

Bewertung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“

Die Anwerbung von Pflege(fach)kräften aus Drittstaaten kann als Teilstrategie einen zusätzlichen Beitrag zur Bekämpfung der gegenwärtigen Personalnot im Gesundheits- und Pflegesektor leisten. Aus Sicht der in der BAGFW kooperierenden Verbände kann die Anwerbung diesen Mangel allenfalls abmildern und keinesfalls kompensieren (vgl. Positionspapier der BAGFW für ethisch vertretbare Anwerbung von ausländischen Arbeits- und Fachkräften in der Pflege: <https://www.bagfw.de/suche/detailansicht-news/positionspapier-altenpflege-in-deutschland>). Neben dem Globalen Verhaltenskodex der WHO für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften sind kaum Maßstäbe guter Praxis für ethisch vertretbare Personalgewinnung in Drittstaaten vorhanden. In Anbetracht des entstandenen undurchsichtigen Marktes für die Anwerbung von Pflegepersonal begrüßt die BAGFW die Schaffung eines Gütesiegels zur Bescheinigung von ethischen, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Personalgewinnungsprozessen, das sowohl von privaten Personalvermittlern als auch den Leistungserbringern erworben werden kann.

Fraglich bleibt, ob das Prüfsystem ausreicht, um Qualitätsstandards sowohl in den Herkunftsländern als auch nach der Einreise der Adressaten in Deutschland zu gewährleisten. Unklar bleibt dabei vor allem, welche Maßnahmen in den Herkunftsländern ergriffen werden, damit Menschen besser zwischen seriösen und unseriösen Anbietern, die immer wieder Geld von den Adressaten verlangen oder einen Teil der ersten Monatslöhne bzw. in unseriöse Beschäftigungsverhältnisse vermitteln, unterscheiden können.

Aus Sicht der BAGFW ist das Kuratorium Deutsche Altershilfe als unabhängige und neutrale Institution geeigneter Herausgeber des Gütesiegels. *Als erfahrene Leistungserbringer hätten sich die Mitgliedsverbände der BAGFW eine konkretere Einbeziehung in die Entwicklung der Kriterien des Gütesiegels beispielsweise in Form eines Workshops gewünscht. Die Verbände hätten ihr Erfahrungswissen gerne in einer breit angelegten konzertierten Erarbeitung der Anforderungen bzgl. Vereinbarungen und Verfahrensweisen der Anwerbung im Vorfeld eingebracht.* Die BAGFW nutzt nun die Möglichkeit zur Stellungnahme des Siegels und der entwickelten Gütebereiche als dessen Bestandteile.

Grundlagen, Ziele, Geltungsbereiche und Durchführungsbestimmungen

Das Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ legt entsprechend des Auftrags des Gesetzes zur Sicherung der Qualität der Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland Anforderungen für ethische und transparente Anwerbung für selbständig anwerbende Leistungserbringer und private Personalserviceagenturen (PSA) fest. Die vier entwickelten Gütebereiche umfassen Anforderungen zur „Informationsbereitstellung bei der Erwerbsmigration in die Pflege nach Deutschland“ (GB I), Anforderungen zur „Unternehmensverantwortlichkeit“ (GB II), „Informations- und Transparenzpflichten im Vermittlungsprozess für int. Pflegekräfte“ (GB III) und „Informations- und Transparenzpflichten im Vermittlungsprozess für Kunden“ (GB IV, richtet sich nur an PSA).

