

Referentenentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über Verbesserungen bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche

(Pflegearbeitsbedingungenverbesserungsgesetz)

A. Problem und Ziel

Die Sicherstellung einer menschengerechten Pflege bleibt eine zentrale Herausforderung des deutschen Sozialstaats. 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.

In den letzten Jahren gelang es, durch die Festlegung branchenbezogener Mindestentgelte zu einer besseren Entlohnung in der Pflegebranche beizutragen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales machte hierzu die Beschlüsse der jeweils auf Antrag errichteten Kommissionen, die nach Maßgabe des § 12 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) über Empfehlungen bestimmter Mindestarbeitsbedingungen in der Pflegebranche zu entscheiden hatten, gemäß § 11 Absatz 1 AEntG zum Gegenstand von Rechtsverordnungen (Kommissionslösung). Die Kommissionslösung, die auch der großen Bedeutung der Kirchen und deren verfassungsrechtlich geschützten Verfahren zur Festlegung von Arbeitsbedingungen Rechnung trägt, hat sich in der Praxis bewährt. Die in dem Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode vorgesehene weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche erfordert auch eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommission.

B. Lösung

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

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales benennt die Mitglieder der Kommission nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung von Vorschlägen vorschlagsberechtigter Stellen. Klargestellt wird, dass neben der Dienstgeber- bzw. 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, wobei auch gemeinsame Vorschläge vorschlagsberechtigter Stellen, die derselben der in der Kommission vertretenen Gruppen angehören, zulässig sind. Überschreitet die Zahl der Vorschläge die Zahl der auf die jeweilige Gruppe entfallenden Sitze in der Kommission, wählt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 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 bzw. deren Spitzenorganisationen zu benennen sind, konkretisiert. Zu berücksichtigen sind die (quantitative) Re-

präsentativität der jeweiligen Verbände sowie, im Falle der Vorschläge von Arbeitgebervereinigungen bzw. deren Spitzenorganisationen, der arbeitgeberbezogene Grundsatz der Trägervielfalt.

Das Zustandekommen von Beschlüssen über Empfehlungen, wird durch geänderte Regelungen über die Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung erleichtert: Zum einen erfordert die Beschlussfähigkeit der Kommission nur noch die Anwesenheit von sechs Mitgliedern. Zum anderen setzt das Zustandekommen eines Beschlusses nur noch eine Mehrheit von sechs Mitgliedern voraus.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand wird sich insgesamt erhöhen. Durch die Errichtung der Kommission als ständiges Gremium mit einer grundsätzlich fünfjährigen Amtszeit dürfte sich zwar der im Zusammenhang mit der Errichtung entstehende Erfüllungsaufwand tendenziell verringern, da die bisherigen drei Kommissionen in kürzeren Intervallen errichtet werden mussten. Der für die Unterstützung des Beauftragten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entstehende Erfüllungsaufwand wird jedoch steigen, da der Beauftragte ständig und nicht nur bis zur Auflösung der jeweiligen Kommission bei Bedarf unterstützt werden muss. Insgesamt beträgt der zusätzliche Personalbedarf, der auf die beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelte ständige Geschäftsstelle entfällt, voraussichtlich eine Planstelle in der Wertigkeit des höheren Dienstes (A13h). Dieser Mehraufwand ist im Rahmen der geltenden Haushaltsansätze zu tragen.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über Verbesserungen bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche

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. § 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 Absatz 4“ wird durch die Angabe „§ 12a Absatz 2“ ersetzt.
2. § 12 wird wie folgt gefasst:

„§ 12

Errichtung der Kommission

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

(2) Die Kommission wird alle fünf Jahre neu berufen. Wird die Kommission nach bereits begonnenen Beratungen vor Ablauf von fünf Jahren nach einer Berufung voraussichtlich nicht mehr über Empfehlungen nach § 12a Absatz 2 beschließen, kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt neu berufen; die Berufung erfolgt in diesem Fall unverzüglich nach der Beschlussfassung. Auf Antrag von mindestens vier Mitgliedern kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Kommission vor Ablauf von fünf Jahren neu berufen.

