

Pflegekammer Nordrhein-Westfalen
Alte Landstraße 104, 40489 Düsseldorf

Pflegekammer Nordrhein-Westfalen

Positionspapier zur Kompetenzvermutung Langversion

Dieses Positionspapier wurde von der Kammerversammlung der Pflegekammer Nordrhein-Westfalen am 20. Februar 2025 beschlossen.

Pflegekammer Nordrhein-Westfalen

Nach zweijähriger Aufbauarbeit durch den vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen berufenen Errichtungsausschuss, trat die gewählte Kammerversammlung mit insgesamt 60 Vertreter*innen am 16. Dezember 2022 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Mit bis heute bereits über 100.000 vollständig registrierten und geschätzt insgesamt mehr als 220.000 Pflegefachpersonen in Nordrhein-Westfalen ist die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen die mitgliederstärkste Heilberufskammer Deutschlands.

Präambel

In diesem Papier legt die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen ihre Position zur sog. Kompetenzvermutung im Anerkennungsverfahren internationaler Pflegefachpersonen dar. Gleichzeitig bezieht sie Stellung zum übergeordneten Prozess der beruflichen Anerkennung. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen vertritt dabei die Interessen aller Patient*innen und zu versorgenden Personen. Sie vertritt die Belange aller Pflegefachpersonen in Nordrhein-Westfalen, das schließt explizit auch internationale Pflegefachpersonen ein, die in Nordrhein-Westfalen tätig werden möchten. Sie verfolgt das Ziel, die Qualität der Pflege nachhaltig zu sichern. Ein zentrales Anliegen ist zudem, zu einer ausgewogenen und beschleunigten Integration internationaler Pflegefachpersonen in Nordrhein-Westfalen beizutragen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse sowohl der Arbeitsumgebung als auch der Fachpersonen, um eine langfristige und erfolgreiche Eingliederung in unser System zu gewährleisten. Die Kammerversammlung bekräftigt an dieser Stelle die Position zur Benennung von internationalen Pflegefachpersonen (Pflegekammer Nordrhein-Westfalen, 2023¹) und sie unterstreicht zugleich ihre klare Haltung gegen jedwede Art von Diskriminierung, Extremismus und Rassismus (Pflegekammer Nordrhein-Westfalen, 2024²). Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen strebt an, als zentrale Anlaufstelle zu fungieren und in Zusammenarbeit mit Ministerien, Bezirksregierungen, regionalen Ämtern und überregionalen Akteuren wie Zentrale Auslands Fachvermittlung (ZAV) an landesweiten Lösungen zu arbeiten.

Sachverhalt

Die Herausforderungen des demografischen Wandels sind weithin bekannt. Im Zuge dieser Entwicklungen wird der Bedarf an Pflegefachpersonen weiter steigen (SVR, 2023³). Die Fachkräftezuwanderung gilt hierbei als eine Lösungsstrategie zur Bewältigung des Fachkräftemangels. Ein essenzieller Bestandteil der Fachkräftezuwanderung ist der Anerkennungsprozess von ausländischen Berufsabschlüssen, insbesondere da der Pflegeberuf in Deutschland zu den reglementierten Berufen gehört. Ein Antrag auf Gleichwertigkeit ist Teil des Anerkennungsprozesses ausländischer Berufsabschlüsse. Der Anerkennungsprozess insgesamt ist geprägt von bürokratischen Hürden und langen Wartezeiten. Die Finanzierungsstrukturen sind teilweise unklar und Abläufe kaum standardisiert (Slotala, 2022). Dies zeigt sich auch in Anfragen, die internationale Pflegefachpersonen, sowie Arbeitgebende an die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen stellen. Im Jahr 2022 haben 16.600 Pflegefachpersonen einen Antrag auf Gleichwertigkeit gestellt (Böse et al., 2023). Im Vergleich zum Jahr 2015 handelt es sich um mehr als eine Verdopplung der Anträge (Böse et al., 2024). Es liegt eine steigende Tendenz vor. Gleichwertigkeitsanträge aus Europa (EU), dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der Schweiz werden zu etwa 90% positiv entschieden. Antragstellende Personen aus Drittstaaten nehmen hingegen zu 54-63% Ausgleichsmaßnahmen vor (Böse et al. 2024). Dabei nimmt die Anzahl der Anträge aus Drittstaaten zu (Böse et al., 2023). Die Ausbildung von internationalen Abiturient*innen und Schulabsolvent*innen, stellt ebenfalls einen wichtigen Ansatz zur Bewältigung des Fachkräftemangels dar. Dieser Aspekt wird in diesem Positionspapier jedoch nicht thematisiert. Stattdessen liegt der Fokus auf der Analyse der Chancen und Risiken einer Kompetenzvermutung sowie auf der Entwicklung von Maßnahmen, die eine erfolgreiche Integration von internationalen Pflegefachpersonen ermöglichen sollen.

