

Einführung des Gütesiegels grundsätzlich richtig, Umsetzung praxisnah gestalten

BDA-Stellungnahme zum Entwurf für die erstmalige Herausgabe eines Gütesiegels „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ für die Sicherung der Qualität der Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland

7. Juli 2021

Zusammenfassung

Arbeitgeber im Bereich der Kranken- und Altenpflege, die ausländische Pflegekräfte rekrutieren und langfristig beschäftigen wollen, haben ein großes Interesse daran, dass die Anwerbung und Vermittlung nach qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Standards erfolgt. Die Einführung eines freiwilligen Gütesiegel ist deshalb grundsätzlich ein richtiger Ansatz, um Transparenz für alle Beteiligten im Bereich der Vermittlung zu schaffen. Der Entwurf für die erstmalige Herausgabe eines Gütesiegels „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ enthält viele wichtige und sinnvolle Kriterien. An einigen Stellen ist der Entwurf von einer zu großen Detailtiefe gekennzeichnet, die eine praxisnahe Umsetzung erschweren kann. Wichtig ist, dass der Entwurf die Möglichkeit von Rückforderungen im Falle einer frühen einseitigen Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin vorsieht. In der Praxis besteht für Arbeitgeber die Gefahr, dass angeworbene Fachkräfte z. B. nach kurzer Zeit abgeworfen werden und die Arbeitgeber mit den Kosten der Rekrutierung und betrieblichen Integration zurückbleiben.

Eine Konsultation des beratenden Beirats des Deutschen Kompetenzzentrums für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen (DKF) über die Vorgehensweise und Ausgestaltung der begleitenden Förderrichtlinie wäre sachgerecht gewesen. Die durch die Förderrichtlinie entstehende Ungleichbehandlung von Arbeitgebern im geförderten Verfahren über die Deutschen Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa) einerseits und Projekten wie beispielsweise „Triple Win“ der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA) und Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) andererseits ist nicht zielgerichtet. Arbeitgeber, die ihre Pflegefachkräfte beispielsweise über das Projekt „Triple Win“ rekrutieren, sind im Rahmen der Richtlinie nicht förderfähig, obwohl das Projekt qualitativ hochwertige und nachhaltige Standards für die Vermittlung anlegt.

Im Einzelnen

Gütesiegel kann Transparenz über qualitativ hochwertige und nachhaltige Vermittlung schaffen

Viele Arbeitgeber im Bereich der Alten- und Krankenpflege stehen vor einem großen und weiter zunehmenden Personalbedarf, der nicht allein von in Deutschland lebenden Pflegekräften



gedeckt werden kann und zusätzlich die Beschäftigung von Pflegekräften aus dem Ausland erforderlich macht. Um den komplexen Vermittlungsprozess von Fachkräften aus dem Ausland zu organisieren, bieten private Vermittlungsagenturen aus dem In- und Ausland ihre Dienstleistungen an. Für Arbeitgeber und ausländische Pflegekräfte ist dabei häufig nicht erkennbar, ob und welche qualitativen und nachhaltigen Standards private Vermittlungsagenturen bei ihrer Dienstleistung anlegen. Das Gütesiegel "Faire Anwerbung Pflege Deutschland" ist Ausdruck des Bemühens, die Rekrutierung von Pflegefachkräften für die Alten- und Krankenpflege aus dem nichteuropäischen Ausland durch eine freiwillige Regulierung transparenter zu gestalten. Die Freiwilligkeit als Grundlage der Teilnahme am Gütesiegel ist ein sinnvoller Ansatz und wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe 4 der Konzierten Aktion Pflege vereinbart. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass qualitativ hochwertige und nachhaltige Vermittlung für ausländische Fachkräfte und Arbeitgeber transparent erkennbar wird, aber gleichzeitig individuelle und langjährige Anwerbestruckturen und Kooperationen weiter möglich bleiben.

