

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung von Vorschriften über Berufsbezeichnungen, Berufsausübung und Weiterbildung in Gesundheitsfachberufen des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

Stand: 22. März 2016

Vorbemerkung

Das vom BMBF geförderte Verbundvorhaben »PuG« – Aufbau berufsbegleitender Studiengänge in Pflege- und Gesundheitswissenschaften“ unter Leitung der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg mit den kooperierenden Hochschulen Jade Hochschule, Hochschule für Gesundheit Bochum und Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, intendiert, durch die Entwicklung und Umsetzung nachfrageorientierter bedarfsgerechter Studiengangsangebote zu einer hochwertigen Qualität und Kontinuität in der bundesdeutschen Gesundheitsversorgung beizutragen. Außerdem soll vor diesem Hintergrund eine Modularisierung in nichthochschulischen Weiterbildungsangeboten durchgeführt werden, um eine gegenseitige Anerkennung zu erleichtern.

Die aktuellen Herausforderungen im Gesundheitswesen führen bildungspolitisch zu veränderten Ansprüchen an die Pflegeberufe. Ein Pflegeberufereformgesetz sowie ein Gesetz zur Neuordnung über Berufsbezeichnungen, Berufsausübung und Weiterbildung in Gesundheitsfachberufen sollte **durchgängig** differenzierte Qualifikationswege regeln. Der Pflegeberuf ist ein „Frauen“-Beruf, der insbesondere in den unteren Qualifikationsstufen zu prekären Arbeitsverhältnissen führen kann. Eine **systematische Anerkennung der Qualifikationen** ermöglicht eine **hochgradige Transparenz** und Durchlässigkeit der einzelnen Bildungsstufen. Die systematische Anerkennung von Fachweiterbildungen, modularisierten nichthochschulischen Weiterbildungsangeboten und beruflicher Qualifikation als Voraussetzung für akademische Weiterbildungen (Bachelor- und Masterprogramme) ist Teil dieser Transparenz und Durchlässigkeit. Das beginnt in den **EQR-Stufen 1** (z.B. mehrmonatige Qualifikationen mit staatlicher Anerkennung und formalem Abschluss), geht weiter zu ein-oder zweijährigen Assistenzberufen (**EQR 2 + 3**), zu dreijährigen Ausbildungen (**EQR 4**) mit ggf. entsprechenden Spezifikationen (**EQR 5**) bis hin zu einem dreijährigen Bachelorstudium (**EQR 6**), Master (**EQR 7**) und der Promotion (**EQR 8**).

Eine Anerkennung derartiger Differenzierungen im Rahmen des EQR-Rahmens und im Kontext landesrechtlich geregelter Weiterbildungen auf hochschulischem Niveau ist für eine hohe Versorgungsqualität wichtig, verbunden mit der Entwicklung qualifikationsangemessener Tätigkeits- und Verantwortungsbereiche. Sie könnte auch eine ausgesprochen wirksame Maßnahme sein, dem **Fachkräftemangel** entgegen zu wirken. Ein solches System würde es Absolventen/innen pflegeberuflicher Ausbildungen ermöglichen, sich einerseits hochschulisch zu qualifizieren und gleichzeitig weiter im patientennahen Bereich tätig zu sein – in ganz unterschiedlichen Settings und Sektoren gesundheitlicher und pflegerischer Versorgung. Sie können sich im **Pflegeberuf qualifizieren** und ihren

langfristigen Verbleib in den Berufen sichern. Prekäre Arbeitsverhältnisse werden vermieden; eine Anerkennung von Qualifikationen ist bereits ab der ersten Qualifikationsstufe möglich.

Daneben werden nach Ansicht der Kultusministerkonferenz und Gesundheitsministerkonferenz zukünftig „auch Pflegekräfte benötigt, die – neben pflegerischem ‚Anwendungswissen‘ in zentralen Bereichen – ein fundiertes und interdisziplinäres wissenschaftliches Pflegeprofil sowie ein hohes Maß an persönlicher Kompetenz zur Reflexion bestehender und zukünftiger Anforderungen an die Pflege aufweisen“ (KMK/GMK, 2015).

Dieser Anforderung kann nach Ansicht der KMK und GMK insbesondere „mit hochschulischen Ausbildungswegen begegnet werden“ (KMK/GMK, 2015).