¹ Pflegekammer Nordrhein-Westfalen (2023): Positionspapier zur Benennung ausländischer Pflegefachpersonen in deutscher Anerkennung. Beschluss der Kammerversammlung am 07.12.2023.

² Pflegekammer Nordrhein-Westfalen (2024): Positionspapier zur Haltung der Pflegekammer gegen Extremismus, Rassismus und Diskriminierung. Beschluss der Kammerversammlung am 06.06.2024.

³ Literaturliste mit ausführlichen Referenzen auf Anfrage unter: pbe@pflegekammer-nrw.de.

Hintergrund

Bis zum Jahr 2049 werden mindestens 280.000 zusätzliche Pflegefachpersonen benötigt, um den steigenden Fachkräftebedarf in der Pflege zu decken. Dieser Bedarf wird vor allem in Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten relevant sein (Destasis, 2024). Die kontinuierlich steigende Anzahl an Gleichwertigkeits-Anträgen zeigt auch, dass internationale Pflegefachpersonen ein essenzielles Potential darstellen, um Versorgungslücken in Nordrhein-Westfalen zu schließen (Böse et al., 2024). Die Prognosen unterstreichen die Notwendigkeit internationale Pflegefachpersonen erfolgreich zu integrieren und sie durch gezielte Maßnahmen zu unterstützen und zu fördern. Das Anwerben von internationalen Gesundheitsfachpersonen ist unter anderem im Verhaltenskodex der WHO (WHO, 2010) freiwillig geregelt. Auch Deutschland hat diesen Kodex unterzeichnet. Damit hat sich Deutschland verpflichtet, keine Pflegefachpersonen aus Ländern anzuwerben, die eine kritisch niedrige Zahl von Gesundheitsfachkräften haben (WHO, 2023). Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen unterstützt die Inhalte des Verhaltenskodex und die Einhaltung von Kriterien zur fairen Anwerbung von Personal. Ein zu nennendes Gütesiegel ist hierbei die „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ (KDA, 2024; RAL, 2024). Nach bzw. im Kontext der Anwerbung von Pflegefachpersonen, durchlaufen diese in der Regel ein mehrstufiges Verfahren zur Anerkennung ihres Berufsabschlusses. Zunächst wird im Rahmen eines Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahrens geprüft, ob zwischen der im Ausland erworbenen und der in Deutschland angestrebten Qualifikation wesentliche Unterschiede bestehen. Im Anschluss beantragen die Antragstellenden die Ausstellung der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung. Das Verfahren variiert je nachdem, ob der Antrag von einer Person aus der EU dem EWR und der Schweiz oder aus einem Drittstaat gestellt wird:

Personen aus der EU dem EWR und der Schweiz reichen einen Gleichwertigkeitsantrag ein. Nach vollständigem Eingang der Unterlagen erhalten sie innerhalb von drei Monaten entweder einen Gleichwertigkeitsbescheid oder einen Zwischenbescheid. In einem Gleichwertigkeitsbescheid wird die Gleichwertigkeit der Ausbildungen bescheinigt. In einem Zwischenbescheid hingegen werden die Unterschiede zwischen den Berufsausbildungen festgestellt und es wird festgelegt, inwieweit diese ausgeglichen werden können. Ausgleichsmaßnahmen können in Form eines Anpassungslehrgangs oder einer Eignungsprüfung erfolgen. Sobald diese Ausgleichsmaßnahmen erfolgreich abgeschlossen und nachgewiesen sind, erhalten Pflegefachpersonen einen Gleichwertigkeitsbescheid. Mit dem Gleichwertigkeitsbescheid kann die Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung erteilt werden. Für Staatsangehörige der EU, dem EWR und der Schweiz gilt das automatisierte Anerkennungsverfahren gemäß der Richtlinien 2005/36/EG und 2006/100/EG, welche die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen garantieren. Eine Einzelfallprüfung der Gleichwertigkeit entfällt, jedoch müssen die Personen Sprachkenntnisse, persönliche Zuverlässigkeit und eine gesundheitliche Eignung nachweisen (Slotala, 2022). Menschen aus Drittstaaten durchlaufen ein ähnliches Verfahren, bei dem die Gleichwertigkeitsprüfung im Rahmen einer Einzelfallprüfung auf Dokumentenbasis erfolgt (Böse & Schmitz, 2022). Für die Durchführung der Dokumentenanalyse gibt es keine einheitlichen oder konkreten Vorgaben zum Vorgehen (Slotala, 2022), jedoch existieren teilweise Mustergutachten der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) (KMK, 2016). Im Fall eines Zwischenbescheides können die Betroffenen zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Kenntnisprüfung wählen. Es besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit (Slotala, 2022). Alternativ können die Personen auf die Möglichkeit einer Gleichwertigkeitsprüfung verzichten und direkt einen Anpassungslehrgang bzw. eine Kenntnisprüfung zu absolvieren. Es ist wichtig zu betonen, dass das Anerkennungsverfahren nicht mit dem gesamten Prozess der Anerkennung gleichzusetzen ist. Denn der mehrschrittige Prozess beginnt bereits mit der Beschaffung von Informationen und der Zusammenstellung der erforderlichen Dokumente (Böse & Schmitz, 2022).