Bestandteile

Die Bestandteile des Gütesiegels legen somit in erster Linie Pflichten zur transparenten Informationsbereitstellung für Fragen im Anwerbe- und Integrationsprozess von entsprechend betroffenen Pflegekräften oder anwerbenden Leistungserbringern (Kunden) fest. Das Gütesiegel stellt nur in wenigen Bereichen konkrete Handlungsrichtlinien für ethisch vertretbare Anwerbeprozesse auf. Die Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen zur Informationsbereitstellung und Transparenz etc. kann sich mitunter als schwierig gestalten, denn es reicht nicht, wenn den internationalen Pflegekräften eine Fülle an Informationsmaterialien an die Hand gegeben wird. Vielmehr muss Sorge getragen werden, dass dieses Material ohne Hürden zugänglich ist und dass insbesondere aufenthaltsrechtliche Informationen bereits vor der Entscheidung zur Ausreise von den Angeworbenen auch verstanden wurden. Hierfür ist zu überlegen, wie die bestehende Migrationsberatungsstruktur in Deutschland konkret eingebunden werden kann. Zudem fehlen Kriterien für die geforderte „adressatengerechte“ Weise des Zugangs zu Informationen. Dazu bedarf es Musterstandards. Hier fehlt die Überprüfung der Kriterien anhand von Befragungen der „Adressat/innen“. Außerdem ist bisher eine Priorisierung der Informationen nicht vorgesehen. Dies sei am Beispiel des Gütebereichs kurz erläutert: Der ausländerrechtliche Rahmen (Kriterium 1.3) und die Anerkennung ausländischer Abschlüsse (Kriterium 1.4) ist relevanter als die Beschreibung des Berufsfeldes. Innerhalb des Kriteriums 1.1. bedeutet das z.B.: Die Information über Aufgaben und Arbeitsfelder von Pflegekräften, die in Nummer 1.1.3. geregelt ist, ist sicherlich von höherer Relevanz und Bedeutung für die Arbeit in Deutschland als die Information über die aktuelle Arbeitsmarktsituation, die in Nummer 1.1.2. geregelt ist.

Erteilung und Überwachung

Des Weiteren fällt auf, dass die Art und Weise, wie Kriterien bei Erteilung des Gütesiegels geprüft werden und welche Nachweise durch das Unternehmen erbracht werden können bzw. müssen, weitestgehend unreguliert bleibt (vgl. Durchführungsbestimmungen 2.3). Es fehlen klare Kriterien der internen Qualitätssicherung und der externen Qualitätsprüfung, wie z.B. die Festlegung eines Prüfturnus und klare Kriterien für abgestufte Sanktionen. Unklar ist z.B., in welchen Fällen eine Verwarnung und in welchen Fällen eine Vertragsstrafe fällig wird. Nicht hinnehmbar ist, dass das

Gütesiegel nach Entzug wegen schweren Verstoßes gemäß Abschnitt 7 bereits nach 3 Monaten erneut erteilt werden kann.

Insgesamt ist die Folge des geringen Regulierungsgrades, dass es zu keiner einheitlichen Anwendung bei der Vergabe des Gütesiegels kommen wird. Nach Erstprüfung und Erteilung des Gütesiegels durch den Herausgeber oder einem externen Fremdprüfer sollten regelmäßige Fremdüberwachungen, z.B. im Turnus von 2 Jahren, die fortbestehende Einhaltung der Siegelanforderungen überwachen.

Die Überwachung der Einhaltung der Anforderungen des Gütesiegels geschieht zu einem großen Teil auch auf Vertrauensbasis. „Unternehmen, denen für ihre Anwerbungs- und Vermittlungspraxis das Gütezeichen verliehen wurde, sind verpflichtet, die damit verbundenen Anforderungen auch in Selbstüberwachung einzuhalten.“ Statt sog. „Selbst- oder Eigenüberwachung“ bedarf es klarer Regulierungen im Rahmen eines internen Qualitätsmanagements, das wiederum in externen Qualitätsprüfungen (Fremdprüfungen) justiziabel nachprüfbar ist. Der hier gewählte Ansatz lässt begründete Zweifel zu, ob das Gütesiegel Zuverlässigkeit in der Fläche bewirkt oder aber „schwarzen Schafen“ Tür und Tor offenlässt.

