

Entwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes für bessere Löhne in der Pflege (Pflegelöhneverbesserungsgesetz)

A. Problem und Ziel

Die Sicherstellung einer menschengerechten Pflege bleibt eine zentrale Herausforderung des deutschen Sozialstaats. Die Pflegekassen können ihren gesetzlichen Auftrag, die pflegerische Versorgung der Versicherten zu gewährleisten (§ 69 des Elften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XI), nur dann erfüllen, wenn genügend Pflegekräfte zur Verfügung stehen. Der Bedarf an Pflegekräften wird hierzulande voraussichtlich weiter steigen. Bereits heute bleiben jedoch in der Pflegebranche viele Stellen unbesetzt. Es ist daher ein wesentliches sozialpolitisches Anliegen, den Pflegeberuf attraktiver zu gestalten und die Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche spürbar zu verbessern. Die Konzertierte Aktion Pflege, die das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend organisiert haben, hat sich mit zahlreichen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte befasst.

Für die Durchsetzung spürbarer Verbesserungen insbesondere in der Altenpflege bedarf es einer Erstreckung tarifbasierter Arbeitsbedingungen auf der Grundlage des § 7a Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Tarifvertragslösung). Aus gutem Grund sieht der Koalitionsvertrag eine möglichst flächendeckende Tarifbindung vor. Dabei ist der großen Bedeutung der Religionsgesellschaften in der Pflegebranche und dem verfassungsrechtlich geschützten kirchlichen Selbstbestimmungsrecht angemessen Rechnung zu tragen.

In den letzten Jahren gelang es, durch die Festlegung branchenbezogener Mindestentgelte zu einer besseren Entlohnung in der Pflegebranche beizutragen. Das BMAS machte hierzu die Beschlüsse der jeweils auf Antrag berufenen Kommissionen, die nach Maßgabe des § 12 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) über Empfehlungen bestimmter Mindestarbeitsbedingungen in der Pflegebranche zu entscheiden hatten, nach § 11 Absatz 1 AEntG zum Gegenstand von Rechtsverordnungen (Kommissionenlösung). Damit die Kommissionenlösung zu weiteren Verbesserungen für die Pflegekräfte beitragen kann, muss jedoch die Handlungsfähigkeit der Kommission gestärkt werden.

B. Lösung

Das Gesetz modifiziert das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 7a AEntG unter Berücksichtigung der großen Bedeutung der Religionsgesellschaften in der Pflegebranche. Darüber hinaus vereinfacht das Gesetz die Berufung und die Beschlussfassung der Kommission, die zukünftig als ständiges Gremium berufen wird.

Das Verfahren nach § 7a AEntG wird unter Berücksichtigung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts angepasst. Religionsgesellschaften, in deren Bereichen Kommissionen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche auf der Grundlage kirchlichen Rechts gebildet sind, werden in das Verfahren eingebunden. Die von den Religionsgesellschaften benannten Kommissionen erhalten Gelegenheit, vor Abschluss des Tarifvertrages, für den ein Antrag auf Erstreckung beabsichtigt ist, zu dessen voraussichtlichem Inhalt Stellung zu nehmen und eigene Regelungsvorstellungen vorzutragen. Einem Antrag der

Tarifvertragsparteien auf Erstreckung der Rechtsnormen des Tarifvertrages müssen die Kommissionen repräsentativer Religionsgesellschaften zustimmen. In diesem Bereich der Religionsgesellschaften müssen mindestens zwei Drittel aller in der Pflegebranche im Bereich von Religionsgesellschaften beschäftigten Arbeitnehmer beschäftigt sein.

Um den Erlass der Rechtsverordnung nach § 7a AEntG an die branchenbezogenen Besonderheiten anzupassen, sieht das Gesetz vor, dass der Verordnungsgeber ergänzend die Gesetzesziele des § 11 Absatz 2 AEntG zu berücksichtigen hat. Darüber hinaus erlässt das BMAS Rechtsverordnungen nach § 7a AEntG, die (auch) die Pflegebranche erfassen, nach § 7a Absatz 1 AEntG im Einvernehmen mit dem BMG.

Die Kommission (§§ 11 ff. AEntG) wird zu einem ständigen Gremium, das grundsätzlich für die Dauer von fünf Jahren berufen wird. Das Verfahren zur Benennung der Kommissionsmitglieder wird rechtssicherer gestaltet. Die aufschiebende Wirkung von Klagen gegen die Benennung von Kommissionsmitgliedern wird ausgeschlossen.

Das BMAS benennt die Mitglieder der Kommission nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Vorschläge vorschlagsberechtigter Stellen. Klargestellt wird, dass neben der Dienstgeber- beziehungsweise Dienstnehmerseite paritätisch besetzter Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber in der Pflegebranche festlegen, nur diejenigen Verbände ein Vorschlagsrecht haben, die Tarifvertragsparteien im Sinne des § 2 Tarifvertragsgesetz sind. Dabei sind auch gemeinsame Vorschläge vorschlagsberechtigter Stellen zulässig, die derselben in der Kommission vertretenen Gruppe angehören. Überschreitet die Zahl der Vorschläge die Zahl der auf die jeweilige Gruppe entfallenden Sitze in der Kommission, wählt das BMAS die Mitglieder weiterhin nach pflichtgemäßem Ermessen aus. Im Interesse größerer Rechtssicherheit werden jedoch die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder konkretisiert, die unter Berücksichtigung der Vorschläge von Gewerkschaften und von Arbeitgebervereinigungen beziehungsweise deren jeweiligen Spitzenorganisationen zu benennen sind. Zu berücksichtigen sind die (quantitative) Repräsentativität der jeweiligen Verbände sowie, im Falle der Vorschläge von Arbeitgebervereinigungen beziehungsweise deren Spitzenorganisationen, der arbeitgeberbezogene Grundsatz der Trägervielfalt als gleichrangiges Kriterium.

Das Zustandekommen von Beschlüssen über Empfehlungen wird dadurch erleichtert, dass die Regelung über die Beschlussfähigkeit der Kommission entsprechend der bisherigen Regelung über die Beschlussfassung angepasst wird. Die Kommission soll nach der Art der Tätigkeit oder der Qualifikation der Arbeitnehmer differenzierende Mindestentgeltsätze beschließen, damit auch Pflegefachkräfte bessergestellt werden.

Schließlich wird das Verhältnis von nach § 7a Absatz 1 und nach § 11 Absatz 1 AEntG erlassenen Rechtsverordnungen dahingehend geregelt, dass Rechtsverordnungen nach § 7a innerhalb ihres Geltungsbereichs Vorrang genießen, wobei das Recht des Verordnungsgebers zur Aufhebung von Rechtsverordnungen unberührt bleibt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft dürfte sich vor dem Hintergrund des verlängerten Berufungsrhythmus der Kommission geringfügig verringern.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung wird sich insgesamt erhöhen.

Wenn die Tarifvertragsparteien dem BMAS die Aufnahme von Tarifverhandlungen im Sinne des § 7 Absatz 1a AEntG mitteilen, muss das BMAS dies öffentlich bekannt machen und die Tarifvertragsparteien über die anzuhörenden Kommissionen aus dem Bereich der Religionsgesellschaften unterrichten. Da der Antrag nach § 7a Absatz 1 in der Pflegebranche an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft ist, wird sich auch der Aufwand für die Prüfung des Antrags erhöhen. Der zusätzliche Personalbedarf des BMAS, der im Zusammenhang mit den branchenbezogenen Modifikationen des Verfahrens nach § 7a AEntG entsteht, beträgt eine Planstelle in der Wertigkeit des gehobenen Dienstes (A13g).

Durch die Berufung der Kommission als ständiges Gremium mit einer grundsätzlich fünfjährigen Amtszeit dürfte sich zwar der im Zusammenhang mit der Berufung entstehende Erfüllungsaufwand tendenziell verringern, da die bisherigen drei Kommissionen in kürzeren Intervallen (2010, 2014, 2016) berufen werden mussten. Der für die Unterstützung des oder der Beauftragten des BMAS entstehende Erfüllungsaufwand wird jedoch steigen, da der oder die Beauftragte ständig und nicht nur bis zur Auflösung der jeweiligen Kommission bei Bedarf unterstützt werden muss. Gleichfalls wird der Erfüllungsaufwand in der organisatorischen und fachlichen Betreuung des Gremiums, insbesondere in der Zeit der Vorbereitung und der Nachbereitung der Sitzungsperiode, steigen. Der zusätzliche Personalbedarf, der auf die beim BMAS angesiedelte ständige Geschäftsstelle durch die Absicherung dieser zusätzlichen Aufgaben entfällt, beträgt eine Planstelle in der Wertigkeit des höheren Dienstes (A15).