(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 je vier geeignete Personen als ordentliche Mitglieder sowie je vier geeignete Personen als deren Stellvertreter unter Berücksichtigung von Vorschlägen

1. von 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,

- 2. aus dem Bereich der Religionsgesellschaften, wobei

- a) die Dienstnehmerseite sowie
- b) die Dienstgeberseite

von paritätisch besetzten Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber in der Pflegebranche festlegen, jeweils für zwei ordentliche Mitglieder und zwei Stellvertreter vorschlagsberechtigt sind.

Vorschlagsberechtigte Stellen, die derselben der in Satz 1 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 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 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 der in Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a) bis Nummer 2 Buchstabe b) genannten Gruppen vorschlagsberechtigter Stellen 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, die 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 beurteilt,
- 2. im Falle mehrerer Vorschläge von in der Pflegebranche tarifzuständigen Vereinigungen von Arbeitgebern oder Zusammenschlüssen von Vereinigungen von Arbeitgebern: deren Repräsentativität sowie die Wahrung der Vielfalt von freigemeinnützigen, öffentlichen und privaten Trägern. 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 beurteilt sich nach der Zahl der in der Pflegebranche beschäftigten Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber Mitglieder des Zusammenschlusses oder 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 2 sind die Zahlen der vorschlagsberechtigten Stellen 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 2, vorschlagsberechtigter Stellen gefolgt, erfolgt auch die neue Benennung auf deren Vorschlag. Schlägt die Stelle oder schlagen die Stellen innerhalb einer von dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu bestimmenden Frist keine geeignete Person vor, entscheidet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Benennung. Absatz 5 Satz 2 gilt entsprechend.

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

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

„§ 12a

Empfehlung von Arbeitsbedingungen

(1) Auf Antrag einer vorschlagsberechtigten Stelle im Sinne des Absatzes 4 Satz 1 nimmt die Kommission Beratungen auf.

(2) Die Kommission beschließt unter Berücksichtigung der in den §§ 1 und 11 Absatz 2 genannten Ziele Empfehlungen zur Festsetzung von Arbeitsbedingungen nach § 5 Nummer 1 und 2, die sich auf eine Dauer von mindestens 24 Monaten beziehen sollen. Die Kommission kann eine Ausschlussfrist empfehlen, die den Anforderungen des § 9 Satz 3 entspricht. Empfehlungen sind schriftlich zu begründen.

(3) Die Kommission ist beschlussfähig, wenn mindestens sechs ordentliche Mitglieder anwesend oder durch die jeweiligen Stellvertreter vertreten sind. Ein Beschluss der Kommission kommt zustande, wenn mindestens sechs ordentliche Mitglieder oder, soweit die ordentlichen Mitglieder vertreten werden, die jeweiligen Stellvertreter zustimmen.

(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 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.“

4. Nach § 25 wird folgender § 26 eingefügt:

„§ 26

Übergangsregelung

Auf eine vor dem Inkrafttreten des Gesetzes über Verbesserungen bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche [...] errichtete Kommission sind § 12 Absatz 1, 2 und 4 bis 6 und § 12a Absatz 1 nicht anwendbar; § 12 Absatz 8 ist nur insoweit anwendbar, als die jeweiligen Mitglieder nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über Verbesserungen bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche [...] nach § 12 Absatz 7 benannt werden. Auf die Errichtung dieser Kommission

sind § 12 Absatz 1 und 2 in der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über Verbesserungen bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche [...] geltenden Fassung anwendbar. Auf ihre Auflösung ist § 12 Absatz 6 in der bis dahin geltenden Fassung mit der Maßgabe anwendbar, dass Empfehlungen nach § 12a Absatz 2 zur Auflösung der Kommission führen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die demographische Entwicklung und der medizinische Fortschritt werden den Bedarf an Pflegepersonal nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit weiter steigen lassen. Bei Altenpflegekräften herrschte bereits im Jahr 2018 ein bundesweiter Fachkräftemangel; eine punktuelle Mangelsituation wurde darüber hinaus bei Krankenpflegefachkräften festgestellt (vgl. Blickpunkt Arbeitsmarkt, Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich, Mai 2018). Um eine menschengerechte Pflege für alle Pflegebedürftigen sicherzustellen, müssen mehr Menschen für den Pflegeberuf gewonnen werden, insbesondere durch eine spürbare Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Pflegekräften. Da die deutliche Mehrzahl der Pflegekräfte (ca. 82 %) nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit weiblich ist, 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 stärkt hierzu die Handlungsfähigkeit der Kommission, die nach §§ 10 ff. AEntG zu Empfehlungen über Mindestarbeitsbedingungen in der Pflegebranche berufen ist.