Die variierenden Anerkennungskennzahlen der Bundesländer weisen darauf hin, dass die Anerkennungsverfahren uneinheitlich durchgeführt werden (Slotala, 2022). Fest steht, dass die Entscheidungsfrist für die Bescheidung bundesweit nicht einheitlich ist und bei vollständigen Unterlagen von zwei bis vier Monaten variiert (Böse und Schmitz, 2022). Anerkennungsverfahren für Personen aus Drittstaaten haben in der Regel längere Bearbeitungszeiten als Anerkennungen aus der EU (Böse & Schmitz, 2022). Dennoch sind die Anerkennungsverfahren insgesamt schneller geworden (Böse & Schmitz, 2022). Demgegenüber hat sich der Zeitraum vom Zwischenbescheid bis zum erfolgreichen Abschluss einer Ausgleichsmaßnahme verlängert. Während dieser 2018 durchschnittlich 266 Tage betrug, stieg er 2021 auf 490 Tage an (Böse & Schmitz, 2022). Einige Arbeitgebende berichten, dass die Bearbeitungszeit bei den zuständigen Behörden auf die Anforderungen zur Vorlage eines B2-Sprachzertifikates zurückzuführen sei.

Das Anerkennungsverfahren in Nordrhein-Westfalen stellt internationale Pflegefachpersonen mitunter vor Herausforderungen. Die zentrale Anerkennungsbehörde für die Überprüfung der Gleichwertigkeit der Ausbildungen ist bei der Bezirksregierung Münster. Nach dem Anerkennungsverfahren wird die Berufserlaubnis durch die Bezirksregierungen in jeweils örtlicher Zuständigkeit erteilt (gem. § 6 ZustVO HB). Für Antragsstellende aus der EU, dem EWR und der Schweiz, die eine Anerkennung zur Pflegefachfrau/Pflegefachmann anstreben, ist die Bezirksregierung Münster zuständig. Diese regionale Zuständigkeit für die Berufserlaubniserteilung stellt bundesweit eine Einzigartigkeit dar. Für die Erteilung der Berufserlaubnis anerkannter Pflegefachpersonen ist die Bezirksregierung zuständig, in deren Bezirk die berufliche Tätigkeit ausgeübt wird. Wenn eine Anpassungsmaßnahme nach Zwischenbescheid oder eine Kenntnisprüfung erforderlich ist, ist rechtzeitig vor dem Abschluss (frühestens einen Monat vor Ende der Maßnahme bzw. dem letzten Teil der Kenntnisprüfung) ein Führungszeugnis und eine ärztliche Bescheinigung über die gesundheitliche Eignung einzuholen, (vgl. bundesrechtliche Regelung § 48 Absatz 5 PflAPrV in Verbindung mit § 1 und 2 PflBG) bei der zuständigen Bezirksregierung einzureichen und ein entsprechender Antrag auf Erteilung der Berufserlaubnis zu stellen. Damit ist das Verfahren angeglichen zum inländischen Ausbildungsabschluss. Wenn Pflegefachpersonen ein Verfahren aus dem Ausland führen und Arbeitgebende einen Arbeitsvertrag erst nach Erteilung der Berufszulassung ausstellen, ist in diesen Fällen ebenfalls die Bezirksregierung für die Erteilung der Berufserlaubnis zuständig, in deren örtlicher Zuständigkeit die Berufsausübung erfolgen soll. Darüber hinaus behalten sich Bezirksregierungen vor, die Sprachkenntnisse der Antragsstellenden in Einzelfällen erneut prüfen zu lassen. Gem. § 7 ZustVO HB ist die Pflegekammer für die Fachsprachenprüfung zuständig und kann hier einbezogen werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit des Nachweises der Sprachkenntnisse gem. § 4 GBerNachwVO NRW. Eine andere Hürde kann die Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit darstellen. Hierzu wird ein zweiter Letter of Good Standing und ein polizeiliches Führungszeugnis eingereicht. Da der Letter of Good Standing im Heimatland zu beantragen ist, verfristet mitunter das polizeiliche Führungszeugnis aus Deutschland in der Zwischenzeit. Je nach Heimatland könne auch allein die Beschaffung eines Letter of Good Standing unmöglich sein.