Insgesamt beträgt der zusätzliche Personalbedarf für die zusätzlichen und dauerhaft anfallenden Aufgaben somit eine Planstelle in der Wertigkeit des höheren Dienstes (A15) sowie eine Planstelle in der Wertigkeit des gehobenen Dienstes (A13g). Ausgehend von dem Berechnungsschema des Bundesministeriums der Finanzen für Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen vom 12. April 2019 betragen die Personaleinzelkosten (inklusive eines Zuschlagssatzes in Höhe von 39,5 Prozent) rund 214.000 Euro. Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln ist finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

F. Weitere Kosten

Da der zukünftige Inhalt tarifgestützter Arbeitsbedingungen beziehungsweise von Beschlüssen über Empfehlungen von Mindestarbeitsbedingungen nicht vorhergesagt werden

kann, lassen sich die dadurch ausgelösten Kosten nicht quantifizieren. Die Bundesregierung geht davon aus, dass eine Verbesserung der Entlohnung in der Pflege eine Anhebung der Leistungsbeträge und damit einhergehend eine weiter verbesserte Finanzausstattung der Pflegeversicherung erforderlich macht. Dabei sieht die Bundesregierung vor, Pflegebedürftige und ihre Familien vor einer Überforderung bei den Eigenanteilen in der Pflege zu schützen sowie einen Anstieg der gesamten Sozialversicherungsbeiträge über 40 Prozent zu vermeiden.

Entwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes für bessere Löhne in der Pflege

(Pflegelöhneverbesserungsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 799), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 7a wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Eine Rechtsverordnung, deren Geltungsbereich die Pflegebranche (§ 10) erfasst, erlässt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit ohne Zustimmung des Bundesrates. Im Fall einer Rechtsverordnung nach Satz 2 sind auch die in Absatz 1a genannten Voraussetzungen zu erfüllen und die in § 11 Absatz 2 genannten Gesetzesziele zu berücksichtigen.“

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Vor Abschluss eines Tarifvertrages nach Absatz 1, dessen Geltungsbereich die Pflegebranche erfasst, gibt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf gemeinsame Mitteilung der Tarifvertragsparteien bekannt, dass Verhandlungen über einen derartigen Tarifvertrag aufgenommen worden sind. Religionsgesellschaften, in deren Bereichen paritätisch besetzte Kommissionen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen auf der Grundlage kirchlichen Rechts für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber in der Pflegebranche gebildet sind, können dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales innerhalb von drei Wochen ab der Bekanntmachung jeweils eine in ihrem Bereich gebildete Kommission benennen, die von den Tarifvertragsparteien zu dem voraussichtlichen Inhalt des Tarifvertrages angehört wird. Die Anhörung erfolgt mündlich, wenn dies die jeweilige Kommission oder die Tarifvertragsparteien verlangen. Der Antrag nach Absatz 1 erfordert die schriftliche Zustimmung von mindestens zwei nach Satz 2 benannten Kommissionen. Diese Kommissionen müssen in den Bereichen von Religionsgesellschaften gebildet sein, in deren Bereichen insgesamt mindestens zwei Drittel aller in der Pflegebranche im Bereich von Religionsgesellschaften beschäftigten Arbeitnehmer beschäftigt sind. Mit der Zustimmung einer Kommission werden etwaige Mängel im Zusammenhang mit deren Anhörung geheilt.“

c) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Soweit der Geltungsbereich der Rechtsverordnung die Pflegebranche erfasst, umfasst die Gelegenheit zur Stellungnahme insbesondere auch die Frage, inwieweit eine Erstreckung der Rechtsnormen des Tarifvertrages geeignet ist, die in § 11 Absatz 2 genannten Gesetzesziele zu erfüllen.“

2. § 10 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Pflegebedürftig sind Personen, die gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen, deshalb vorübergehend oder auf Dauer der Hilfe durch andere bedürfen und körperliche, kognitive oder psychische Beeinträchtigungen oder gesundheitlich bedingte Belastungen oder Anforderungen nicht selbständig kompensieren oder bewältigen können.“

3. § 11 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach dem Wort „von“ wird das Wort „einer“ durch das Wort „der“ ersetzt.

b) Die Angabe „§ 12 Abs. 4“ wird durch die Angabe „§ 12a Absatz 2“ ersetzt.

4. § 12 wird wie folgt gefasst:

„§ 12

Berufung der Kommission

(1) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beruft eine ständige Kommission, die über Empfehlungen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen nach § 12a Absatz 2 beschließt.

(2) Die Kommission wird für die Dauer von fünf Jahren berufen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann die Dauer der Berufung verlängern, wenn die Kommission bereits Beratungen über neue Empfehlungen begonnen, jedoch noch keinen Beschluss über diese Empfehlungen gefasst hat. Die neue Berufung erfolgt in diesem Fall unverzüglich nach der Beschlussfassung, spätestens jedoch drei Monate nach Ablauf der fünfjährigen Dauer der Berufung.

(3) Die Kommission besteht aus acht Mitgliedern. Die Mitglieder nehmen ihre Tätigkeit in der Kommission ehrenamtlich wahr. Sie sind an Weisungen nicht gebunden.

(4) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales benennt acht geeignete Personen als ordentliche Mitglieder sowie acht geeignete Personen als deren Stellvertreter unter Berücksichtigung von Vorschlägen vorschlagsberechtigter Stellen. Vorschlagsberechtigte Stellen sind

1. Tarifvertragsparteien in der Pflegebranche, wobei

a) in der Pflegebranche tarifzuständige Gewerkschaften oder Zusammenschlüsse von Gewerkschaften sowie

b) in der Pflegebranche tarifzuständige Vereinigungen von Arbeitgebern oder Zusammenschlüsse von Vereinigungen von Arbeitgebern

jeweils für zwei ordentliche Mitglieder und zwei Stellvertreter vorschlagsberechtigt sind, und

2. die Dienstnehmerseite und die Dienstgeberseite paritätisch besetzter Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber in der Pflegebranche festlegen, wobei

- a) die Dienstnehmerseite sowie
- b) die Dienstgeberseite

jeweils für zwei ordentliche Mitglieder und zwei Stellvertreter vorschlagsberechtigt sind.

Vorschlagsberechtigte Stellen, die derselben der in Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis Nummer 2 Buchstabe b genannten Gruppen angehören, können gemeinsame Vorschläge abgeben.

(5) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales fordert innerhalb einer von ihm zu bestimmenden angemessenen Frist zur Abgabe von Vorschlägen auf. Nach Fristablauf zugehende Vorschläge sind nicht zu berücksichtigen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales prüft die Vorschläge und kann verlangen, dass für die Prüfung relevante Umstände innerhalb einer von ihm zu bestimmenden angemessenen Frist mitgeteilt und glaubhaft gemacht werden. Nach Fristablauf mitgeteilte oder glaubhaft gemachte Umstände sind nicht zu berücksichtigen.

(6) Überschreitet die Zahl der Vorschläge die Zahl der auf die jeweilige in Absatz 4 Satz 2 genannte Gruppe entfallenden Sitze in der Kommission, entscheidet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, welchen Vorschlägen zu folgen ist. Bei dieser Entscheidung sind zu berücksichtigen

1. im Falle mehrerer Vorschläge von in der Pflegebranche tarifzuständigen Gewerkschaften oder Zusammenschlüssen von Gewerkschaften: Deren Repräsentativität,
2. im Falle mehrerer Vorschläge von in der Pflegebranche tarifzuständigen Vereinigungen von Arbeitgebern oder Zusammenschlüssen von Vereinigungen von Arbeitgebern: Die Abbildung der Vielfalt von freigemeinnützigen, öffentlichen und privaten Trägern sowie gleichermaßen die Repräsentativität der jeweiligen Vereinigung bzw. des jeweiligen Zusammenschlusses.