Die Kommissionslösung, die auch dem Selbstbestimmungsrecht der in der Pflegebranche stark vertretenen Kirchen und deren Verfahren zur Festlegung von Arbeitsbedingungen Rechnung trägt, hat sich in der Praxis grundsätzlich bewährt. Allerdings bedarf es, um die Arbeitsfähigkeit der Kommission zu optimieren, einiger verfahrensrechtlicher Veränderungen. Die Kommission wird deshalb als ständiges Gremium errichtet. Damit soll zugleich die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche und Angleichung der Mindestentgeltsätze in den alten und neuen Bundesländern (auf dem Niveau der alten Bundesländer) erleichtert werden.

Im Hinblick auf das zuletzt gestiegene Streitpotential bei der Benennung der Kommissionsmitglieder wird das Besetzungsverfahren noch rechtssicherer gestaltet. Erhebliche Verzögerungen bei der Berufung der Kommission und dem Beginn ihrer Beratungen sollen dadurch möglichst vermieden werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Kommission wird zu einem ständigen Gremium. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beruft die Kommission grundsätzlich für die Dauer von jeweils fünf Jahren. Ausgehend von der bisherigen Dauer ihrer Beratungen könnte die Kommission somit in derselben Zusammensetzung zwei oder mehrere Empfehlungen beschließen, die sodann zum Gegenstand von Rechtsverordnungen gemacht werden könnten. Die Kommission müsste nicht mehr vor jedem Beschluss über Empfehlungen im Sinne von § 12a Absatz 2 AEntG neu errichtet werden und könnte nach § 12a Absatz 1 AEntG auf Antrag einer vorschlagsberechtigten Stelle unverzüglich Beratungen aufnehmen.

Das Verfahren zur Benennung der Kommissionsmitglieder wird rechtssicherer gestaltet, und die aufschiebende Wirkung von Klagen gegen die Benennung von Kommissionsmitgliedern wird ausgeschlossen. Klargestellt wird, dass neben der Dienstgeber- und 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, wobei auch gemeinsame Vorschläge vorschlagsberechtigter Stellen, die derselben der in der Kommission vertretenen Gruppen angehören, zulässig sind.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales benennt die Mitglieder nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Vorschläge, die den Anforderungen des § 12 AEntG entsprechen. Überschreitet die Zahl der Vorschläge die Zahl der auf die jeweilige Gruppe entfallenden Sitze in der Kommission, wählt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Mitglieder nach pflichtgemäßem Ermessen aus. Im Interesse größerer Rechtssicherheit werden die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder, die unter Berücksichtigung der Vorschläge von Gewerkschaften und von Arbeitgebervereinigungen bzw. den jeweiligen Spitzenorganisationen benannt werden, konkretisiert. Zu berücksichtigen sind die (quantitative) Repräsentativität der jeweiligen Verbände sowie, im Falle der Vorschläge von Arbeitgebervereinigungen bzw. arbeitgeberseitigen Spitzenorganisationen, der Grundsatz der Trägervielfalt.

Das Zustandekommen von Beschlüssen über Empfehlungen wird durch geänderte Regelungen über die Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung erleichtert: Zum einen erfordert die Beschlussfähigkeit der Kommission nur noch die Anwesenheit von sechs Mitgliedern. Zum anderen setzt das Zustandekommen eines Beschlusses nur noch eine Mehrheit von sechs Mitgliedern voraus. Dieses Quorum ist, dem konsensualen Charakter der Kommission entsprechend, so bemessen, dass weiterhin Vertreter sowohl der Arbeitgeber bzw. Dienstgeber, als auch der Arbeitnehmer bzw. Dienstnehmer anwesend sein und einem Beschluss zustimmen müssen. Gleiches gilt für die Zustimmung von Vertretern der Tarifvertragsparteien und der paritätischen Kommissionen aus dem Bereich der kirchlichen Arbeitgeber. Das verfassungsrechtlich geschützte kirchliche Selbstbestimmungsrecht (Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung) bleibt somit gewahrt.