Im Ergebnis führt die aktuelle Gestaltung des Anerkennungsprozesses in Nordrhein-Westfalen dazu, dass Pflegefachpersonen teils monatelang eingeschränkt arbeiten mit entsprechend geringerer Vergütung und persönlichen Einschränkungen. Es kommt vor, dass internationale Pflegefachpersonen ihre Anerkennungsprozesse abbrechen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einige empfinden die Dauer des Verfahrens als zu lang. Andere geben an in ihren Fähigkeiten unterschätzt zu werden, indem sie Arbeiten unter ihrem Qualifikationsniveau auszuführen und dies, obwohl die entsprechende Fachexpertise gefragt und nicht genutzt wird (Kurup, 2023; Siar, 2013). Es werden auch interkulturelle sowie fachkulturelle Konflikte beschrieben, die die Integration erschweren können. Weitere Gründe für den Abbruch des Anerkennungsprozesses beziehen sich auf familiäre Verpflichtungen oder persönliche Erwägungen, die zu einer Rückkehr ins Heimatland führen. Gegenbeispiele belegen, dass eine Integration von

internationalen Pflegefachpersonen erfolgreich gelingen kann. Denn der Abschluss des Berufszulassungsverfahrens führt zur Erteilung einer Berufszulassungsurkunde. Während und nach diesem Verfahren ist eine entsprechende gezielte und strukturierte Einarbeitung zu gewährleisten. Aus Sicht der Pflegekammer Nordrhein-Westfalen ist es entscheidend, Karriere-Wege für internationale Pflegefachpersonen von Beginn an mitzudenken und transparent aufzuzeigen.

Als Best Practice Beispiel kann das Projekt Integration im Gesundheitswesen (INGE) genannt werden, das vom Bundesministerium für Gesundheit initiiert wurde (BMG, 2023). Zusätzlich bietet der Werkzeugkoffer des Deutschen Kompetenzzentrums für internationale Fachkräfte (DKF) und des Kuratoriums Deutsche Altershilfe (KDA) ein Potpourri an praxisnahen Informationen. Dieser beschreibt in mehreren Schritten, wie betriebliche Integrationskonzepte aufgebaut werden können- von der fairen Anwerbung bis hin zum Umgang mit Abwerbung (DKF & KDA, 2024). Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen betont zudem die Bedeutung angepasster Mentoring-Programme, die auch die soziale Integration berücksichtigen. Solche Mentoring-Programme können von spezialisierten Praxisanleitenden für internationale Pflegefachpersonen erfolgen. Die Praxisanleitenden sollten sich für die Begleitung in einer aufbauenden Weiterbildung qualifizieren, zusätzlich sprechen wir uns für Kompetenzen im Bereich der Sprachanwendung aus. Beispielsweise kann es sich dabei um Praxisanleitende handeln, die ausschließlich mit internationalen Pflegefachpersonen befasst sind. Für kleinere Arbeitgebende besteht die Möglichkeit, zentrale Bildungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen, die spezialisierte Praxisanleitende und Lehrpersonen für die Begleitung bereitstellen. Beispielhaft verweisen wir hier auf das Projekt Klientenzentrierte Qualifizierungsbegleitung für Hebammen und Pflegekräfte (KliQG SAM) (WHKT, 2024). Der Anerkennungsprozess internationaler Pflegefachpersonen weist Verschränkungen mit jeweiligen Visa-Verfahren auf, die wiederum den Gesamtprozess verlängern können. So kann es zu zusätzlichen Wartezeiten bei der Visa-Beantragung kommen.