Anwerbende Leistungserbringer und Personalvermittlungsagenturen steht es völlig frei, ob sie das Gütesiegel erwerben möchten oder nicht. „Einen Antrag auf das Gütesiegel können **freiwillig** sowohl selbstorganisiert (also ohne Einbindung einer Agentur) anwerbende Leistungserbringer nach dem Vierten Kapitel des Fünften Buches Sozialgesetzbuch und nach dem Siebten Kapitel des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Pflege- und Gesundheitseinrichtungen), als auch private Personalvermittlungsagenturen stellen, die im Auftrag der oben genannten Leistungserbringer handeln.“

Es bestehen Zweifel, ob bei einer Anwendung des Gütesiegels zum großen Teil auf freiwilliger Basis, Arbeitsmigranten und Unternehmen ausreichend vor unfairen Vermittlern geschützt werden können. Wenn die Anwendung des Gütesiegels dem Markt überlassen wird, besteht die große Gefahr, dass damit die Zielsetzungen des Gütesiegels nicht erreicht werden. Die BAGFW begrüßt die mit der Richtlinie zur Förderung von Vorhaben zur ethisch hochwertigen Gewinnung von Pflegefachkräften in weit entfernten Drittstaaten im Rahmen des Programms „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ geschaffenen Refinanzierungsanreize zur Erlangung des Gütesiegels.

Pflichten

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die sehr umfangreichen Informationspflichten, wie sie beispielsweise unter anderem im Gütebereich IV genannt werden, hohe Anforderungen an die Vermittler stellt, die sich in den geforderten Vermittlungshonoraren niederschlagen werden. Leistungserbringern (nach dem Vierten Kapitel des Fünften Buches Sozialgesetzbuch und nach dem Siebten Kapitel des Elften Buches Sozialgesetzbuch) sollten entsprechende Informationsmaterialpakete zur Verfügung gestellt werden.

Einrichtungen fehlt die Möglichkeit die notwendigen Investitionen in die Personalgewinnung in entsprechendem Umfang zu refinanzieren, auch wenn neue Anreize geschaffen wurden. Das trifft insbesondere auf die Kriteriengruppen 2.1 und 2.2 zu. Findet der umfangreiche Anforderungskatalog in gleicher Weise für Unternehmen, die Internationale Pflegekräfte anwerben, Anwendung, ist nur eine marginale Nutzung des Gütesiegels durch Unternehmen zu erwarten. Damit verliert aber das Gütesiegel seine beabsichtigte marktsteuernde Wirkung.

Eine „Verantwortung für das Herkunftsland“ ist nicht genannt. Zwar wird auf den „Globalen Verhaltenskodex der WHO für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften“ hingewiesen. Es bleibt aber offen, wie dies im Anwerbeverhalten der Unternehmen umgesetzt wird. Hilfreich könnte es sein, wenn das Gütesiegel auch bei den Fachkräften im Ausland „beworben“ würde. Zwar sollen Recruiter und Einrichtungen, die das Gütesiegel erhalten alle wichtigen Informationen dazu, ihre Selbstverpflichtung und ihr Leitbild etc. transparent machen, es wäre aber zusätzlich wichtig, dass die Information auch über die Beratungsstellen im Ausland (z.B. „Vorbereitet und erfolgreich nach Deutschland“ oder ProRecognition (die auch Pflegekräfte beraten) u.a.) über die Homepage von Make it in Germany oder auch die Botschaften bekannt gemacht wird.

Die aufgeführten Kriterien der Gütebereiche 1 bis 3 finden in gleicher Weise Anwendung auf Vermittlungsagenturen und auf Unternehmen, die internationale Pflegekräfte gewinnen, egal ob sie selbst anwerben oder Agenturen beauftragen. Eine solche Gleichstellung erscheint wegen der damit verbundenen unterschiedlichen potenziellen Implikationen für die Arbeitsmigranten, nicht gerechtfertigt. Die Kriteriengruppe 3.1 kann sich nur auf Vermittlungsagenturen beziehen, aber nicht von Unternehmen umgesetzt werden, die Vermittlungsagenturen beauftragen.

Gütebereich I: Information zur Erwerbsmigration in die Pflege nach Deutschland

Gütebereich I der Siegelanforderungen umfasst die Kriterien Berufsfeld, Erwerbstätigkeit, Einwanderungsprozess und Integrationsförderung, Anerkennungsprozess, Spracherwerb und neutrale Beratung und sonstige Unterstützung, zu denen der Gütesiegelnutzende sich verpflichtet, nachweislich Informationen zur Verfügung zu stellen. Eine Pflicht zur Informationsbereitstellung ist grundsätzlich zu begrüßen, denn nur mit genügend Informationsmaterial können potenzielle Arbeitskräfte eine fundierte Entscheidung über die Arbeitsmigration nach Deutschland treffen.

