

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf der zweiten Weiterentwicklung (3. Fassung 2023) des Gütesiegels „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“

des Deutschen Kompetenzzentrums für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen und des Kuratoriums Deutsche Altershilfe

Zusammenfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bleiben bei der Auffassung, dass ein freiwilliges Gütesiegel eine direkte gesetzgeberische Regulierung der Auslandsvermittlung aus Drittstaaten, insbesondere auch in Gesundheitsfachberufe, nicht ersetzen kann. Sie bekräftigen auch erneut die in der Stellungnahme zur Erstfassung vom 7.7.2021 formulierten allgemeinen Einschätzungen zum Gütesiegel.

Dem DGB und ver.di sind zahlreiche Fälle sowohl von EU-Bürger*innen als auch von Drittstaatsangehörigen bekannt, in denen die mangelnde Regulierung der internationalen Anwerbung und Vermittlung, gerade auch in Pflegeberufe, zu erheblichen Nachteilen für die Beschäftigten führt. Die Vermittlung nach Deutschland findet oftmals unter Anwendung unterschiedlicher Modelle gegen Gebühr für die Beschäftigten statt. Sie ist zudem oftmals intransparent: Arbeitsort, Voraussetzungen für eine Anerkennung der ausländischen Qualifikation, Prozesse zur Erlangung notwendiger Sprachkenntnisse usw. werden verschleiert. Auch die Qualität der Arbeits- und Unterkunftsbedingungen, in die vermittelt wird, entspricht in manchen Fällen nicht versprochenen oder sogar gesetzlich geltenden Standards. Aus Sicht des DGB stellt ein solches Gütesiegel keine geeignete und ausreichende Regulierung dar. Es entfaltet keine ausreichende marktregulierende Wirkung, um den Herausforderungen eines internationalen Anwerbemarktes gerecht zu werden.

Private Vermittlungsunternehmen in allen Branchen müssen einer allgemeinen gesetzlichen Regulierung unterliegen. Dies muss unabhängig davon gelten, ob die Vermittlung in eine Beschäftigung im Inland von deutschen Staatsangehörigen, Unionsbürger*innen sowie Drittstaatsangehörigen durch private Unternehmen, die deutschem, europäischem oder ausländischem Recht unterliegen, stattfindet. Dazu bedarf es eines verbindlichen Zertifizierungsmechanismus für alle privaten Vermittler. Zudem sollte Deutschland das ILO-Übereinkommen 181 über private Arbeitsvermittler ratifizieren.

Was die Weiterentwicklung des Gütesiegels betrifft, erkennen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in der zweiten Weiterentwicklung die verbesserte Struktur der Güte- und Prüfbestimmungen an. Die bislang teils unübersichtliche

1. September 2023

Kontaktperson:

Dr. Martin Russell Varga

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

DGB Bundesvorstand
Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Deutscher Gewerkschaftsbund

und nicht immer logische Struktur wird erheblich vereinfacht und zugleich konsequenter durchgehalten. Dass der Prüfmechanismus und weitere bisherige Durchführungsbestimmungen integriert werden, sorgt ebenfalls für mehr Übersichtlichkeit und Transparenz.

Auch inhaltlich hat sich einiges verbessert. Zu den Verbesserungen gehören die Neufassung des Gütebereichs I, die gewährleistet, dass Pflegefachpersonen wesentliche Informationen in neutraler Form über den Vermittlungsprozess und ihre Rechte und Pflichten in Deutschland über die standardisierte KDA-Broschüre erhalten. Ferner werden unter anderem Vertragsstrafen gegenüber Pflegefachpersonen erstmals untersagt, es wird eine konkrete Bearbeitungsfrist für interne Beschwerdeverfahren eingeführt und es werden Sanktionsmechanismen bei Verstößen gegen grundlegende Standards in der Dienstleistungskette geregelt – die freilich auch in der Praxis konsequent angewendet werden müssen. Einige dieser Verbesserungen tragen Vorschlägen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften aus der Stellungnahme zur ersten Weiterentwicklung des Gütesiegels Rechnung, was ausdrücklich begrüßt wird. Die Verbesserungen rühren aber nur in einem Punkt – den Vertragsstrafen – an Kernprobleme der Vermittlungsbranche und relativieren nicht die Kritik an der Konzeption eines freiwilligen Gütesiegels.

Leider gehen die Verbesserungen mit Verschlechterungen einher. Einige davon kommen wie schon bei der ersten Weiterentwicklung dadurch zustande, dass im Zuge der Umstrukturierung der Kriterien gestrichene Passagen inhaltlich nicht komplett durch Passagen ersetzt werden, die an anderer Stelle eingefügt werden. Teils gehen im Zuge der Verschlinkung von Gütekriterien inhaltliche Anforderungen verloren oder werden abgeschwächt. An manchen Stellen werden Regelungen so verändert, dass sie für Pflegefachpersonen nachteiliger sind als bislang. Dazu gehört beispielsweise, dass Vermittlungsagenturen in ihren AGB die Arbeitgeber, an die sie vermitteln, nicht mehr zu einem Integrationsmanagementkonzept verpflichten müssen. Das Kündigungsrecht müssen sie sich nun nur noch bei wiederholtem (statt schon bei erstmaligem) Verstoß gegen ihre AGB vorbehalten. Auch die Vorgaben zur Qualifizierungsvereinbarung entfallen. Regelungen zur Kostenerstattung gegenüber Pflegefachpersonen werden einerseits konkretisiert, andererseits aber verengt, insbesondere diese genannten Verschlechterungen lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich ab.

