

Beruferechtliche Begleitforschung – Ergebnisse und Empfehlungen zur hochschulischen Ausbildung

Präsentation der Evaluationsergebnisse zu den
Modellstudiengängen in den Pflege- und
Gesundheitsberufen in NRW

Abschlussveranstaltung

Düsseldorf, 13. April 2015

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter
des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. iur. Gerhard Igl

Übersicht

- Rechtliche Grundlagen: Unions-, Bundes- und Landesrecht
- Rechtliche Grundsatzfragen
- Ergebnisse und Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des Heilberuferechts bei hochschulischer Qualifikation anderer als ärztlicher Heilberufe
- Einschätzung von Wirkungen einer hochschulischen Qualifikation auf die gesundheitliche Versorgung und die Zusammenarbeit der Gesundheitsberufe

Rechtliche Grundlagen: Unions-, Bundes- und Landesrecht

Rechtliche Grundlagen: Heilberuferecht - Unionsrecht

- Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen
 - bereits umgesetzt in Bundesrecht
- geändert durch Richtlinie 2013/55/EU
 - umzusetzen bis 18. Januar 2016 (mit wichtigen Änderungen für Krankenpflege und Hebammen)
- RL betreffen hinsichtlich der beruflichen Qualifikationsanforderungen
 - nur die Krankenpflegerinnen und Krankenpfleger der allgemeinen Pflege (nicht Alten- und Kinderkrankenpflege)
 - die Hebammen und Entbindungspfleger

Rechtliche Grundlagen: Heilberuferecht - Bundesrecht

- Modellklauseln der Heilberufegesetze: Altenpflege, Ergotherapie, Krankenpflege, Hebammenkunde, Logopädie, Physiotherapie
- Unterscheidung:
 - Modellvorhaben (Ausbildung) (2000): Krankenpflege, Altenpflege
 - Modellvorhaben (hochschulische Ausbildung) (2009): Ergotherapeuten, Hebammen, Logopäden, Physiotherapeuten
 - Modellvorhaben (Heilkundeausübung) (2008):
 - Kranken- und Altenpflege, Masseur und Physiotherapeuten (unselbstständige Heilkundeausübung, § 63 Abs. 3b SGB V)
 - Kranken- und Altenpflege (selbstständige Heilkundeausübung, § 63 Abs. 3c SGB V)
- Speziell zur Auswertung der Modellvorhaben:
 - Bundesministerium für Gesundheit, Richtlinien über die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung von Modellvorhaben (nur für Modellvorhaben Ergotherapeuten, Hebammen, Logopäden, Physiotherapeuten) vom 16. November 2009

Rechtliche Grundlagen: Heilberuferecht - Landesrecht

- Gesundheitsfachberufeweiterentwicklungsgesetz (GBWEG) vom 6. Oktober 1987
- Verordnung über die Durchführung von Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Berufe in der Alten- und Krankenpflege, in der Hebammenkunde, der Logopädie, der Ergotherapie und der Physiotherapie vom 25. Februar 2010

Rechtliche Grundlagen: Hochschulrecht

- § 19 Hochschulrahmengesetz: Einrichtung von Bachelor- und Masterstudiengängen
- Hochschulgesetz NRW
- Prüfungsordnungen der Hochschulen
- Studiengänge der Hochschulen und Akkreditierung der Studiengänge

Rechtliche Grundsatzfragen

Rechtliche Grundsatzfragen

- Heilberuferecht ist Ausfluss **verfassungsrechtlich verankerter staatlicher Verantwortung** für Patienten- und Gesundheitsschutz und für die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung
- Heilberuferecht (Ausbildung/Prüfung) ist **Bundesrecht**
- Heilberuferecht hat **unionsrechtliche Regulierungsvorgaben** bei Ausbildungsvoraussetzungen, Ausbildung und Berufsausübung (bei Hebammen und bei allgemeiner Krankenpflege)

