



Ausgabe 3/2019 vom 27. März 2019

Di Fabio: „Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Pflege“

Brüderle: „Es ist Zeit, den politischen Irrweg zu beenden!“

Zusammenfassung der Ergebnisse des verfassungsrechtlichen Gutachtens zum Thema „Erstreckung von Tarifvertragsnormen in der Pflege“ von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

Sprechzettel Rainer Brüderle

Di Fabio: „Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Pflege“

Brüderle: „Es ist Zeit, den politischen Irrweg zu beenden!“



Auf einer Pressekonferenz haben der frühere Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio und der Präsident des bpa Arbeitgeberverbands Rainer Brüderle die Ergebnisse eines Gutachtens von Professor Di Fabio zum Thema „Erstreckung von Tarifvertragsnormen in der Pflege“ vorgestellt. Professor Di Fabio kommt darin zum Schluss, dass es „erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Pflege“ gibt.

Dazu erklärt Professor Udo Di Fabio: „Allgemeinverbindlicherklärungen in der Pflege stoßen auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Das gilt gleichermaßen für die klassische Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 Tarifvertragsgesetz (TVG) wie auch für die Erstreckung eines bundesweiten Tarifvertrages kraft einer Rechtsverordnung nach § 7a Arbeitnehmer-entsendegesetz (AEntG). Eine entsprechende Vorgehensweise stellt eine Verletzung der Art. 9 Abs. 3, 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 sowie 20 Abs. 1 bis 3 GG dar. Beide Instrumente führen dazu, dass ein marktwirtschaftlicher

Wettbewerb in der Pflegebranche de facto ausgeschlossen wird. Alle Wettbewerbsfaktoren sind dann vereinheitlicht (Preise, Qualität und dann auch noch Löhne). Der Eingriff ist aufgrund der bereits stark regulierten Pflegebranche (Pflege- und Sozialgesetze, Pflegequalität, Personalbemessung) besonders gravierend. Da insbesondere Gewerkschaften nur sehr wenige Mitglieder haben und somit eine repräsentative Bindung an einen für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrag in der Pflegebranche nicht besteht und nicht bestehen wird, sind die Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung bzw. die Erstreckung von Tarifverträgen ungeeignet und zur Erreichung sozial- und gesundheitspolitisch erstrebter Ziele verfassungswidrig.“

„Die Ergebnisse von Professor Di Fabio sind klar und eindeutig. Sie sind ein deutliches Signal an die Politik, den Weg der Allgemeinverbindlicherklärung nicht weiter zu beschreiten. Er führt nicht nur rechtlich und politisch, sondern auch wirtschaftlich in eine Sackgasse“, so Rainer Brüderle.

Der bpa Arbeitgeberverband habe in allen Bundesländern Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) mit länderspezifischen Entgelttabellen eingeführt. Damit können bis zu rund 10.000 Einrichtungen und Dienste erreicht werden. Die AVR seien Mindestbedingungen für Löhne und Arbeitsbedingungen und würden zum Beispiel ein Einstiegsgehalt von 2.520 Euro für die Pflegefachkraft in Sachsen-Anhalt oder von 2.950 Euro in Baden-Württemberg empfehlen. Sie bildeten damit unterschiedliche Lebenshaltungskosten und regionale Besonderheiten bei Pflegesätzen oder Regulierungen ab. „Das ist vernünftig und spiegelt die Wirklichkeit vor Ort wider. Damit zeigen wir, dass private Pflegebetreiber ihren Mitarbeitern gute Gehälter und gute Arbeitsbedingungen anbieten und schaffen Transparenz“, machte der bpa Arbeitgeberpräsident deutlich.

Und weiter: „Bemerkenswert ist der Hinweis von Professor Di Fabio auf die Ziele des Arbeitnehmerentsendegesetzes. Das richtet sich explizit gegen einen Verdrängungswettbewerb durch sinkende Löhne. In der Altenpflege findet der Verdrängungswettbewerb aber gerade andersherum statt. Die Löhne steigen weit überdurchschnittlich und wer da als Unternehmen nicht mithalten kann, der findet keine Fachkräfte und wird heute oder morgen vom Markt verdrängt. Für die steigenden Löhne sorgt übrigens der Markt. Deshalb sollte sich die Politik lieber auf zwei viel dringendere Probleme in der Altenpflege konzentrieren: Wie sichern wir die flächendeckende Versorgung der Pflegebedürftigen und woher gewinnen wir das notwendige zusätzliche Personal?“

„Erstreckung von Tarifvertragsnormen in der Pflege“

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio



Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., kommt zu dem Ergebnis, dass Allgemeinverbindlicherklärungen in der Pflege auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Das gilt gleichermaßen für die klassische Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 Tarifvertragsgesetz (TVG) wie auch für die Erstreckung eines bundes-weiten Tarifvertrages kraft einer Rechtsverordnung nach § 7a Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG).

