Zur **Finanzierung** von Maßnahmen ist es entscheidend, Bildungsanbieter bei dem für die Regelförderung erforderlichen AZAV-Zertifizierungsprozess zu unterstützen, Fördermöglichkeiten bekannter zu machen und spezielle Lösungen für Personen oder Maßnahmen zu forcieren, die nicht von der Regelförderung profitieren können.

Die **Vereinbarkeit der Qualifizierung mit Erwerbstätigkeit und Familie** sollte etwa durch mehr Flexibilität wie modularisierte Angebote, Einbeziehung digitaler Elemente und verstärkte Absprachen mit Bildungsanbietern und Arbeitgebern verbessert werden.

Im Kontext der Fachkräftegewinnung aus dem Ausland sollten neben flexibleren Qualifizierungsformaten die **Transparenz, Auffindbarkeit und Vergleichbarkeit von passenden Angeboten** für eine verbesserte Orientierung der Fachkräfte gestärkt werden – bspw. durch den Ausbau digitaler Plattformen.

Das **BIBB-Anerkennungsmonitoring** führte 2020 qualitative Interviews mit Bildungsanbietern, zuständigen Stellen, Projekten des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“, Arbeitgebern und weiteren Akteuren zu anerkennungsbezogenen Qualifizierungen durch. Die Studie liefert aktuelle Erkenntnisse zu grundlegenden **Fragen der Organisation, des Angebots und der Nachfrage, der regionalen Unterschiede, der Passgenauigkeit und der Finanzierung von Qualifizierungen.** Im Fokus stehen zum einen die antragsstärksten reglementierten Berufe Ärztin bzw. Arzt und Gesundheits- und Krankenpfleger/-in, zum anderen die nicht reglementierten Berufe im Bereich Industrie und Handel sowie im Handwerk.

In drei Kurzformaten – **DUALE BERUFE, GESUNDHEITS- UND KRANKENPFLEGER/-IN, ÄRZTIN UND ARZT** – legt die Reihe den Fokus auf jeweils einen untersuchten Berufsbereich und bereitet die Ergebnisse der wissenschaftlichen Studie für die Praxis auf:

- Wie gestaltet sich das Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen?
- Was sind die Herausforderungen für die Zukunft?
- Welche Schlussfolgerungen lassen sich ziehen?

Die Studie in voller Länge

Atanassov, Rebecca; Best, Ulrich; Bushanska, Vira; Gilljohann, Katharina: Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen in Heilberufen und dualen Berufen. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2022.

Weitere Produkte aus der Reihe
ERGEBNISSE AUS DEM
BIBB-ANERKENNUNGSMONITORING IN KÜRZE:
DUALE BERUFE
ÄRZTIN UND ARZT

Impressum

Zitiervorschlag: Atanassov, Rebecca; Best, Ulrich; Bushanska, Vira; Gilljohann, Katharina: Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen; In Kürze; GESUNDHEITS- UND KRANKENPFLEGER/-IN. Bonn 2022.

© Bundesinstitut für Berufsbildung, 2022

Version 1.0
September 2022

Inhalte
Bundesinstitut für Berufsbildung (Anerkennungsmonitoring)

Gestaltung
MediaCompany – Agentur für Kommunikation GmbH

Illustration
stock.adobe.com/Victor

CC Lizenz
Der Inhalt dieses Werkes steht unter Creative-Commons-Lizenz (Lizenztyp: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 4.0 International).

Weitere Informationen finden Sie im Internet auf unserer Creative-Commons-Infoseite https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Diese Netzpublikation wurde bei der Deutschen Nationalbibliothek angemeldet und archiviert:
urn:nbn:de:0035-vetrepository-780585-1

Bundesinstitut für Berufsbildung