Rechtliche Grundsatzfragen

- Hochschulrecht ist ***Landesrecht***
 - mit starker faktischer europäischer Beeinflussung (Bolognaprozess/Kopenhagenprozess)
 - mit starker zentralistischer Koordinierung (KMK; HRK)
- Hochschulen (auch Fachhochschulen) sind Träger des ***Grundrechts der Freiheit in Wissenschaft, Forschung und Lehre***
 - Hochschulautonomie bei Auswahl und Gestaltung der Studiengänge (im Rahmen der Qualitätssicherung und Akkreditierung nach den geltenden Regelungen, § 7 HG NRW)
 - Hochschulautonomie ist rechtlich begrenzt durch andere Grundrechte (z.B. Gesundheitsschutz)

Rechtliche Grundsatzfragen

Exkurs: Qualifikationsrahmen

- Ausbildung und Berufe werden künftig auch allgemein beeinflusst vom
 - Europäischen Qualifikationsrahmen/ Deutschen Qualifikationsrahmen
 - Deutschen Qualifikationsrahmen (Probleme der Zuordnung der anderen als ärztlichen Heilberufe)
 - Fachqualifikationsrahmen für bestimmte Berufe
- Problematik Qualifikationsrahmen
 - Europäischer Qualifikationsrahmen: Einstufung ausschließlich anhand von Outcomes
 - Bei sektoralen Regelungen der RL (Hebammen/allg. Krankenpflege): auch Inputfaktoren verpflichtend geregelt (Dauer, Inhalt, Theorie und Praxis)
 - Im Deutschen QR wird das nicht abgebildet – deswegen untauglich

Rechtliche Grundsatzfragen

Unterschiedliche Merkmale von Ausbildung und Prüfung im Heilberufe- und im Hochschulrecht:

- Heilberuferecht (andere als ärztliche Heilberufe):
 - Ausbildungsinhalte sind zum Teil unionsrechtlich stark vorgeprägt (Krankenpflege; Hebammen)
 - Heilberufeausbildung organisiert das Verhältnis von Theorie und Praxis im berufsfachschulischen und praktischen Kontext
 - Heilberuferecht folgt dem System der staatlich verantworteten Abschlussprüfung (= Ausfluss staatlicher Verantwortung für Heilberufe)

Rechtliche Grundsatzfragen

Unterschiedliche Merkmale von Ausbildung und Prüfung im Heilberufe- und im Hochschulrecht:

- Hochschulrecht:
 - studentische Eigenverantwortung für das Studium
 - sukzessive Prüfungen und Abschlussprüfung in hochschulischer Verantwortung (= Verantwortung bei Hochschulen/Fachbereichen)
 - Hochschulisches Bewertungssystem europäisch vereinheitlicht (ECTS)

Ergebnisse und Empfehlungen zur künftigen
Gestaltung des Heilberuferechts bei
hochschulischer Qualifikation anderer als
ärztlicher Heilberufe

Ergebnisse und Empfehlungen

Ausgangspunkt:

- Für die staatliche Anerkennung der hochschulischen Qualifikation der Heilberufe in den Modellvorhaben bedarf es eines **Bundesgesetzes**
- Die **Länder** können bei diesbezüglich fehlender Gesetzgebungstätigkeit des Bundes hierzu **keine eigenen Gesetze** erlassen
- Für die Pflegeberufe bietet es sich an, eine Regelung im Rahmen der anstehenden Gesetzgebung zu den Pflegeberufen zu finden
- Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das allerdings noch nicht sicher

Ergebnisse und Empfehlungen

Zukünftige Lösung muss berücksichtigen:

- Unionsrechtliche Vorgaben zur Ausbildung und Berufsausübung bei Krankenpflegern und Hebammen (keine Vorgaben bei Therapieberufen)
- Schutzauftrag des Verfassungsrechts für Patienten- und Gesundheitsschutz
 - hohe staatliche Verantwortung für Ausbildung und Prüfung
 - Keine völlige Delegation der Ausbildung von Heilberufen an hochschulische Verantwortung möglich