Das Projekt „Fast Lane“ in Bayern zeigt hierzu ein Gegenbeispiel (Dtsch Arztl, 2024). Seit dem 01. Juli 2023 haben internationale Pflegefachpersonen die Möglichkeit die „Fast Lane“ zu nutzen, die das Anerkennungsverfahren beim Landesamt für Pflege Bayern (LfP) bündelt. Die durchschnittliche Dauer der Anerkennungsverfahren beträgt dort etwa fünf Wochen. Perspektivisch sollen auch Pflegeassistenten ab Januar 2025 in dieses Verfahren integriert werden. Im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach §81a AufenthG werden die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen durch das Zentrale Serviceteam Einwanderung und Fachkräfte (ZSEF) geprüft. Gleichzeitig wird das gesamte Verfahren mit allen beteiligten Stellen koordiniert. Voraussetzung ist das vollständige Vorliegen der Unterlagen. Die Antragstellung erfolgt digital (LfP, 2024). Auch in Nordrhein-Westfalen besteht die Möglichkeit zum beschleunigten Fachkräfteverfahren gemäß §81a AufenthG. Hierbei wird der Arbeitgeber umfassend bevollmächtigt und das Anerkennungsverfahren bildet den vierten Schritt, der die „Anerkennung ausländischer Qualifikationen“ umfasst. Die Zuständigkeit in Nordrhein-Westfalen liegt beim Zentralen Fachkräfteeinwanderungsteam (ZFE). Die Ausländerbehörde leitet die Unterlagen je an die zuständige Anerkennungsstelle weiter und informiert bei Nachforderungen von Dokumenten die Arbeitgeber. In Nordrhein-Westfalen stellt jedoch das beschleunigte Fachkräfte-Verfahren bei einem Zuwachs an Anträgen keinen zeitlichen Vorteil mehr dar. Die Koordination mit entsprechenden Ausländerbehörden bleibt dann weitgehend den jeweiligen Arbeitgebenden überlassen. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen setzt sich für eine Zusammenarbeit der zuständigen Behörden ein, um die Anerkennungsverfahren und die Integration internationaler Pflegefachpersonen effektiver und transparenter zu gestalten. Im respektvollen Umgang mit internationalen Pflegefachpersonen spielt auch deren angemessene Vergütung eine Rolle. Sie werden meist während des Anerkennungsverfahrens als Pflegeassistenten-Personen eingruppiert. Ihre Vergütung umfasst in der Regel Grundgehälter entsprechend dieser Eingruppierung, Zulagen entsprechend ihrem Einsatz, Schichtzulagen und meist auch zusätzliche Unterstützungsleistungen wie Wohnkostenzuschüsse oder andere Benefits. Der Begriff der „nicht-qualifizierten

Pflegekraft“ ist für die Eingruppierung maßgebend, da ein Einsatz im Bereich der vorbehaltenen Aufgaben ohne Berufszulassung nicht möglich ist. Dennoch setzt sich die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen nachdrücklich für eine wertschätzende Anerkennung von international erworbenen Qualifikationen ein. Die Tätigkeit internationaler Pflegefachpersonen ist aner kennenswert, auch wenn die Eingruppierung als Hilfspersonal erfolgt. Besonders wichtig ist es, diese Wertschätzung in der Außendarstellung sichtbar zu machen. Dies trägt dazu bei, die Qualifikation und das Engagement internationaler Fachpersonen angemessen zu würdigen und ihre berufliche Identität zu stärken. Die Finanzierung der Integration internationaler Pflegefachpersonen in Deutschland erfolgt aus EU-, Bundes- und Landesmitteln sowie Beiträgen von Arbeitgebenden und den Fachkräften selbst. Die starke Fragmentierung dieses Systems führt jedoch zu Ineffizienzen, Doppelstrukturen und ungleichen Belastungen, besonders für kleinere Pflegeeinrichtungen.

Die Länder spielen eine zentrale Rolle bei der Finanzierung einzelner Schritte im Anerkennungsverfahren. In Nordrhein-Westfalen werden Programme wie das „Willkommensgeld NRW“ angeboten, die aus EU-Fördermitteln mitfinanziert werden und internationale Pflegefachpersonen bei ihrem beruflichen Neustart unterstützen. Dennoch bleibt die Finanzierung vieler notwendiger Maßnahmen, insbesondere der sprachlichen und fachlichen Weiterbildung, unzureichend. Diese Lücken werden häufig durch Arbeitgebende geschlossen, die bereits einen erheblichen Anteil der Kosten für Einarbeitung, Schulungen und teilweise auch Sprachkurse tragen. Gerade kleinere Pflegeeinrichtungen sind dabei finanziell oft überfordert, während größere Träger von Skaleneffekten profitieren können.

Pflegefachpersonen, die arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind, können durch die Agentur für Arbeit oder das Jobcenter erhalten. Hierzu zählen die Übernahme von Kosten für Anerkennungsverfahren, Übersetzungen und Fahrtkosten aus dem Vermittlungsbudget sowie die Finanzierung von Qualifizierungen mit Bildungsgutscheinen. Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen und Anbieter nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifiziert sind. Auf Bundesebene stellt der Anerkennungszuspruch ein wichtiges Förderinstrument dar. Dieser kann von Erwerbstätigen mit geringem Einkommen sowie Erwerbslosen beantragt werden, die keine anderen Förderungen nutzen können. Der Zuschuss deckt Kosten für Anerkennungsverfahren oder Zeugnisbewertungen bis zu 600 Euro sowie Qualifikationsanalysen bis zu 1.200 Euro ab. Wichtig ist, dass die Beantragung vor Beginn des Anerkennungsverfahrens erfolgt, da rückwirkende Förderungen ausgeschlossen sind. Ergänzt wird dies durch das Integration durch Qualifizierung-Förderprogramm (IQ-Förderprogramm), das bundesweit kostenlose Qualifizierungen zur Anerkennung wesentlicher Unterschiede in ausländischen Berufsabschlüssen, interkulturelle Trainings und Sprachförderung anbietet. Auch Berufssprachkurse des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sind häufig kostenlos und leisten einen wichtigen Beitrag zur sprachlichen Integration internationaler Pflegefachpersonen.