Der Wissenschaftsrat (2012) betont in diesem Zusammenhang „die Bedeutung lebenslangen Lernens und einer angemessenen Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Qualifikationsstufen, die gerade vor dem Hintergrund einer weiter fortschreitenden Ausdifferenzierung beruflicher Tätigkeitsfelder sowie der erst beginnenden Etablierung neuer akademischer Disziplinen besonders wichtig ist.“ Er weist außerdem darauf hin, „dass die partielle Akademisierung der Gesundheitsfachberufe dazu beitragen kann, die Attraktivität dieser Berufe für den Nachwuchs zu erhöhen“ (S. 87).

Der vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf eines neuen Pflegeberufgesetzes sieht daher ein primärqualifizierendes (Bachelor-)Hochschulstudium im Bereich der Pflege vor. Für die Durchlässigkeit innerhalb der Qualifikationswege bedarf es darüber hinaus weiterer aufbauender Karrieremöglichkeiten im Bereich der Masterqualifikation für die Bereiche Management, Bildung, Wissenschaft/Forschung und für Fachspezialisierungen (z.B. Anästhesie/Intensiv, Palliativ, Geriatrie etc.) bis hin zur Promotion.

Auch der Wissenschaftsrat (2012) sieht im Bereich der Pflegewissenschaften „hinreichendes akademisches Potential für die Einrichtung von Master-Studiengängen insbesondere mit Blick auf die Ausbildung von klinischen Pflegeexperten (Clinical Nurse Specialists) sowie die Qualifizierung von Pflegeexperten für die Primärversorgung und die gemeindenaher bzw. häusliche Versorgung (etwa in Programmen für Nurse Practitioners oder Gemeindeschwestern (Community Care Nurses)“ (S. 86).

International sind hochschulische Weiterbildungen bzw. Zertifikatskurse im Bereich der Pflege- und Gesundheitsberufe durchaus üblich. Es handelt sich in aller Regel um modularisierte Angebote, die mit einem Diploma Certificate abschließen und auf Masterstudiengänge angerechnet werden können. Sie schließen damit eine Lücke zwischen dem Bachelor- und dem Masterabschluss. Die Angebote sind inhaltlich und hinsichtlich der Zielrichtung mit klassischen Weiterbildungen im Bereich der Gesundheitsfachberufe vergleichbar. Sie werden häufig von Personen in Anspruch genommen, die sich weiterbilden möchten, aber keinen Masterstudiengang absolvieren möchten.

Insbesondere für eher patientennahe Versorgungsbereiche werden international diese Diploma Certificates an Hochschulen angeboten, um eine praxisnahe, jedoch auf Evidenzbasierte Weiterbildung zu ermöglichen. Die Absolventen/innen werden mit hochschulischen Kompetenzen ausgestattet, die in einer qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung benötigt werden. Bei den Masterstudiengängen sind häufig Schwerpunkte im Bereich von Forschung, Management, Pädagogik u.w.m. vorgesehen; sie qualifizieren nicht zwingend für eine patientennahe Versorgung mit klinisch-praktisch-fachlichen Schwerpunkten.

Der Expertenkreis „Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung“ (BDA - Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, Stifterverband für Deutsche Wissenschaft, HRK – Hochschulrektorenkonferenz) hält in zehn „Empfehlungen zur

Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung" unter anderem fest:

- Berufliche und akademische Bildung sind gleichwertige Bildungsbereiche und sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die beiden Bildungsbereiche müssen durch Übergänge besser miteinander verknüpft werden.
- Die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung zu erhöhen, bedeutet, die Durchlässigkeit in beide Richtungen zu optimieren. Daher müssen die Akteurinnen und Akteure der beruflichen und akademischen Bildung den gegenseitigen Austausch befördern und verstärkt gemeinsame Lösungen finden. Berührungängste oder Hemmschwellen müssen abgebaut und die Kenntnisse über das jeweils andere Bildungssystem ausgebaut werden.
- Die Erhöhung der Durchlässigkeit im Bildungssystem muss von allen Beteiligten als wirtschaftliche und gesellschaftliche Notwendigkeit (zur Fachkräftesicherung und zur Förderung der Chancen- und Bildungsgerechtigkeit) erkannt und umgesetzt werden.