Allgemeines

Das Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ wird für die privatwirtschaftliche Anwerbung von Pflegefachpersonal aus Drittstaaten vergeben. „Einen Antrag auf das Gütesiegel können sowohl selbstorganisiert (also ohne Einbindung einer Agentur) anwerbende Einrichtungen (Im Folgenden: „SAE“) (...)“ – also Pflege- und Gesundheitseinrichtungen – „als auch private Personalerviceagenturen (Im Folgenden: „PSA“) stellen, die im Auftrag der genannten Leistungserbringenden handeln“, so heißt es im Abschnitt 1 der aktuellen Entwurfsfassung der Güte- und Prüfbestimmungen.

Inhaber des Siegels ist das Bundesministerium für Gesundheit. Herausgegeben wird es vom Kuratorium Deutsche Altershilfe Wilhelmine-Lübke-Stiftung e.V. (KDA), entwickelt wurde es im Rahmen der Maßnahmen der Konzertierten Aktion Pflege vom Deutschen Kompetenzzentrum für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen (DKF). Das Gütesiegel wird als RAL-Gütezeichen verliehen. Erteilungsstelle ist die Gütegemeinschaft Anwerbung und Vermittlung von Pflegekräften e.V. Es handelt sich um ein freiwilliges Gütesiegel; PSA und SAE müssen sich aktiv bewerben.

Der Anforderungskatalog umfasst die Güte- und Prüfbestimmungen, die 2021 eingeführt wurden und mit dem vorliegenden Entwurf zum zweiten Mal überarbeitet werden. Die Güte- und Prüfbestimmungen sind in drei Hierarchiestufen unterteilt in Gütebereiche, Kriterien und Indikatoren.

Die grundsätzliche Bewertung des Gütesiegels „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ haben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bereits in ihrer Stellungnahme vom 7.7.2021 dargelegt, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

Da es an verlässlichen, umfassenden Erkenntnissen über die Gesamtheit des Vermittlungsgeschäfts fehlt (eine Erkenntnislücke, die dringend angegangen werden muss), können über Veränderungen dieses Marktes weitgehend nur Mutmaßungen angestellt werden. Die Erfahrungen des DGB und der gewerkschaftsnahen Beratungsstellen sprechen aber dafür, dass schwere Missstände in der Anwerbung und Vermittlung aus Drittstaaten fortbestehen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erkennen zwar an, dass inzwischen 47 Agenturen und 13 selbstanwerbende Einrichtungen (Stand Mai 2023) das Gütesiegel beantragt und erhalten haben. Unternehmen, die das Gütesiegel erhalten oder beantragt haben, bilden aber nur einen Bruchteil des Vermittlungsgeschehens in Gesundheitsfachberufen ab, sodass das Gütesiegel das Ziel einer notwendigen Marktregulierung deutlich verfehlt hat. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften stellen – auch aufgrund der bisherigen Erfahrungen – und angesichts der Marktstruktur (überwiegend kleine, teils im Ausland ansässige Vermittlungsanbieter) grundsätzlich infrage, dass ein freiwilliges Gütesiegel solch ambitionierte Zielstellungen erreichen kann. Zudem sind Missstände auch bei größeren Unternehmen bekannt, auch bei solchen, die das Gütesiegel erhalten haben. In zwei Einzelfällen (Stand Mai 2023) ist das Gütesiegel deshalb wieder entzogen worden, doch dürfte es sich bei diesen Fällen nur um die Spitze des Eisbergs han-

deln. Das weckt angesichts von Informationen über Missstände selbst bei Agenturen, die das Gütesiegel erhalten haben, Zweifel an der Effektivität der Prüfmechanismen, bekräftigt aber auch die gewerkschaftliche Kritik am Ansatz eines freiwilligen Gütesiegels insgesamt.

Während von gewerkschaftlicher Seite seit jeher an Inhalt und Durchsetzung der Gütekriterien sowie an dessen Freiwilligkeit und am Fehlen einer gesetzlichen Regulierung Kritik geübt wird, wird solche Kritik inzwischen auch von einigen privaten Vermittlungsunternehmen sowie von anderen maßgeblichen Akteuren geäußert.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten an ihrer Auffassung ausdrücklich fest und drängen weiterhin auf eine generelle gesetzliche Regulierung des privaten Vermittlungsgeschäfts. Auf die Ausführungen dazu in im Abschnitt 1 der Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung des Gütesiegels vom 8.8.2022 sowie in der Zusammenfassung der vorliegenden Stellungnahme wird verwiesen.

Die Anpassung der Güte- und Prüfbestimmungen 2023 bringt strukturelle und inhaltliche Änderungen mit sich. Die nachfolgende Kommentierung orientiert sich an der Systematik des aktuellen Entwurfs.