Ergebnisse und Empfehlungen

Zukünftige Lösung muss berücksichtigen:

- Möglichkeiten und Chancen der Hochschulen
 - Berücksichtigung der Kapazitäten: Heilberufliche Ausbildung wegen der Praxisanteile sehr personalintensiv
 - Mehrwert der hochschulischen Ausbildung
- Berücksichtigung moderner bildungspädagogischer Ansätze
 - Abkehr von Fächerorientierung
 - Kompetenzorientierung

Ergebnisse und Empfehlungen

Überblick über die rechtlichen Einzelfragen:

- 1) Zugang zur Ausbildung / zum Studium
- 2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums
- 3) Studierendenstatus
- 4) Prüfungen
- 5) Gestaltung der Heilberufegesetze

Ergebnisse und Empfehlungen

1) Zugang zur Ausbildung / zum Studium:

- a) Unionsrechtliche Vorgaben
- b) Hochschulrechtliche Vorgaben
- c) Besondere berufsspezifische Voraussetzungen (persönliche / gesundheitliche Eignung)

Ergebnisse und Empfehlungen

1) Zugang zur Ausbildung / zum Studium:

a) Unionsrechtliche Vorgaben

- Unionsrechtliche Vorgaben nur für allgemeine Krankenpflege und für Hebammen
 - Allgemeine Krankenpflege (Art. 31 Abs. 1 RL 2005/36/EG – geändert):
 - 12-jährige Schulausbildung mit Befähigung zum Universitätsbesuch
 - Oder: mindestens 10-jährige allgemeine Schulausbildung mit Berechtigung zum Besuch von Berufsschulen für Krankenpflege
 - Hebammen (Art. 40 Abs. 2 RL 2005/36/EG – geändert):
 - 12-jährige Schulausbildung
 - Oder: Ausbildungsnachweis allgemeine Krankenpflege
 - Umsetzung bis 18. Januar 2020 (Art. 3 Abs. 2 RL 2013/55/EU)
- Keine unionsrechtlichen Vorgaben für Therapieberufe

Ergebnisse und Empfehlungen

1) Zugang zur Ausbildung/ zum Studium:

b) Hochschulrechtliche Vorgaben

- Allgemeine landesrechtliche und hochschulspezifische Zugangsvoraussetzungen
- Möglicherweise (mit der Zielsetzung der Durchlässigkeit von Ausbildungsgängen) Sonderzugangsregelungen für Heilberufsangehörige

Ergebnisse und Empfehlungen

1) Zugang zur Ausbildung/ zum Studium:

c) Besondere berufsspezifische Voraussetzungen (persönliche / gesundheitliche Eignung)

- Grundsätzlich möglich
- aber wegen Grundrechtsrelevanz (subjektive Berufswahlvoraussetzung) verfassungsrechtliche Anforderungen berücksichtigen (gesetzliche Regelung als Grundlage)

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

- a) Formulierung von Ausbildungs-/ Qualifikationszielen
- b) Inhaltliche Vorgaben
- c) Abläufe
- d) Theorie/Praxis – praktische Ausbildung

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

a) Formulierung von Ausbildungs-/ Qualifikationszielen

- Ausbildungs-/Qualifikationsziele zur Steuerung von Ausbildung und Berufsausübung unabdingbar
- Gesetzliche Regelung hierzu erforderlich
- Aktuelle Gesetzeslage:
 - Ausbildungsziele formuliert bei Kranken-/ Altenpflege
 - Ausbildungsziele unzureichend formuliert bei Hebammen / Physiotherapie
 - Ausbildungsziele fehlen bei Ergotherapie / Logopädie
- Künftig: Unionsrecht formuliert Ausbildungsziele für allgemeine Krankenpflege und für Hebammen (anzupassen/umzusetzen in Deutschland bis 18. Januar 2016)

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

b) Inhaltliche Vorgaben

- Die Inhalte sind in Ansehung der Ausbildungsziele (Qualifikationsziele) zu formulieren.
- Sofern die Richtlinie 2005/36/EG (in der durch die Richtlinie 2013/55/EU geänderten Fassung) Ausbildungsinhalte vorgibt, sind diese zu beachten (Hebammen; allgemeine Krankenpflege).