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 Bundesministerium für Arbeit und Soziales grundsätzlich auf Vorschlag 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.

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. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

4. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung wird sich insgesamt erhöhen. Durch die Errichtung der Kommission als ständiges Gremium mit einer grundsätzlich fünfjährigen Amtszeit dürfte sich zwar der im Zusammenhang mit der Errichtung entstehende Erfüllungsaufwand tendenziell verringern, da die bisherigen drei Kommissionen in kürzeren Intervallen errichtet werden mussten. Der für die Unterstützung des Beauftragten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entstehende Erfüllungsaufwand wird jedoch steigen, da der Beauftragte ständig und nicht nur bis zur Auflösung der jeweiligen Kommission bei Bedarf unterstützt werden muss. Insgesamt beträgt der zusätzliche Personalbedarf, der auf die beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelte ständige Geschäftsstelle entfällt, voraussichtlich eine Planstelle in der Wertigkeit des höheren Dienstes (A13h). Dieser Mehraufwand ist im Rahmen der geltenden Haushaltsansätze zu tragen.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

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

Es ist nicht auszuschließen, dass eine durch dieses Gesetz erleichterte Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu einer Erhöhung der Pflegevergütung führt. Soweit diese Erhöhung nicht durch die Pflegeversicherung refinanziert wird, könnten die Eigenanteile der Versicherten steigen. Dies könnte zu höheren Kosten für die Hilfe zur Pflege durch die Träger der Sozialhilfe führen.

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 moderaten Änderungen ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Redaktionelle Anpassung.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 2

Zu § 12 Absatz 1:

Die Kommission, die zu Empfehlungen über Mindestarbeitsbedingungen im Sinne von § 5 Nr. 1 und 2 berufen ist, hat sich in der Praxis 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 bislang vorgesehene Auflösung der Kommission mit deren Beschlussfassung über Empfehlungen zur Festsetzung von Arbeitsbedingungen im Sinne von § 5 Nummer 1 und 2 entfällt. Die Mitglieder bleiben, vorbehaltlich eines vorzeitigen Ausscheidens im Sinne von Absatz 7, bis zur Benennung sämtlicher neuer Mitglieder im Rahmen der darauffolgenden Berufung im Amt.

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 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 errichtet 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 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Kommission erst zu einem späteren Zeitpunkt neu zu berufen, wenn die entsprechenden Beratungen vor Ablauf von fünf Jahren bereits begonnen haben. In diesem Fall erfolgt die Berufung unverzüglich (§ 121 BGB) nach der Beschlussfassung über die Empfehlungen. Dabei ist die Entscheidung über eine spätere Berufung in das Ermessen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gestellt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann insbesondere berücksichtigen, ob nach seiner freien Überzeugung aufgrund des bisherigen Verlaufs der Beratungen mit einer zeitnahen Beschlussfassung zu rechnen ist.

Auf Antrag von mindestens vier Mitgliedern kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Kommission auch vor Ablauf von fünf Jahren neu berufen. Eine vorzeitige neue

Berufung kommt u.a. in Betracht, wenn sich nach der freien Überzeugung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aufgrund der bisherigen Tätigkeit der Kommission abzeichnet, dass die Kommission in ihrer konkreten Zusammensetzung bis zu der turnusgemäßen nächsten Berufung voraussichtlich keinen Beschluss über Empfehlungen nach § 12a Absatz 2 mehr fassen wird und zumindest die Möglichkeit besteht, dass sich nach einer vorzeitigen Berufung die Zusammensetzung ändert oder die Beratungen aus einem anderen Grund aussichtsreicher verlaufen. Dabei wird durch das Antragserfordernis sichergestellt, dass auch aus Sicht von mindestens vier Kommissionsmitgliedern, die mindestens zwei Gruppen im Sinne des Absatzes 4 Satz 1 und somit nicht ausschließlich gleichgerichtete Interesse repräsentieren, eine Auflösung angezeigt ist, wobei die Antragstellung im freien Ermessen der Mitglieder liegt.