Grundlage, Ziele und Geltungsbereich

Die sechs Leitprinzipien werden anders als bislang detailliert beschrieben. Da auf sie auch in den Gütekriterien verwiesen wird, werden sie dadurch in ihrer normativen Bedeutung gestärkt. Inhaltlich werden allerdings überwiegend die Inhalte der Gütekriterien überblicksartig wiedergegeben, sodass die sechs Prinzipien als eine Art Zusammenfassung fungieren. Außerdem ist im nachfolgenden Abschnitt eine grafische Übersicht über die Gütekriterien ergänzt worden.

Es überrascht, dass im ersten Leitprinzip nun von Schriftlichkeit statt von Schriftform die Rede ist. Dies soll vermutlich klarstellen, dass die Schriftform im Sinne des § 126 BGB nicht immer erforderlich ist. Während es nachvollziehbar ist, dass nicht bei allen der genannten Dokumente zwingend die Schriftform im Sinne des § 126 BGB gewahrt werden muss, hätte es doch nahegelegen, auf die Textform des § 126b BGB Bezug zu nehmen und damit eine rechtlich klar definierte Formvorgabe aufzustellen statt eines interpretationsbedürftigen Begriffs.

Allgemein (auch für die einzelnen Gütekriterien) sei darauf hingewiesen, dass nun noch deutlich häufiger als bislang der Begriff „Rekrutierung“ gewählt wird, der dem militärischen Sprachgebrauch entlehnt ist und der Anwerbung von Fachkräften nicht ganz angemessen erscheint. Hier wäre eine Wortwahl zu wünschen, die besser geeignet ist, eine Willkommenskultur zu vermitteln.

Gütebereich I

Die starke Überarbeitung des Gütebereichs I wird vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften begrüßt. Die bislang geregelten zahlreichen, detaillierten Arbeitgeber-Informationspflichten wurden komplett gestrichen. Sie wurden teils in die anderen Gütebereiche integriert, wenngleich weniger detailliert ausgestaltet. Vor allem wird aber der verpflichtende Inhalt der KDA-Informationsbroschüre (ehemals Kriterium 1.7.) wesentlich detaillierter beschrieben. Die einzelnen Informationsbausteine werden dabei mit derselben Detailtiefe konkretisiert wie in der bisherigen Fassung die arbeitgeberseitigen Informationspflichten. Diese Broschüre wiederum muss der Arbeitgeber (wie bislang schon) unverändert zur Verfügung stellen. Im Ergebnis werden damit die Anforderungen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften aus ihrer Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung umgesetzt, in denen sie sich dafür ausgesprochen hatten, Informationen seitens PSA und SAE einerseits und durch die KDA-Broschüre andererseits besser abzugrenzen sowie bei einzelfallunabhängigen Informationen eine Standardisierung (also die Information via KDA-Broschüre) vorzuziehen.

Zu kritisieren bleibt, dass bei der Informationspflicht über neutrale Beratungsmöglichkeiten (nun als Pflichtinhalt der KDA-Broschüre) weiterhin nicht explizit geregelt ist, dass über Gewerkschaften und über die aus öffentlichen Mitteln geförderten gewerkschaftsnahen Beratungsstellen (wenngleich der Aspekt „Migration und Integration“ auf letztgenannte abzielen dürfte) informiert werden muss. Hinsichtlich der Gewerkschaften ist eine solche Information auch erforderlich, um die Ausübung der verfassungsrechtlich geschützten Koalitionsfreiheit zu ermöglichen.

Gütebereich II

Kriterium 2.1.

Das Kriterium 2.1. betrifft die Grundsaterklärung (vormals: Unternehmensgrundsätze/schriftliche Erklärung). Es ist nun deutlich schlüssiger strukturiert.

Leider wird im Indikator 2.1.3. infolge der Umstrukturierung nun nicht mehr auf „internationale Menschenrechtskonventionen“ Bezug genommen. Es scheint zwar systematisch auf den ersten Blick nachvollziehbar, diesen allgemeineren Begriff nicht beispielsweise den ILO-Kernarbeitsnormen nebenzuordnen, sondern die Kernarbeitsnormen und weitere internationale Standards (auch solche, die nicht völkerrechtliche Verträge sind) dem Oberbegriff „internationale Menschenrechtsstandards“ zuzuordnen. Allerdings hat dies zur Folge, dass Menschenrechtskonventionen – also völkerrechtliche Verträge über Menschenrechte –, zu denen etwa die beiden Internationalen Pakte und in einem weiteren Verständnis auch regionale Menschenrechtsverträge wie die Europäische und die Amerikanische Menschenrechtskonvention gehören, nun nicht mehr ausdrücklich genannt sind und mithin in der Bedeutung gegenüber den „insbesondere“ erwähnten anderen internationalen Standards zurückgestuft werden, was der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich kritisieren.

Erfreulicherweise werden nun im Indikator 2.1.3. und auch die United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights in Bezug genommen. Weiterhin nicht nachvollziehbar ist allerdings, dass zwar neue Verweise auf internationale Standards aufgenommen werden, aber der 2022 entfallene Verweis auf die IRIS-Standards der IOM 2022 nicht wieder aufgenommen wurde.

Positiv ist auch hervorzuheben, dass im Indikator 2.1.4. nicht mehr der unbestimmte Begriff „Gebühren“ verwendet wird, sondern konkret von „Kosten für unmittelbar und mittelbar mit der Vermittlung zusammenhängende Leistungen“ die Rede ist. Damit wird zugleich das Employer-Pays-Prinzip besser definiert, wie es der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften grundsätzlich fordern – u.a. auch in ihrer Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung des Gütesiegels.

