FACHBEITRAG

INTERNATIONALE FACHKRÄFTE ANWERBEN – ABER FAIR!

VIELE STAATEN SIND DARAUF ANGEWIESEN, GESUNDHEITSFACHKRÄFTE AUS DEM AUSLAND ANZUWERBEN, UM FREIE STELLEN ZU BESETZEN. DABEI IST ES ZENTRAL, DASS STAATLICHE PROGRAMME BEI DER REKRUTIERUNG FAIRE GRUNDSÄTZE BEACHTEN. WIE DIESE UMGESETZT WERDEN KÖNNEN, ZEIGEN IM GASTBEITRAG MITARBEITER*INNEN DES MINISTERIUMS FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALES DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS, DES NATIONAL HEALTH SERVICE (NHS) UND DES EUROPÄISCHEN ARBEITGEBERVERBANDS FÜR KRANKENHÄUSER UND GESUNDHEITSWESEN.

Sarah Cliff, Adele Bunch, Simone Mohrs

Wie in vielen europäischen Ländern, den USA, Kanada und Australien sind auch im Vereinigten Königreich viele international rekrutierte Mitarbeiter*innen im Gesundheits- und Pflegesystem beschäftigt. Laut OECD-Daten von 2018[1] wurden 14,9 Prozent der Pflegekräfte und 30 Prozent der Ärzt*innen in England außerhalb des Vereinigten Königreichs (UK) ausgebildet[2]. Ähnliches gilt im Sozialwesen[3]. Dort stammen 35 Prozent der Pflegekräfte und 16 Prozent aller Mitarbeitenden im Sozialwesen von außerhalb des Vereinigten Königreichs[4]. EU-weit sind große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich des jährlichen Zuflusses von im Ausland ausgebildeten Pflegekräfte und Ärzt*innen von außerhalb der EU und dem Vereinigten Königreich zu verzeichnen. Während die Anzahl der Pflegekräfte und Ärzt*innen mit ausländischen Abschlüssen in Litauen, Rumänien und Polen bei unter zwei Prozent liegt, wurden allein bei den Ärzt*innen in Deutschland, Schweden und Irland jeweils mehr als 12,9 Prozent, 27 Prozent und 41 Prozent im Ausland ausgebildet. Die im Ausland ausgebildeten Pflegekräfte in Italien, Deutschland und Belgien machen jeweils 4,8 Prozent, 8,8 Prozent und 3,6 Prozent der Gesamtzahl von Pflegekräften aus.
Zwar schwankte über die Jahre das Ausmaß der internationalen Rekrutierung im Vereinigten Königreich, doch noch nie hat der NHS gänzlich auf das Anwerben internationaler Fachkräfte verzichten können und auch in Zukunft wird die Rekrutierung im Ausland eine wesentliche Rolle spielen. Aus einigen EU-Mitgliedstaaten, beispielsweise vom niederländischen Krankenhausverband, wird berichtet, dass die Abhängigkeit von ausländischer Rekrutierung in den letzten Jahren abgenommen hat, da sich das Land darauf konzentriert, seinen Fachkräftebedarf im Gesundheitswesen durch die vermehrte Ausbildung von Pflegekräften und Ärzt*innen selbst zu decken. Angesichts der Tatsache, dass in Irland die Anzahl der Ausbildungsabsolvent*innen im Gesundheitsbereich weder den aktuellen noch den prognostizierten Arbeitskräftebedarf deckt, ist das dortige Health Services Executive stark auf internationale Pflegekräfte angewiesen[5]. Diese Vereinbarung wurde im Einklang mit den EU-Richtlinien zur Auftragsvergabe und gemäß Best Practice geschlossen und stimmt mit den Rekrutierungsrichtlinien der WHO überein. Pflegekräfte und Hebammen, die international über diesen Rahmenvertrag rekrutiert werden, erhalten zweckgebundene Zweijahresverträge.