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 Bundesministerium für Arbeit und Soziales benennt insgesamt acht ordentliche Mitglieder und acht Stellvertreter. Bei der Benennung berücksichtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 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 bzw. Dienstgeber und auf die Arbeitnehmer bzw. Dienstnehmer entfallen (paritätische Zusammensetzung).

Klargestellt wird, dass vorschlagsberechtigte Stellen, die Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerinteressen im Bereich nicht kirchlicher Träger repräsentieren, Tarifvertragsparteien im Sinne von § 2 Tarifvertragsgesetz 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 Tarifvertragsgesetz 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 1 Nummer 1 Buchstabe a) bis Nummer 2 Buchstabe b) genannten Gruppen vorschlagsberechtigter Stellen entfallenden Sitze unterschreitet, wählt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 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 1 Nummer 1 Buchstabe a) bis Nummer 2 Buchstabe b) genannten Gruppen angehören, können allerdings auch gemeinsame Vorschläge abgeben. In diesem Fall muss sich aus dem Vorschlag eindeutig ergeben, dass ihn alle Stellen bereits als eigenen Vorschlag abgeben. Satz 2 erfasst somit nicht den Fall einer (ggf. 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 Bundesministerium für Arbeit und Soziales 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 Errichtung der Kommission nicht erheblich verzögert.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann sämtliche Informationen, die nach seiner freien Überzeugung für die Prüfung der jeweiligen Vorschläge erforderlich sind, bei der jeweiligen Stelle anfordern (Satz 2); 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.

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 Bundesministerium für Arbeit und Soziales die ordentlichen Mitglieder und deren Stellvertreter nach pflichtgemäßem Ermessen aus; das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist nicht gehalten, auf eine Verständigung zwischen den Stellen hinzuwirken, um eine Auswahllentscheidung 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 unter Nummer 1 und 2 genannten ermessenslenkenden Kriterien. Dies sind die bei Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen bzw. den jeweiligen Zusammenschlüssen unterschiedlich definierte Repräsentativität und – im Falle der Arbeitgebervereinigungen bzw. der arbeitgeberseitigen Zusammenschlüsse – das für die Pflegebranche prägende arbeitgeberbezogene Kriterium der Trägervielfalt (vgl. § 11 Absatz 2 Satz 1 SGB XI).

Im Falle mehrerer Vorschläge von in der Pflegebranche tarifzuständigen und tariffähigen Gewerkschaften oder Zusammenschlüssen von Gewerkschaften (Nummer 1) 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. Dabei wird in Einklang mit der herrschenden Meinung (vgl. 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 (Nummer 2) beurteilt sich die Repräsentativität

a) im Falle von Vereinigungen von Arbeitgebern: 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 tarifvertragsersetzenden Charakter der Kommissionslösung entsprechend, bleiben Arbeitgeber mit einer sog. Mitgliedschaft ohne Tarifbindung somit außer Betracht.

b) im Falle von Zusammenschlüssen von Vereinigungen von Arbeitgebern: 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 der Mitgliedschaft der jeweiligen Vereinigung von Arbeitgebern tarifgebunden sein können. Insoweit 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 2 auf die Repräsentativität des Vorschlags abgestellt, indem die Zahlen, die auf die gemeinsam vorschlagenden Stellen entfallen, addiert werden.

Arbeitsverhältnisse, die zugunsten einer Spitzenorganisation berücksichtigt werden, werden 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 2, derjenigen Stellen, die das ausgeschiedene ordentliche Mitglied oder dessen Stellvertreter vorgeschlagen hatten. Dadurch soll die breite Abbildung der Branche gewährleistet bleiben.

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

Mit dem Verweis auf Absatz 5 Satz 2 soll dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales insbesondere die Prüfung der Geeignetheit der vorgeschlagenen Person erleichtert werden.