Ebenfalls positiv zu bewerten ist die neue Veröffentlichungspflicht für die Grundsatzerklärung.

Entfallen sind die Indikatoren zur Überprüfung/Aktualisierung der Erklärung und zu Verfügungstellung in der Sprache des Herkunftslandes. Letzteres wird zwar durch das neue Merkmal „adressatengerecht“ entsprechend der Definition in den Begriffsbestimmungen im Ergebnis dennoch gewährleistet. Allerdings erschließt sich hier – wie auch an allen anderen Stellen, an denen das Wort „adressatengerecht“ verwendet wird – der Sinn der Formulierung sich erst dann, wenn die (zudem zwischen den Abschnitten 4 und 5 und nicht, wie in normativen Texten üblich, zu Beginn) eingeordneten Begriffsbestimmungen zur Hilfe genommen werden. Dies mag im Einzelfall dazu führen, dass Gütekriterien in diesem Punkt missverstanden oder nicht adäquat umgesetzt werden. Dies sollte von vornherein verhindert werden, indem eine aus sich heraus verständliche Sprache verwendet wird, deren Sinn sich nicht erst durch eine definitionsgeleitete Interpretation erschließt. Entsprechend wäre ein klarer, unmissverständlicher Hinweis auf verpflichtende Übersetzungen der gewählten Lösung vorzuziehen.

Kriterium 2.2.

Das Kriterium 2.2. betrifft Allgemeine Geschäftsbedingungen/Anwerbebedingungen. Es wird in einigen Aspekten verbessert, enthält aber auch einige erhebliche Verschlechterungen in den Indikatoren 2.2.4., 2.2.6. und 2.2.7.

Indikator 2.2.1. sieht nun für die verschiedenen Vertragsbeziehungen von PSA jeweils eigenständige AGB-Regelwerke vor. Diese Vorgabe macht es erheblich übersichtlicher und transparenter, welche Bestimmungen in welchem Vertragsverhältnis gelten, und entlastet die Vertragspartner*innen der PSA davon, für sie nicht einschlägige Bestimmungen zu prüfen. Insbesondere den Pflegefachpersonen wird es erleichtert, die für sie einschlägigen AGB zu prüfen, wenngleich eine solche Prüfung in der Praxis nicht die Regel sein dürfte.

Indikator 2.2.2. enthält die neue Regelung, dass AGB vor Vertragsschluss zugegangen sein müssen, sodass die Pflegefachperson vom Inhalt der AGB Kenntnis

nehmen konnte. Wenn damit beabsichtigt wird, der Pflegefachperson ausreichend Zeit zur Kenntnis einzuräumen, ist das zwar begrüßenswert, regelungstechnisch aber nicht ganz geglückt, zumal der zeitliche Aspekt nicht ausdrücklich angesprochen wird. Besser wäre es, eine konkrete Frist zur Kenntnisnahme zu regeln. Positiv ist auch, dass vertraglich Vereinbarungen mit der Pflegefachperson der Schriftform bedürfen, weil damit deren Warnfunktion zum Tragen kommt.

Im Indikator 2.2.4. ist es eine klare Verschlechterung für den Schutz der angeworbenen Personen, dass das vormals verpflichtend bei Verstoß (und damit bereits erstmaligem Verstoß) gegen die AGB vorzubehaltende Kündigungsrecht zu einem Kündigungsrecht bei *wiederholtem* Verstoß gegen AGB und Grundsatzklärung abgeschwächt wurde. Dass die Grundsatzklärung ergänzt wurde, ist demgegenüber nur eine redaktionelle Veränderung. Die Grundsatzklärung ist nach der geplanten Neufassung der Gütekriterien ohnehin Teil der AGB ist und bereits nach der bisherigen Fassung musste in den AGB auf sie verwiesen werden. Ferner wird hinsichtlich des in AGB geregelten Prüfvorbehalts der PSA der Vorbehalt, ggf. entsprechende Nachweise einzufordern, nicht mehr ausdrücklich geregelt. Der Klarheit halber sollte dies weiterhin ausdrücklich angesprochen werden.

Auch der Indikator 2.2.6. wird gegenüber der bisherigen Fassung abgeschwächt. Mussten PSA bislang die Arbeitgeber, mit denen sie vertraglich verbunden sind, per AGB zu einem Integrationsmanagementkonzept verpflichten, müssen sie nun nur noch dazu auffordern. Zwar mag ein Integrationsmanagementkonzept im wohlverstandenen Eigeninteresse der Arbeitgeber liegen, weil es ihnen Vorteil im Werben um ausländische Fachkräfte verschaffen kann. Umso weniger ist aber nachvollziehbar, warum PSA in den Fällen, in denen Arbeitgeber dessen ungeachtet über kein Integrationsmanagementkonzept verfügen, diese nicht über ihre AGB dazu zwingen sollen und somit aus der Verantwortung genommen werden. Denn Zweck des Gütesiegels ist der Schutz der anzuwerbenden Fachkräfte, und dieser ist, anders als der Schutz der Arbeitgeber vor unternehmerischen Fehlentscheidungen, durchaus der Verantwortungssphäre von Vermittlungsagenturen zuzurechnen. Es liegt im Arbeitnehmer*inneninteresse, dass Integrationsmanagementkonzepte existieren und die betrieblichen Interessenvertretungen beteiligt werden. Die Verpflichtung muss daher beibehalten werden.

