



Gewinnung von Pflegefachkräften im internationalen Kontext

Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie
Wohlfahrt (BAG)

Datum: Dezember 2023

Caritas

Diakonie 



volkshilfe.

Einleitung

Berechnungen der Gesundheit Österreich GmbH zufolge ist im Jahr 2030 von einem zusätzlichen Personalbedarf von 75.600 Personen auszugehen (Pflegepersonal Bedarfsprognose, 2019). Neben nationalen Personaloffensiven und umfassenden Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Pflegeberufe muss eine vollumfängliche Personaloffensive auch die Anwerbung von ausländischen Pflegepersonen beinhalten. Die gezielte Gewinnung von Pflegepersonen aus dem Ausland muss – ebenso wie begleitende Fragen des Aufenthaltes und der Berufsankennung – qualitätsgesichert und fair sein. Seitens der Bundesregierung erfordert dies die Erarbeitung und Etablierung einer österreichischen Gesamtstrategie. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt (BAG) definiert im Folgenden wesentliche Kriterien und Maßnahmen, welche in einer österreichischen Gesamtstrategie zur internationalen Personalgewinnung mitbedacht bzw. umgesetzt werden müssen.

Bekenntnis zu Fairness und Qualität im Gesamtprozess

Die Einhaltung ethischer Grundprinzipien wie bspw. die Achtung der Menschenwürde und Integrität und das Gebot der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung muss Grundlage einer jeden internationalen Personalgewinnung sein und dabei von definierten Qualitätskriterien begleitet werden. Im diesbezüglichen Gesamtprozess müssen einerseits die Interessen der Pflege in Österreich und andererseits die Bedürfnisse der Zielländer – und vor allem jene der ausländischen Pflegepersonen – vertreten werden. Hierzu ist es seitens der Bundesregierung erforderlich, eine klare öffentliche Positionierung einzunehmen, welche auf der Prämisse zu basieren hat, dass Österreich diesen Weg der Fachkräftegewinnung innerhalb eines transparenten ethischen Rahmens gehen wird. Ein Anspruch auf Fairness und Qualität muss elementarer Bestandteil dieses Gesamtprozesses sein. In diesem Zusammenhang sind unter anderem konkrete Kriterien zu berücksichtigen, welche über die Grenzen hinweg klarstellen, dass Österreich soziale Bedürfnisse von internationalen Fachkräften wahr- und ernstnimmt.

Grundsätze fairer und ethisch vertretbarer Anwerbe- und Vermittlungspraxis

Für Herkunfts- und Aufnahmeländer muss eine ethisch vertretbare Anwerbepraxis als Rahmen festgelegt werden. Die Kriterien der Gewinnung und Aufnahme von Pflegepersonal in Österreich müssen menschenrechtlichen Standards entsprechen. Maßgeblich sind hier insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen, insbesondere des "framework of the Fair Recruitment Initiative". Kriterien der Fairness und Ethik, wie im Verhaltenskodex der WHO für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften und der IRIS - Standards für ethische Rekrutierung der IOM - müssen angewendet werden. Die Einhaltung der menschenrechtlichen Standards sollte durch eine staatliche Monitoringstelle überwacht werden.

Willkommenskultur und gelingende Integration

In Anbetracht des akuten Fachkräftemangels im Bereich der Pflege und ebenso des bereits weit fortgeschrittenen internationalen Wettbewerbs wird es notwendig sein, dass sich gewonnene Fachkräfte in Österreich willkommen bzw. gut aufgenommen fühlen. Es muss klar vermittelt werden, dass Österreich den Wert dieser Menschen und auch ihre persönlichen Bedürfnisse sieht. Eine reibungslose Personalgewinnung - und eine in weiterer Folge langfristige Tätigkeit in der österreichischen Pflege - kann nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass potentielle Pflegepersonen nicht isoliert betrachtet werden: Ihre familiäre Situation und die Möglichkeiten eines Nachzugs für etwaige Kinder, Partner*innen oder sonstige nahe Angehörige müssen berücksichtigt werden. Nach den derzeitigen Aufenthaltsregelungen müssen Personen aus einem Drittstaat zum Beispiel gewisse Einkommensgrenzen erreichen, damit auch die nahen Angehörigen eine Rot-Weiß-Rot Karte Plus und

damit ein Aufenthaltsrecht erhalten. Das ist im Bereich der Pflege jedoch schwer bis unmöglich. Dabei ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass nahe Familienangehörige im Inland die Auseinandersetzung mit der österreichischen Gesellschaft fördern und ein zentrales Element der Integration darstellen.