§ 12 Absatz 8:

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

Zu Nummer 3

§ 12a Absatz 1:

Für den Fall, dass die Kommission nicht bereits über Empfehlungen nach Absatz 2 berät, können vorschlagsberechtigte Stellen im Sinne des § 12 Absatz 4 Satz 1 die Aufnahme von Beratungen verlangen. Das Antragsrecht soll dazu beitragen, dass die Kommission rechtzeitig vor dem Außerkrafttreten einer Rechtsverordnung nach § 11 Absatz 1 über neue Empfehlungen beschließt, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sodann zum Gegenstand einer Rechtsverordnung machen kann.

§ 12a Absatz 2:

Beschlüsse der Kommission können sich auf Mindestentgeltsätze (§ 5 Nummer 1) sowie auf die Dauer des Erholungsurlaubs, das Urlaubsentgelt oder ein zusätzliches Urlaubsgeld (§ 5 Nummer 2) beziehen.

Die Empfehlungen der Kommission müssen sich auf einen angemessenen langen Zeitraum erstrecken, um für die Betroffenen hinreichende Planungssicherheit zu schaffen. Ausgehend von der Laufzeit der bisherigen Empfehlungen soll die Mindestdauer 24 Monate betragen. Unter Berücksichtigung der üblichen Dauer des anschließenden Verordnungsverfahrens (§ 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 3 schriftlich begründen.

§ 12a Absatz 3:

In der Praxis hat sich gezeigt, dass eine angemessene Berücksichtigung der in der Kommission vertretenen Interessen den bislang vorgesehenen qualifizierten Abstimmungsmodus nicht zwingend erfordert. Um die Handlungsfähigkeit der Kommission zu stärken, werden daher die Regelungen über die Beschlussfähigkeit und die Beschlussfassung vereinfacht.

Die Beschlussfähigkeit setzt künftig voraus, dass mindestens sechs ordentliche Mitglieder bei der Abstimmung anwesend oder durch die jeweiligen Stellvertreter vertreten sind. Eine Beschlussfassung erfordert ebenfalls die Zustimmung von mindestens sechs ordentlichen Mitgliedern oder, soweit ein Vertretungsfall vorliegt, von deren Stellvertretern. Das Quorum ist, dem konsensualen Charakter der Kommission entsprechend, so bemessen, dass sowohl Vertreter der Tarifvertragsparteien als auch Vertreter aus dem Bereich der Religionsgesellschaften (Dienstgeber- oder Dienstnehmerseite des „Dritten Weges“) an der Abstimmung teilnehmen und zustimmen müssen, damit ein wirksamer Beschluss zustande kommt. Dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht (Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung) wird somit weiterhin Rechnung getragen.

§ 12a Absatz 4:

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

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

Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Gesundheit werden von der Kommission regelmäßig zu den Sitzungen hinzugezogen (Satz 3). 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 2 zu wahren.

Zu Nummer 4

Auf eine vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes errichtete Kommission finden die geänderten Vorschriften über die Errichtung nach der Übergangsregelung keine Anwendung. Für die Errichtung dieser Kommission gelten weiterhin § 12 Absatz 1 und 2 in der bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes jeweils geltenden Fassung; der Verweis auf die nach § 12 errichtete Kommission in § 11 Absatz 1 ist dementsprechend auszulegen.

Dagegen richten sich die Rechtsstellung der Mitglieder (Absatz 3), die Rechtsfolgen des Ausscheidens von Mitgliedern nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes (Absatz 7 und 8) sowie die Tätigkeit der Kommission (§ 12a Absatz 2 bis 4) nach neuem Recht.

Da eine vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes errichtete Kommission nicht als ständiges Gremium errichtet wird, hat deren Beschlussfassung über Empfehlungen im Sinne von § 12a Absatz 2 weiterhin ihre Auflösung zur Folge; insoweit findet § 12 Absatz 6 in der bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung Anwendung. Erst nach der Auflösung ist eine ständige Kommission zu errichten.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Im Hinblick auf die anstehende Errichtung einer neuen Kommission und die Erarbeitung neuer Empfehlungen zur Festsetzung von Arbeitsbedingungen tritt das Gesetz bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft.