

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Willkommensgesetz für Personen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in den Pflege- und Gesundheitsberufen

A. Zielsetzung

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Anerkennungsverfahren in den Pflege- und Gesundheitsberufen in Baden-Württemberg verbessert und beschleunigt werden und die Zahl der Anerkennungen gesteigert werden. Dabei geht es zum einen um bessere Verfahrensabläufe, zum anderen aber auch um eine deutlich höhere Personalausstattung sowohl in der Anerkennungsberatung als auch in der direkten Bearbeitung der Anerkennungsanträge. Insbesondere von den Arbeitgebern, die Fachkräfte aus dem Ausland beschäftigen wollen, gibt es deutliche Kritik an der Länge der Verfahren. Die Landesregierung bestätigt die langen Anerkennungsverfahren: „Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer vom Zeitpunkt des Eingangs eines Antrags bis zur Erteilung der Berufsurkunde beträgt im Bereich der Gesundheitsfachberufe zwölf bis fünfzehn Monate und bei den akademischen Heilberufen fünfzehn bis achtzehn Monate.“ (Landtagsdrucksache 17/4432). Einen massiven „Optimierungsbedarf“ hat das Regierungspräsidium Stuttgart bei einer Besprechung zu diesem Thema gegenüber dem Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Integration eingestanden. Ein weiteres zentrales Ziel des Gesetzentwurfs ist die Kostenfreiheit der Anerkennungsverfahren (einschließlich Kostenübernahme von Sprachkursen, Übersetzungskosten u. ä.) bei festgestelltem erheblichem Fachkräftemangel sowie eine befristete und vorläufige Ermöglichung der Berufsausübung in der Pflege bei Vorliegen des Sprachniveaus B1.

In Baden-Württemberg herrscht ein sehr großer Fachkräftemangel in den Pflege- und Gesundheitsberufen. In mehreren der betroffenen Berufe ist dieser nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zum Fachkräftebedarf noch deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Fachkraeftebedarf/Fachkraeftebedarf-Nav.html>). Das gilt insbesondere für Pflegefachkräfte. Hier wird mit einem Gesamtwert der Engpassindikatoren in der Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit in Baden-Württemberg von 3,0 die höchste Stufe des Fachkräftemangels festgestellt. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung seien bis 2040 allein in der Altenpflege etwa 100 000 neue Pflegekräfte erforderlich, um die ausscheidenden zu ersetzen bzw. den zusätzlichen Bedarf zu decken.

Diesem Fachkräftemangel kann nicht allein durch Ausbildung in Baden-Württemberg bzw. Deutschland abgeholfen werden. Deshalb spielt die Zuwanderung aus dem Ausland eine bedeutende Rolle. Die Zuwanderung von Fachkräften aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bzw. Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums oder einem gleichgestellten Staat ist rechtlich einfach. Es ist aber auch für Fachkräfte aus Drittstaaten möglich, nach Baden-Württemberg zuwandern und eine Beschäftigung aufzunehmen.

Die Bundesregierung erleichtert derzeit die Bedingungen für die Fachkräftezuwanderung auch mit dem Ziel, die Zuwanderung nach Deutschland für besonders gesuchte Fachkräfte attraktiver zu machen. Derzeit liegt Deutschland hier im internationalen Vergleich bei Weitem nicht in der Spitzengruppe (siehe Bertelsmann-Stiftung: „OECD Indicators of Talent Attractiveness“). In der Folge ist auf eine deutlich höhere Anzahl von zuwandernden Fachkräften aus Drittstaaten zu hoffen. Die Umsetzung der Zuwanderung, darunter die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen, fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Aus diesem Grund ist es für die Arbeitgeber in Baden-Württemberg sehr wichtig, dass das Land Regelungen erlässt, die auf die Verwirklichung der bundesgesetzlichen Ziele gerichtet sind. Hinzu kommt, dass sich eine große Anzahl von Fachkräften mit im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen in den Pflege- und Gesundheitsberufen bereits in Baden-Württemberg aufhält. Dazu zählen auch viele Geflüchtete aus der Ukraine.

Damit diese Fachkräfte in ihren Berufen in Baden-Württemberg tätig werden können, müssen ihre Berufsabschlüsse von der zuständigen Stelle anerkannt werden. Die Regeln für die Anerkennung sind grundsätzlich ähnlich und sowohl in Spezialgesetzen, etwa im Pflegeberufegesetz oder in der Approbationsordnung für Ärzte, als auch für die Berufe ohne Spezialgesetz im Bundesgesetz zur Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen (BQFG) und im Gesetz zur Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg (BQFG-BW) festgelegt.

Wenn die antragstellenden Fachkräfte alle nötigen Unterlagen einschließlich des Nachweises über die geforderten Deutschkenntnisse einreichen und ein vergleichbarer Abschluss aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union bzw. einem Vertragsstaat des Europäischen Wirtschaftsraums oder einem gleichgestellten Staat vorliegt, kann die Anerkennung innerhalb von wenigen Wochen abgeschlossen sein bzw. mit in der Regel geringen Ausgleichsmaßnahmen zur Gleichwertigkeit erreicht werden. Allerdings gibt es bereits in dieser Gruppe der antragstellenden Fachkräfte schon erhebliche Probleme, weil die Hinweise zum Verfahren so kompliziert sind, dass sie nur schwer nachvollziehbar sind. In der Folge sind die Antragsunterlagen häufig unvollständig oder auch unzureichend.

Nach den Feststellungen aus den Evaluationen des Bundesinstituts für Berufsbildung ist die Dauer der Anerkennungsverfahren in den reglementierten Berufen sehr unterschiedlich. Etliche Abschlüsse aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union würden sehr zeitnah und praktisch automatisch anerkannt. Für andere Abschlüsse vor allem aus Drittstaaten sei die Dauer der Verfahren deutlich länger. Die Quote der in vier oder weniger Monaten beschiedenen Verfahren betrage knapp 75 Prozent. Das heißt, dass in etwa einem Viertel der Fälle die gesetzlichen Bearbeitungsfristen überzogen werden. Wenn die antragstellenden Fachkräfte noch Ausgleichsmaßnahmen zu absolvieren haben, betrage die Zeit vom Antrag bis zur Bewilligung im Durchschnitt rund 15 Monate, in vielen Fällen auch deutlich länger. Das ist sowohl aus dem Blickwinkel der Fachkräfte als auch des baden-württembergischen Arbeitsmarkts deutlich zu lang. Nicht wenige Fachkräfte streben deshalb keine Anerkennung ihrer Qualifikationen an oder wandern in andere Staaten ab, in denen die Anerkennung einfacher zu erreichen ist.