Die Repräsentativität einer Gewerkschaft oder eines Zusammenschlusses von Gewerkschaften beurteilt sich nach der Zahl der als Arbeitnehmer in der Pflegebranche beschäftigten Mitglieder der jeweiligen Gewerkschaft oder des jeweiligen Zusammenschlusses und der diesem Zusammenschluss angehörenden Gewerkschaften. Die Repräsentativität einer Vereinigung von Arbeitgebern beurteilt sich nach der Zahl der in der Pflegebranche beschäftigten Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber Mitglieder der jeweiligen Vereinigung von Arbeitgebern sind und nach der Art ihrer Mitgliedschaft tarifgebunden sein können. Die Repräsentativität eines Zusammenschlusses von Vereinigungen von Arbeitgebern beurteilt sich nach der Zahl der in der Pflegebranche beschäftigten Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber

1. Mitglieder des Zusammenschlusses sind und nach der Art ihrer Mitgliedschaft tarifgebunden sein können oder
2. Mitglieder der diesem Zusammenschluss angehörenden Vereinigungen von Arbeitgebern sind und nach der Art ihrer Mitgliedschaft sowie der Mitgliedschaft der jeweiligen Vereinigung von Arbeitgebern tarifgebunden sein können.

Bei gemeinsamen Vorschlägen im Sinne des Absatzes 4 Satz 3 sind die auf die vorschlagsberechtigten Stellen entfallenden maßgeblichen Arbeitnehmerzahlen zu addieren.

(7) Scheidet ein ordentliches Mitglied oder ein Stellvertreter aus, benennt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine andere geeignete Person. War das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Benennung des ausgeschiedenen ordentlichen Mitglieds oder des Stellvertreters dem Vorschlag einer vorschlagsberechtigten Stelle oder, im Falle eines gemeinsamen Vorschlags nach Absatz 4 Satz 3, vorschlagsberechtigter Stellen gefolgt, so erfolgt auch die neue Benennung unter Berücksichtigung deren Vorschlags. Schlägt die Stelle oder schlagen die Stellen innerhalb einer von dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu bestimmenden angemessenen Frist keine geeignete Person vor, so entscheidet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Benennung. Absatz 5 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

(8) Klagen gegen die Benennung von Mitgliedern durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben keine aufschiebende Wirkung.“

5. Nach § 12 wird folgender § 12a eingefügt:

„§ 12a

Empfehlung von Arbeitsbedingungen

(1) Auf Antrag einer vorschlagsberechtigten Stelle im Sinne des § 12 Absatz 4 Satz 2 nimmt die Kommission Beratungen auf. Hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bekannt gegeben, dass Verhandlungen über einen Tarifvertrag im Sinne des § 7a Absatz 1a Satz 1 aufgenommen worden sind, so können drei Viertel der Mitglieder der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2 a und 2 b gemeinsam verlangen, dass Beratungen über neue Empfehlungen frühestens vier Monate nach Ablauf der Frist für die Benennung von Kommissionen nach § 7a Absatz 1a Satz 2 aufgenommen oder fortgesetzt werden.

(2) Die Kommission beschließt Empfehlungen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen nach § 5 Satz 1 Nummer 1 oder 2. Dabei berücksichtigt die Kommission die in den §§ 1 und 11 Absatz 2 genannten Ziele. Empfohlene Mindestentgeltsätze sollen nach der Art der Tätigkeit oder der Qualifikation der Arbeitnehmer differenzieren. Empfehlungen sollen sich auf eine Dauer von mindestens 24 Monaten beziehen. Die Kommission kann eine Ausschlussfrist empfehlen, die den Anforderungen des § 9 Satz 3 entspricht. Empfehlungen sind schriftlich zu begründen.

(3) Ein Beschluss der Kommission kommt zustande, wenn mindestens drei Viertel der Mitglieder

1. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 a und 1 b,
2. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2 a und 2 b,
3. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 a und 2 a sowie
4. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 b und 2 b

anwesend sind und zustimmen. Ordentliche Mitglieder können durch ihre jeweiligen Stellvertreter vertreten werden.

(4) Die Sitzungen der Kommission werden von einem oder einer nicht stimmberechtigten Beauftragten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geleitet. Sie sind nicht öffentlich. Der Inhalt ihrer Beratungen ist vertraulich. Die Kommission zieht regelmäßig nicht stimmberechtigte Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Gesundheit zu den Sitzungen hinzu. Näheres ist in der Geschäftsordnung der Kommission zu regeln.“

6. § 13 wird wie folgt gefasst:

„§ 13

Rechtsfolgen

Die Regelungen einer Rechtsverordnung nach § 7a gehen den Regelungen einer Rechtsverordnung nach § 11 vor, soweit sich die Geltungsbereiche der Rechtsverordnungen überschneiden. Unbeschadet des Satzes 1 steht eine Rechtsverordnung nach § 11 für die Anwendung der §§ 8 und 9 sowie der Abschnitte 5 und 6 einer Rechtsverordnung nach § 7 gleich.“

7. § 25 wird wie folgt gefasst:

„§ 25

Übergangsregelung

Auf eine vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 2 dieses Gesetzes] berufene Kommission sind § 11 Absatz 1, § 12 Absatz 1 bis 6 und § 12a nicht anwendbar. § 12 Absatz 8 ist nur insoweit anwendbar, als die jeweiligen Mitglieder ab dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 2 dieses Gesetzes] ausscheiden und nach § 12 Absatz 7 benannt werden. Auf diese Kommission sind § 11 Absatz 1 und § 12 in der bis zum Ablauf des [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten nach Artikel 2 dieses Gesetzes] geltenden Fassung anwendbar.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die demografische Entwicklung und der medizinische Fortschritt werden den Bedarf an Pflegenden weiter steigen lassen. Nach einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung wird sich die Zahl der pflegebedürftigen Leistungsempfänger bis zum Jahr 2045 auf rund 5 Millionen erhöhen, wobei durch die abnehmende Bedeutung der informellen Pflege durch Angehörige der Bedarf an professioneller Pflege noch zusätzlich steigen wird (vgl. Perspektive Pflege – Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung im rechtlichen Status quo bis 2045, S. 5). Um für alle Pflegebedürftigen eine menschengerechte Pflege sicherzustellen, müssen mehr Menschen für den Pflegeberuf gewonnen werden, insbesondere durch eine spürbare Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Pflegekräften. Die Pflegekassen können ihren gesetzlichen Auftrag, die pflegerische Versorgung der Versicherten zu gewährleisten (§ 69 des Elften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XI), nur dann erfüllen, wenn genügend Pflegekräfte zur Verfügung stehen. Da die deutliche Mehrzahl der Pflegekräfte (rund 82 Prozent) laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit weiblich ist (vgl. Blickpunkt Arbeitsmarkt Mai 2018, Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich, S. 6), ist eine verbesserte Entlohnung in der Pflegebranche auch ein wichtiges gleichstellungspolitisches Anliegen.

Mit diesem Gesetz wird die Festlegung besserer Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche erleichtert. Das Gesetz modifiziert hierzu das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 7a AEntG im Hinblick auf branchenbezogene Besonderheiten und bindet die Religionsgesellschaften stärker ein. Darüber hinaus vereinfacht das Gesetz die Berufung und die Beschlussfassung der Kommission (§§ 11 ff. AEntG), die zukünftig als ständiges Gremium berufen wird. Die Kommission soll nach der Art der Tätigkeit oder der Qualifikation der Arbeitnehmer differenzierende Mindestentgeltsätze beschließen, damit auch Pflegefachkräfte bessergestellt werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Verfahren nach § 7a AEntG wird unter Berücksichtigung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts angepasst. Religionsgesellschaften, in deren Bereichen Kommissionen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche auf der Grundlage kirchlichen Rechts gebildet sind, werden in das Verfahren eingebunden. Die von ihnen benannten Kommissionen erhalten Gelegenheit, noch vor Abschluss des jeweiligen Tarifvertrags zu dessen voraussichtlichem Inhalt Stellung zu nehmen und eigene Regelungsvorstellungen vorzutragen. Weiterhin bedarf der Antrag der Tarifvertragsparteien auf Erstreckung der Rechtsnormen des Tarifvertrages der Zustimmung von mindestens zwei Kommissionen repräsentativer Religionsgesellschaften. Im Bereich dieser Religionsgesellschaften müssen insgesamt zwei Drittel aller in der Pflegebranche im Bereich von Religionsgesellschaften beschäftigten Arbeitnehmer beschäftigt sein.