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

b) Inhaltliche Vorgaben

- Allgemeiner Regelungsort soll wie bisher die Rechtsverordnung zum jeweiligen Heilberufsgesetz sein
- Für die hochschulische Ausbildung ist für die Festlegung der Ausbildungs-/Qualifikationsinhalte der Rahmen durch Verordnung vorzugeben; dabei ist für die Hochschulen entsprechender Spielraum für die erforderlichen Konkretisierungen und zusätzlich Raum für eigene inhaltliche Gestaltungen zu geben.
- Zu diskutieren: Rahmen für Module bei hochschulischer Pflegeausbildung wo zu regeln? Fachkommission auf Bundesebene?

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

c) Abläufe

Im hochschulischen Kontext rechtlich möglich/erforderlich:

- Modularisierung mit abschichtenden Prüfungen
- Selbststeuerung des Lernprozesses
- Anwesenheitspflichten insbesondere bei praktischer Ausbildung

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

d) Theorie/Praxis – praktische Ausbildung

Rechtlich unproblematisch

- Verantwortung der Hochschulen für Auswahl der Praxisorte und Praxisbegleitung
- Erweiterung der bisherigen Praxisorte gemäß gegenwärtiger Versorgungssituationen und -orte

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

d) Theorie/Praxis – praktische Ausbildung

Rechtlich problematisch

- Forderung der Modellträger nach stärkerer Konzentration auf inhaltliche Qualität bei praktischer Ausbildung verbunden mit Stundenreduktion (> Heilberufe benötigen Ausbildung am Patienten)
- Selbstlernzeiten begrenzt auch im Rahmen der praktischen Ausbildung

Ergebnisse und Empfehlungen

2) Gestaltung der Ausbildung / des Studiums:

d) Theorie/Praxis – praktische Ausbildung

Rechtliches Problem: Gestaltung der praktischen Ausbildung bei Krankenpflege und Hebammenkunde wegen RL 2005/36/EG

- Ausbildung in Skills Labs stellt keine praktische Ausbildung dar, sondern ist praktischer Unterricht
- Sonstige hochschulische Settings (Institutsambulanzen) zur praktischen Ausbildung nur geeignet, wenn Arbeit am Patienten gewährleistet ist
- Selbstlernzeiten gehören grundsätzlich nicht zur praktischen Ausbildung

Ergebnisse und Empfehlungen

Art. 31 Abs. 5 Unterabsatz 1 RL 2005/36/EG:

„Die klinisch-praktische Unterweisung ist der Teil der Krankenpflegeausbildung, in dem die Krankenpflegeschülerinnen und -schüler als Mitglied eines Pflorgeteams und **in unmittelbarem Kontakt mit Gesunden und Kranken und/oder im Gemeinwesen** lernen, anhand ihrer erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen die erforderliche umfassende Krankenpflege zu planen, durchzuführen und zu bewerten. Die Krankenpflegeschülerinnen und -schüler lernen nicht nur, als Mitglieder eines Pflorgeteams tätig zu sein, sondern auch, ein Pflorgeteam zu leiten und die umfassende Krankenpflege einschließlich der Gesundheitserziehung für Einzelpersonen und kleine Gruppen im Rahmen von Gesundheitseinrichtungen oder im Gemeinwesen zu organisieren.“

Ergebnisse und Empfehlungen

3) Studierendenstatus:

- a) Ausbildungsverhältnis
- b) Ausbildungsvergütung

Ergebnisse und Empfehlungen

3) Studierendenstatus:

a) Ausbildungsverhältnis

- Studierendenstatus und Ausbildungsverhältnis hochschulrechtlich möglich
- Keine unionsrechtlichen Hinweise

Ergebnisse und Empfehlungen

3) Studierendenstatus:

b) Ausbildungsvergütung

- Ausbildungsvergütung auch bei Studium rechtlich möglich
- In Modellvorhaben bis auf Pflege keine Zahlung einer Ausbildungsvergütung
- Problematik der Refinanzierung der Ausbildungsvergütung (vgl. § 17a KHG)
- Finanzierung der heilberuflichen Ausbildung inkl. Problematik der Zahlung einer Ausbildungsvergütung ist in größerem Kontext als in Modellvorhaben zu lösen

Ergebnisse und Empfehlungen

4) Prüfungen

- a) Staatliche Verantwortung
- b) Inhalte und Organisation der Prüfungen
- c) Wirkungen von Prüfungen und Abschluss

Ergebnisse und Empfehlungen

4) Prüfungen:

a) Staatliche Verantwortung

- Staatliche Gesamtverantwortung für die Prüfung muss aus verfassungsrechtlichen Gründen aufrechterhalten bleiben
- Im Rahmen der staatlichen Gesamtverantwortung haben Hochschulen eigene Verantwortung für die Gestaltung der Prüfungen im Studienablauf
- Möglichkeit der Anerkennung dieser Prüfungen für Zulassung zur Abschlussprüfung und für Eingang in Gesamtnote
- Bei der staatlichen Abschlussprüfung sind die Hochschulen gemäß ihrer Fachlichkeit entsprechend zu beteiligen

Ergebnisse und Empfehlungen

4) Prüfungen:

b) Inhalte und Organisation der Prüfungen

- Unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung im Rahmen der heilberufegesetzlichen Vorgaben ist eine landesweite Abstimmung der hochschulisch geprägten Prüfungsinhalte notwendig
- Die organisatorischen Vorkehrungen für die Prüfungen sollen seitens staatlicher Behörden getroffen werden (Landesprüfungsamt?)

Ergebnisse und Empfehlungen

4) Prüfungen:

b) Inhalte und Organisation der Prüfungen

- Bei Prüfungen mit Wirkungen für die Abschlussnote müssen die Prüfer von staatlicher Prüfungsbehörde ernannt werden.
- Besetzung der Prüfungskommission muss von staatlicher Prüfungsbehörde vorgenommen werden:
 - Hochschulen sollen ein Vorschlagsrecht haben.
 - Bestellung soll im Benehmen mit Hochschule vorgenommen werden.
 - Vorsitz sollte bei Hochschulmitglied liegen.
 - Beteiligungsmöglichkeit von Ärzten soll nicht ausgeschlossen werden.

Ergebnisse und Empfehlungen

4) Prüfungen:

c) Wirkungen von Prüfungen und Abschluss

- Berufsgesetzlicher Abschluss (= Erlaubnis der Führung der Berufsbezeichnung)
- Hochschulischer Abschluss (= berufsqualifizierender Abschluss mit Erlaubnis der Führung des Bachelorgrades)
- Zusätzliche heilberufsgesetzliche Unterscheidung („akademischer Krankenpfleger/-pflegerin“) würde zwei Pflegeberufe schaffen

Ergebnisse und Empfehlungen

5) Gestaltung der Heilberufegesetze:

- Integration der durch die hochschulische Ausbildung erforderlichen Veränderungen in die bestehenden Heilberufegesetze (*Integrationsmodell*)
- Gesetze zur hochschulischen Ausbildung parallel zu den bisherigen Heilberufsgesetzen (*Parallelmodell*)
- Regelung der Anliegen der hochschulischen Ausbildung in *einem* besonderen die entsprechenden Heilberufe erfassenden Gesetz zusätzlich zu den Heilberufsgesetzen (Gesetz zur Ordnung der hochschulischen Ausbildung von anderen als ärztlichen Heilberufen) (*Zusatzmodell*)

Ergebnisse und Empfehlungen

5) Gestaltung der Heilberufegesetze:

- Unter inhaltlichen Gesichtspunkten ergeben sich praktisch keine Unterschiede
- Mögliche Unterschiede unter
 - gesetzgeberischen Gesichtspunkten
 - Gesichtspunkten der Außenwahrnehmung
- Integrationsmodell vorzuziehen, da damit das Verhältnis von berufsfachschulischer und hochschulischer Ausbildung durch gemeinsame Orientierung an Qualifikationszielen und Kompetenzen am klarsten wird.

Einschätzung von Wirkungen einer
hochschulischen Qualifikation auf die
gesundheitliche Versorgung und die
Zusammenarbeit der Gesundheitsberufe

Mögliche Wirkungen der hochschulischen Qualifikationen

Zusammenfassung der Einschätzungen:

- Veränderungen im beruferechtlichen Status im Sinne der Akzentuierung von Eigenverantwortlichkeit und Selbstständigkeit notwendig
- Veränderungen im leistungserbringungsrechtlichen Status nicht zwingend, aber konsequent
- Veränderungen stärker zu erwarten auf dem Gebiet der Gesundheitsförderung/Prävention, Langzeitpflege, Palliation, Rehabilitation als auf dem Gebiet der Kuration

Mögliche Wirkungen der hochschulischen Qualifikationen

Zusammenfassung der Einschätzungen:

- Veränderungen in den Kooperationsbeziehungen zwischen ärztlichen und anderen als ärztlichen Heilberufen – klarere Regelungen möglich
- Veränderungen im Verhältnis insbesondere zwischen Arztberuf und anderen Heilberufen auf dem Gebiet der Kuration außerhalb des Kernbereichs ärztlicher heilkundlicher Tätigkeit
- Arztentlastung auch durch erleichterte und erweiterte Zugänge der anderen Heilberufe zur Versorgung

Zum Ende

Ein ganz herzlicher Dank sei gerichtet an

- die bei den Modellträgern so engagiert tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Kolleginnen und Kollegen für viele verständnisvolle und hilfreiche Gespräche,
- die Organisatoren und organisatorischen Unterstützer vor Ort, die uns viel Mühe abgenommen und gelebte Gastfreundschaft gezeigt haben,
- die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des MGEPA, auch an einen ehemaligen Mitarbeiter und jetzt Kollegen, für eine immer konstruktive und respektvolle Zusammenarbeit.

Manche Personen haben mir im Hintergrund wertvolle fachliche Hilfe geleistet. Auch dafür sei herzlich gedankt.

Ich hoffe sehr, dass Ihre Arbeit und mein kleiner Beitrag dazu dem Unternehmen „hochschulische Qualifikation der Gesundheitsfachberufe“ zum Erfolg verhelfen.

Literaturhinweise

Allgemein zur Reform der Gesundheitsberufe:

Arbeitsgruppe der Robert Bosch Stiftung, Gesundheitsberufe neu denken – Gesundheitsberufe neu regeln. Denkschrift der Robert Bosch Stiftung, 2013

Download:

http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/2013_Gesundheitsberufe_Online_Einzelseiten.pdf

Kälble, Karl / Pundt, Johanne (Hrsg.): Gesundheitsberufe und gesundheitsberufliche Bildungskonzepte, Bremen 2015

Zur Änderung der Berufsamerkenungsrichtlinie:

Igl, Gerhard/Ludwig, Jasmin: Präzisierung der unionsrechtlichen Anforderungen an Heilberufe, MedR (2014) 32: 214-219

Allgemein zum Gesundheitsrecht:

Igl, Gerhard/Welti, Felix (Hrsg.), Gesundheitsrecht, Eine systematische Einführung. 2. Auflage, München 2014

Zur Situation in der EU:

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Bestandsaufnahme der Ausbildung in den Gesundheitsfachberufen im europäischen Vergleich, Bonn, Februar 2014

Ende