Auch der Wissenschaftsrat (2014) versteht „die Durchlässigkeit zwischen den Bildungssektoren als in beide Richtungen verlaufend. Eine möglichst optimale Allokation gesellschaftlicher Talente erfordert auch Übergangsmöglichkeiten von der akademischen in die berufliche Bildung.“ (S. 92). Weiterhin erkennt er in den Übergängen von beruflicher Bildung in die Hochschule und umgekehrt von der Hochschule in die berufliche (Fort-)bildung „ein Potential, das gesellschaftliche Qualifikationsspektrum sinnvoll zu verbreitern. Über die Ergänzung des an der Hochschule erworbenen Wissens mit systematisch vermittelten berufspraktischen Kenntnissen und Fertigkeiten könnten Akademikerinnen und Akademiker ihr Kompetenzprofil deutlich erweitern“ (S. 93f.).

Den Hochschulen empfiehlt der Wissenschaftsrat (2014), „das Angebot an Zertifikatskursen in Abstimmung mit der Berufsbildungsseite so zu gestalten, dass sich einzelne Module leicht in berufliche Ausbildungsgänge integrieren lassen“ (S. 96).

Der Übergang von der Hochschule in die berufliche Bildung beinhaltet insbesondere auch die Anrechnung an der Hochschule erworbener Kompetenzen auf berufliche Fachweiterbildungen. Eine solche Anrechnung sollte entsprechend der Anrechnung beruflicher Kompetenzen auf Hochschulstudiengänge erfolgen, wenn bereits gleichwertige Lernergebnisse aus Hochschulstudiengängen vorliegen.

Der Wissenschaftsrat (2014) ermuntert daher die Bundesländer für den Bereich der Gesundheits- und Sozialberufe die Entwicklung von (Weiterbildungs-)Programmen zu prüfen, die eine Anrechnung hochschulischer Lernergebnisse ermöglichen. Insbesondere im Bereich der Aufstiegsfortbildungen erachtet er „eine stärkere Öffnung für akademisch qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber als sinnvoll.“ Er schlägt vor, Hochschulabschlüsse „als Zulassungsvoraussetzung für die entsprechenden Prüfungen anzuerkennen“. Von einer solchen Öffnung der Aus- und Weiterbildungen ginge nach Ansicht des Wissenschaftsrates „ein starkes Signal der Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung aus, da sie verdeutlichen würden, dass Erstere auch Hochschulabsolventinnen und -absolventen einen Bildungsmehrwert bieten kann.“ (S. 93 f.)

Neben einer Anrechnung hochschulischer erworbener Kompetenzen auf Fachweiterbildungen sind auch hybride Formate denkbar, d.h. Angebote, die auf zwei Lernorte (Hochschule und berufliche Weiterbildungsstätte) verteilt berufspraktische und theoretisch-wissenschaftliche Ausbildungsinhalte vermitteln.

In solchen hybriden Ausbildungsformen sieht der Wissenschaftsrat (2014) ein „bisher unerschlossenes Potential“ (S. 95). Er bemängelt, dass „Formate, die akademische Inhalte in Berufsausbildungsgänge integrieren, bisher weitgehend fehlen“ (S. 95).

Der Wissenschaftsrat (2014) empfiehlt daher „einen Dialog über potentielle Bedarfe und Anforderungen sowie Realisierungsmöglichkeiten und die Entwicklung entsprechender explorierender Pilotprojekte. Er empfiehlt den Ländern, gemeinsam mit den Kammern und Bildungsanbietern insbesondere zu prüfen, ob im Bereich der Aufstiegsfortbildungen eine Anreicherung von Ausbildungsgängen mit akademischen Modulen, etwa zur Vermittlung speziellen theoretischen Wissens oder wissenschaftlicher Methoden, sinnvoll sein könnte.“ (S. 95 f.)

In hybriden Ausbildungsmodellen sieht der Wissenschaftsrat „ein wichtiges Instrument zur regionalen Fachkräftesicherung. Er empfiehlt daher einen weiteren deutlichen Ausbau dieser Angebote. Ein solcher Ausbau erfordert die Entwicklung und Weiterentwicklung von Formaten, die auf spezifische Bedarfe abgestimmt sind und dabei sowohl mehr auf Seiten der beruflichen als auch mehr auf Seiten der akademischen Bildung verortet sein können“. (S. 96)

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Neuordnung von Vorschriften über Berufsbezeichnungen, Berufsausübung und Weiterbildung in Gesundheitsfachberufen (Stand 02.03.2016), empfehlen jedoch dringend, die in einer Fachweiterbildung und in modularisierten nichthochschulischen Weiterbildungsangeboten erworbenen Kompetenzen in der Zulassung für hochschulische Studiengänge zur Pflegeakademisierung anzuerkennen. Umgekehrt sollte hochschulische Weiterbildung, die Anrechnung hochschulisch erworbener Kompetenzen auf Fachweiterbildungen sowie die Möglichkeit hybrider Weiterbildungsangebote konkret berücksichtigt werden, um eine gegenseitige Akzeptanz und Durchlässigkeit in alle Richtungen zu erhöhen.