Das im Sommer 2019 im Bund beschlossene Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat deutliche Erleichterungen für den Zuzug von Fachkräften aus Drittstaaten normiert und befindet sich in der weiteren Umsetzung. Im aktuell beschlossenen Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sind zusätzliche Einwanderungserleichterungen speziell auch für Fachkräfte aus den Pflege- und Gesundheitsberufen vorgesehen. Diese Veränderungen sind insbesondere bei der Kapazität für die Anerkennungsverfahren in Baden-Württemberg zu berücksichtigen. Das betrifft vor allem die Personalausstattung in der Anerkennungsberatung sowie in der zuständigen Stelle, die über den Anerkennungsantrag entscheidet.

B. Wesentlicher Inhalt

Die Beratung im Vorfeld des eigentlichen Anerkennungsverfahrens ausländischer Berufsqualifikationen in den Pflege- und Gesundheitsberufen soll erheblich gestärkt werden. Damit soll zum einen für Verständnis für den Anerkennungsprozess, für die Vollständigkeit der Unterlagen und für die möglichst rasche Antragstellung gesorgt werden. Die bereits bestehende Beratungsstruktur soll ausgebaut, für bereits in Baden-Württemberg lebende Fachkräfte eine Beratungspflicht eingeführt werden und in den Pflege- und Gesundheitsberufen eine Lotsenfunktion von der ersten Anfrage bis zur endgültigen Anerkennung übernehmen. Zum anderen sollen auch bereits hier lebende Fachkräfte aus den Pflege- und Gesundheitsberufen, die bisher noch nicht die Anerkennung ihrer Qualifikationen angestrebt haben, zur Antragstellung bewogen werden.

Die Landesregierung wird verpflichtet, sowohl in der für die Anerkennung zuständigen Stelle ausreichend Personal für die Bearbeitung der Anträge als auch genügend Beratungskapazitäten in der Anerkennungsberatung vorzuhalten.

Durch das Einführen des Instruments der Genehmigungsfiktion wird garantiert, dass alle Anerkennungsverfahren – bei Vorlage aller Voraussetzungen – spätestens innerhalb von fünf Monaten abgeschlossen sind.

Erfüllen antragstellende Pflegekräfte alle Anforderungen zur Anerkennung als Pflegefachkraft bzw. als Pflegehilfskraft mit Ausnahme des Nachweises der deutschen Sprachkenntnisse mit dem Niveau B2, aber verfügen über einen B1-Nachweis, so ist eine auf 18 Monate befristete Anerkennung als Pflegehilfskraft mit dem Zusatz „Kenntnisse der deutschen Sprache auf Niveau B2 noch nicht nachgewiesen“ zu erteilen. Kann innerhalb dieser 18 Monate der Nachweis mit dem Niveau B2 vorgelegt werden, so ist von der zuständigen Stelle binnen 14 Tagen die Anerkennung im beantragten Berufsfeld auszusprechen.

Die Antragsvordrucke sollen insbesondere durch Übersetzungen und digitale Verfahren für die antragstellenden Fachkräfte leichter verständlich und zugänglich werden. Zudem sollen digitale Verfahren auch Verwaltungsvereinfachungen mit sich bringen.

Vor allem, um Abläufe zu beschleunigen und die Anzahl der Anerkennungen zu erhöhen, sollen Erkenntnisse aus den Evaluationen der Anerkennungsverfahren sowie Verfahrensvereinfachungen, die sich bereits in anderen Bundesländern bewährt haben, auch in Baden-Württemberg eingeführt werden. Insbesondere soll auch bei Anerkennungsverfahren von Fachkräften aus Drittstaaten in bereits überprüften Ausbildungsgängen regulär auf die Einzelfallprüfung der Ausbildungsinhalte verzichtet werden.

Auch bei in Drittstaaten erworbenen Qualifikationen soll in Zusammenarbeit mit der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe mehr und mehr auf die Einzelfallprüfung verzichtet und Erfahrungen aus vorangegangenen Antragsverfahren berücksichtigt werden.

Schließlich sollen bei festgestelltem erheblichem Fachkräftemangel Kosten, die mit dem Anerkennungsverfahren verbunden sind und heute noch von den antragstellenden Fachkräften zu tragen sind, vom Land Baden-Württemberg übernommen werden.

C. Alternativen

Beibehaltung der jetzigen unzureichenden Situation im Anerkennungsverfahren und weitere Hinnahe des Fachkräftemangels.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Je nach Ausgestaltung ist für deutlich mehr Personal in der für die Anerkennungsverfahren zuständigen Stelle sowie in den Beratungsstellen mit Mehrkosten bis zu 10 Millionen Euro pro Jahr zu rechnen.

Die Nichterhebung von Gebühren für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse in den Pflege- und Gesundheitsberufen könnte – bei festgestelltem erheblichem Fachkräftemangel – zu Mindereinnahmen im Landeshaushalt von bis 2 Millionen Euro pro Jahr führen.

Die Übernahme von Kosten für Fachsprachenprüfungen, Kenntnisprüfungen oder Gutachten könnte – bei festgestelltem erheblichem Fachkräftemangel und ohne anderweitige öffentliche Kostenträger – zu Mehrausgaben in Höhe von bis zu 4 Millionen Euro pro Jahr führen.

Ein Förderprogramm für die Übernahme sonstiger mit der Anerkennung verbundener Ausgaben wird mit 3 Millionen Euro pro Jahr ausgestattet.

E. Kosten für Private

Bei festgestelltem erheblichem Fachkräftemangel im Einzelfall geringere Ausgaben für antragstellende Fachkräfte in Höhe von wenigen 100 bis mehreren 1 000 Euro.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Willkommensgesetz für Personen mit im Ausland erworbenen Berufs- qualifikationen in den Pflege- und Gesundheitsberufen

Artikel 1

Gesetz zur Beschleunigung der Verfahren zur
Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsquali-
fikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen
in Baden-Württemberg

§ 1

Zweck des Gesetzes

- (1) Dieses Gesetz regelt die Verfahren für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen in Baden-Württemberg.
- (2) Ziel des Gesetzes ist die Verbesserung und Beschleunigung der Anerkennungsverfahren in den Pflege- und Gesundheitsberufen.
- (3) Das Sozialministerium erlässt zur Erhöhung der Anerkennungsquoten die notwendigen Verwaltungsvorschriften für eine fristgemäße Bearbeitung und Entscheidung über die Anträge zur Anerkennung der Vergleichbarkeit der ausländischen Abschlüsse in den Pflege- und Gesundheitsberufen.