Darüber hinaus bietet die Europäische Union über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) Förderungen für Qualifizierungsmaßnahmen, Sprachkurse und Anpassungslehrgänge an. Diese Mittel sind eine wertvolle Ergänzung der nationalen Programme, könnten jedoch gezielter auf die besonderen Anforderungen der Pflegeberufe ausgerichtet werden. Diese beschriebenen Förderungsmöglichkeiten sind für kleinere Arbeitgebende in der ambulanten Pflege und der Langzeit-Pflege schwierig zu beantragen, da die Strukturen unübersichtlich und komplex sind. Größere Arbeitgebende profitieren hier von Skaleneffekten. Eine Anpassung der Fördermöglichkeiten im Hinblick auf die Bedürfnisse kleinerer Arbeitgebender ist geboten.

Kompetenzvermutung

Die Kompetenzvermutung wird als eine Möglichkeit diskutiert, um die oben beschriebenen Prozesse effizienter zu gestalten und internationale Pflegefachpersonen rascher in reglementierten Bereichen einzusetzen. Dabei wird unter Kompetenzvermutung zumeist verstanden, dass Pflegefachpersonen im Anerkennungsverfahren bereits mit Antragstellung in der angestrebten Kompetenz als qualifiziert zu betrachten und sie von diesem Zeitpunkt an, entsprechend einzusetzen. Dem steht jedoch entgegen, dass die volle Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses eine zwingende Voraussetzung für die vollumfängliche Berufsausübung als Pflegefachperson ist (Böse & Schmitz, 2022; Böse et al., 2024). Hierfür liegt die gesetzgeberische Kompetenz beim Bund. Der Verband der Ersatzkassen (vdek) sieht beispielsweise mit der Kompetenzvermutung eine grundlegende Systemreform vor. Internationale Pflegefachpersonen werden dann unmittelbar als gleichwertig (im Sinne eines Berufsanerkenntnisverfahrens) anerkannte Pflegefachpersonen eingesetzt (Blatt & Grote, 2024). Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen lehnt eine solche vorbehaltlose Ausgestaltung der Kompetenzvermutung entschieden ab. Denn eine derartige Umsetzung würde die Grundlage des reglementierten Berufes und die Vorbehaltsaufgaben nach §4 PflBG umgehen. Ein internationales Vorbild zu diesem Vorgehen, gibt es im Übrigen auch im automatisierten Anerkennungsverfahren der EU, ebenfalls nicht.

Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen setzt sich daher dafür ein, dass eine Prüfung grundlegender Voraussetzungen – wie Ausbildungsabschluss, Straffreiheit, Eignung und Sprachkompetenz- für die Ausübung eines reglementierten Berufes weiterhin notwendig bleibt. Ein ungeprüfter Einsatz von Personen in der Patient*innen-Versorgung steht nicht nur dem Schutz der zu Versorgenden entgegen, sondern birgt auch das Risiko der Überforderung für internationale Pflegefachpersonen und Teams. Ohne ausreichende, fachliche und sprachliche Vorbereitung können Konflikte und Missverständnisse entstehen, die die Qualität der Versorgung nachhaltig beeinträchtigen. Nicht zuletzt ist eine differenzierte Betrachtung im jeweiligen Setting und Einsatzbereich unerlässlich (s. u.). Darüber hinaus kann die Kompetenzvermutung auch Einfluss auf die Einarbeitung von internationalen Pflegefachpersonen haben. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen sieht hier die Arbeitgebenden in der Verantwortung. Auch bei abgeschlossener Anerkennung oder Anwendung der Kompetenzvermutung darf eine systematische Einarbeitung nicht entfallen. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen empfiehlt, eine dem Fachbereich und der individuellen Qualifikation angemessene Einarbeitung. Diese kann z. B. im Rahmen eines Kurses durchgeführt werden, wobei neben den fachlichen und sprachlichen Aspekten auch eine Berücksichtigung von sozialer Integration stattfinden muss. Eine Mindestdauer der Einarbeitung ist zwingend einzuhalten (Josuttis et al., 2024). Für hochspezialisierte Bereiche gelten zudem weiterhin spezifische Einarbeitungsregularien, die entsprechend angepasst werden müssen. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen betont, dass eine dem Fachbereich angemessene, verbindliche und strukturierte Einarbeitung ein integraler Bestandteil der beruflichen Integration und ein Garant für die Qualität der gemeinsamen Versorgung ist.