Indikator 2.2.7. gewährleistet nun, dass AGB auf die gesetzlichen Regelungen zum Anerkennungsverfahren in Deutschland verweisen. Informationen zur Anerkennung sind bislang im Kriterium 1.4. geregelt, sollen aber künftig über die Informationsbroschüre zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Indikator 2.2.7. werden in diesem Punkt auch die AGB als Informationsgrundlage behandelt und weniger als Regelwerk. Dies ist für sich genommen zwar nicht kritikwürdig, weil eine mehrfache Information über wichtige Aspekte nicht schadet. Allerdings entfallen dafür andere verpflichtende AGB-Inhalte normativen Charakters, etwa dass in den Arbeitsverträgen zwischen Arbeitgebern und Pflegefachkräften Regelungen zu Arbeitsbeziehungen, Spracherwerb, Anerkennungsverfahren und Relocation-Prozess enthalten sein müssen. Diese Streichungen sind teilweise

auf eine neue Systematik zurückzuführen und die Inhalte nun in anderen Kriterien enthalten, aber teilweise sind sie schlicht nicht nachvollziehbar. Dass damit die Anforderungen der AGB im Ergebnis abgeschwächt werden, ist problematisch. Speziell bezüglich des Aspektes der Anerkennungsverfahren konnte man außerdem die bisherige Regelung zumindest so lesen, dass sich der Arbeitgeber in irgendeiner Form in den Anerkennungsprozess einbringen müsse, wenngleich es an konkreten Vorgaben dazu fehlte. Im Ergebnis wird das Gütekriterium daher abgeschwächt, das lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich ab. Vielmehr hätte diese Anforderung beibehalten, klarer als Pflicht formuliert und näher konkretisiert werden müssen.

Die frühere Fassung des Kriteriums 2.2. verpflichtete auch zu Vorgaben für Geschäftspartner entsprechend WHO-Kodex unmittelbar in den AGB. Dies ist nun entfallen. Die Verpflichtung im Kriterium 2.1. hinsichtlich der Dienstleistungskette, die dies vermutlich ersetzen soll, ist demgegenüber weniger verbindlich, auch wenn die Grundsatzklärung in die AGB einbezogen wird, denn sie enthält naturgemäß eine Selbstverpflichtung und damit bezüglich Dritter nur eine Pflicht, diese vertraglich zu verpflichten. Diese kann streng genommen nicht auf dem Weg der Einbeziehung in die AGB zu einer unmittelbaren Verpflichtung für Dritte werden. Zumindest würde das eine entsprechende Auslegung der AGB erfolgen. Da Zweifel bei der Auslegung nach § 305c Abs. 2 BGB zulasten des AGB-Verwenders gehen, wäre eine regelungstechnisch saubere Lösung vorzugswürdig. Die Überarbeitung des Kriteriums 2.1. ersetzt daher die weggefallene Verpflichtung im Indikator 2.2.1. nicht. Dieselbe Lücke ergibt sich beim Employer-Pays-Prinzip (bzgl. PSA, nicht bezüglich SAE – das Problem besteht nur bei der Verpflichtung Dritter, während Selbstverpflichtungen, die Bestandteil der AGB und damit Vertragsbestandteil werden, unmittelbar selbstanwerbende Einrichtungen vertraglich verpflichten).

Kriterium 2.3.

Das Kriterium 2.3. betrifft unternehmerische Sorgfaltspflichten entlang der Dienstleistungskette; die Dienstleistungskette wird (nicht der Sache nach, aber als Begriff) neu in die Gütekriterien eingeführt.

Im Indikator 2.3.1. werden Verpflichtungen eingeführt, die denen der Verantwortung von Unternehmen in Lieferketten entsprechen. Dazu gehört auch die Pflicht, die Anforderungen des Gütesiegels in der Dienstleistungskette „an jedes Kettenglied im Sinne von Geschäftspartner:innen mittels vertraglicher Regelungen weiterzugeben bzw. weitergeben zu lassen“. Dies dürfte unter anderem auch jene weggefallenen Indikatoren und Aspekte des Gütekriteriums 2.2. ausgleichen sollen, die Geschäftspartner betreffen. Allerdings wird dadurch die Möglichkeit eröffnet, Geschäftspartner auf jene Elemente des Gütesiegels, die nicht ausdrücklich im Kriterium 2.2. genannt sind, nur einzelvertraglich zu verpflichten. Damit wird die Verpflichtung zumindest für die beiden ersten Kettenglieder weniger nachvollziehbar und überprüfbar, als wenn sie in den AGB des Unternehmens geregelt wäre.

Zu begrüßen sind die Verbesserungen im Indikator 2.3.2. Es wird neu eine konkrete Beschwerdefrist eingeführt, wie es der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in ihrer Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung des Gütesiegels gefordert hatten. Auch dass ausdrücklich Abhilfemöglichkeiten geregelt werden, ist eine hilfreiche Ergänzung.