§ 2

Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz gilt für die Verfahren bei der Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Ausbildungsnachweise in Pflege- und Gesundheitsberufen sowie in akademischen Pflege- und Gesundheitsberufen. Pflege- und Gesundheitsberufe sowie akademische Pflege- und Gesundheitsberufe im Sinne dieses Gesetzes sind
1. Anästhesietechnische Assistentin/Anästhesietechnischer Assistent,
 2. Altenpflegehelferin/Altenpflegehelfer,
 3. Diätassistentin/Diätassistent,
 4. Ergotherapeutin/Ergotherapeut,
 5. Gesundheits- und Krankenpflegehelferin/Gesundheits- und Krankenpflegehelfer,
 6. Haus- und Familienpflegerin/Haus- und Familienpfleger,

7. Hebamme,
8. Heilerziehungspflegerin/Heilerziehungspfleger,
9. Heilpädagogin/Heilpädagoge,
10. Logopädin/Logopäde,
11. Masseurin und medizinische Bademeisterin/Masseur und medizinischer Bademeister,
12. Medizinisch-technische Assistentin/Medizinisch-technischer Assistent für Funktionsdiagnostik, Laboratorium oder Radiologie,
13. Notfallsanitäterin/Notfallsanitäter,
14. Operationstechnische Assistentin/Operationstechnischer Assistent,
15. Orthoptistin/Orthoptist,
16. Pflegefachfrau/Pflegefachmann (inklusive Altenpflegerin/Altenpfleger, Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerin/Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger)
17. Pharmazeutisch-technische Assistentin/Pharmazeutisch-technischer Assistent,
18. Physiotherapeutin/Physiotherapeut,
19. Podologin/Podologe,
20. Apothekerin/Apotheker,
21. Ärztin/Arzt,
22. Psychotherapeutin/Psychotherapeut und
23. Zahnärztin/Zahnarzt.

(2) Dieses Gesetz ist auf alle Personen anwendbar, die im Ausland einen Ausbildungsnachweis in Pflege- und Gesundheitsberufen erworben haben und darlegen, in Baden-Württemberg eine ihren Berufsqualifikationen entsprechende Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen.

§ 3

Zuständige Stelle

(1) Zuständige Stelle für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen ist landesweit das Regierungspräsidium Stuttgart.

(2) Die zuständige Stelle ist so auszustatten, dass alle Aufgaben einschließlich der Unterstützung der Fachkräfte im direkten Antragsverfahren unverzüglich wahrgenommen und die Anträge auf Anerkennung fristgerecht bearbeitet werden können. Die Landesregierung evaluiert den Personalbedarf und unterrichtet den Landtag anlässlich der Haushaltsberatungen über den Personalbedarf in der zuständigen Stelle.

§ 4

Verbindliche Beratung

(1) Fachkräfte, die sich in Baden-Württemberg aufhalten und eine Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen beantragen, müssen vor der Einreichung des Antrags eine Beratung nach dem Gesetz über die Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen wahrnehmen. Die Erfüllung der Beratungspflicht wird durch die flächendeckende Einrichtung von Beratungsstellen gewährleistet. Die nähere Ausgestaltung richtet sich nach dem Gesetz über die Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Dabei soll die Beratung möglichst früh einsetzen und im gesamten Anerkennungsverfahren unterstützen. Die zuständige Stelle weist die antragstellenden Personen auf die relevanten Beratungsstellen hin und arbeitet eng mit diesen zusammen.

(2) Fachkräfte, die sich nicht in Deutschland aufhalten und eine Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen anstreben, sollen nach Möglichkeit eine Beratung durch die zentrale Servicestelle für anerkennungssuchende Fachkräfte im Ausland nach § 421b des Dritten Buches Sozialgesetzbuch wahrnehmen.

§ 5

*Hinweise zum Anerkennungsverfahren
und Antragsformulare*

(1) Die Hinweise und Antragsformulare für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen sind durch die zuständige Stelle einheitlich, verständlich und klar abzufassen.

(2) Die Hinweise und Antragsformulare für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen werden von der zuständigen Stelle sowohl in Deutsch als auch in den Sprachen der Hauptherkunftsländer der antragstellenden Personen sowie in Englisch online verfügbar gemacht.

§ 6

Digitale Verfahren

Das Antragsverfahren für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen soll ab dem 1. Januar 2024 auf einer digitalen Plattform geführt werden. Die zuständige Stelle kann die Vorlage der Originaldokumente verlangen, falls dies zur sachgemäßen Entscheidung über den Antrag erforderlich ist. Durch die zuständige Stelle ist eine elektronische Akte anzulegen.

§ 7

*Fachsprachenprüfungen in den akademischen
Gesundheitsberufen*

(1) Die Prüfung der für die Ausübung der Tätigkeit in den akademischen Gesundheitsberufen erforderlichen

Kenntnisse der deutschen Sprache wird von den für die Berufsgruppe zuständigen Heilberufekammern in Baden-Württemberg durchgeführt.

(2) Die zuständige Stelle schließt mit den jeweiligen Heilberufekammern Vereinbarungen über die Durchführung der Fachsprachenprüfungen ab. Inhalte der Vereinbarung sind Qualitätsanforderungen an die Prüfung, die Garantie von ausreichenden und zeitnahen Prüfungsterminen sowie die Übermittlung von Daten und Prüfungsergebnissen.

(3) Die zuständige Stelle unterstützt die antragstellenden Personen bei der Anmeldung zur Fachsprachenprüfung und übermittelt dazu auch deren Daten.

§ 8

Verkürztes Verfahren für Fachkräfte aus Drittstaaten

Fachkräfte aus Drittstaaten, die die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen anstreben, werden von der zuständigen Stelle in den Hinweisen zum Antragsverfahren sowie in der Empfangsbestätigung des Antrags mit den notwendigen Nachweisen darauf hingewiesen, dass anstatt der Gleichwertigkeitsprüfung der Ausbildungsnachweise auch eine sofortige Kenntnisprüfung angestrebt werden kann. Die zuständige Stelle informiert und berät die Fachkraft zu diesem Wahlrecht. Falls sich die Fachkraft für eine sofortige Kenntnisprüfung entscheidet, unterstützt die zuständige Stelle die Fachkraft bei der Anmeldung zur Prüfung.

§ 9

Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe

(1) Kann die zuständige Stelle aufgrund der eingereichten Nachweise vorläufig nicht selbstständig die Echtheit der vorgelegten Nachweise sowie eine Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen feststellen und besteht Aussicht auf eine direkte Anerkennung oder eine Anerkennung mit einem Anpassungslehrgang, so ist spätestens binnen einer Woche die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland mit der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens zu beauftragen. Das Ergebnis des Gutachtens ist für die Entscheidung über die Anerkennung der Qualifikation durch die zuständige Stelle bindend, soweit die sonstigen Voraussetzungen vorliegen.

(2) Die Landesregierung und die zuständige Stelle wirken darauf hin, dass die Verfahren für die Beauftragung, die Erstellung und die Übermittlung der Gutachten zeitnah erfolgen. Auch bei Erstellung eines Gutachtens sollen die gesetzlichen Fristen für die Entscheidung über den Anerkennungsantrag nicht überschritten werden.

(3) Sofern die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe Ausbildungsstätten oder Ausbildungsgänge im Ausland identifiziert hat, bei denen regelmäßig die Anerkennung

erteilt wird oder bestimmte Auflagen zur Anerkennung führen, so hat sich die zuständige Stelle an den bisherigen Entscheidungen zu orientieren, von einer Einzelfallprüfung abzusehen und eine sofortige Entscheidung treffen.

§ 10

Feststellung der Notwendigkeit einer Ausgleichsmaßnahme

(1) Kann die zuständige Stelle aufgrund der eingereichten Nachweise keine Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen feststellen, so ist die Ablehnung nicht nur rechtlich zu begründen, sondern auch in einer für die Fachkräfte verständlichen Form zu erläutern. Zudem sind Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen aufzuführen. Die zuständige Stelle vermittelt die antragstellenden Fachkräfte bei Bedarf in die Ausgleichsmaßnahmen und bietet Unterstützung im weiteren Verfahren.

(2) Mit dem Ziel, allen antragstellenden Personen, die einen Anpassungslehrgang oder eine vergleichbare Maßnahme zur Anerkennung benötigen, ein zeitnahes und qualitativ hochwertiges Angebot zu machen, arbeitet die Landesregierung eng mit den Anbietern von Qualifizierungsangeboten zur Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen zusammen und bildet mit ihnen ein Netzwerk.

(3) Antragstellende Fachkräfte, für deren Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen eine Kenntnisprüfung angestrebt wird oder notwendig ist, werden von der zuständigen Stelle unterstützt und an die zuständige Prüfungskommission gemeldet.

(4) Für die akademischen Pflege- und Gesundheitsberufe wird zwischen den für Gesundheit und den für Wissenschaft zuständigen Ministerien sowie der Approbationsbehörde, den Universitäten in Baden-Württemberg und gegebenenfalls beteiligten Kammern nach dem Heilberufekammergesetz eine Vereinbarung über die Durchführung der Kenntnisprüfungen abgeschlossen. Inhalte der Vereinbarung sind Qualitätsanforderungen an die Prüfung, anfallende Gebühren, die Garantie von ausreichenden und zeitnahen Prüfungsterminen sowie die Übermittlung von Daten und Prüfungsergebnissen.

§ 11

Vorläufige Anerkennung in der Gesundheits- und Krankenpflegehilfe

(1) Erfüllt die antragstellende Person alle Anforderungen zur Anerkennung als Pflegefachfrau, als Pflegefachmann, als Gesundheits- und Krankenpflegerin, als Gesundheits- und Krankenpfleger, als Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerin, als Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger, als Gesundheits- und Krankenpflegehelfer, als Gesundheits- und Krankenpflegehelferin, als Altenpflegehelfer oder als Altenpflegehelferin mit Ausnahme des Nachweises der für die Ausübung des Berufs erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse mit dem Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen und kann den Nachweis über deutsche Sprach-

kenntnisse mit dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen eines zertifizierten Sprachinstituts vorlegen, so ist eine auf 18 Monate befristete Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpflegehelferin bzw. Gesundheits- und Krankenpflegehelfer oder als Altenpflegehelfer bzw. Altenpflegehelferin mit dem Zusatz „Kenntnisse der deutschen Sprache auf Niveau B2 noch nicht nachgewiesen“ zu erteilen. Kann innerhalb dieser 18 Monate der Nachweis über deutsche Sprachkenntnisse mit dem Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen eines zertifizierten Sprachinstituts vorgelegt werden, so ist von der zuständigen Stelle binnen 14 Tagen die Anerkennung im beantragten Berufsfeld auszusprechen.

(2) Die nach Absatz 1 anerkannten Pflegehilfskräfte können bei der Personalbemessung in vollstationären Pflegeeinrichtungen auf die personelle Ausstattung mit Pflege- und Betreuungspersonal nach § 113c Absatz 1 Nummer 2 des Elften Buches Sozialgesetzbuch angerechnet werden, sofern seitens der Pflegeeinrichtungen nachgewiesen wird, dass die Anleitung durch eine Fachkraft gewährleistet ist, die Hilfskräfte regelmäßig einen Sprachkurs besuchen und die berufliche Belastung den erfolgreichen Abschluss des Sprachkurses nicht gefährdet.

§ 12

Verzicht auf Gebührenerhebung bei Fachkräftemangel in Pflege- und Gesundheitsberufen

(1) Stellt die Landesregierung in einzelnen Pflege- und Gesundheitsberufen einen erheblichen Fachkräftemangel fest und gibt es für die Übernahmen der Gebühren keine vorrangigen Leistungsträger, so sind im aktuellen und im darauffolgenden Kalenderjahr für die jeweiligen Anerkennungsverfahren von der zuständigen Stelle keine Gebühren zu erheben. Von einem erheblichen Fachkräftemangel ist auszugehen, wenn der Gesamtwert der Engpassindikatoren für den Beruf in der Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit in Baden-Württemberg 2,5 oder mehr beträgt. In diesem Fall trägt die zuständige Stelle auch die Kosten für Fachsprachenprüfungen oder Eignungs- und Kenntnisprüfungen, die im Rahmen des Anerkennungsverfahrens bei Dritten anfallen.

(2) Die anerkannten Fachkräfte haben die Gebühren nachträglich zu entrichten, wenn sie innerhalb von drei Jahren nach der Anerkennung weniger als zwei Jahre einer Tätigkeit im anerkannten Beruf in Baden-Württemberg nachgehen. Bei Härtefällen kann der Zeitraum, in der die zweijährige berufliche Tätigkeit in Baden-Württemberg nachzuweisen ist, auf bis zu fünf Jahre verlängert werden. Ein Härtefall liegt insbesondere vor, wenn die anerkannten Fachkräfte wegen pflegerischer oder erzieherischer Verpflichtungen ihrer Tätigkeit nicht nachgehen konnten.

§ 13

Förderprogramm

Die Landesregierung erstellt ein Förderprogramm, aus dem bei einem nach § 12 Absatz 1 festgestellten erheblichen Fachkräftemangel weitere Kosten im Zusammenhang mit der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation in einem Pflege- oder Gesundheitsberuf für die antragstellenden Fachkräfte, die sich bereits in Baden-Württemberg aufhalten und für die kein vorrangiger Leistungsträger zuständig ist, übernommen werden können. Die zuständige Stelle entscheidet im Rahmen der für das Förderprogramm zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel über die Vergabe.