Empfehlungen

Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen erkennt in der Kompetenzvermutung eine Möglichkeit, internationale Pflegefachpersonen schneller und effizienter in das deutsche Gesundheitssystem zu integrieren. Für eine solche Umsetzung sind verschiedene Wege denkbar, sie erfordern jedoch alle eine sorgfältige Abstimmung mit den beteiligten Behörden. Jedwede Umsetzung muss zwingend folgende Punkte berücksichtigen:

1. Sicherung des reglementierten Berufszugangs:

Internationale Pflegefachpersonen in Anerkennung können vorerst, solange ihr Anerkennungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, nicht als Pflegefachpersonen mit Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung eingesetzt werden. Auf diese Weise bleibt der Zugang zum Beruf reglementiert im Sinne der Patient*innen-Sicherheit und der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben. Gleichwohl befürwortet die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen, dass diese Pflegefachpersonen im Anerkennungsverfahren ihre Fertigkeiten im Rahmen von Delegationsverfahren durch Pflegefachpersonen in pflegerische Teams einbringen. Hierdurch werden Pflegeeinrichtungen entlastet und eine wertschätzende Einbindung der Kompetenzen von Pflegefachpersonen im Anerkennungsverfahren ermöglicht.

2. Sprach- und Qualifikationsanforderungen:

Sprachkenntnisse auf einem Niveau von mindestens B2 und eine Gleichwertigkeit der Qualifikationen gemäß §40 PflBG bleiben unabdingbare Voraussetzungen für eine berufliche Tätigkeit im pflegerischen Bereich.

3. Kompetenzvermutung im automatisierten Anerkennungsverfahren:

Die Kompetenzvermutung kann insbesondere im Rahmen des automatisierten Anerkennungsverfahrens, für Pflegefachpersonen aus der EU, dem EWR und der Schweiz sinnvoll sein da 90% der Qualifikationen der EU ohnehin als gleichwertig eingestuft werden (Böse et al., 2024). Hier stellt eine Kompetenzvermutung also einen konsequenten Schritt dar, da das Antragsverfahren vielmehr eine Zeitverzögerung erzeugt, als eine relevante Prüfung auf Gleichwertigkeit. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen weist jedoch auch darauf hin, dass das automatisierte Anerkennungsverfahren gemäß BIBB im Jahr 2022 lediglich bei 25% der Anträge angewandt worden ist (Böse et al., 2023). Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen empfiehlt daher das zugrundeliegende Verfahren weiterzuentwickeln und einheitlich zu gestalten mit Hilfe einer pflegewissenschaftlichen Evaluation. Die Weiterentwicklung soll im Hinblick darauf erfolgen, dass eine Kompetenzvermutung bei min. 80%iger Wahrscheinlichkeit der Gleichwertigkeit erfolgt. Ein Vorbild kann hier der „Pre-Check“ aus der Schweiz sein. Dies ist eine Art Vorentscheid, der eine berufliche Tätigkeit im angestrebten Beruf ermöglicht, juristisch aber nicht als Gleichwertigkeits-Bescheid einzustufen ist (SRK, o. D.).

4. Beschleunigung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren:

Unabhängig von der Einführung einer Kompetenzvermutung, setzt sich die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen dafür ein, Anerkennungsprozesse zu verschlanken und schneller zu gestalten. Dies bezieht sich insbesondere auf die Zusammenarbeit mit den Ministerien und Bezirksregierungen. Erfolgreiche Beispiele wie „FastLane“ zeigen, (LFP, 2024) das koordinierte Verfahren deutlich Verbesserung einbringen können. Konkrete Maßnahmen den Anerkennungsprozess niederschwelliger zu gestalten, reichen von Information und Beratung im Vorfeld bis hin zu ausreichenden Angeboten, um der steigenden Nachfrage nach Ausgleichsmaßnahmen gerecht zu werden (Böse & Schmitz, 2022). Wir plädieren auch für ausreichende Kapazitäten an den zuständigen Stellen, um die steigenden Antragszahlen aufzufangen, Nachforderungen von Unterlagen im Anerkennungsverfahren sind zu minimieren. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen steht gerne als Gesprächspartnerin bereit um die Sicht aller Pflegefachpersonen bei der Diskussion von Maßnahmen einzubringen.

5. Zentrale Ausstellung der Berufserlaubnis:

Perspektivisch strebt die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen an, die Ausstellung der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung als Aufgabe zu übernehmen. Somit entfallen die diversen verschiedenen Ansprechpartner im zweiten Schritt des Anerkennungsverfahrens und werden zu einer Anlaufstelle. Gleichzeitig entfielen nachgeordnete Sprachprüfungen als Einzellösungen.

6. Nachhaltige Integration:

Die Integration von internationalen Pflegefachpersonen darf aber nicht mit der Bescheidung enden. Bestenfalls führen evidenzbasierte Einarbeitungs- und Integrationskonzepte, ergänzt durch Mentoring-Programme maßgeblich zu einer nachhaltigen Förderung von Integration. Hierfür braucht es eine klare und verständliche Formulierung des Aufgabenprofils für die Übergangszeit in Form von zielgerichteten Einarbeitungs- und Integrationskonzepten. Solche Konzepte sind evidenzbasiert auszugestalten und zu evaluieren. Hierzu gehört auch die Anerkennung von akademischen Abschlüssen und Karriere-Wegen für internationale Pflegefachpersonen.