An mehreren Stellen wie z.B. 1.1.1 steht: „Das Unternehmen informiert die internationale Pflegekraft auf eine **adressatengerechte** Weise [...]“.

Unseres Erachtens ist es, auch mit der Definition von „adressatengerecht“ in den Begriffsbestimmungen, sehr schwammig und so nicht ausreichend um sicherzustellen, dass die Informationen tatsächlich „adressatengerecht“ dargestellt werden. Dies wäre nur mit einer Befragung der Adressaten, was sie von den Informationen verstanden haben, möglich. Die Gütesiegelnutzenden sind jedoch nur dazu verpflichtet, auf weitere Informationen hinzuweisen, jedoch nicht deren Verfügbarkeit sicherzustellen. Außerdem bestehen bis dato keine konkreten Vorschläge zur Überprüfung dieser Vorgaben.

Zu 1.2. Erwerbstätigkeit

Im Feld Erwerbstätigkeit fehlen Informationen über die Pflegeversicherung. Des Weiteren sollten die Unternehmen nicht allgemein über das Tarifrecht in Deutschland und weitere Arbeitsrechtsregelungen informieren müssen, sondern konkret über ihre tariflichen Bestimmungen bzw. die Bestimmungen des Tarifwerkes, das sie gemäß der aktuellen Regelungen anwenden. Unklar ist im Abschnitt 1.2., was „Bindungsklauseln“ sein sollen.

Zu 1.3. Einwanderungsprozess und Integrationsförderung

Völlig unzureichend ist der Hinweis unter 1.3.2. auf die allgemeine Infrastruktur der Migrations- und Integrationsberatung. Unternehmen müssen verpflichtet werden, beim Erwerb eines Gütesiegels, ihre internationalen Pflegekräfte bei der Integration gezielt durch Hilfestellungen zu unterstützen.

Es fehlt auch eine Informations- und Unterstützungspflicht in Bezug auf die ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen bei der Einreise und einem längeren Aufenthalt. Dazu gehören insbesondere auch die Bedingungen für den Familiennachzug, der für eine dauerhafte Einwanderung und den Integrationsprozess von größter Bedeutung ist.

Zu 1.6. neutrale Beratung und sonstige Unterstützung

Es ist zu begrüßen, dass von den Unternehmen eingefordert wird, über die bestehenden Beratungsstrukturen in Deutschland informieren zu müssen und dass die Bereiche Migration, Integration, Verbraucherschutz, Arbeitsrecht und IQ-Netzwerke explizit benannt werden und somit ein neutrales Beratungsangebot sichergestellt werden kann. Wir halten eine strenge Überprüfung dieses Kriteriums essentiell für die Befähigung der internationalen Pflegefachkräfte, informierte und selbstbestimmte Entscheidungen bzgl. ihrer Einreise nach Deutschland zu treffen.

Gütebereich II: Unternehmensverantwortlichkeit

Gütebereich II umfasst Vorgaben zum Leitbild eines anwerbenden „Unternehmens“, Vorgaben zu den AGBs und zu öffentlich zu machenden Informationen.

Begrüßenswert sind insbesondere die verpflichtenden Bekenntnisse zum Verhaltenskodex der WHO und das Bekenntnis zum „Employer pays“-Prinzip, das versteckte

Kosten für die internationalen Pflegekräfte verhindert (solange hier Refinanzierungsmöglichkeiten für Leistungserbringer gegeben sind). Die Gütesiegelbenutzenden sollen dafür Sorge tragen, dass die Verpflichtungen auch von ihren Kunden und Geschäftspartnern eingehalten werden. Fraglich bleibt, wie dies überwacht werden kann.