§ 14

Genehmigungsfiktion

Hat die zuständige Stelle über einen entscheidungsreifen Antrag auf Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation für einen Beruf im Sinne von § 2 Absatz 1 nicht innerhalb der gesetzlichen Frist entschieden, so gilt die Anerkennung 30 Tage nach Fristende als erteilt.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über die Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Das Gesetz über die Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (Anerkennungsberatungsgesetz) in der Fassung vom 19. Dezember 2013 (GBl. 2014 S. 1), das zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes vom 17. Dezember 2020 (GBl. S. 1250, 1252) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach § 1 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) In den Pflege- und Gesundheitsberufen ist die Beratung verpflichtend. Die Beratung umfasst dabei auch

1. eine einzelfallbezogene Beratung selbst in der Zeit, in der für die Anerkennung noch nicht ausreichende Deutschkenntnisse vorliegen,
2. die Unterstützung bei der direkten Antragstellung mit dem Ziel, dass der Antrag so schnell wie möglich und vollständig gestellt wird, falls erforderlich auch im direkten Gespräch,
3. die Beratung während der Dauer von Ausgleichsmaßnahmen sowie
4. die Beratung zu anfallenden Kosten und Möglichkeiten der Kostenübernahme.

Die Beratungsstellen übernehmen damit eine Lotsenfunktion für die Fachkräfte von der Überlegung der Beantragung der Anerkennung bis zum endgültigen Bescheid der zuständigen Stelle. Sie erstellen

gemeinsam mit der antragstellenden Fachkraft einen Anerkennungsfahrplan. Die Wartezeit auf einen Beratungstermin soll vier Wochen nicht überschreiten. Das Angebot von Beratungsstellen soll flächendeckend mit mindestens einer Beratungsstelle pro 700 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sein. Das Sozialministerium berichtet dem Landtag zu den Haushaltsberatungen, wie weit der Bedarf an entsprechender Beratungskapazität gedeckt ist.“

b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

2. Nach § 1a werden folgende Paragraphen eingefügt:

„§ 2

*Einrichtung eines Beratungsnetzwerkes
für die Pflege- und Gesundheitsberufe*

Um Personen mit reglementierten und noch nicht anerkannten Berufsabschlüssen aus dem Ausland in den Pflege- und Gesundheitsberufen in Baden-Württemberg besser zu erreichen, bildet die Landesregierung gemeinsam mit anderen Behörden, den Integrationsbeauftragten der Kommunen, den Migrationsberatungsstellen, den Interessenvertretungen der Zugewanderten und der Arbeitgeber zusammen mit den Beratungszentren ein Beratungsnetzwerk.

§ 3

Kooperationsvereinbarung

Die Kooperation innerhalb des Beratungsnetzwerks für die Pflege- und Gesundheitsberufe beruht auf einer schriftlichen Vereinbarung, die einen strukturierten Austausch über Einzelfälle und Verfahrensabläufe beinhaltet. Damit sollen Kompetenzen gebündelt und die Anerkennungsverfahren beschleunigt werden.“

3. Der bisherige § 2 wird § 4.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

10.7.2023

Stoch, Binder, Wahl
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Im Jahr 2021 wurden in Baden-Württemberg 8 306 Verfahren auf Anerkennung einer im Ausland abgeschlossenen Berufsqualifikation in reglementierten Berufen begonnen. Allein 3 470 Verfahren betrafen den Beruf Gesundheits- und Krankenpflegerin bzw. Gesundheits- und Krankenpfleger bzw. Pflegefachfrau und Pflegefachmann. 1 336 Ärztinnen und Ärzte sowie 167 Zahnärztinnen und Zahnärzte beantragten die Approbation. Hinzu kamen 241 Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten sowie 158 Gesundheits- und Krankenpflegehelferinnen bzw. Gesundheits- und Krankenpflegehelfer. Zudem ging eine geringere Zahl von Anträgen von Apothekerinnen und Apothekern, Hebammen, medizinisch-technischen Radiologieassistentinnen und -assistenten, medizinisch-technischen Laboratoriumsassistentinnen und -assistenten, pharmazeutisch-technischen Assistentinnen und Assistenten, Altenpflegerinnen und Altenpflegern, Ergotherapeutinnen und Ergotherapeuten, Logopädinnen und Logopäden oder Notfallsanitäterinnen und Notfallsanitätern ein. Ein sehr großer Teil von ihnen lebt bereits in Baden-Württemberg bzw. steht aus dem Ausland wegen der Arbeitsaufnahme in Verbindung zu einem baden-württembergischen Arbeitgeber. Der baden-württembergische Arbeitsmarkt benötigt dringend den Einsatz all dieser Fachkräfte in ihren erlernten Berufen.

Zwar werden nach Angaben der Landesregierung die konkreten Bearbeitungsfristen für die Anerkennung der Berufsqualifikationen aus den verschiedenen relevanten Gesetzen von der zuständigen Stelle, dem Regierungspräsidium Stuttgart, häufig auch eingehalten. Insgesamt dauert die gesamte Zeitspanne des Anerkennungsverfahrens beginnend mit dem Vorhaben, einen Antrag auf Anerkennung zu stellen, bis hin zur tatsächlichen Anerkennung aus unterschiedlichen Gründen zumeist etliche Monate, nicht selten insbesondere bei Fachkräften aus Drittstaaten sogar einige Jahre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass etwa die gesetzlichen Fristen angehalten werden, wenn weitere Nachweise nachgereicht oder Nachqualifikationen absolviert werden müssen. Schließlich weist das Regierungspräsidium aktuell darauf hin, „dass aufgrund des unvermindert fortgesetzten Anstiegs der Anträge mit längeren Bearbeitungszeiten im Rahmen der gesetzlichen Fristen gerechnet werden muss“.

Zudem ist bekannt, dass bei Weitem nicht alle in Baden-Württemberg lebenden Fachkräfte mit im Ausland abgeschlossener Berufsqualifikation einen Antrag auf Anerkennung stellen, etwa weil sie die Aussicht auf Erfolg nicht kennen oder weil ihnen die Hürden der Antragstellung zu groß sind.

Mit unterschiedlichen Ansätzen soll durch dieses Gesetz eine deutliche Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer erreicht sowie verstärkt bereits in Baden-Württemberg lebende Fachkräfte zur Beantragung der Anerkennung ihrer Qualifikation motiviert werden.