Um den Erlass der Rechtsverordnung nach § 7a AEntG an die branchenbezogenen Besonderheiten anzupassen, sieht das Gesetz vor, dass der Verordnungsgeber ergänzend die Gesetzesziele des § 11 Absatz 2 AEntG zu berücksichtigen hat. Darüber hinaus erlässt das BMAS Rechtsverordnungen nach § 7a AEntG, die (auch) die Pflegebranche erfassen, nach § 7a Absatz 1 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit.

Die Kommission (§§ 11 ff. AEntG) wird zu einem ständigen Gremium, das grundsätzlich für die Dauer von fünf Jahren berufen wird. Das Verfahren zur Benennung der Kommissionsmitglieder wird rechtssicherer gestaltet. Die aufschiebende Wirkung von Klagen gegen die Benennung von Kommissionsmitgliedern wird ausgeschlossen.

Das BMAS benennt die Mitglieder der Kommission nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Vorschläge vorschlagsberechtigter Stellen. Klargestellt wird, dass neben der Dienstgeber- beziehungsweise Dienstnehmerseite paritätisch besetzter Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber in der Pflegebranche festlegen, nur diejenigen Verbände, die Tarifvertragsparteien im Sinne des § 2 Tarifvertragsgesetz sind, ein Vorschlagsrecht haben. Dabei sind auch gemeinsame Vorschläge vorschlagsberechtigter Stellen, die derselben in der Kommission vertretenen Gruppe angehören, zulässig. Überschreitet die Zahl der Vorschläge die Zahl der auf die jeweilige Gruppe entfallenden Sitze in der Kommission, wählt das BMAS die Mitglieder weiterhin nach pflichtgemäßem Ermessen aus. Im Interesse größerer Rechtssicherheit werden jedoch die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder, die unter Berücksichtigung der Vorschläge von Gewerkschaften und von Arbeitgebervereinigungen beziehungsweise deren jeweiligen Spitzenorganisationen zu benennen sind, konkretisiert. Zu berücksichtigen sind die (quantitative) Repräsentativität der jeweiligen Verbände sowie, im Falle der Vorschläge von Arbeitgebervereinigungen beziehungsweise deren Spitzenorganisationen, der arbeitgeberbezogene Grundsatz der Trägervielfalt als gleichrangiges Kriterium.

Das Zustandekommen von Beschlüssen über Empfehlungen wird dadurch erleichtert, dass die Beschlussfähigkeit der Kommission der bisherigen Regelung bezüglich der Beschlussfassung angepasst wird.

Die Kommission soll nach der Art der Tätigkeit oder der Qualifikation der Arbeitnehmer differenzierende Mindestentgeltsätze beschließen, damit auch Pflegefachkräfte bessergestellt werden. Im Interesse hinreichender Planungssicherheit für die Betroffenen sollen sich die Empfehlungen der Kommission auf einen Zeitraum von mindestens 24 Monaten beziehen.

Damit die Kommission auch für den Fall des vorzeitigen Ausscheidens von Mitgliedern handlungsfähig bleibt, benennt das BMAS grundsätzlich unter Berücksichtigung des Vorschlags derjenigen Stelle oder Stellen, deren Vorschlag es mit der Benennung des ausgeschiedenen Mitglieds gefolgt war, ein neues Mitglied. Ausgeschiedene ordentliche Mitglieder werden bis zur Benennung neuer Mitglieder von den jeweiligen Stellvertretern vertreten.

Schließlich wird das Verhältnis von nach § 7a Absatz 1 und nach § 11 Absatz 1 AEntG erlassenen Rechtsverordnungen dahingehend geregelt, dass Rechtsverordnungen nach § 7a innerhalb ihres Geltungsbereichs Vorrang genießen, wobei das Recht des Verordnungsgebers zur Aufhebung von Rechtsverordnungen unberührt bleibt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des Grundgesetzes (Arbeitsrecht).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf sieht keine Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen vor.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht in Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Die Sicherstellung einer menschengerechten Pflege und die Förderung guter Arbeit sind Teil ihrer sozialen Verantwortung.

3. Demografische Auswirkungen

Die Pflegebranche ist von demografischen Entwicklungen in besonderem Maße betroffen. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft wird sich der Bedarf an Pflegekräften hierzulande voraussichtlich weiter erhöhen. Entsprechend den Vereinbarungen im Rahmen der Konzentrierten Aktion Pflege erleichtert das vorliegende Gesetz die spürbare Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Pflegekräften und trägt dadurch zur Eindämmung des bereits heute bestehenden Personalmangels bei. Dies gilt insbesondere für die Altenpflege.

4. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

5. Erfüllungsaufwand

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft dürfte sich insoweit verringern, als die Kommission grundsätzlich nur noch alle fünf Jahre neu berufen werden muss und die vorschlagsberechtigten Stellen (Tarifvertragsparteien/Dienstnehmer- und Dienstgeberseite paritätisch besetzte Kommissionen der Religionsgesellschaften) daher seltener als bislang Vorschläge abgeben werden. Gegenüber dem bisherigen Rhythmus der Kommissionsberufungen (2010, 2014, 2016) dürfte sich eine geringfügige Entlastung ergeben.

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung wird sich insgesamt erhöhen.

Wenn die Tarifvertragsparteien dem BMAS die Aufnahme von Tarifverhandlungen im Sinne des § 7 Absatz 1a) AEntG mitteilen, muss das BMAS dies öffentlich bekannt machen und die Tarifvertragsparteien über die anzuhörenden Kommissionen aus dem Bereich der Religionsgesellschaften unterrichten. Da der Antrag nach § 7a Absatz 1 in der Pflegebranche an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft ist, wird sich auch der Aufwand für die Prüfung des Antrags erhöhen. Der zusätzliche Personalbedarf des BMAS, der im Zusammenhang mit den branchenbezogenen Modifikationen des Verfahrens nach § 7a AEntG entsteht, beträgt eine Planstelle in der Wertigkeit des gehobenen Dienstes (A13g).

Durch die Berufung der Kommission als ständiges Gremium mit einer grundsätzlich fünfjährigen Amtszeit dürfte sich zwar der im Zusammenhang mit der Berufung entstehende Erfüllungsaufwand tendenziell verringern, da die bisherigen drei Kommissionen in kürzeren Intervallen (2010, 2014, 2016) berufen werden mussten. Der für die Unterstützung des oder der Beauftragten des BMAS entstehende Erfüllungsaufwand wird jedoch steigen, da der oder die Beauftragte ständig und nicht nur bis zur Auflösung der jeweiligen Kommission bei

Bedarf unterstützt werden muss. Gleichfalls wird der Erfüllungsaufwand in der organisatorischen und fachlichen Betreuung des Gremiums, insbesondere in der Zeit der Vorbereitung und der Nachbereitung der Sitzungsperiode, steigen. Der zusätzliche Personalbedarf, der auf die beim BMAS angesiedelte ständige Geschäftsstelle durch die Absicherung dieser zusätzlichen Aufgaben entfällt, beträgt eine Planstelle in der Wertigkeit des höheren Dienstes (A15).

Insgesamt beträgt der Personalbedarf für die zusätzlichen und dauerhaft anfallenden Aufgaben somit eine Planstelle in der Wertigkeit des höheren Dienstes (A15) sowie eine Planstelle in der Wertigkeit des gehobenen Dienstes (A13g). Ausgehend von dem Berechnungsschema des Bundesministeriums der Finanzen für Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen vom 12. April 2019 betragen die Personaleinzelkosten (inklusive eines Zuschlagssatzes in Höhe von 39,5 Prozent) rund 214.000 Euro. Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln ist finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

6. Weitere Kosten

Da der zukünftige Inhalt tarifgestützter Arbeitsbedingungen bzw. von Beschlüssen über Empfehlungen von Mindestarbeitsbedingungen nicht vorhergesagt werden kann, lassen sich die dadurch ausgelösten Kosten nicht quantifizieren. Die Bundesregierung geht davon aus, dass eine Verbesserung der Entlohnung in der Pflege eine Anhebung der Leistungsbeträge und damit einhergehend eine weiter verbesserte Finanzausstattung der Pflegeversicherung erforderlich macht. Dabei sieht die Bundesregierung vor, Pflegebedürftige und ihre Familien vor einer Überforderung bei den Eigenanteilen in der Pflege zu schützen sowie einen Anstieg der gesamten Sozialversicherungsbeiträge über 40 Prozent zu vermeiden.