Der NHS ist im Vereinigten Königreich weiterhin auf internationale Fachkräfte angewiesen, um freie Stellen kurz- und mittelfristig zu besetzen. Dies stimmt mit den länderspezifischen

[1] https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_WFMI# (Kurzlink: https://bit.ly/3w2Ojfq)
[2] OECD, Health Workforce Migration - Foreign-trained doctors and nurses by country of origin - Annual inflow (2018) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_WFMI# (https://bit.ly/3tKqZl1)
[3] https://www.skillsforcare.org.uk/adult-social-care-workforce-data/Workforce-intelligence/publications/national-information/The-state-of-the-adult-social-care-sector-and-workforce-in-England.aspx (https://bit.ly/3flxd5C)
[4] Skills for Care, The state of the adult social care sector and workforce in England (2020) www.skillsforcare.org.uk/stateof (https://bit.ly/3bnO1be)
[5] http://ihbs.healthirl.net/Human-Resources/Agency-Contract-Management/

Empfehlungen der Europäischen Kommission von 2020[6] für die Gesundheitsversorgung überein. Darin wurde der Mehrzahl der Mitgliedstaaten empfohlen, den Mangel an Arbeitskräften im Gesundheitswesen sowie deren Verteilung in Angriff zu nehmen. Die Kompetenzprognose für 2020, der CEDEFOP 2020 Skills Forecast[7], für Tätigkeiten im Gesundheits- und Sozialwesen zeigte, dass ein Wachstum des Sektors in Höhe von 10,1 Prozent erwartet wird, mit insgesamt 23.613.600 Jobs im Jahr 2030.

Pläne, internationale Rekrutierung auszuweiten, sollten im Vereinigten Königreich in Verbindung mit soliden Maßnahmen der Regierung betrachtet werden, die zur Erhöhung der inländischen Arbeitsmarktversorgung beschlossen wurden. So soll ein nachhaltiger Personalbestand im Gesundheits- und Sozialwesen entstehen, der den Bedürfnissen der britischen Bevölkerung gerecht wird. Zu den Maßnahmen gehört eine Kombination aus Ausbildung und Bindung von mehr Personal, Investitionen in den Ausbildungsprozess und Diversifikation desselben sowie die Ermutigung von Mitarbeiter*innen, die das Gesundheits- und Pflegepersonal verlassen haben, zur Rückkehr.

Das Vereinigte Königreich verpflichtet sich zu einem ethischen Ansatz bei der Rekrutierung in Übersee und führte 2004 als erstes Land einen Verhaltenskodex (Code of Practice – CoP) für das internationale Anwerben von Gesundheitsfachkräften ein. Im Februar 2021 wurde dieser CoP[8] vom Ministerium für Gesundheit und Soziales (Department of Health and Social Care (DHSC)) gemäß der neuesten Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aktualisiert. Zu den Hauptaktualisierungen des CoP gehören:

- Bereitstellen von Schutzmechanismen gegen aktive Rekrutierung[9] aus 47 Ländern, die auf der WHO-Liste von Health Workforce Support and Safeguards[10] aufgezählt sind, sowie die Angabe einer Definition von „aktiver Rekrutierung", um Klarheit für anwerbende Organisationen zu gewährleisten.
- Festlegen der britischen Vorgehensweise bei der Unterstützung von Ländern, die mit den dringlichsten Herausforderungen hinsichtlich des Personalbestands im Gesundheits- und Sozialwesen zu kämpfen haben.
- Stärken der Richtlinien, um sicherzustellen, dass international angeworbene Fachkräfte fair behandelt werden und dass ihnen die angemessene Unterstützung geboten wird.
- Ausweiten des Geltungsbereichs, um auch das Sozialwesen einzuschließen.
- UK-weite Implementierung der Richtlinien, wobei jede Regionalregierung eine eigene Version anwendet.
- Verstärktes Monitoring über Rekrutierungsvorgänge, insbesondere bei Arbeitskräfteströmen aus Ländern mittleren Einkommens sowie fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten.

WERKZEUGE UND UMSETZUNG AUF NATIONALER EBENE

Der aktualisierte CoP des Vereinigten Königreichs spiegelt den globalen Verhaltenskodex der WHO[11] wider, der freiwillige Grundsätze und Methoden für die ethische Rekrutierung internationalen Gesundheits- und Sozialpflegepersonals in den Mitgliedstaaten fördert und und den Fokus auf internationale Zusammenarbeit und die Stärkung der Gesundheitssysteme vorantreibt.

Der CoP wendet diese Grundsätze und Methoden auf die Gegebenheiten im Vereinigten Königreich an und berücksichtigt dabei die neueste Empfehlung der WHO Expert Advisory Group (EAG)[12]. Der CoP besteht aus drei Elementen: dem Kodex selbst, einer Liste der Länder, aus denen keine Rekrutierung erlaubt ist, und einer Agenturliste:

Im CoP werden fünf leitende Grundsätze und 13 Maßstäbe bewährter Verfahren vorgestellt, die es für Arbeitgeber und Agenturen aus dem Vereinigten Königreich bei der Rekrutierung internationaler Arbeitskräfte zu beachten gilt. So soll sichergestellt werden, dass die internationale Rekrutierung >>

[6] European Commission, European Semester: Country Specific Recommendations (2020) https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en (https://bit.ly/3ogGcZR)

[7] CEDEFOP, Skills Forecast (2020) https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/skills-forecast (https://bit.ly/33Lms7r)

[8] Department of Health and Social Care, Code of practice for the international recruitment of health and social care personnel (2021) https://www.gov.uk/government/publications/code-of-practice-for-the-international-recruitment-of-health-and-social-care-personnel (https://bit.ly/3okApCD)

[9] Aktive Rekrutierung meint das gezielte Anwerben von Individuen durch britische Auftraggeber*innen, Agenturen und Unterauftragnehmer*innen aus dem Gesundheits- und Sozialwesen, um für britische Arbeitsangebote, die zu einer Beschäftigung im Vereinigten Königreich führen, zu werben. Individuelle Migration, d. h. die direkte und unabhängige Bewerbung einzelner Personen für einen Job im Vereinigten Königreich (passive Rekrutierung), wird vom Kodex nicht verhindert. Jedoch beinhaltet er auch Elemente zum Schutz migrantischen Gesundheitspersonals.

[10] World Health Organization, Health Workforce Support and Safeguards List (2020) https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/hwf-support-and-safeguards-list8jan.pdf?sfvrsn=1a16bc6f_10 (https://bit.ly/3ycTAmD)

[11] World Health Organization, WHA63.16 - WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel (2010) https://www.who.int/hrh/migration/code/code_en.pdf?ua=1 (https://bit.ly/3oevrr4)

[12] https://www.who.int/hrh/migration/eag_bios/en/ (https://bit.ly/3og1I0O)

© Netzwerk IQ/ANNEGRET HULTSCH Fotografie

nachhaltig, geregelt und zum Vorteil aller Beteiligten und im Einklang mit der WHO-Empfehlung in Angriff genommen wird. Der Kodex soll Migrant*innen, die eine Beschäftigung bei Organisationen im Gesundheits- und Sozialwesen, die den Kodex einhalten, anstreben, die Sicherheit bieten, dass sie während ihrer Zeit als Arbeitnehmer im Vereinigten Königreich auf hohe Standards bei der Einarbeitung und Unterstützung im Arbeitsleben zählen können.

Außerdem legt er den Ansatz der britischen Regierung bei der Unterstützung internationaler Gesundheits- und Sozialpflegesysteme und Arbeitskräfte fest und präsentiert zudem Schutzmechanismen gegen aktive Rekrutierung aus Ländern mit besonderen Schwachstellen beim Gesundheitspersonal. Ein Ansatz hierbei ist die Bildung internationaler Partnerschaften durch bilaterale Vereinbarungen, die Rahmenstrukturen für die Art und Weise der internationalen Rekrutierung festlegen können.