Praxisnahe Ausgestaltung des Gütesiegels notwendig

Das Gütesiegel wird nur dann ein Erfolg werden, wenn es sowohl für die Arbeitgeber und ausländischen Pflegekräfte als auch die privaten Vermittlungsagenturen einen erkennbaren Mehrwert liefert. Hierfür ist es insbesondere erforderlich, dass sich bürokratischer Aufwand und Kosten zur Erlangung und zum Erhalt des Siegels in vertretbaren Grenzen halten. Der Entwurf des Anforderungskatalogs erweckt stellenweise den Eindruck, die Voraussetzungen für die Erteilung insgesamt eher am Musterfall denn an Mindeststandards, also notwendigen Bedingungen für faire Anwerbung, zu orientieren. Dies drückt sich insbesondere in dem Detailgrad der Regelungen aus.

Die grundsätzliche Ausgestaltung des Kriteriums 2.2, wonach Vorgaben an Kunden und Geschäftspartner durch die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Unternehmens, vorgesehen sind, ist nachvollziehbar. Personalvermittlungen und Pflegeeinrichtungen in Deutschland können die genannten Kriterien in die Verträge mit Partneragenturen vor Ort aufnehmen, sodass die Partneragenturen vertraglich an die Einhaltung der Kriterien gebunden werden. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung zur konkreten Kontrolle ist von Deutschland aus nicht praktikabel umsetzbar.

Es ist wichtig, dass alle notwendigen Informationen und Dokumente in der Verkehrssprache des Heimatlandes zur Verfügung stehen. Die Regelungen zu Übersetzungen und Dokumenten, die in der Verkehrssprache zur Verfügung zu stellen sind, sind jedoch insgesamt sehr umfangreich und detailliert. Hinsichtlich der Definition des Begriffs „Verkehrssprache“ sollte die Aufnahme in das Glossar mit dem Hinweis verbunden werden, dass als Verkehrssprache regelmäßig Englisch anzusehen sein wird. Das Datenschutzkonzept des anwerbenden Unternehmens über dessen Onlinepräsenz auch in der Heimatsprache der Angeworbenen zur Verfügung zu stellen (Indikator 2.3.6) überzeugt nicht. Es ist nicht konsistent zu den anderen sprachbezogenen Bestimmungen des Gütesiegels, die richtigerweise lediglich auf die Verkehrssprache abstellen. Warum ausgerechnet dem Datenschutzkonzept eine im Vergleich zu den anderen Informationen derart herausgehobene Bedeutung zukommen soll, die eine Zugänglichmachung in der lokalen Sprache erfordert, wäre mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden.

Ein Integrationsmanagement ist für die berufliche Eingliederung von ausländischen Fachkräften unerlässlich. Hinsichtlich des betrieblichen Integrationsmanagementkonzepts, Indikator Nr. 2.3.8 [sic! Gemeint ist wohl 2.2.8], sollte es jedoch ausreichen, dass dieses sich an den DKF-Pilotstandards orientiert. Die detaillierte Vorgabe der Gliederungspunkte der Pilotstandards geht ebenso über das notwendige Maß hinaus wie das zwingende Gebot, das Konzept als Anhang



zum Bestandteil des Arbeitsvertrages zu machen. Bei Pflegekräften mit beispielsweise Vorerfahrungen oder verwandtschaftlichen Beziehungen in Deutschland sollte auch ein individuell angepasstes Integrationsmanagement möglich sein. Es ist zudem zu befürchten, dass gerade kleinere Pflegeeinrichtungen eher mit Vermittlungsagenturen ohne Gütesiegel zusammenarbeiten werden, da für kleine und mittelgroße Unternehmen in der Pflege der Aufwand zur Erarbeitung eines so eng definierten und detaillierten Integrationsmanagementkonzepts unverhältnismäßig wäre.

Das in Kriterium 2.1 zum Ausdruck kommende Leitbild von sich zu fairer und ethisch vertretbarer Anwerbe- und Vermittlungspraxis bekennender Unternehmen ist zu begrüßen. Gleichwohl sollten sich die Indikatoren 2.1.1 bis 2.1.4 auf notwendige Bestimmungen beschränken und Redundanzen vermeiden. Es würde z. B. ausreichen, wenn statt beiden entweder ein entsprechendes Leitbild (2.1.1) oder entsprechende Vermittlungsbedingungen (2.1.4) gefordert würden. Auch inhaltlich würde etwa ein Bekenntnis zu den IRIS-Standards ausreichen, die etwa Prinzipien fairer und ethisch vertretbarer Anwerbe- und Vermittlungspraxis, das „Employer pays“-Prinzip sowie eine Bekenntnis zu den Menschenrechten und den ILO-Kernarbeitsnormen bereits enthalten. Die Einbeziehung „internationaler Menschenrechtskonventionen“ – die sich zumeist an Staaten und nicht an Individuen richten – schafft keine Klarheit, zumal der wesentliche Inhalt etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention oder der ILO-Kernarbeitsnormen im deutschen Recht eine praktische Selbstverständlichkeit ist.

Die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Preise (gemeint sind offenbar die von der Personalserviceagentur dem anwerbenden Leistungserbringer in Rechnung zu stellende Gesamtvergütung für die Anwerbung), Indikator Nr. 2.3.4, ist nicht sachgerecht. Es ist selbstverständlich richtig, dass für potenzielle Kundinnen und Kunden die Vergütung auf Anfrage transparent dargelegt wird. Eine pauschale Verpflichtung zur Veröffentlichung greift jedoch in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der miteinander in Wettbewerb stehenden Unternehmen ein. Zudem variieren die Preise der Vermittlung nach Auftragsvolumen, Größe des Auftraggebers und der allgemeinen Marktentwicklung.

Kostenaufteilung zwischen Akteuren bei Kündigung notwendig

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Anforderungskatalog in Indikator 3.3.1 die Möglichkeit einer Kostenrückerstattung von Beschäftigten an den Arbeitgeber offenhält. Die anwerbenden Pflegeeinrichtungen gehen mit der Übernahme der Anwerbe- und Vermittlungskosten in eine Vorleistung, die sich für sie wirtschaftlich erst im Laufe der Beschäftigungszeit durch die Arbeitsleistung amortisiert. Im Falle eines durch den Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin veranlassten Wechsels zu einem dritten Arbeitgeber, scheitert diese Amortisierung, obwohl die Aufwendungen wirtschaftlich auch den Beschäftigten zu Gute gekommen sind. Diese Sorge ist ein wesentlicher Hemmschuh, insbesondere für kleinere Pflegeeinrichtungen, auch internationale Personalgewinnung in Erwägung zu ziehen. Eine moderate Rückforderungsklausel, die auch die berechtigten Interessen und persönlichen Umstände des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin angemessen berücksichtigt, schafft hier einen fairen Ausgleich. Die Begrenzung auf eine Rückforderung innerhalb der ersten zwei Jahre des Beschäftigungsverhältnisses bildet diesen Ausgleich nachvollziehbar ab. Zu überprüfen ist indes die Begrenzung der Rückforderung der Höhe nach auf ein halbes Bruttomonatsgehalt und dem Grunde nach auf den Fall der ordentlichen Kündigung durch den Arbeitnehmer. Denn es erschließt sich z. B. nicht, warum im Falle einer ordentlichen Kündigung durch den Arbeitnehmer eine Rückforderung möglich sein soll, im Fall einer außerordentlichen Kündigung oder schlichtem „Nicht-mehr-Erscheinen am Arbeitsplatz“ hingegen nicht (selbst wenn in solchen Fällen Schadensersatzansprüche bestehen). Wertungsmäßig stimmig und überzeugend wäre



es für solche Fälle besonderer Pflichtwidrigkeit im Rahmen des arbeitsrechtlich zulässigen eine Rückforderung in Höhe eines vollen Bruttomonatsgehalts zu erlauben.