In weiterer Folge sollte das Ziel verfolgt werden, dass auch das soziale Ankommen am tatsächlichen Dienstort mit zusätzlichen Maßnahmen begleitet wird - z.B. durch eine Verantwortliche auf der Station, Buddy-Systeme, herkunftssprachliche Ansprechpersonen und eine Sensibilisierung der Teams in Österreich. Durch diese intensive Form der persönlichen Begleitung werden entstehende Probleme frühzeitig erkannt und bearbeitet. Dies reduziert nicht zuletzt die Gefahr von potenziellen Drop Outs der Bewerber*innen.

Klare Kriterien zur Identifizierung von Herkunftsländern

Die Entscheidung zu Kooperationen hinsichtlich der Anwerbung ausländischer Pflegepersonen muss für das jeweilige potentielle Herkunftsland individuell getroffen werden. Diese Entscheidung muss dabei die Evaluierung wesentlicher Kriterien beinhalten, welche zum Ziel haben, dass die gesundheitliche Versorgung im Herkunftsland gewährleistet sowie weitere gesellschaftliche Aspekte durch eine Abwanderung von Pflegepersonen nicht negativ beeinflusst werden. Besondere Beachtung müssen dabei Aspekte wie ein hohes Arbeitskräftepotential, vorhandene Migrationsbereitschaft, Vergleichbarkeit der pflegerischen Ausbildung, gesicherte Gesundheitsversorgung durch ausreichendes Fachpersonal sowie eine hohe Jugendarbeitslosigkeit in Kombination mit Perspektivenlosigkeit am Arbeitsmarkt finden. Ebenso können hier bestehende Kriterien der Weltgesundheitsorganisation (WHO, Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel) herangezogen werden. Darüber hinaus können soziale und kulturelle Gesichtspunkte des jeweiligen Landes bei der Begutachtung relevant sein, so sie sich im Rahmen der Integration in Österreich als hilfreich erweisen (z.B. ähnliches Pflegeverständnis, sprachliche Nähe, Mentalität).

Gezielte Kooperation mit geeigneten Herkunftsländern

Ausgehend von den klaren Kriterien zur Identifizierung von Herkunftsländern empfiehlt es sich für Österreich, gezielte Kooperationen mit geeigneten Ländern vorzunehmen. Diese Kooperationen sollen mittels eines Kooperationsvertrages bzw. eines Memorandum of Understanding gesichert werden. Unter Beachtung dieser erweiterten Willenserklärungen wäre es in Kooperationsländern auch denkbar, interessierte Personen unter österreichischer Trägerschaft auszubilden. Die Inhalte dieser Ausbildungen könnten bestenfalls sowohl den berufsrechtlichen Vorgaben der Herkunftsländer als auch jenen des österreichischen Gesundheits- und Krankenpflegegesetzes entsprechen und ebenfalls die notwendige sprachliche Ausbildung beinhalten. Ziel muss es sein, die Ausbildung in den Herkunftsländern so zu gestalten, dass eine Anerkennung schnellstmöglich in Österreich durchgeführt werden kann und Wartezeiten bzw. die damit verbundenen Kosten auf ein Minimum reduziert werden. Gleichzeitig könnte die Gesundheitsversorgung der Kooperationsländer von den ausgebildeten Pflegepersonen profitieren, da die in Österreich gewonnenen Expertisen in weiterer Folge auch im Heimatland einsetzbar sind.

Adressierte pflegerische Zielqualifikation

Sowohl im Fall der Anwerbung ausgebildeter Personen als auch hinsichtlich der Anwerbung von interessierten Personen (mit anschließender Ausbildung) sollte die gesamte Bandbreite des pflegerischen Skill- and Grade-Mixes angesprochen werden. Wir sehen alle Pflegeberufe für die Gewinnung zielführend d.h. Angehörige des gehobenen Dienstes und die beiden Pflegeassistentenberufe.