Der CoP verwendet die 2020er Health Workforce Support and Safeguard List der WHO mit 47 Ländern, aus denen Rekrutierungspersonal aus dem Vereinigten Königreich niemanden aktiv anwerben darf, sofern keine bilaterale Vereinbarung zur regulierten Rekrutierung besteht. Dies ist ein leitender Grundsatz des CoP und schützt Länder mit den schwächsten Gesundheitssystemen vor dem Risiko, dass ihr Gesundheitspersonal durch britische Anwerbungskampagnen ausgedünnt wird. Allerdings sollte betont werden, dass der CoP Individuen in diesen Ländern nicht daran hindert, aus eigenem Antrieb in das Vereinigte Königreich auszuwandern. Sie können sich direkt bei Arbeitgebern im Gesundheits- und Sozialwesen bewerben und dort gerechte und faire Behandlung wie alle anderen Bewerber*innen erwarten.

Der CoP umfasst auch eine Liste von Agenturen, die im Einklang mit dem CoP tätig sind. NHS Employers - eine Arbeitgeber-Organisation unter dem Dach des NHS, die im Auftrag der Regierung Verträge mit Gesundheitspersonal aushandelt - verwaltet diese Liste. Alle Organisationen im Gesundheits- und Sozialwesen, die international rekrutieren, sollten ausschließlich auf dieser Liste aufgeführte Agenturen beauftragen.

Bei Hinweisen darauf, dass eine Agentur den Kodex nicht einhält, werden Ermittlungen eingeleitet. Sollten Verletzungen des Kodex nachgewiesen werden, wird die Agentur von der Agenturliste gestrichen.

WERKZEUGE UND UMSETZUNG AUF EUROPÄISCHER EBENE

Als europäische Sozialpartner, die für den Krankenhaus- und Gesundheitssektor zuständig sind, haben der Europäische Arbeitgeberverband für Krankenhäuser und Gesundheitswesen (European Hospital and Healthcare Employers' Association – HOSPEEM) und der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (European Federation of Public Service Unions – EPSU) 2008 einen Verhaltens-Kodex sowie einen Nachtrag für ethische grenzüberschreitende Anwerbung und Bindung im Krankenhaussektor (CoC)[13] unterzeichnet.

Durch den CoC befassen sich europäische Sozialpartner mit Ungleichheiten und unnötigen Belastungen des Gesundheitssystems, die aufgrund unethischer Rekrutierungsmethoden entstehen. Mit dieser Vereinbarung verpflichten sich die europäischen Sozialpartner zur Einhaltung ihrer eigenen Verantwortlichkeiten, beispielsweise bei der Beauftragung externer Agenturen. Nur jene mit nachweislich ethischen Rekrutierungsmethoden sollten für die transnationale Personalanwerbung beauftragt werden. Bei ausbeuterischen Methoden sollten Agenturen von den vereinbarten Listen gestrichen werden.

Der Verhaltenskodex beruht auf 12 Hauptgrundsätzen und Verpflichtungen. Insbesondere im sechsten Grundsatz bezüglich fairer und transparenter Vertragsabschlüsse wird betont, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber vor falschen Informationen, irreführenden Angaben und Ausbeutung geschützt wer-

[13] https://www.hospeem.org/wp-content/uploads/2011/11/EPSU-HOSPEEM_Code_of_conduct_07-04-08_with_signatures-2.pdf

© Netzwerk IQ/ANNEGRET HULTSCH Fotografie

den müssen. Vor dem Abschluss eines Vertrags müssen Arbeitgeber genaue Informationen zu Probezeiten, Kündigungsfristen, Aufgabenbeschreibung, benötigten Kompetenzen und Qualifikationen, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Beschäftigungsbedingungen, Bezahlung sowie Rechten und Pflichten der Arbeitnehmer bereitstellen. Arbeitnehmer müssen ihren Arbeitgebern korrekte Informationen zu ihrer formalen Ausbildung, ihren Qualifikationen und ihrer Erfahrung und zu ihren Sprachkenntnissen bereitstellen. Bei Bedarf müssen sie auch Referenzen zur Verfügung stellen.

Nationale Sozialpartner setzten den CoC durch die Organisation interner Seminare mit Mitgliedern von Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden um und trafen sich mit öffentlichen Entscheidungsträgern von der lokalen bis zur nationalen Ebene. Sozialpartner aus Bulgarien, Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Norwegen implementieren den CoC und den Code der WHO parallel. Herausforderungen bestehen nach wie vor sowohl in Bezug auf ausreichende Sprachkenntnisse und angemessene berufliche Qualifikationen, um eine schnelle Integration von zugewanderten Arbeitskräften im Gesundheitswesen zu ermöglichen, als auch in Bezug auf die Verfügbarkeit von Maßnahmen zur Überwindung von Defiziten. Ferner stellt der unzureichende Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften, die bereits in einem Zielland leben, aber nicht im Gesundheitsbereich arbeiten, ein weiteres Problem dar; und schließlich müssen Länder, die von einer Abwanderung von Gesundheitsfachkräften betroffen sind, entsprechende Beschlüsse und Maßnahmen verabschieden, um Beschäftigung attraktiver zu machen.

HOSPEEM und EPSU wollen den CoC als ergänzendes Instrument zum Code der WHO fördern. Im CoC werden ausschließlich nationale und auf EU-Ebene tätige Sozialpartner im Krankenhaussektor in die Pflicht genommen.

Ein leitender Grundsatz des CoP ist die Sicherstellung der Gleichbehandlung von internationalen Arbeitnehmern mit inländisch ausgebildetem Personal in allen Beschäftigungsvereinbarungen und -bedingungen. Außerdem soll dafür gesorgt werden, dass sie den gleichen Zugang zu Weiterbildung und weiterer beruflicher Entwicklung haben.

Dies ist wichtig, weil die faire Behandlung aller Arbeitnehmer, unabhängig von ihren Herkunftsländern oder ethnischer Zugehörigkeit, wesentlich für Jobzufriedenheit und die Bindung des Gesundheits- und Pflegepersonals ist. Alle Arbeitnehmer sollten die nötige Unterstützung bekommen, um ihr Potenzial auszuschöpfen und somit Patient*innenversorgung auf höchstem Niveau zu leisten.

Die im CoP angeführten Maßstäbe bewährter Methoden beruhen auf dem leitenden Grundsatz für alle Stufen des Rekrutierungsvorgangs. Sie beziehen sich auf die Verpflichtungen von Arbeitgebern und ggf. von Agenturen hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen zu der ausgeschriebenen Stelle und legen fest, wie Arbeitgeber auf direkte Bewerbungen (im Vergleich zu denen über eine Rekrutierungsagentur) reagieren sollten. Sie beschreiben auch den Umfang von Unterstützung und Einarbeitung, die internationale Arbeitskräfte vor und nach der Ankunft im Vereinigten Königreich bekommen sollten.

Der CoP empfiehlt die Berücksichtigung der Maßstäbe bewährter Methoden in Verbindung mit dem International Recruitment Toolkit[14] von NHS Employers. Das Toolkit wurde entwickelt, um unterstützende Praktiken und Prozesse bei der Rekrutierung internationaler Arbeitskräfte in einer Vielzahl von Berufen zu fördern und zu ermöglichen.

GLEICHE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN SCHAFFEN

Indem sie sich mit der ethischen grenzüberschreitenden Anwerbung und der Bindung von Fachkräften im Gesundheitswesen befassten und den CoC unterzeichneten, unterstützten EPSU und HOSPEEM die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten, dem Vereinigten Königreich und Norwegen sowie faire und menschenwürdige Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen. Diese Entwicklung gehört zu den >>

bedeutendsten Errungenschaften des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog im Krankenhaussektor, denn sie wurde durch einen Bottom-up-Ansatz ermöglicht, bei dem die relevanten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gleichermaßen in den Prozess miteinbezogen wurden. Auch wurde ein Gefühl der gemeinsamen Verantwortung geschaffen, insbesondere durch die Förderung des CoC in nationalen Kontexten und die Überwachung der Umsetzung bzw. möglicher notwendiger Anpassungen desselben. Außerdem trägt sie zur Chancengleichheit beim Gesundheitspersonal bei und minimiert unnötige Belastungen der Gesundheitssysteme, die durch unethische Rekrutierungsmethoden entstehen.