Zum Konzept des betrieblichen Integrationsmanagements nach 2.3.8. sei angemerkt, dass die „Kompetenzerweiterung“ meist nicht zutreffend ist, da Pflegekräfte aus internationalen Kontexten meist über eine hochschulische Ausbildung verfügen und mindestens ebenso viele Kompetenzen erworben haben wie deutsche Pflegefachkräfte.

Der Bereich Beschwerdemanagement (2.3.5.) sollte ein eigenständiger Spiegelstrich als 2.4. werden, um der hohen Bedeutung dieses Instruments angemessen Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus bleiben einige Fragen unbeantwortet: Für wie viele Jahre ist das Gütesiegel gültig? Bzw. wie groß ist der Abstand zwischen den Prüfungen? Kann durch Eigenüberwachung garantiert werden, dass zwischen den Prüfungen die Standards nicht vernachlässigt werden?

Außerdem fehlt eine Definition des Begriffs „**Relocation Management**“. Es sollte genau definiert sein, was dies umfasst, damit wichtige Aspekte, wie z.B. Wohnraum, nicht ausgeklammert werden.

Gütebereich III: Transparenz im Vermittlungsprozess für internationale Pflegekräfte gewährleisten

Der dritte Gütebereich stellt sicher, dass Pflegekräfte ausreichend Informationen zum persönlichen Prozess der Anwerbung erhalten und enthält Vorgaben mit Transparenzansprüchen an Prozesse zwischen dem Unternehmen, gegebenenfalls seinen Kunden und internationalen Pflegekräften.

Es wäre hilfreich, wenn in der Indikatorengruppe 3.1 und 4.1 unmissverständlich deutlich würde, dass diese Anforderungen auch durch ein digitales Verfahren erfüllt werden könnten.

Der Indikator 3.4.1 macht nicht ausreichend deutlich, wo die Angaben gemacht werden sollen. Wenn ein Qualitätshandbuch gemeint ist, sollte das benannt werden. Abgelehnt wird, dass im Falle einer Eigenbeteiligung von Pflegekräften an den Anwerbungskosten vor Vertragsabschluss ggf. dem Arbeitgebenden ein Restbetrag in Höhe eines halben Bruttomonatsgehalts erstattet werden kann, sollte die Pflegekraft auf ihren Wunsch binnen zwei Jahren außerordentlich kündigen. Es muss sichergestellt sein, dass die Kosten für die Anwerbung in jedem Fall vollständig von den Arbeitgebern getragen werden. Wohlwissend, dass eine Kündigung zum normalen Risiko eines Arbeitsverhältnisses gehört, regen wir die Möglichkeit einer entsprechenden Kompensation durch die jeweiligen Sozialversicherungen an, um die finanzielle Belastung und das finanzielle Risiko für Einrichtungen zu begrenzen.

Gütebereich IV: Transparenz im Vermittlungsprozess für Kunden gewährleisten

Der vierte und letzte Gütebereich umfasst ausschließlich Vorgaben für Personalserviceagenturen zur Informationstransparenz und zu Prozessen zwischen PSA, deren Kunden und den anzuwerbenden Pflegekräften. Die BAGFW begrüßt die besonderen Vorgaben für Personalserviceagenturen und erachtet die Transparenzanforderungen für maßgebend für faire Anwerbeprozesse. Wünschenswert wären weitere Transparenzanforderungen zum Recruitingprozess im Herkunftsland und die Offenlegung aller am Prozess beteiligter externer Partner sowie der entsprechenden Kooperationsvereinbarungen von Seiten der PSA. Zudem sollte das Kriterium 4.2.1 um einen Hinweis auf gültige Datenschutzregelungen ergänzt werden.

Berlin, 08.07.2021

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:

Claus Bölicke, AWO, (claus.boelicke@awo.org)

Manfred Carrier, Diakonie Deutschland, (manfred.carrier@diakonie.de)

Dr. Elisabeth Fix, DCV (elisabeth.fix@caritas.de)

Thorsten Mittag, Paritätischer Gesamtverband, (altenhilfe@paritaet.org)

Niklas Muskulus, DRK, (n.muskulus@drk.de)

Patrick Wollbold, ZWST, (p.wollbold@jg-ffm.de)