7. Weitere Gesetzesfolgen

Angesichts des hohen Frauenanteils unter den Pflegekräften trägt der Entwurf zur Angleichung der Löhne zwischen Männern und Frauen bei.

VII. Befristung; Evaluierung

Das Gesetz wird nicht befristet, da eine Befristung den Zweck, langfristig die Verwirklichung besserer Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche zu erleichtern, konterkarieren würde. Eine Evaluierung der punktuellen Änderungen ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die Zuständigkeit für den Erlass einer Rechtsverordnung, die zumindest teilweise die Pflegebranche (§ 10) erfasst, liegt beim BMAS, das die Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit ohne Zustimmung des Bundesrates erlässt (Satz 2).

Der Erlass einer Rechtsverordnung nach § 7a setzt u.a. voraus, dass die in dem neuen § 7a Absatz 1a genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Erfüllung dieser Voraussetzun-

gen und insbesondere die unter § 7a Absatz 1a vorgesehene Zustimmung von Kommissionen aus dem Bereich repräsentativer Religionsgesellschaften entbinden nicht von der Prüfung, ob der Erlass der Rechtsverordnung im öffentlichen Interesse geboten erscheint.

Um das Vorliegen eines öffentlichen Interesses im Sinne des § 7a Absatz 1 zu prüfen, hat der Verordnungsgeber auch diejenigen Gesichtspunkte, die bislang bereits bei der Entscheidung über den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 11 zu berücksichtigen sind, zu berücksichtigen (Satz 3). Dies sind die Sicherstellung der Qualität der Pflegeleistung sowie der Auftrag kirchlicher und sonstiger Träger der freien Wohlfahrtspflege nach § 11 Absatz 2 SGB XI. Reicht der Geltungsbereich der Rechtsverordnung über die Pflegebranche hinaus, sind diese branchenbezogenen Gesichtspunkte nur insoweit zu berücksichtigen, als die Rechtsverordnung innerhalb der Pflegebranche Anwendung findet.

Zu Buchstabe b

Mit der Einbindung der in der Pflegebranche stark vertretenen Kirchen in das Antragsverfahren trägt der Gesetzgeber der großen Bedeutung der Religionsgesellschaften in der Pflegebranche und dem verfassungsrechtlich geschützten kirchlichen Selbstbestimmungsrecht (Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung) angemessene Rechnung. Die Vorschrift betrifft nur das Antragsverfahren, so dass die Wirksamkeit des betreffenden Tarifvertrages nicht von der Erfüllung der in § 7a geregelten (Verfahrens-)Voraussetzungen abhängt. Tarifvertragsparteien, die keine Antragstellung beabsichtigen, müssen die Voraussetzungen nicht beachten.

Zugunsten von Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts im Bereich von Religionsgesellschaften Arbeitsbedingungen für kirchliche Arbeitgeber in der Pflegebranche festlegen, werden ein Anhörungs- und ein Zustimmungsrecht eingeführt. Die Kommissionen sollen zum einen Gelegenheit erhalten, sich bereits im Vorfeld zu ihren Regelungsvorstellungen und zu den Auswirkungen des voraussichtlichen Tarifinhaltes auf die kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen zu äußern. Zum anderen soll eine Erstreckung der tarifbasierten Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Absatz 1a von ihrer Zustimmung abhängen.

Die Wahrnehmung dieser Rechte setzt voraus, dass die Religionsgesellschaften und die in ihren Bereichen gebildeten Kommissionen Kenntnis von der Aufnahme von Tarifverhandlungen erlangen. Daher bestimmt Satz 1, dass das BMAS in geeigneter Form, wie etwa durch Veröffentlichung im Bundesanzeiger, bekannt macht, dass Tarifverhandlungen in der Pflegebranche aufgenommen worden sind, wenn ihm dies die Tarifvertragsparteien gemeinsam mitgeteilt haben. Die Tarifvertragsparteien sind in der Wahl des Zeitpunkts der Mitteilung grundsätzlich frei; insbesondere muss die Mitteilung nicht bereits unmittelbar nach der Aufnahme der Verhandlungen gemacht werden.

Das BMAS gibt lediglich den Umstand, dass Verhandlungen geführt werden, bekannt. Der bisherige Inhalt der Verhandlungen oder ein voraussichtlicher Tarifinhalt sind dagegen nicht bekannt zu machen.

Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung bestimmt Satz 2, dass Religionsgesellschaften, in deren Bereichen zwei oder mehrere Kommissionen Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche festlegen, jeweils nur eine in ihrem Bereich gebildete Kommission benennen können, die zu dem voraussichtlichen Inhalt des Tarifvertrages angehört wird. In der Benennung der Kommission ist die jeweilige Religionsgesellschaft frei. Die Kommissionen sind gegenüber dem BMAS innerhalb von drei Wochen ab der Bekanntgabe zu benennen. Das BMAS unterrichtet die Tarifvertragsparteien nach Fristablauf über die benannten Kommissionen.

Benennt eine Religionsgesellschaft, in deren Bereich mindestens eine Kommission gebildet ist, dem BMAS nicht innerhalb von drei Wochen ab der Bekanntgabe die anzuhörende

Kommission, muss keine Kommission aus dem Bereich dieser Religionsgesellschaft angehört werden. Gleiches gilt, wenn die von einer Religionsgesellschaft benannte Kommission auf die Anhörung verzichtet oder nicht innerhalb einer von den Tarifvertragsparteien bestimmten angemessenen Frist zu dem ihr zur Kenntnis gebrachten voraussichtlichen Tarifinhalt Stellung nimmt.

Die konkrete Gestaltung des Anhörungsverfahrens ist Aufgabe der Tarifvertragsparteien. Wenn es ihnen sinnvoll erscheint, können die Tarifvertragsparteien Kommissionen mündlich anhören. Auch die Kommissionen können verlangen, dass ihre Anhörung mündlich erfolgt (Satz 3).

Die Wirksamkeit eines Antrages nach Absatz 1 setzt die Zustimmung von mindestens zwei nach Satz 2 benannten Kommissionen voraus (Satz 4). Die Kommissionen, die dem Antrag zustimmen, müssen in den Bereichen von Religionsgesellschaften gebildet sein, in deren Bereichen insgesamt mindestens zwei Drittel aller in der Pflegebranche im Bereich von Religionsgesellschaften beschäftigten Arbeitnehmer beschäftigt werden (Satz 5).

Zustimmungsberechtigt sind alle Kommissionen, die von Religionsgesellschaften nach Satz 2 benannt wurden. Die Durchführung einer Anhörung durch die Tarifvertragsparteien ist für die Zustimmungsberechtigung unbeachtlich. So kann etwa eine Kommission, die auf die Anhörung verzichtet hat, dennoch dem Antrag zustimmen.

Durch das Mehrheitserfordernis wird eine angemessene Repräsentation der Religionsgesellschaften, in deren Bereichen Kommissionen im Sinne des Satzes 2 gebildet sind, sichergestellt. Zugleich wird eine unverhältnismäßige Erschwerung der Antragstellung durch die Tarifvertragsparteien, die der effektiven Verfolgung der oben genannten Gesetzesziele zuwiderliefe, vermieden. Maßgeblich ist für die Berechnung des erforderlichen Quorums nicht die Zahl der Arbeitnehmer, für die die jeweils benannten Kommissionen Arbeitsbedingungen festlegen, sondern die Zahl sämtlicher Arbeitnehmer, die in der Pflegebranche in den Bereichen derjenigen Religionsgesellschaften beschäftigt werden, in deren Bereichen die dem Antrag zustimmenden Kommissionen gebildet sind.