Weggefallene Vorgaben im Gütebereich II

Die bisherigen Vorgaben zu einer schriftlichen Qualifizierungsvereinbarung für den Fall, dass Qualifizierung vor der Vermittlung angestrebt wird, entfallen. Diese Regelung hatten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in der Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung begrüßt. Aus denselben Gründen ist zu kritisieren, dass sie nun wieder entfällt: Dass die Qualifizierung vor Vermittlung an einen Arbeitgeber bislang geregelt wird, ist ein sinnvoller und notwendiger Ansatz. In diesem Bereich liegt ein erhebliches Missbrauchspotenzial, weil Personalserviceagenturen wirtschaftliche Anreize haben, Interessent*innenpools zu rekrutieren, ohne dass eine anschließende Vermittlung garantiert ist. Damit geht das wirtschaftliche Interesse einher, Kosten abzuwälzen, die nicht von einem Arbeitgeber übernommen werden, weil kein Arbeitsverhältnis zustande kommt. Wenngleich die bisherigen Regelungen zu vage und knapp blieben, um Missständen effektiv vorzubeugen und Qualität sicherzustellen, war der Ansatz richtig. Dass die Regelungen nun wieder entfallen sollen, mag den neuen Regelungen zur Anerkennungspartnerschaft in Gesetz und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung geschuldet sein, doch geben die Gütekriterien in anderen Aspekten auch die geltende Rechtslage wieder, sodass nichts dagegen spräche, hinsichtlich Qualifizierungsvereinbarungen ebenso zu verfahren oder auch über das geltende Recht hinauszugehen. Die gesetzlichen Anforderungen könnten in den Gütekriterien durchaus konkretisiert und ggf. ergänzt werden.

Gütebereich III

Die bisherigen Gütebereiche III und IV werden zusammengefasst. Das ist nachvollziehbar, weil sie in der bisherigen Fassung überwiegend – in großen Teilen wortgleich – deckungsgleich sind und die wenigen Sonderregelungen für PSA eine Dopplung des gesamten Gütebereichs nicht zwingend erfordert hätten.

Kriterium 3.2.

Kriterium 3.2. betrifft das Matching.

In der bisherigen Fassung ist im Kriterium 3.1. auch eine Pflicht zur Vorlage des Integrationsmanagementkonzepts vor Abschluss des Arbeitsvertrags sowie die Pflicht zu Benennung von Kontakten/Zuständigkeiten für jeden Prozessschritt im Vermittlungs- und Anwerbeprozess enthalten. Beides ist jetzt verschoben in

das Kriterium 3.2., aber bzgl. des Integrationsmanagementkonzepts nicht mit identischem Inhalt: Hier heißt es nun, das Unternehmen informiere zum Arbeitsplatzangebot über „das betriebliche Integrationsmanagement des Arbeitgebenden und ob dazu ein Konzept vorliegt“. Die sprachlich etwas missglückte Formulierung differenziert nach Ob und Wie eines Integrationsmanagementkonzepts, weil dieses nun nicht mehr per AGB der PSA verpflichtend gemacht wird (siehe oben). Als Folgeänderung wird also auch die Informationspflicht abgeschwächt. Zugleich entfällt der ausdrückliche Verweis darauf, dass das Konzept vor Abschluss des Arbeitsvertrags vorgelegt werden müsse, wengleich dies dadurch vorauszusetzen ist, dass das Konzept mit dem Arbeitsplatzangebot vorgelegt werden muss.

Indikator 3.2.2. gibt zwar deklaratorisch die Rechtslage des § 299 SGB III wieder, bezieht diese aber damit in den Prüfauftrag des Gütesiegels ein. Dass sie nicht nur schlicht auf § 299 SGB III verweist, dient der Transparenz.

Indikator 3.2.3. wird sprachlich verbindlicher gefasst, was zu begrüßen ist.

Kriterium 3.3.

Kriterium 3.3. betrifft Kostenfragen. Er berührt eines der Kernprobleme des internationalen Vermittlungsgeschäfts. Jedwede Konkretisierung der Anforderungen in diesem Bereich hilft den angeworbenen Menschen, jede Vagheit kann schwerwiegende Konsequenzen haben.

Indikator 3.3.1. besagt: „Das Unternehmen erläutert der Pflegefachperson, dass ihr gemäß dem geltenden Employer-Pays-Prinzip keine Kosten entstehen.“ Was für Klarheit sorgen soll, kann im Zusammenspiel mit den weiterhin zulässigen Rückzahlungs- und Bindungsklausel aber eine irreführende Information werden. Eine einfache, klare, aber unvollständige Information kann schlimmstenfalls mehr schaden als nützen. Deshalb sollte unbedingt in den Indikator 3.3.1. eine Pflicht aufgenommen werden, *in demselben Zuge* auch über etwaige Rückzahlungs- und Bindungsklauseln zu informieren und die Unterschiede zu unzulässigen Kosten zu erläutern. Es kommt nicht nur darauf an, dass über solche Klauseln informiert werden muss (was Indikator 3.4.2. gewährleistet), sondern es kommt auch darauf an, dass klar zwischen unzulässigen und vertraglich vorbehaltenen Kosten unterschieden wird und dass auf ein so schweres finanzielles Risiko wie Rückzahlungsklauseln prominenter hingewiesen wird als nur in AGB und Vertragsunterlagen. Freilich würde sich das Problem gar nicht erst stellen, wenn Rückzahlungs- und Bindungsklauseln in den Gütekriterien ausgeschlossen würden (siehe unten).