Angesichts der Tatsache, dass viele der Pflegeausbildungen in Drittstaaten dem Berufsbild der österreichischen Pflegefachassistenz entsprechen, müssen nach wie vor existierende Mängel in der

Tarifgestaltung der Länder dringend bereinigt werden. In diesen Tarifen finden Pflegefachassistent*innen größtenteils keine Berücksichtigung, was eine Honorierung dieser zusätzlichen Expertise verhindert. Für Trägerorganisationen muss es möglich sein, Pflegefachassistent*innen als solche abzurechnen. Damit einhergehend benötigt es Begleitmaßnahmen hinsichtlich der Gewährung der Durchlässigkeit in der pflegerischen Ausbildungslandschaft in Österreich. Dies betrifft sowohl Angehörige von Assistenzberufen, welche die Arbeit im gehobenen Dienst anstreben als auch Angehörige des gehobenen Dienstes, welche sich eine Ausbildung im tertiären Bereich wünschen.

Einrichtung einer Koordinierungsstelle auf Bundesebene

Bereits seit einigen Jahren werden unterschiedliche Rekrutierungsvorhaben in einzelnen Bundesländern und durch Trägerorganisationen umgesetzt. Um langfristig Qualität und Fairness in der Umsetzung der Personalgewinnung sicherstellen zu können, ist eine bundesweite Gesamtstrategie anstelle von unkoordinierten Alleingängen zu verfolgen. Im Rahmen einer Gesamtstrategie benötigt Österreich eine bundesweite, zentrale Anlaufstelle für potentielle Herkunftsländer und interessierte Fachkräfte aus dem Ausland fungiert. Vorhandene Informationsplattformen (wie z.B. „ABA-work in Austria“) können dafür unterstützt bzw. weiter ausgebaut werden und den Pflegeberuf gezielt in den Fokus stellen.

Einrichtung von „Welcome Center“ auf Landesebene

Ergänzend zur bundesweiten Koordinierung müssen auf Landesebene Welcome Center eingerichtet werden, um die anfallenden bürokratischen und organisatorischen Prozesse mit den Fachkräften abwickeln. Hierzu empfiehlt es sich, auf bereits bestehende Strukturen zurückzugreifen und diese zu unterstützen. Welcome Center begleiten interessierte Pflegepersonen aus dem Ausland zum Teil bereits jetzt durch den Gesamtprozess bis hin zum gelungenen Arbeitsbeginn in der Pflegeeinrichtung. Neben den bürokratischen Erfordernissen und der Nostrifikation unterstützen Welcome Center auch in all jenen Fragen, die für ein gutes „Ankommen“ in Österreich wichtig sind. Dies beinhaltet unter anderem die Begleitung und Betreuung bei der Organisation von Unterkunft, Schul- und Kindergartenplatz, Versicherungen sowie Energie- und Telefonverträge.

Die Hürden der Nostrifizierung/Nostrifikation

Hinsichtlich des Gesamtprozesses der Nostrifizierung bzw. der Nostrifikation wird ebenfalls der Bedarf einer Koordinierung erkannt. Derzeit verursachen bereits kleinere Unterschiede zwischen österreichischen bzw. ausländischen Ausbildungsinhalten oft, dass einzelne theoretische Module aufwändig nachgeholt werden müssen. Sofern diese Module an der vorgesehenen Ausbildungsstätte z.B. nur einmal jährlich angeboten werden, kann sich der Anerkennungsprozess dadurch über eine lange Zeit von bis zu zwei Jahren erstrecken. Außerdem wird die Notwendigkeit der Nachholung dieser theoretischen Module derzeit in den Bundesländern unterschiedlich interpretiert, weshalb Bildungseinrichtungen aktuell auch nicht einheitlich vorgehen. Eine Kooperation von Bildungseinrichtungen und folglich zeitnahe Angebote für anzuerkennende Pflegepersonen werden als unbedingt notwendig erachtet. Eine Maßnahme, welche im Rahmen des Pflegereformpakets im Mai 2023 verkündet wurde, soll Vereinfachungen in diesen Anerkennungsprozessen bewirken: Anstatt des bisherigen 1:1-Vergleichs der Ausbildungsinhalte soll durch eine „individuelle Berufsanerkennung“ zukünftig die persönliche Kompetenz und Berufserfahrung der ausländischen Pflegepersonen stärker berücksichtigt werden. Da bislang noch keinerlei konkrete Vorgehensweisen oder Kriterien zu diesem neuen Ablauf veröffentlicht wurden, wird deren Bekanntgabe aktuell noch erwartet. In weiterer Folge wird eine Evaluierung der Praktikabilität dieser neuen Vorgehensweise notwendig sein.