Indikator Nr. 2.2.6, das Gebot vom geltenden Recht abweichende Bindungs- und Rückzahlungsklauseln per AGB in den eigenen oder den Arbeitsverträgen des Auftraggebers oder der Auftraggeberin auszuschließen, erschließt sich nicht und sollte gestrichen werden. Soweit der Indikator vorsieht, dass das geltende Recht zu beachten ist, ist er nicht notwendig. Soweit eine darüber hinaus gehende Regelung beabsichtigt ist, bleibt dies unklar.

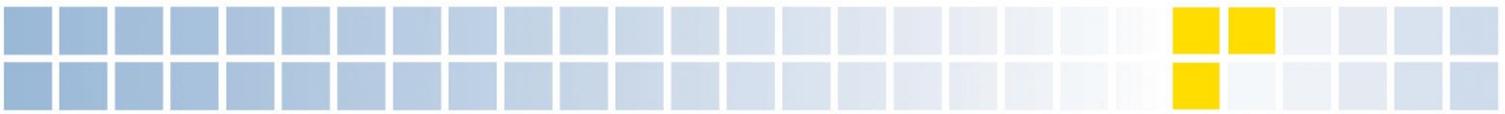
Auf die Möglichkeit einer Vertragsstrafe (5.1.4 der Durchführungsbestimmungen) sollte mindestens im Rahmen der Neueinrichtung des Gütesiegels verzichtet werden. Mit der Beantragung des Gütesiegels bringt das Unternehmen bereits seine redliche Absicht zum Ausdruck, die inhaltlichen Anforderungen des Gütesiegels zu erfüllen. Mit der Überprüfung, der Verwarnung sowie dem befristeten oder dauerhaften Entzug des Gütesiegels sehen die Durchführungsbestimmungen bereits hinreichende Instrumente vor. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen könnte es abschrecken, freiwillig dem sehr detaillierten Regelwerk des Entwurfs zu folgen, wenn dies auch noch mit einer erheblichen finanziellen Vertragsstrafe einhergehen kann.

Fehlende Einbeziehung der Beiratsmitglieder des DKF

Zur Erarbeitung des Gütesiegels wurde beim Deutschen Kompetenzzentrum für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen (DKF) ein Beirat mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe IV der Konzentrierten Aktion Pflege (KAP) gegründet. Die Arbeitsgruppe IV hatte im Rahmen der KAP die Einrichtung des Gütesiegel konzentriert. Trotz des intensiven Austauschs im Beirat wurden die Beiratsmitglieder über den Prozess der gesetzlichen Umsetzung nicht informiert oder in den Prozess einbezogen. Gleiches gilt für die am 30. Juni 2021 im Amtlichen Teil des Bundesanzeigers veröffentlichte Richtlinie zur Förderung von Vorhaben zur ethisch hochwertigen Gewinnung von Pflegefachkräften in weit entfernten Drittstaaten im Rahmen des Programms „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ (Förderrichtlinie). Vor dem Hintergrund der Arbeit des Beirats wäre ein anderes Vorgehen wünschenswert gewesen.

Fehlende Abstimmung der Förderrichtlinie mit anderen Akteuren und Programmen

Im Bereich der Gewinnung von ausländischen Pflegekräften ist bereits das Projekt „Triple Win“, ein Projekt der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit und der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit aktiv. Unklar bleibt, wie sich das Gütesiegel samt Förderrichtlinie in die bestehende Programmlandschaft einfügen soll. Ein schlüssiges Konzept etwa zum Verhältnis zu „Triple Win“ bleibt die Förderrichtlinie schuldig. Vor dem Hintergrund der mit ihr verbundenen finanziellen Förderung der einzelnen Anwerbungen nur unter Einbeziehung der Deutschen Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe entsteht für Arbeitgeber, die andere Anwerbeprojekte nutzen, eine Ungleichbehandlung, da die Förderung sich nicht auf diese erstreckt. Inhaltlich ist es zudem nicht überzeugend, warum die Förderung nur bei Zielländern mit einer Entfernung von 3.500 km greift. Statt der Entfernung könnte etwa die Anerkennungsfähigkeit der Qualifikation als Förderkriterium herangezogen werden.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.