Das BMAS prüft, ob die Religionsgesellschaften, aus deren Bereichen Kommissionen zugestimmt haben, zusammengenommen mindestens zwei Drittel der im Bereich aller Religionsgesellschaften in der Pflegebranche beschäftigten Arbeitnehmer repräsentieren. Hierzu kann z.B. auf Daten aus der Pflegestatistik zurückgegriffen werden.

Die Zustimmung muss schriftlich erfolgen. Sinnvollerweise fügen die Tarifvertragsparteien dem Antrag nach Absatz 1 die Zustimmungserklärungen bei.

Mit der Zustimmung werden etwaige Mängel im Zusammenhang mit der Anhörung der betreffenden Kommission geheilt (Satz 6). Das Anhörungserfordernis dient dem Schutz des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgesellschaften, die in dem Verfahren von den Kommissionen vertreten werden. Stimmt die im Bereich einer Religionsgesellschaft gebildete Kommission nach erfolgter Anhörung zu, besteht kein Grund, der Religionsgesellschaft nachträglich die Geltendmachung von Mängeln dieses Anhörungsverfahrens zu gestatten. So hätte es der Kommission freigestanden, rechtzeitig auf Änderungen des Anhörungsverfahrens hinzuwirken.

Zu Buchstabe c

Da der Verordnungsgeber, wie in Absatz 1 Satz 3 vorgesehen, die in § 11 Absatz 2 genannten Gesetzesziele bei der Entscheidung über den Erlass der Rechtsverordnung zu berücksichtigen hat, muss sich auch die Gelegenheit zur Stellungnahme für die zu beteiligten Stellen insbesondere auf diese Gesetzesziele beziehen.

Zu Nummer 2

Mit der Änderung des § 10 Satz 3 wird der zum 1. Januar 2017 geänderten Definition des Begriffs der Pflegebedürftigkeit nach § 14 des Elften Buches Sozialgesetzbuch Rechnung getragen.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Redaktionelle Anpassung.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 4

Zu § 12 Absatz 1:

Die Kommission, die zu Empfehlungen über Mindestarbeitsbedingungen im Sinne von § 5 Satz 1 Nummer 1 oder 2 berufen ist, hat sich in der Praxis grundsätzlich bewährt. Aufgrund ihrer gewachsenen Bedeutung für die Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche wird die Kommission zu einem ständigen Gremium.

Zu § 12 Absatz 2:

Die Kommission wird grundsätzlich für die Dauer von fünf Jahren berufen (Satz 1). Die Berufung erfolgt durch die Benennung ihrer Mitglieder.

Die bislang vorgesehene Auflösung der Kommission mit deren Beschlussfassung über Empfehlungen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen im Sinne von § 5 Satz 1 Nummer 1 und 2 entfällt.

Unter Berücksichtigung der Dauer, die auf die Errichtung und die Tätigkeit der bislang errichteten drei Kommissionen sowie auf das sich jeweils anschließende Verordnungsverfahren nach § 11 Absatz 1 entfiel, und der unter § 12a Absatz 2 Satz 2 vorgesehenen Geltungsdauer der Empfehlungen könnte die Kommission innerhalb von fünf Jahren in derselben Zusammensetzung zumindest zwei Empfehlungen beschließen. Die Kommission müsste somit nicht mehr vor jedem Beschluss über Empfehlungen nach § 12a Absatz 2 neu berufen werden und könnte nach § 12a Absatz 1 auf Antrag einer vorschlagsberechtigten Stelle unverzüglich Beratungen beginnen. Die Handlungsfähigkeit der Kommission wird dadurch gestärkt. Zugleich wurde die Amtszeit so überschaubar bemessen, dass auf grundlegende Änderungen tatsächlicher Umstände in der Branche, die für die Bewertung von Vorschlägen im Sinne von Absatz 4 maßgeblich sind, im Rahmen der darauffolgenden Berufung in angemessener Zeit reagiert werden kann.

Um Verzögerungen bei Beschlüssen über Empfehlungen nach § 12a Absatz 2 durch die Berufung einer neuen Kommission zu vermeiden, ermächtigt Satz 2 das BMAS, die grundsätzlich fünfjährige Dauer, für die die Kommission berufen wird, zu verlängern, wenn die entsprechenden Beratungen vor Ablauf von fünf Jahren bereits begonnen haben. In diesem Fall erfolgt die neue Berufung unverzüglich (§ 121 BGB) nach der Beschlussfassung über die Empfehlungen, spätestens jedoch drei Monate nach Ablauf der fünfjährigen Dauer der Berufung (Satz 3). Mit dieser Höchstfrist wird eine zeitnahe neue Berufung der Kommission sichergestellt. Die Entscheidung über eine Verlängerung der Berufungsdauer ist in das Ermessen des BMAS gestellt. Das BMAS kann insbesondere berücksichtigen, ob nach seiner freien Überzeugung aufgrund des bisherigen Verlaufs der Beratungen mit einer zeitnahen Beschlussfassung über Empfehlungen nach § 5 Satz 1 Nummer 1 oder 2 zu rechnen ist.

Zu § 12 Absatz 3:

Die Kommission besteht weiterhin aus acht Mitgliedern. Dies sind die ordentlichen Mitglieder oder, sofern ein Vertretungsfall vorliegt, deren jeweilige Stellvertreter.

Klargestellt wird, dass die Mitglieder ihre Tätigkeit in der Kommission ehrenamtlich und weisungsfrei wahrnehmen.

Zu § 12 Absatz 4:

Das BMAS benennt insgesamt acht ordentliche Mitglieder und acht Stellvertreter. Bei der Benennung berücksichtigt das BMAS Vorschläge, die den Anforderungen des § 12 entsprechen.

Tarifvertragsparteien in der Pflegebranche und Vertreter aus dem Bereich der Religionsgesellschaften können jeweils vier ordentliche Mitglieder und vier Stellvertreter vorschlagen, wobei jeweils zwei ordentliche Mitglieder und zwei Stellvertreter auf die Arbeitgeber beziehungsweise Dienstgeber und auf die Arbeitnehmer beziehungsweise Dienstnehmer entfallen (paritätische Zusammensetzung).

Klargestellt wird, dass vorschlagsberechtigte Stellen, die Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerinteressen im Bereich nicht kirchlicher Träger repräsentieren, Tarifvertragsparteien im Sinne von § 2 TVG sein müssen. Vorschlagsberechtigt sind nur die in der Pflegebranche tarifzuständigen und tariffähigen Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften sowie die jeweiligen Spitzenorganisationen, soweit sie nach § 2 Absatz 3 TVG Tarifvertragsparteien sein können. Der Ausschluss bloßer Interessengemeinschaften trägt der tarifvertragsersetzenden Funktion der Kommissionsbeschlüsse Rechnung.

Mit Religionsgesellschaften sind nur die Religionsgesellschaften im Sinne des Artikels 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung gemeint.

Soweit die Zahl der Vorschläge die Zahl der auf die jeweilige der unter Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis Nummer 2 Buchstabe b genannten Gruppen vorschlagsberechtigter Stellen entfallenden Sitze unterschreitet, wählt das BMAS die Mitglieder nach pflichtgemäßem Ermessen aus, wobei eine paritätische Zusammensetzung der Kommission gewährleistet sein muss.

Grundsätzlich können vorschlagsberechtigte Stellen unabhängig voneinander Vorschläge abgeben; ein Einigungszwang besteht nicht. Vorschlagsberechtigte Stellen, die derselben der in Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis Nummer 2 Buchstabe b genannten Gruppen angehören, können allerdings auch gemeinsame Vorschläge abgeben. In diesem Fall müssen alle vorschlagenden Stellen denselben Vorschlag innerhalb der für die Abgabe von Vorschlägen bestimmten Frist (Absatz 5 Satz 1) gegenüber dem BMAS – nicht notwendigerweise in demselben Dokument – als gemeinsamen Vorschlag abgeben. Dabei sind sämtliche vorschlagenden Stellen konkret zu bezeichnen. Satz 3 erfasst somit nicht den Fall einer (gegebenenfalls nachträglichen) Unterstützung des Vorschlags einer anderen Stelle; der Umstand der Unterstützung ist dann für den Vorschlag nicht berücksichtigungsfähig.

Zu § 12 Absatz 5:

Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung bestimmt das BMAS für die Abgabe von Vorschlägen eine angemessene Frist (Satz 1). Da deren konkrete Länge in sein Ermessen gestellt ist, kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Frist auch verlängern, wenn und soweit sich dadurch nach seiner freien Überzeugung die Berufung der Kommission nicht erheblich verzögert.

Das BMAS kann sämtliche Informationen, die nach seiner freien Überzeugung für die Prüfung der jeweiligen Vorschläge erforderlich sind, bei der jeweiligen Stelle anfordern (Satz

3); dies gilt auch für Informationen über die Vorschlagsberechtigung. Das Verlangen, Informationen glaubhaft zu machen, setzt konkrete Zweifel an deren Richtigkeit nicht voraus. Hinsichtlich einer etwaigen Fristverlängerung wird auf die Begründung zu Satz 1 verwiesen.

Nach Fristablauf zugehende Vorschläge oder mitgeteilte oder glaubhaft gemachte Umstände werden nicht berücksichtigt (Sätze 2 und 4).

Zu § 12 Absatz 6:

Überschreitet die Zahl der Vorschläge die Zahl der Sitze, die auf die entsprechende Gruppe nach Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis Nummer 2 Buchstabe b entfallen, wählt das BMAS die ordentlichen Mitglieder und deren Stellvertreter nach pflichtgemäßem Ermessen aus (Satz 1). Das BMAS ist nicht gehalten, auf eine Verständigung zwischen den Stellen hinzuwirken, um eine Auswahlentscheidung zu vermeiden. Dies gilt auch für Vorschläge aus dem Bereich der Religionsgesellschaften.

Hinsichtlich der Besetzung der auf die Gewerkschaften und die Arbeitgebervereinigungen bzw. die jeweiligen Zusammenschlüsse entfallenden Sitze gelten die in Satz 2 Nummer 1 und 2 genannten ermessenslenkenden Kriterien. Dies sind die bei Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen beziehungsweise den jeweiligen Zusammenschlüssen unterschiedlich definierte Repräsentativität und – im Falle der Arbeitgebervereinigungen beziehungsweise der arbeitgeberseitigen Zusammenschlüsse – das für die Pflegebranche prägende arbeitgeberbezogene Kriterium der Trägervielfalt (vergleiche § 11 Absatz 2 Satz 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XI), das gleichrangig zu berücksichtigen ist.

Im Falle mehrerer Vorschläge von in der Pflegebranche tarifzuständigen und tariffähigen Gewerkschaften oder Zusammenschlüssen von Gewerkschaften beurteilt sich die Repräsentativität danach, wie viele in der Pflegebranche (§ 10 AEntG) beschäftigte Arbeitnehmer Mitglieder der jeweiligen Gewerkschaft oder – im Falle des Vorschlags eines Zusammenschlusses – dieses Zusammenschlusses und dessen Mitgliedergewerkschaften sind (Satz 3). Dabei wird in Einklang mit der herrschenden Meinung (vergleiche Erfurter Kommentar/Franzen, § 2 TVG Rn. 27 m.w.N.) unterstellt, dass Spitzenorganisationen auch Arbeitnehmer als Mitglieder zulassen können.

Im Falle mehrerer Vorschläge von in der Pflegebranche tarifzuständigen und tariffähigen Vereinigungen von Arbeitgebern oder arbeitgeberseitigen Zusammenschlüssen beurteilt sich die Repräsentativität

a) im Falle von Vereinigungen von Arbeitgebern (Satz 4): Nach der Zahl der in der Pflegebranche beschäftigten Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber Mitglieder der jeweiligen Vereinigung sind und nach der Art ihrer Mitgliedschaft tarifgebunden sein können. Dem tarifvertreterersetzenden Charakter der Kommissionslösung entsprechend, bleiben Arbeitgeber mit einer sog. Mitgliedschaft ohne Tarifbindung somit außer Betracht.

b) im Falle von Zusammenschlüssen von Vereinigungen von Arbeitgebern (Satz 5): Nach der Zahl der in der Pflegebranche beschäftigten Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber Mitglieder des jeweiligen Zusammenschlusses oder der diesem Zusammenschluss angehörenden Vereinigungen von Arbeitgebern sind und nach der Art ihrer Mitgliedschaft und, ggf., der Mitgliedschaft der jeweiligen Vereinigung von Arbeitgebern tarifgebunden sein können. Insofern wird unterstellt, dass Spitzenorganisationen auch Arbeitgeber als Mitglieder zulassen können (vgl. BAG 06.05.2003 – 1 AZR 241/02 Rn. 17, zitiert nach juris). Hinsichtlich der Nichtberücksichtigung von Arbeitgebern oder Vereinigungen von Arbeitgebern mit einer sog. Mitgliedschaft ohne Tarifbindung gilt das unter Buchstabe a Gesagte entsprechend.

Im Interesse einer möglichst breiten Abbildung der Arbeitsverhältnisse in der Pflegebranche wird bei gemeinsamen Vorschlägen im Sinne von Absatz 4 Satz 3 auf die Repräsentativität des Vorschlags abgestellt, indem die Zahlen, die auf die gemeinsam vorschlagenden Stellen entfallen, addiert werden.

Doppelzählungen sind zu vermeiden. Arbeitsverhältnisse, die zugunsten einer Spitzenorganisation berücksichtigt werden, werden daher nicht zugleich zugunsten ihrer Mitgliedsverbände berücksichtigt.

§ 12 Absatz 7:

Satz 1 regelt die Rechtsfolge des Ausscheidens eines ordentlichen Mitglieds oder dessen Stellvertreters im Laufe der fünfjährigen Amtszeit, ohne bestimmte Gründe für das Ausscheiden zu nennen; insoweit wird auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes verwiesen. Praxisrelevantester Fall dürfte das Ausscheiden infolge der Niederlegung des Amtes sein.

Die Nachbenennung von Mitgliedern erfolgt grundsätzlich auf Vorschlag derjenigen Stelle oder, im Falle eines gemeinsamen Vorschlags nach Absatz 4 Satz 3, derjenigen Stellen, die das ausgeschiedene ordentliche Mitglied oder dessen Stellvertreter vorgeschlagen hatten (Satz 2). Dadurch soll die breite Abbildung der Branche gewährleistet bleiben.

Geht jedoch dem BMAS innerhalb angemessener Frist kein neuer Vorschlag zu oder werden Personen vorgeschlagen, die für die Mitgliedschaft in der Kommission ungeeignet sind, bestimmt das BMAS eine geeignete Person nach pflichtgemäßem Ermessen (Satz 3). Gleiches gilt für den Fall, dass sich Stellen, deren gemeinsamem Vorschlag das BMAS gefolgt war, nicht fristwährend auf einen neuen gemeinsamen Vorschlag einigen.

Mit dem Verweis auf Absatz 5 Satz 3 und 4 soll dem BMAS insbesondere die Prüfung der Geeignetheit der vorgeschlagenen Person erleichtert werden (Satz 4).

§ 12 Absatz 8:

Für den Fall, dass einer (Anfechtungs-)Klage gegen die Benennung eines ordentlichen Mitglieds oder eines Stellvertreters nach § 80 Absatz 1 VwGO aufschiebende Wirkung beigegeben werden würde, schließt Absatz 8 die aufschiebende Wirkung der Klage aus.

Zu Nummer 5

§ 12a Absatz 1:

Grundsätzlich kann jede vorschlagsberechtigte Stelle veranlassen, dass die Kommission Beratungen über neue Mindestarbeitsbedingungen nach § 5 Satz 1 Nummer 1 und 2 AEntG aufnimmt (Satz 1).

Für den Fall, dass Tarifvertragsparteien das unter § 7a Absatz 1a vorgesehene Verfahren durchführen, sollen der Beginn von Beratungen über neue Empfehlungen oder die Fortsetzung bereits begonnener Beratungen vorübergehend ausgesetzt werden können. Da das Anhörungs- und das Zustimmungserfordernis der Sicherung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts dienen, sollen die den kirchlichen Bereich repräsentierenden Mitglieder, die unter Berücksichtigung der Vorschläge der Dienstgeber- und der Dienstnehmerseite paritätisch besetzter Kommissionen zu benennen sind, gemeinsam verlangen können, dass Beratungen für die Dauer von vier Monaten unterbleiben. In Anlehnung an das für die Beschlussfassung erforderliche Quorum (Absatz 3) genügt es, dass mindestens drei Viertel der Mitglieder der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2 Buchstabe a und Buchstabe b die Aussetzung verlangen (Satz 2). Das Verlangen ist nicht an eine bestimmte Form gebunden und erfordert nicht das Zusammentreten der Kommission.