Im Bund wird derzeit über Gesetzesänderungen beraten. Nach den Vorschlägen der Bundesregierung sollen die Anerkennungsverfahren für ausländische Pflegefachkräfte weiter vereinheitlicht und vereinfacht werden. Konkret sollen der Umfang und die erforderlichen Formerfordernisse der vorzulegenden Unterlagen bundesrechtlich geregelt werden. Dies werde zu mehr Transparenz und Orientierung für die antragstellenden Personen und zu mehr Klarheit und Sicherheit in der Verfahrensgestaltung für die Länder führen. Zudem soll die Möglichkeit eines Verzichts auf eine umfassende Gleichwertigkeitsprüfung zugunsten einer Kenntnisprüfung oder eines Anpassungslehrgangs etabliert werden. Dies soll antragstellende Personen wie auch die zuständigen Stellen der Länder gleichermaßen entlasten. Die antragstellenden Personen wären nicht mehr in der Pflicht, umfangreiche Unterlagen über ihre Berufsqualifikation einzureichen. Die zuständigen Stellen der Länder könnten im Gegenzug von einer aufwändigen Gleichwertigkeitsprüfung absehen. Des Weiteren soll erstmals die Möglichkeit geschaffen werden, die Kenntnisprüfung als anwendungsorientierte Parcoursprüfung auszugestalten. Diese Prüfungsform erhöht die Flexibilität der zuständigen Stellen bei der Kenntnisprüfung. Darüber hinaus sollen weitere Möglichkeiten zur Vereinheitlichung eingeführt werden, insbesondere mit Bezug zu den Mustergutachten der

Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe. Bei Annahme des Gesetzes müssen diese Erleichterungen so schnell wie möglich in Baden-Württemberg umgesetzt werden. Dabei ist absehbar, dass sich die Anzahl der Anträge deutlich erhöhen wird.

In die gesetzlichen Regelungen, die die bestehende Anerkennungspraxis verbessern sollen, sind unter anderem die Vorschläge aus den verschiedenen Evaluationen der Anerkennungsgesetze und -verfahren insbesondere des Bundesinstituts für Berufsbildung eingeflossen (vgl. <https://www.bibb.de/de/1350.php>).

Bei allem ist unstrittig, dass aus Gründen des Patientenschutzes bei der Anerkennung im Pflege- und Gesundheitsbereich relativ hohe Standards unabdingbar sind. Zudem muss selbstverständlich vermieden werden, dass durch die Zuwanderung nach Baden-Württemberg in den Herkunftsländern Versorgungslücken entstehen. Insbesondere die WHO-Liste der Länder mit einem Rekrutierungs- und Vermittlungsverbot für Pflegefachkräfte gibt hierzu wichtige Hinweise.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 – Gesetz zur Beschleunigung der Verfahren zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen in Baden-Württemberg

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Der Gesetzeszweck wird normiert. Die Regelungen werden nur für die Verfahren und damit unterhalb der Regelungen der Spezialgesetze für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen von Bund und Land fixiert. Das Ziel der Verbesserung und Beschleunigung der Anerkennungsverfahren und damit einer möglichst hohen Zahl von Anerkennungen kann auch durch Ausübung des Ermessens erreicht werden. Dabei darf der Schutz der Patientinnen und Patienten jedoch nicht gefährdet werden.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Das Gesetz betrifft die Verfahren zur Anerkennung bestimmter beruflicher Qualifikationen. Aufgeführt sind die reglementierten Gesundheits- und Pflegeberufe, für deren Anerkennung das Land Baden-Württemberg bundesrechtlich oder landesrechtlich zuständig ist und für die überhaupt Anerkennungsverfahren in relevantem Umfang auch in Zusammenarbeit mit der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland stattfinden. Die Verfahren und die Zusammenarbeit mit Dritten sind in diesen Berufen sehr ähnlich. Die Mehrzahl der aufgeführten Berufe sind derzeit Mangelberufe in Baden-Württemberg. Deshalb ist die Verbesserung und Beschleunigung der Anerkennungsverfahren in diesen Berufen besonders wichtig. Die Schaffung von Regelungen für weitere Gruppen von reglementierten Berufen wie etwa dem der Tierärztin bzw. des Tierarztes oder der Erzieherin bzw. des Erziehers bleibt der weiteren Gesetzgebung vorbehalten.

Zu § 3 (Zuständige Stelle)

Das Regierungspräsidium Stuttgart ist heute schon die zuständige Stelle für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen. Eine Zentralisierung in einer Stelle ist durchaus sinnvoll, da hier Fachwissen für komplizierte Vorgänge zusammengeführt werden kann. Allerdings können die Aufgaben mit der aktuellen Personalausstattung schon seit einigen Jahren nicht in ausreichender Form wahrgenommen werden. Das Regierungspräsidium bittet aktuell um Verständnis, dass aufgrund des unvermindert fortgesetzten Anstiegs der Anträge mit längeren Bearbeitungszeiten im Rahmen der gesetzlichen Fristen gerechnet werden müsse. Um eine möglichst schnelle Bearbeitung der Anträge sicherzustellen, sei die telefonische Erreichbarkeit der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter derzeit nicht möglich. Deshalb wird eine

ausreichende Ausstattung der zuständigen Stelle als Auftrag für die Landesregierung gesetzlich fixiert. Bei der jetzigen Zuständigkeitsverteilung muss das Innenministerium innerhalb der Landesregierung zukünftig eine nachvollziehbare Personalbemessung erstellen und dem Landtag bei den Beratungen zum Haushalt und zum Stellenplan vorlegen. Damit soll der bisherige Bearbeitungsstau abgebaut und die zu langen Bearbeitungszeiten endlich verkürzt werden.

Zu § 4 (Verbindliche Beratung)

Die Praxis zeigt, dass sehr viele Fachkräfte mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen aufgrund der komplizierten Verfahren große Probleme bei der Anerkennung haben. So seien etwa 60 Prozent der Anträge unvollständig. Bei etwa der Hälfte würden keine ausreichenden Sprachkenntnisse nachgewiesen. Viele Fachkräfte, insbesondere aus Drittstaaten, betreiben das Anerkennungsverfahren nicht bis zum Ende, weil ihnen die Chancen der Anerkennung über Ausgleichsmaßnahmen und die mögliche Unterstützung dabei nicht bekannt sind. Eine frühzeitige Information und Unterstützung verkürzt den Vorgang der eigentlichen Anerkennung enorm und erhöht die Chancen für Baden-Württemberg mehr Fachkräfte in den Mangelberufen in den hiesigen Arbeitsmarkt zu bringen. Die Einführung einer Beratungspflicht für alle Fachkräfte, die die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsberufen beantragen, soll die Vorteile der Beratung auf alle Anerkennungsverfahren ausweiten. Der Inhalt und der Ausbau der Anerkennungsberatung in den Pflege- und Gesundheitsberufen wird insbesondere in Artikel 2 des Gesetzes geregelt.

Zu § 5 (Hinweise zum Anerkennungsverfahren und Antragsformulare)

Die Anerkennungsverfahren sind kompliziert und führen immer wieder zu Missverständnissen. Umso wichtiger ist, dass die antragstellenden Personen gut über den Anerkennungsprozess informiert werden. Die zuständige Stelle muss sich darauf einstellen, dass B2-Deutschkenntnisse häufig nicht ausreichen, um die Hinweise und die Antragsformulare zu verstehen. Um die Antragsverfahren für die Fachkräfte verständlicher zu machen sowie die Notwendigkeit, Unterlagen im Verfahren nachzufordern, zu minimieren und damit die Verfahren zu beschleunigen, ist eine Übersetzung mindestens in die Sprachen der Hauptherkunftsländer nach der Anerkennungsstatistik des Statistischen Landesamtes und in Englisch erforderlich. Die Ergebnisse verschiedener Evaluationen der Anerkennungsverfahren legen die Notwendigkeit besserer und verständlicherer Antragsformulare und Hinweise nahe.