Im Vereinigten Königreich werden NHS Trusts[15] dazu angehalten, nur mit Agenturen zusammenzuarbeiten, die sich dem CoP verpflichtet haben und entsprechend in einem genehmigten Beschaffungsrahmenplan gelistet sind. Der Rahmenplan sichert die Einhaltung der Vorbeschäftigungsstandards des NHS, sodass NHS Trusts darauf vertrauen können, dass die von ihnen beauftragten Agenturen allen rechtlichen Verpflichtungen nachkommen und Personal auf ethische Weise rekrutieren und bereitstellen.

Eine erfolgreiche Einarbeitung ist neben fortlaufender seelsorglicher und professioneller Unterstützung absolut essenziell, um sicherzustellen, dass international rekrutiertes Personal sich willkommen fühlt, sich einlebt und auch bleiben möchte. Das NHS Employers International Recruitment Toolkit[16] legt die persönliche und professionelle Unterstützung, die international Rekrutierte brauchen, um im Vereinigten Königreich anzukommen und sich an die kulturellen und arbeitstechnischen Unterschiede des NHS zu gewöhnen, detailliert fest.

NHS England and Improvement arbeiten mit internationalen Pflegeverbänden zusammen, die internationalen Pflegekräften Unterstützung bieten. Die Rolle dieser Gruppe besteht in der Verbesserung der allgemeinen seelsorglichen Unterstützung internationaler Pflegekräfte durch gemeinsame Initiativen von Diasporavereinen und indem sie ein gemeinsames Angebot zur Verfügung stellen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Hauptzielen der Gruppe, nämlich auf der Gesundheit und dem Wohlergehen sowie auf der professionellen seelsorglichen Betreuung internationaler Pflegekräfte.

Die niederländischen Sozialpartner im Krankenhaussektor haben ebenso mehrere Schritte unternommen, um den Einsatz des CoC sowie die Umsetzung der darin enthaltenen Grundsätze zu fördern. Diesem Sachverhalt wurde Priorität gewährt und er wurde durch die Arbeitsgruppe „Europa“ der Stiftung Arbeitsmarkt für Sozialpartner in Krankenhäusern in den Niederlanden (Stichting Arbeidsmarkt Ziekenhuizen – StAZ) bearbeitet. Nach der Übersetzung ins Niederländische wurde der CoC in Bezug auf die anzuwendende Gesetzgebung, Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern und Initiativen durch niederländische Behörden und Sozialpartner begutachtet. Diese Evaluierung, die in einem detaillierten Überblick in niederländischer und englischer Sprache zusammengefasst wurde, hat geholfen, sowohl die bestehenden Maßnahmen zur ethischen Rekrutierung als auch Lücken bei der Umsetzung des CoC kenntlich zu machen.

Adele Bunch

Programme Lead , NHS Employers, Leeds, Vereinigtes Königreich

Sarah Cliff

Policy Manager des International Workforce – Workforce Directorate, NHS Policy and Performance Group, Department of Health and Social Care Leeds, Vereinigtes Königreich

Simone Mohrs

Policy Officer, European Hospital and Healthcare Employers’ Association (HOSPEEM), Brüssel, Belgien

[14] https://www.nhsemployers.org/case-studies-and-resources/2021/03/international-recruitment-toolkit (https://bit.ly/3oWDfyb)

[15] NHS Trusts sind Organisationseinheiten innerhalb des NHS, die entweder für eine bestimmte Region oder eine spezielle Funktion zuständig sind.

[16] https://www.nhsemployers.org/-/media/Employers/Publications/International-Recruitment-toolkit/NHS-International-recruitment-toolkit.pdf (https://bit.ly/3ofzOlG)

[17] http://hospeem.org/wp-content/uploads/2014/07/EPSU-HOSPEEM-CoC-ECR_R-table-Dutch-state-of-play-EN.pdf (https://bit.ly/3oexxY5)