Quellen:

KMK/GMK (2015). Gemeinsamer Bericht der Gesundheitsministerkonferenz und der Kultusministerkonferenz „Fachkräftesicherung im Gesundheitswesen“ (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.06.2015 Beschluss der Gesundheitsministerkonferenz vom 24./25.06.2015).

Wissenschaftsrat (2012). Empfehlungen zu hochschulischen Qualifikationen für das Gesundheitswesen.

Wissenschaftsrat (2014). Empfehlungen zur Gestaltung des Verhältnisses von beruflicher und akademischer Bildung Erster Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels.

Gesetzliche Grundlage	Änderung	Anmerkung
<p>§ 2 Erlaubnisvoraussetzungen, Aufhebung und Erlöschen der Erlaubnis (1) Eine Erlaubnis nach § 1 Abs. 2 erhält auf Antrag, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. eine Weiterbildung an einer niedersächsischen staatlich anerkannten Weiterbildungsstätte mit einer staatlich anerkannten Prüfung erfolgreich abgeschlossen hat, 	<p>§ 2 Erlaubnisvoraussetzungen, Aufhebung und Erlöschen der Erlaubnis (1) Eine Erlaubnis nach § 1 Abs. 2 erhält auf Antrag, wer an einer niedersächsischen staatlich anerkannten Weiterbildungsstätte mit einer staatlich anerkannten Prüfung oder an einer niedersächsischen Hochschule ein staatlich anerkanntes Weiterbildungsangebot (Zertifikatsangebot), Masterstudium mit Weiterbildungsprofil oder Bachelorstudium mit Weiterbildungsprofil erfolgreich abgeschlossen hat.</p>	<p>Bereits gegenwärtig werden in Bachelor- und Masterstudiengängen Schwerpunkte oder Profile angeboten, die Inhalte einer Weiterbildung umfassen. An einigen Hochschulen werden Zertifikate angeboten, die formal jedoch nicht anerkannt sind. Eine entsprechende Berücksichtigung der in Studiengängen erworbenen Qualifikationen, die Inhalte von anerkannten Weiterbildungen umfassen, erhöht die Bereitschaft von Absolventen/innen, im patientennahen Bereich der Sektoren und Settings zu verbleiben.</p>
<p>§ 2 Erlaubnisvoraussetzungen, Aufhebung und Erlöschen der Erlaubnis (2) Eine Erlaubnis nach § 1 Abs. 2 erhält auf Antrag, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. in einem anderen Bundesland die Erlaubnis zum Führen einer Weiterbildungsbezeichnung erhalten hat, die einer durch Verordnung nach § 1 Ab. 1 geregelten Weiterbildungsbezeichnung entspricht 	<p>§ 2 Erlaubnisvoraussetzungen, Aufhebung und Erlöschen der Erlaubnis (2) Eine Erlaubnis nach § 1 Abs. 2 erhält auf Antrag, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. in einem anderen Bundesland die Erlaubnis zum Führen einer Weiterbildungsbezeichnung erhalten hat, die einer durch Verordnung nach § 1 Ab. 1 geregelten Weiterbildungsbezeichnung entspricht oder an einer Hochschule eine inhaltlich gleichwertige Weiterbildung erfolgreich abgeschlossen hat 	<p>Bereits gegenwärtig werden in Bachelor- und Masterstudiengängen Schwerpunkte oder Profile angeboten, die Inhalte einer Weiterbildung umfassen. An einigen Hochschulen werden Zertifikate angeboten, die formal jedoch nicht anerkannt sind. Eine entsprechende Berücksichtigung der in Studiengängen erworbenen Qualifikationen, die Inhalte von anerkannten Weiterbildungen umfassen, erhöht die Bereitschaft von Absolventen/innen, im patientennahen Bereich der Sektoren zu verbleiben.</p>