7. Spezialisierte Praxisanleitungen:

Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen spricht sich auch für die Implementierung von Mentoring-Programmen und spezialisierten Praxisanleitungen aus. Spezialisierte Praxisanleitung-Weiterbildungen befassen sich mit den Bedürfnissen internationaler Pflegefachpersonen und kulturellen Aspekten. Es werden Kompetenzen entwickelt, die fachliche, kulturelle und sprachliche Unterstützung ermöglichen. Hierzu bedarf es eines Sonder-/Rahmencurriculums, das auch rechtliche Grundlagen und Spezifika des deutschen Gesundheitssystems vermittelt.

8. Finanzierung:

Die Pflegekammer spricht sich dafür aus, die Finanzierung der Integration internationaler Pflegefachpersonen nachhaltiger und fairer zu gestalten. Wichtig ist dabei, die Pflegeversicherung von diesen Kosten zu entlasten, um ihre Kernaufgabe – die Sicherstellung der pflegerischen Versorgung – nicht zu gefährden. Stattdessen sollte die Finanzierung stärker über eine Kombination aus Steuermitteln und EU-Mitteln erfolgen, um die Lasten breiter zu verteilen. Ein zentralisiertes und pflegewissenschaftlich fundiertes Finanzierungssystem kann sicherstellen, dass die Integration internationaler Pflegefachpersonen qualitativ hochwertig, wirtschaftlich tragfähig und nachhaltig bleibt. Angesichts der gewaltigen gesellschaftlichen Aufgaben schlägt die Pflegekammer vor, dass die vorhandenen Mittel beim BAMF und BA aufgestockt werden. Außerdem setzen wir uns für eine Vereinfachung der Mittelbeantragung vor allem für kleinere Arbeitgebende ein. Hierzu ist eine Anpassung des AZAV-Zertifikats-Verfahrens denkbar. Sodass mittelständische und Klein-Betriebe ein vereinfachtes Verfahren in Anspruch nehmen können mit angepassten Prüfkriterien.

9. Wertschätzender Umgang:

Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen engagiert sich für einen respektvollen und wertschätzenden Umgang mit internationalen Pflegefachpersonen ein. Dieser Respekt ist nicht nur im Anerkennungsprozess umzusetzen, sondern spiegelt sich in der Benennung und Bezahlung als auch auf einen Umgang auf Augenhöhe wider. Eine angemessene Vergütung ist dem tatsächlichen Qualifikationsstand der Pflegefachperson entsprechend zu gestalten. Im Anerkennungsverlauf sind die Pflegefachpersonen als „Pflegefachpersonen in Anerkennung/im Anerkennungsverfahren B. Sc./M. Sc.“ zu bezeichnen (Pflegekammer Nordrhein-Westfalen, 2023). Wie bereits im letzten Jahr betont (Pflegekammer Nordrhein-Westfalen, 2024), setzt sich die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen weiterhin für ein respektvolles, diversitätsfreundliches und inklusives Miteinander ein, in dem Rassismus keinen Platz hat. Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen ist nach wie vor für Kolleg*innen jederzeit ansprechbar, wenn sie Probleme oder Verzögerungen in Anerkennungsverfahren erleben. Ab dem 1. Januar 2024 hat die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen die hoheitliche Aufgabe der Fachsprachenprüfung und der Anerkennung internationaler Fachweiterbildungen übernommen. Damit wird sichergestellt, dass diese Verfahren aus der Pflegefachlichkeit heraus nach dem Prinzip „von Kolleg*innen für Kolleg*innen“ durchgeführt werden. Bereits mehrere Pflegefachpersonen haben erfolgreich ihre Fachsprachprüfung bei der Pflegekammer absolviert.

Die Pflegekammer Nordrhein-Westfalen arbeitet weiterhin daran, auch andere Teilprozesse im Anerkennungsverfahren zu verbessern und pflegefachlich zu betreuen. Ziel ist es, die Verfahren für alle Beteiligten zu erleichtern und die hohen Qualitätsstandards in der Pflege sicherzustellen. Immerhin kann eine Kompetenzvermutung ein Weg sein, Anerkennungsprozesse zu reformieren. Wir stellen uns als Gesprächspartnerin für öffentliche Akteure zur Verfügung, um gemeinsam Umsetzungswege zu diskutieren. Wir sind auch ein fachlicher Ansprechpartner für alle Pflegefachpersonen im Kontext von Anerkennungsverfahren und Integrationsprozessen.