Nicht zuletzt müssen im Rahmen der Berufsanerkennung ausländischer Pflegeausbildungen auch jene Menschen berücksichtigt werden, die sich bereits in Österreich aufhalten. Obwohl genaue Zahlen dazu nicht bekannt sind, ist davon auszugehen, dass viele Menschen, welche sich bereits gut in Österreich

integrieren konnten, eine Pflegeausbildung in ihrem Herkunftsland absolviert haben. Da diese Personen aufgrund der bisherigen Hürden den Nostrifikationsprozess zum Teil nie gestartet haben, müssen sie nach Umsetzung der Prozessvereinfachung direkt adressiert und informiert werden.

Die Rolle von privaten Vermittlungsagenturen

Im Sinne einer österreichischen Gesamtstrategie zur Gewinnung von Pflegepersonen im Ausland ist die Klärung der genauen Rolle privater Agenturen unverzichtbar. Es gilt sicherzustellen, dass auch diese Organisationen dem österreichischen Bekenntnis zu Fairness und Qualität folgen. Ebenfalls muss in diesem Zusammenhang die Rolle von gewinnorientierten Vermittlungsagenturen definiert werden - mitsamt der Sicherstellung, dass hierfür öffentliche Qualitätsmarker für Vermittlungsagenturen geschaffen werden sollten.

Oberste Priorität muss es sein, würdevolle Vermittlungsprozesse zu sichern – dementsprechend muss sichergestellt werden, dass soziale Interessen vor wirtschaftlichen Interessen verfolgt werden. Hierzu wäre es zum Beispiel möglich, entsprechend eines Kriterienkataloges Herkunftsländer zu bestimmen, in welchen keine privaten Rekrutierungen mit anschließender Vermittlung nach Österreich stattfinden dürfen. Als Orientierung für diesen Kriterienkatalog können bereits bestehende Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO, Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel) herangezogen werden. Ebenso wäre es möglich, ein Zertifizierungsmodell für private Agenturen zu etablieren, welches die oben genannten Kriterien folgt.

Potentiale ausländischer Fachkräfte im Inland nutzen

Wer eine facheinschlägige Ausbildung in Österreich abgeschlossen hat, sollte die Möglichkeit haben, einen Aufenthaltstitel vom Inland aus beantragen zu können. Asylwerber*innen, die in Österreich eine Ausbildung abgeschlossen haben, sollten einen Rechtsanspruch auf Ausstellung der RWR-Karte erhalten. Bedingung hierfür wäre, dass ein aufenthaltsrechtlicher „Spurwechsel“ auch während des Asylverfahrens, bzw. nach einer negativen Entscheidung ermöglicht wird. Konkret würde das bedeuten, dass eine Antragstellung auf eine RWR+-Karte aus dem Inland gesetzlich ermöglicht würde.

Nachhaltige Investition und Finanzierung

Um den österreichischen Weg der internationalen Personalgewinnung nachhaltig bestreiten zu können, wird die Bereitstellung von zusätzlichen Budgetmitteln durch den Bund für die Etablierung einer Gesamtstrategie unerlässlich sein. Sowohl die Etablierung einer bundesweiten Koordinationsstelle als auch die Schaffung von Strukturen auf Landesebene bzw. die Stärkung von unterstützenden Strukturen auf Trägerseite (z.B. Welcome Center) benötigt die Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung. Zudem muss berücksichtigt werden, dass interessierten angehenden Pflegekräften weder für die Pflegeausbildung selbst (unabhängig ob Ausbildung in Österreich oder Ausland) noch für die Nostrifikation bzw. deren theoretische Vorbereitung und Prüfungen Kosten entstehen sollten. Aktuell werden die Kosten für die Praxisausbildung bzw. das Onboarding am Einsatzort von den Trägern übernommen. In diesem Zusammenhang müssen bereits bestehende, gut etablierte Projekte, welche die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund zum Ziel hat, gefördert werden. Zum Beispiel ermöglicht das BAG Projekt „migrants care“ dieser Zielgruppe durch umfassende Beratung sowie fachsprachlichen und fachspezifischen Unterricht eine Vorbereitung für Ausbildungen im Pflege- und Betreuungsbereich.