Fristbeginn ist aus Gründen der Rechtssicherheit der leicht zu ermittelnde Ablauf der Frist für die Benennung der von den Tarifvertragsparteien anzuhörenden Kommissionen (§ 7a Absatz 1a Satz 2).

§ 12a Absatz 2:

Beschlüsse der Kommission können sich weiterhin auf Mindestentgeltsätze (§ 5 Satz 1 Nummer 1) sowie auf die Dauer des Erholungsurlaubs, das Urlaubsentgelt oder ein zusätzliches Urlaubsgeld (§ 5 Satz 1 Nummer 2) beziehen (Satz 1). Dabei berücksichtigt die Kommission die in den §§ 1 und 11 Absatz 2 genannten Gesetzesziele (Satz 2).

Im Interesse einer Besserstellung insbesondere der Pflegefachkräfte wird für Beschlüsse der Kommission die inhaltliche Vorgabe ergänzt, dass empfohlene Mindestentgeltsätze nach der Art der Tätigkeit oder der Qualifikation der Arbeitnehmer differenzieren sollen (Satz 3). Die Kommission soll somit mindestens zwei verschiedene Mindestentgeltsätze empfehlen. Bereits nach bisherigem Recht kann die Kommission u.a. nach der Art der Tätigkeit oder der Qualifikation der Arbeitnehmer differenzierende Mindestentgeltsätze beschließen, wobei eine Qualifikation grundsätzlich, wie auch bei der Erstreckung von entsprechenden Tarifnormen nach § 7 oder § 7a, durch einschlägige Berufserfahrung erworben worden sein kann (§ 5 Satz 1 Nummer 1 AEntG). Nachdem die bislang errichteten Kommissionen allerdings keine derart differenzierenden Mindestentgeltsätze beschlossen haben, ist die Ergänzung der Vorschrift zur Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs und wirksameren Bekämpfung des Fachkräftemangels geboten.

Die Kommission hat bei künftigen Beschlüssen über Empfehlungen nach § 5 Satz 1 Nummer 1 und 2 in der Regel die vorstehende inhaltliche Vorgabe zu beachten. Nur im Ausnahmefall kann die Kommission von dieser Vorgabe abweichen. Das Vorliegen eines Ausnahmefalls und die Erforderlichkeit der Abweichung müssen nach Satz 6 schriftlich begründet werden. Etwaige Mängel im Zusammenhang mit der Abweichung oder der Begründung werden durch den Erlass der Rechtsverordnung nach § 11 geheilt.

Die Empfehlungen der Kommission sollen sich auf einen angemessen langen Zeitraum erstrecken, um für die Betroffenen hinreichende Planungssicherheit zu schaffen. Ausgehend von der Laufzeit der bisherigen Empfehlungen soll die Mindestdauer daher 24 Monate betragen (Satz 4). Unter Berücksichtigung der üblichen Dauer des anschließenden Ordnungsverfahrens (§ 11) könnte die Kommission während einer Amtszeit mindestens eine weitere Empfehlung beschließen. Beschlüsse, deren Geltungsdauer weniger als 24 Monate beträgt, bleiben zwar wirksam. Allerdings muss die Kommission die kürzere Geltungsdauer nach Satz 6 schriftlich begründen.

Im Übrigen kann die Kommission, wie bereits nach bisherigem Recht, eine den Anforderungen des § 9 Satz 3 entsprechende Ausschlussfrist empfehlen (Satz 5).

Die Kommission wird gebeten, sich zeitnah mit dem im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode (S. 97) formulierten Ziel gleicher Mindestentgeltsätze in den alten und neuen Bundesländern zu befassen.

§ 12a Absatz 3:

Im Interesse einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommission setzt deren Beschlussfähigkeit nicht mehr die Anwesenheit sämtlicher Mitglieder voraus. Die Regelung über die Beschlussfähigkeit wird entsprechend der bereits nach bisherigem Recht geltenden Regelung über die Beschlussfassung angepasst. Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung setzen somit voraus, dass 75 Prozent der Mitglieder

1. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 a und 1 b,
2. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2 a und 2 b,
3. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 a und 2 a sowie
4. der Gruppen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 b und 2 b

anwesend sind und zustimmen. Dabei können ordentliche Mitglieder durch ihre jeweiligen Stellvertreter vertreten werden.

§ 12a Absatz 4:

Die Sitzungen werden weiterhin von einem oder einer nicht stimmberechtigten Beauftragten des BMAS geleitet (Satz 1). Die Benennung des oder der Beauftragten richtet sich nicht nach den Regeln über die Benennung von Mitgliedern und muss mit der Berufung der Kommission nicht zeitlich zusammenfallen. Das BMAS kann den Beauftragten oder die Beauftragte jederzeit und ohne Angabe von Gründen durch einen neuen Beauftragten ersetzen.

Der nichtöffentliche Charakter der Sitzungen (Satz 2) sowie der vertrauliche Inhalt der Beratungen (Satz 3) bleiben unverändert.

Nicht stimmberechtigte Vertreter des BMAS und des Bundesministeriums für Gesundheit werden von der Kommission regelmäßig zu den Sitzungen hinzugezogen (Satz 4). Die Kommission regelt in ihrer Geschäftsordnung Näheres, insbesondere Voraussetzungen und Verfahren, soweit Vertreter der Bundesministerien abweichend von dem gesetzlichen Regelfall nicht teilnehmen sollen (Satz 4). Nehmen Vertreter der Bundesministerien teil, haben auch sie die Vertraulichkeit nach Satz 3 zu wahren.

Zu Nummer 6

Satz 1 regelt den Fall, dass in der Pflegebranche für denselben Zeitraum Rechtsverordnungen nach § 7a und § 11 bestehen, deren Geltungsbereiche sich zumindest teilweise überschneiden. In diesem Fall gehen die Regelungen der nach § 7a erlassenen Rechtsverordnung den Regelungen der nach § 11 erlassenen Rechtsverordnung vor. Der Anwendungsvorrang der Rechtsverordnung nach § 7a setzt voraus, dass deren Geltungsbereich eröffnet ist. Ausdrücklich geregelte Ausnahmen vom persönlichen Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach § 7a führen somit nicht zu einer Verdrängung der Regelungen einer Rechtsverordnung nach § 11. Der Anwendungsvorrang ist umfassend und erfordert keinen sachlichen Zusammenhang der vorrangigen und der verdrängten Regelungen.

Satz 1 hindert das BMAS bei seiner Entscheidung über den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 7a oder § 11 nicht daran zu berücksichtigen, ob bereits eine Rechtsverordnung in der Pflegebranche gilt. Das BMAS kann diese Rechtsverordnung auch aufheben, bevor es die neue Rechtsverordnung erlässt oder die neue Rechtsverordnung in Kraft tritt.

Satz 2 entspricht, unbeschadet des Satzes 1, inhaltlich dem bisherigen § 13.

Zu Nummer 7

§ 25 enthält zukünftig eine Übergangsregelung. Danach finden auf eine vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes berufene Kommission die geänderten Regelungen grundsätzlich keine Anwendung. Sofern Mitglieder dieser Kommission nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ausscheiden, gilt jedoch bereits § 12 Absatz 7 und 8.

Für die Berufung dieser bereits berufenen Kommission gilt weiterhin § 12 Absatz 1 und 2 in der bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltenden Fassung. Die Beratungen und die Beschlussfassung richten sich weiterhin nach § 12 Absatz 3 bis 5 in der bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltenden Fassung.

Da eine vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes berufene Kommission nicht als ständiges Gremium berufen wird, hat deren Beschlussfassung über Empfehlungen im Sinne von § 5 Satz 1 Nummer 1 oder 2 ihre Auflösung zur Folge; § 12 Absatz 6 findet in der bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltenden Fassung Anwendung. Erst nach der Auflösung beruft das BMAS eine ständige Kommission.

Der geänderte Pflegebedürftigkeitsbegriff (§ 10 Satz 3) findet bereits mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes Anwendung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.