Zu § 6 (Digitale Verfahren)

Digitale Verfahren erleichtern und beschleunigen in aller Regel die Antragstellung und die Antragsbearbeitung. Nur im Ausnahmefall soll noch der Papierweg möglich sein, damit das Anerkennungsverfahren nicht etwa durch einen fehlenden Online-Zugang verhindert wird. Die Nachweise zu den im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und den Deutschkenntnissen sowie die Entscheidungen im Anerkennungsverfahren sind in einer elektronischen Akte abzulegen. Diese kann unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen im Anerkennungsverfahren von berechtigten Dritten – insbesondere der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe – eingesehen werden. Eine Einreichung von Originalzeugnissen ist häufig nicht nötig, etwa wenn ohnehin die das Zeugnis ausstellende öffentliche Stelle im Ausland in das Anerkennungsverfahren einbezogen wird. Auch hier werden Ergebnisse der Evaluationen der Anerkennungsverfahren aufgenommen.

Zu § 7 (Fachsprachenprüfungen in den akademischen Gesundheitsberufen)

Es werden Hinweise aus den Evaluationen der Anerkennungsverfahren aufgenommen, um eine schnelle und einheitliche Abwicklung der Prüfungen sicherzustellen.

Zu § 8 (Verkürzte Verfahren für Fachkräfte aus Drittstaaten)

Nicht selten endet die Antragstellung von Fachkräften aus Drittstaaten zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Pflege- und Gesundheitsfachberufen nach wochen- oder monatelanger Prüfung der Unterlagen in der Feststellung der Notwendigkeit von Ausgleichsmaßnahmen in Form einer Kenntnisprüfung oder umfangreicher Anpassungslehrgänge. Diese Frist kann auch bisher schon verkürzt werden. Zusätzlich zur bisherigen Praxis soll die Fachkraft bei ihrer Entscheidung etwa mit Aussagen zur üblichen Bearbeitungsdauer der Gleichwertigkeitsprüfung oder bisherigen Ergebnissen der Gleichwertigkeitsprüfung vergleichbarer Berufsqualifikationen unterstützt werden. Auch hier werden Ergebnisse der Evaluationen der Anerkennungsverfahren aufgenommen.

Zu § 9 (Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe)

Die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland wurde insbesondere deshalb eingerichtet, um den Sachverstand in schwierigen Anerkennungsvorgängen zu konzentrieren und Daten zu sammeln, die schnellere Entscheidungen bei vergleichbaren Berufsqualifikationen ermöglichen. Seit ihrer Einrichtung im Jahr 2016 wurden ihre Kompetenzen ausgebaut. Die Gutachtenstelle kann die Zeugnisse über Berufsqualifikationen zumeist in der Sprache des Herkunftslands beurteilen und sich in der Beurteilung an früher erstellten Gutachten zu vergleichbaren Qualifikationen orientieren. Die Beurteilung der Berufsqualifikation in der Gutachtenstelle ist effektiver als in der zuständigen Stelle in Baden-Württemberg, es sei denn, der Antrag kann ohne tiefergehende Prüfung sofort genehmigt bzw. abgelehnt werden. Zudem können in der Gutachtenstelle eher „sichere Herkunftsstaaten“ bzw. „sichere Ausbildungsstätten“ in Bezug auf die Berufsqualifikationen identifiziert werden, sodass nach und nach von Einzelfallprüfungen abgesehen werden kann. Die Verfahren in der Zusammenarbeit mit der Gutachtenstelle werden fixiert.

Zu § 10 (Feststellung der Notwendigkeit einer Ausgleichsmaßnahme)

Neueste Untersuchungen (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) zeigen, dass viele Fachkräfte bei einem Bescheid, der die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation nicht feststellt, das Anerkennungsverfahren abbrechen und somit für den hiesigen Arbeitsmarkt verloren gehen. Dabei sind insbesondere für antragstellende Fachkräfte mit Berufsqualifikationen aus Drittstaaten Ausgleichsmaßnahmen in Form von Anpassungslehrgängen oder auch Kenntnisprüfungen eher die Regel als die Ausnahme. Wie in der Evaluation empfohlen, soll der Bescheid, der die direkte Anerkennung nicht ausspricht, die weiteren Wege zur Anerkennung beschreiben. Falls die Fachkraft diesen Weg einschlägt, ist sie von der zuständigen Stelle, wie in den Evaluationen empfohlen, zu unterstützen.

Der steigenden Nachfrage nach Ausgleichsmaßnahmen gilt es, Rechnung zu tragen und ausreichend Angebote wie z. B. Vorbereitungskurse und Termine für Kenntnisprüfungen sowie Anpassungslehrgänge sowie Beratung und Begleitung dazu zur Verfügung zu stellen. Wenn Unterbrechungen oder Abbrüche des Anerkennungsvorhabens vermieden werden sollen, sind ausreichende, flächendeckende und kurzfristig nutzbare Qualifizierungsangebote sowie ausreichende Termine für das Ablegen der Kenntnisprüfung unverzichtbar. Damit werden weitere Hinweise aus den Evaluationen der Anerkennungsverfahren aufgenommen.

Zu § 11 (Vorläufige Anerkennung in der Gesundheits- und Krankenpflegehilfe)

Viele Pflegefach- und Pflegehilfskräfte mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss erhalten lediglich noch keine Anerkennung für ihren Berufsabschluss, weil sie noch nicht die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen. Die Regelung soll zum einen denjenigen, die das B1-Niveau schon erreicht ha-

ben, eine Brücke in den baden-württembergischen Arbeitsmarkt bauen. Denn mit dieser Anerkennung erhalten sie in der Regel eine höhere Vergütung, als wenn sie ohne jegliche Anerkennung in der Pflege arbeiten. Zum anderen sollen Pflegeeinrichtungen in Baden-Württemberg bei der schwierigen Suche nach Helfer- oder Assistenzkräften unterstützt werden. Der gezielte Spracherwerb und das Erreichen des B2-Niveaus sollen dabei nicht gefährdet werden. Befristete niedrigere Sprachanforderungen sind in vollstationären Pflegeeinrichtungen tolerierbar, weil Pflegehilfskräfte dort ohnehin unter der Anleitung von Pflegefachkräften arbeiten und die antragstellenden Personen auch ohne die vorläufige Anerkennung dort arbeiten dürften – allerdings nur mit Anrechnung auf den Personalschlüssel nach § 113c Absatz 1 Nummer 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch.