<p>§ 2 Erlaubnisvoraussetzungen, Aufhebung und Erlöschen der Erlaubnis</p> <p>(5) Soweit für die Weiterbildung nicht die Regelungen des Niedersächsischen Schulgesetzes gelten, trifft das Fachministerium durch Verordnung Regelungen über</p> <p>3. die Anrechnung anderer Aus- und Weiterbildungen und sonstiger Qualifizierungsmaßnahmen im Umfang ihrer Gleichwertigkeit</p>	<p>§ 2 Erlaubnisvoraussetzungen, Aufhebung und Erlöschen der Erlaubnis</p> <p>(5) Soweit für die Weiterbildung nicht die Regelungen des Niedersächsischen Schulgesetzes gelten, trifft das Fachministerium durch Verordnung Regelungen über</p> <p>3. die Anrechnung anderer Aus- und Weiterbildungen und sonstiger Qualifizierungsmaßnahmen, z.B. die an Hochschulen in Form von Bachelorprofilen oder -schwerpunkten oder Masterstudiengängen mit Weiterbildungsinhalten oder von Zertifikatsangeboten mit Weiterbildungsinhalten angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen, im Umfang ihrer Gleichwertigkeit</p>	<p>Zu den anderen Aus- und Weiterbildungen zählen auch die an Hochschulen angebotenen Bachelorprofilen oder -schwerpunkten bzw. Masterstudiengängen mit klinischen Schwerpunkten oder hochschulische Zertifikatsangebote mit Weiterbildungsinhalten. Diese Anrechnung sollte explizit geregelt werden, um eine gegenseitige Anerkennung zu ermöglichen. Derzeit ist es üblich, dass Aus- und Weiterbildung auf hochschulische Studiengänge über anerkannte formale Verfahren angerechnet werden. Diese Anerkennungsmöglichkeiten fehlen jedoch in umgekehrter Richtung, obwohl viele Hochschulangebote Inhalte einiger Weiterbildungsangebote umfassen. Die Anrechnung von an Hochschulen erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen auf Weiterbildungen sollte geprüft und eingeführt werden.</p>
<p>§ 3 Anerkennung von Weiterbildungsstätten</p> <p>(1) Weiterbildungsstätten bedürfen einer staatlichen Anerkennung, wenn sie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Weiterbildungslehrgänge durchführen, welche eine Voraussetzung für die Erlaubnis zur • Führung einer gemäß § 1 geschützten Weiterbildungsbezeichnung 	<p>§ 3 Anerkennung von Weiterbildungsstätten</p> <p>(1) Weiterbildungsstätten bedürfen einer staatlichen Anerkennung, wenn sie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Weiterbildungslehrgänge durchführen, welche eine Voraussetzung für die Erlaubnis zur • Führung einer gemäß § 1 geschützten Weiterbildungsbezeichnung schaffen sollen • Zertifikatsangebote oder Profile / Schwerpunkte in bestehenden 	<p>Um eine gegenseitige Anerkennung zu ermöglichen, sollten die Angebote an Hochschulen, wenn sie die formalen Voraussetzungen erfüllen, eine entsprechende Anerkennung als Weiterbildungsstätte erhalten und bereits im Gesetz berücksichtigt werden.</p>

<p>schaffen sollen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • (2) Das Fachministerium regelt durch Verordnung die Voraussetzungen für die staatliche • Anerkennung von Weiterbildungsstätten. 	<p>Studiengängen mit anerkannten Weiterbildungsinhalten anbieten und die formalen Voraussetzungen erfüllen.</p>	
<p>Verordnung über die Weiterbildung in Gesundheitsfachberufen (Auszug) § 4 Anerkennung von Weiterbildungsstätten</p> <ul style="list-style-type: none"> • (1) Eine Weiterbildungsstätte ist nach § 12 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes durch die zuständige Behörde auf Antrag anzuerkennen, wenn 		
<p>§ 9 Fortbildungspflicht für Berufe in der Pflege</p>		<p>Dieser Passus wird ausdrücklich begrüßt und berücksichtigt, die aktuellen Anforderungen an Gesundheitsfachberufe und internationalen Gepflogenheiten. Es wird empfohlen, in der Verordnung hochschulische Qualifizierungsmaßnahmen (bspw. Bachelorstudiengänge, Zertifikatsangebote, Masterstudiengänge u.ä.) als Fortbildung im Sinne der Verordnung ausdrücklich anzuerkennen.</p>