Indikator 3.3.2. ist gegenüber dem bisherigen, inhaltlich verwandten Indikator als komplette Neuregelung anzusehen. Verbesserungen und Verschlechterungen sind hier verzahnt. Bislam ist der Indikator allgemeiner auf bereits geleistete Eigenbeteiligungen z. B. an Qualifizierungsmaßnahmen bezogen. Damit war bislang nicht klar, ob auch Sprachkurse umfasst sind, die nicht direkt durch

PSA/SAE veranlasst sind, aber vorausgesetzt werden. Insofern ist es eine Verbesserung, dass dies nun im positiven Sinne entschieden wurde. Jedoch ist der Indikator nun auf Sprachkurse verengt, obwohl Vergleichbares auch für andere Qualifizierungsmaßnahmen gelten könnte und sollte, selbst wenn Sprachkurse die größte Praxisrelevanz haben. Was den Zahlungsnachweis betrifft, bleiben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bei ihrer Kritik aus der Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung des Gütesiegels. Hochproblematisch ist schließlich, dass die Kostenerstattung auf marktübliche Kosten beschränkt wird. Zum einen ist diese Regelung (trotz der Konkretisierung in den Begriffsbestimmungen) unbestimmt, schwer nachprüfbar und damit streitanfällig. Dadurch wird der Anspruch erheblich entwertet, weil viele Pflegefachpersonen einen Streit um die Höhe der zu erstattenden Kosten scheuen dürften. Insbesondere ist eine auf marktübliche Kosten beschränkte Erstattung aber in dem Fall inakzeptabel, dass „planmäßig der Spracherwerb (...) über Dritte“ erfolgen muss und zudem vorgegeben oder nahelegt wird, bei welchem Anbieter der Spracherwerb erfolgen soll. In diesem Fall hat die Pflegefachperson keine Möglichkeit, die Kosten zu beeinflussen, was nicht zu ihren Lasten gehen darf.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen sehr, dass nun im Indikator 3.3.4. vorbeugende Zahlungen „wie Hinterlegungen, Kauttionen o.ä.“ und nachträglichen Zahlungen wie Vertragsstrafen unmissverständlich untersagt werden. Damit wird eine DGB-Forderung umgesetzt, die zuletzt auch in der Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung des Gütesiegels vorgebracht wurde. Eines der beiden größten Kostenrisiken für angeworbene Pflegefachpersonen wird damit zumindest insoweit ausgeräumt, als das Gütesiegel Anwendung findet und die Gütekriterien durchgesetzt werden.

Kriterium 3.4.

Kriterium 3.4. betrifft Rückzahlungs- und Bindungsklauseln.

Mit demselben Mut und derselben Konsequenz, mit denen Vertragsstrafen nun untersagt werden, muss auch das zweite große Kostenrisiko für angeworbene Pflegefachpersonen, nämlich die Rückzahlungs- und Bindungsklauseln, ausgeschlossen werden. Beides kann Menschen aus Ländern mit einem deutlich niedrigeren Wohlstandsniveau als Deutschland in den wirtschaftlichen Ruin treiben. Dabei werden sie von Arbeitgebern (ggf. via PSA) nicht aus Altruismus, sondern aus wirtschaftlichem Eigeninteresse angeworben, weshalb der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, dass PSA oder Arbeitgeber auch die damit verbundenen Risiken einschließlich – aus ihrer Sicht – fruchtlos investierter Aufwendungen tragen müssen.

Dennoch bringt die 2. Weiterentwicklung in diesem Punkt Verbesserungen. So wird nun in den einzelnen Indikatoren, insbesondere im Indikator 3.4.3., ausbuchstabiert, welche Rückzahlungs- und Bindungsklauseln mit den Kriterien des Gütesiegels vereinbar sind und welche nicht.

Indikator 3.4.3. regelt unter anderem, dass eine Rückzahlungsverpflichtung „im Fall eines vorzeitigen Ausstiegs der Pflegefachperson aus dem laufenden Sprachkurs im Herkunftsland“ zulässig sei. Er besagt hingegen nicht, dass sie hinsichtlich eines Sprachkurses *nur* in diesem Fall zulässig sei. Damit bleibt es möglich, dass eine Rückzahlungsverpflichtung auch für den Fall eines nicht bestandenen Sprachkurses vereinbart wird. Diese Möglichkeit sollte ausgeschlossen werden, selbst wenn es im Übrigen bei der Zulässigkeit von Rückzahlungsklauseln bleibt. Richtig in der Intention, aber praxisfern ist die Regelung, wonach eine Rückzahlungspflicht „bei unzureichender Qualität des Sprachunterrichts“ unzulässig sei. Dieses wertungsabhängige Kriterium dürfte für unterschiedliche Interpretationen sorgen (und damit im Streitfall der Anspruch schwer durchsetzbar sein, siehe oben zu 3.3.2.). Immerhin werden mit der Zeit für den Spracherwerb und der Qualifikation der Sprachlehrkraft regelbeispielhaft zwei Kriterien genannt. Doch vor allem das zweitgenannte dürfte die Pflegefachperson nur schwer belegen können.

Begriffsbestimmungen

Die Begriffsbestimmungen wurden entsprechen der veränderten Terminologie stark überarbeitet; neue Begriffe wurden aufgenommen, nicht mehr relevante gestrichen. Wie bereits erwähnt wäre es möglicherweise sinnvoller, sie zu Beginn des Dokuments oder vor den Gütekriterien einzuordnen und nicht danach zwischen Gütekriterien und Prüfbestimmungen.

Besonders detailliert wird die **Dienstleistungskette** definiert. Dabei irritiert jedoch, dass in der Begriffsbestimmung operative Regelungen von erheblicher Bedeutung enthalten sind, die systematisch in das Kriterium 2.3. gehören würden. Dieser ungeeignete Regelungsort mag aus Sicht von PSA, SAE und ihren Vertragspartnern die Gütekriterien entschärfen, aber fördert weder die Transparenz noch die Durchsetzung der Gütekriterien in diesen so wichtigen Aspekten. Der Inhalt der Regelungen ist allerdings sehr zu begrüßen: So werden bestimmte Handlungen in der Dienstleistungskette verboten, namentlich das Einziehen von Pässen, das Ausüben von Zwang jeglicher Art, Vorspiegeln falscher Tatsachen, Fordern von Zahlungen der Pflegefachpersonen oder ihren Angehörigen, wie etwa Anmeldekosten, Qualifizierungskosten, Kautionen, Hinterlegungen, Vertragsstrafen oder ähnliches. All diese Praktiken widersprechen zwar elementaren menschenrechtlichen Standards, sind aber nicht unüblich. Ferner wird in der Begriffsbestimmung der Dienstleistungskette auch ein doppelter Sanktionsmechanismus eingeführt: Einerseits kann das Gütesiegel entzogen werden (was systematisch in die Durchführungsbestimmungen gehören würde, auf die an dieser Stelle ja auch verwiesen wird), andererseits muss der Gütesiegelinhaber geleistete Zahlungen an die Pflegefachperson erstatten und kann ggf. bei seinen Vertragspartnern Regress nehmen. Freilich müsste die Pflegefachperson von diesem Anspruch auch erfahren, und zwar in hervorgehobener Weise – ein weiterer Grund, ihn in den Gütekriterien und nicht in den Begriffsbestimmungen zu regeln.

Positiv ist hervorzuheben, dass das **Employer-Pays-Prinzip** jetzt in den Begriffsbestimmungen definiert ist, wie es der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in ihrer Stellungnahme zur 1. Weiterentwicklung des Gütesiegels gefordert haben, und zwar unter Bezugnahme auf die IOM.

Problematisch ist die Definition der **Nebenabreden**, die auf Abreden zu einem späteren Zeitpunkt abstellt. Damit sind solche Fälle nicht erfasst, in denen die Nebenabrede nicht zeitversetzt, sondern gleichzeitig mit anderen vertraglichen Vereinbarungen in einem separaten (der Kontrolle entzogenen) Dokument, also sozusagen in einem geheimen Zusatzvertrag, erfolgt.

Der Begriff der **Pflegefachperson** sollte präziser definiert werden, und zwar im Sinne einer entsprechenden Qualifizierung wie in Deutschland nach dem Pflegeberufgesetz oder den zuvor geltenden gesetzlichen Regelungen.

Prüfung und Überwachung sowie Durchführungsbestimmungen

Was bisher in den Durchführungsbestimmungen geregelt war, wird nun in die Güte- und Prüfbestimmungen integriert und neu strukturiert: Der Prüfmechanismus wird vorgezogen; es folgen die übrigen Durchführungsbestimmungen. Damit gehen nur wenige inhaltliche Änderungen einher.

Die Kosten für das Prüfverfahren werden nun nicht mehr geregelt, sondern sollen künftig Gegenstand bilateraler Lizenzvereinbarungen sein. Zu begrüßen ist, dass das Gütesiegel befristet auf zwei Jahre erteilt wird und dass auch für die Fremdüberwachung ein zweijähriger Turnus vorgesehen wird.

Aus sich heraus nicht ohne Weiteres verständlich ist die Regelung, wonach bei unberechtigten Beanstandungen die beanstandende Institution die Prüfungskosten trägt. Sofern sie so zu verstehen ist, dass mit der „beanstandenden Institution“ ausschließlich der Güteausschuss der Gütegemeinschaft gemeint ist, sollte dies entsprechend klar und eindeutig formuliert werden. Die Regelung sollte darüber hinaus darauf geprüft werden, ob sie sich nicht als Effektivitätshindernis für Prüfungen auswirkt. Keineswegs akzeptabel wäre es hingegen, wenn Whistleblower*innen (auch wenn es sich nicht um Einzelpersonen, sondern um Institutionen oder Unternehmen handeln sollte) bei Hinweisen, die sich als unberechtigt herausstellen sollten, finanziell belastet würden.

Evaluation

Allgemein sollte die Wirksamkeit des Gütesiegels sowie des freiwilligen Ansatzes insgesamt einer wissenschaftlich fundierten Evaluation unterzogen werden, die auch die Wirkungen auf den gesamten Anwerbe- und Vermittlungsmarkt einschließt.