Zu § 12 (Verzicht auf Gebührenerhebung bei Fachkräftemangel in Pflege und Gesundheitsberufen)

Bei einem erheblichen Fachkräftemangel ist ein Eintritt von Personen mit im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen in den Arbeitsmarkt von Baden-Württemberg im öffentlichen Interesse. Zur Erhöhung des Anreizes, eine berufliche Tätigkeit in Baden-Württemberg aufzunehmen, sollen die Gebühren sowohl bei der zuständigen Stelle selbst als auch bei der Beauftragung von Dritten im Anerkennungsverfahren, insbesondere die der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe, erlassen werden. Die Landesregierung stellt für den jeweiligen Beruf jährlich fest, ob ein erheblicher Fachkräftemangel vorliegt. Damit das Land Baden-Württemberg auch von diesen Fachkräften profitiert, wird ein Mindestmaß an beruflicher Tätigkeit in Baden-Württemberg für die Gebührenfreistellung fixiert. Bei Härtefällen wie etwa Erkrankungen, Schwangerschaften, Pflege- und Erziehungszeiten oder Fort- und Weiterbildungen kann der Zeitraum, in der die zweijährige berufliche Tätigkeit in Baden-Württemberg nachzuweisen ist, auf bis zu fünf Jahre verlängert werden.

Zu § 13 (Förderprogramm)

Die Kosten von Anerkennungsverfahren und Qualifizierungsmaßnahmen stellen in vielen Fällen eine Hürde für Fachkräfte mit ausländischen Abschlüssen in einem Pflege- oder Gesundheitsberuf dar. Je nach Anspruchsvoraussetzungen werden diese etwa vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, von der Bundesagentur für Arbeit, von den Jobcentern oder von anderen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen übernommen. Das gilt aber nicht in allen Fällen. Häufig bleiben deshalb Kosten etwa für Sprachkurse, gesonderte Wohnkosten bei Qualifizierungen, Übersetzungs- oder Beglaubigungskosten sowie Fahrtkosten ungedeckt. Das kann für die antragstellenden Fachkräfte die Anerkennung negativ beeinflussen. Mit dem neuen Förderprogramm wird an das frühere Stipendienprogramm „Berufliche Anerkennung in Baden-Württemberg“ angeknüpft. Mithilfe dieses Programms konnte von 2015 bis 2018 über 600 Personen der Zugang zur Anerkennung ihrer Qualifikationen erleichtert werden. Es wurde in der Evaluation als erfolgreich bewertet.

Zu § 14 (Genehmigungsfiktion)

Zweck der Regelung ist es, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und den antragstellenden Personen Sicherheit und Verlässlichkeit bei der Entscheidung über die Vergleichbarkeit ihrer im Ausland erworbenen Berufsabschlüsse in den Pflege- und Gesundheitsberufen zu bieten. Den antragstellenden Personen ist es nicht zuzumuten, wegen der Überlastung der zuständigen Stelle im ohnehin aufwendigen Anerkennungsverfahren mehrere Wochen oder Monate auf eine Entscheidung warten zu müssen. Gleichzeitig wird mit dieser Regelung ein ganz erheblicher Anreiz geschaffen, die personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, um eine fristgemäße und zügige Entscheidungspraxis zu gewährleisten. Es handelt es sich bei der Genehmigungsfiktion auch anerkanntermaßen „um das vermutlich wirksamste Mittel, zur Einhaltung von Bearbeitungsfristen“ (Ramsauer in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 23. Aufl. 2022, § 42a Rn. 4). Die Regelung fügt sich zudem in die bestehende Regelungssystematik ein und ist in verschiedenen Fachrechten anerkannt. Die Genehmigungsfiktion ist im allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz

(§ 42a LVwVfG) und in verschiedenen Fachgesetzen wie der Bundesrechtsanwaltsordnung und der Gewerbeordnung zu finden (§ 32 II BRAO, § 6a I GewO). Auch hier hat man sich zugunsten von Beschleunigung und Rechtssicherheit für eine Genehmigungsfiktion entschieden. Außerdem gelten in vielen Fällen die Fiktionen sogar bereits unmittelbar nach Fristablauf als erteilt, während bei der vorgelegten Regelung der Behörde sogar weitere 30 Tage für die Entscheidung nach Fristablauf verbleiben. Hierdurch wird der zuständigen Stelle ausreichend Zeit eingeräumt, um über den Antrag zu entscheiden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die zuständige Stelle in besonders komplizierten Fällen die Möglichkeit hat, die Frist einmal angemessen zu verlängern (§ 42a Abs. 2 S. 3 LVwVfG). Personalengpässe und Überlastung der Behörde können jedoch selbstverständlich nicht eine Verlängerung rechtfertigen. Da die Genehmigungsfiktion nicht eine „Rechtmäßigkeitsfiktion“ zur Folge hat, könnte die Behörde die Genehmigung zudem wie einen tatsächlich erlassenen Bescheid nach §§ 48 und 49 LVwVfG zurücknehmen bzw. widerrufen, falls die Voraussetzungen tatsächlich fehlen (U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 42a Rn. 61). Damit wird eine ausbalancierte Regelung geschaffen, die die Anerkennungsverfahren beschleunigt und Klarheit für die dringend notwendigen Fachkräfte aus den Pflege- und Gesundheitsberufen schafft.

Zu Artikel 2 – Änderung des Gesetzes über die Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Zu Nummer 1 bis Nummer 3

Die Anerkennungsberatung soll für die Pflege- und Gesundheitsberufe zur Pflicht werden und massiv ausgebaut werden, um die Verfahren zu beschleunigen und mehr Fachkräften die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zu ermöglichen. Damit die Anerkennungsquote erhöht und die Abbruchquote gesenkt wird, wird eine Lotsenfunktion für das gesamte Anerkennungsverfahren eingeführt. Es werden Hinweise aus den Evaluationen der Anerkennungsverfahren berücksichtigt. Zudem soll stärker als bisher die Anerkennungsberatung in die Bekämpfung des Fachkräftemangels einbezogen werden. Die derzeitigen Wartezeiten von mehreren Monaten auf einen Beratungstermin sind nicht nur für die antragstellenden Fachkräfte, sondern auch vor dem Hintergrund des Fachkräftebedarfs in Baden-Württemberg nicht hinnehmbar. Deshalb wird eine maximale Wartezeit auf einen Beratungstermin eingeführt. Die Zuständigkeit des Sozialministeriums ist bereits in § 1 Absatz 3 des Gesetzes geregelt. Es hat ausreichend Kapazitäten zu schaffen, um den Aufgaben nachzukommen und die Beratungsansprüche zu erfüllen.

Zu Artikel 3 – Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.