Eine entsprechende Vorgehensweise stellt eine Verletzung der Art. 9 Abs.3 (negative Koalitionsfreiheit), 12 Abs. 1 (Arbeitsvertragsfreiheit), 2 Abs. 1 (Allgemeine Handlungsfreiheit) sowie 20 Abs. 1 bis 3 (Rechtsstaats- und Demokratieprinzip) Grundgesetz (GG) dar.

Beide Instrumente würden dazu führen, dass ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb in der Pflegebranche de facto ausgeschlossen wird. Alle Wettbewerbsfaktoren wären dann annähernd vereinheitlicht (Preise, Qualität und dann auch noch die Löhne) Der Eingriff sei aufgrund der bereits stark regulierten Pflegebranche (Pflege- und Sozialgesetze, Pflegequalität, Personalbemessung) besonders gravierend.

Aufgrund der Tatsache, dass eine repräsentative Bindung an einen für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrag in der Pflegebranche nicht besteht und nicht bestehen wird, sind die Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung bzw. die Erstreckung von Tarifverträgen ungeeignet und zur Erreichung sozial- und gesundheitspolitisch erstrebter Ziele verfassungswidrig.

Des Weiteren sei es mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG unvereinbar, wenn Tarifvertragsnormen, die nur einen geringen Verbreitungsgrad gefunden hätten, auf eine womöglich ablehnende Mehrheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erstreckt würden.

Einer Erstreckung tarifvertraglicher Normen kraft Rechtsverordnung gemäß § 7a AEntG stehe entgegen, dass ein Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten in der Pflegebranche nicht besteht. Die Erforderlichkeit dieses Instruments sei unter anderen auf den stetig ansteigenden Pflegemindestlohn und die dritte Pflegearbeitsbedingungenverordnung, welche zwingende Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche reglementiert, zu verneinen. Zudem stellt Herr Prof. Dr. Dr. Di Fabio fest, dass ein Rückgriff auf § 7a AEntG in der Pflegebranche wegen speziellerer Normen in §§ 10 ff. AEntG verwehrt ist, weil damit ein eigenes Verfahren zur Regelung der Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche geschaffen wurde.

Das Gutachten beleuchtet ebenfalls kurz eine andere diskutierte gesetzliche Änderung, den Abschluss von Versorgungsverträgen mit Pflegeeinrichtungen an eine Tarifbindung zu koppeln. Neben Zweifeln an der Bestimmtheit der Gesetzesänderung, kommt Herr Prof. Dr. Dr. Di Fabio auch hier zu dem Ergebnis, dass eine entsprechende Änderung - wie die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifvertragsnormen nach § 5 TVG oder die Tarifnormerstreckung kraft Rechtsverordnung gem. § 7a AEntG - verfassungsrechtlich unzulässig sei. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob dieses Szenario die (große) Mehrheit der Pflegeeinrichtungen in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht.

Sprechzettel Rainer Brüderle auf der Pressekonferenz



Meine Damen und Herren,

schon als wir das erste Mal von dem Vorhaben der Bundesregierung gehört haben, einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag durchsetzen zu wollen, haben wir uns die Frage gestellt, was bedeutet das eigentlich für unternehmerische Freiheitsrechte und was bedeutet das für die Tarifautonomie. Beides ist uns ja auch grundgesetzlich garantiert. Uns hat immer gewundert, dass diese Fragen in der aktuellen Diskussion so gut wie nie aufgetaucht sind. Auch, dass sie von Ihrer, also von journalistischer Seite, nie wirklich nachhaltig gestellt worden sind, fanden wir seltsam.

Manchmal ist es aber durchaus gut, die Sinne zu schärfen für unser Grundgesetz. Und in der tagespolitischen Hektik den Blick auf das, was unsere freiheitliche Verfassung zulässt und was eben nicht, zu richten. Deshalb haben wir Professor Di Fabio gebeten, diese Zusammenhänge gutachterlich unter die Lupe zu nehmen.

Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass wir das ganze Gutachten Ihnen derzeit (noch) nicht zur Verfügung stellen können. Es ist ja nicht ausgeschlossen, dass wir das Gutachten noch brauchen, um gegen mögliche Verstöße gegen unsere Verfassung gerichtlich vorzugehen. Da ist es kontraproduktiv, wenn wir heute schon alle unsere Argumente auf den Tisch legen. Dennoch möchten wir Sie und die interessierte Öffentlichkeit heute über die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens informieren und das Ganze politisch einordnen.

Herr Professor Di Fabio, Sie haben das Wort.

Politische Einordnung:

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Ergebnisse des Gutachtens von Professor Di Fabio sind eindeutig und ich kann den politisch Verantwortlichen nur raten, sie sehr ernst zu nehmen und nicht einfach vom Tisch zu wischen. Der Eingriff in die Tarifautonomie durch einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Altenpflege ist massiv. Die Vertragsfreiheit und die unternehmerische Handlungsfreiheit werden schwer verletzt. Deshalb würde meines Erachtens auch eine gerichtliche Entscheidung dazu eindeutig ausfallen.

So weit wollen wir als bpa Arbeitgeberverband es aber nicht kommen lassen. Ein Tarifvertrag, der für alle 27.000 Pflegeeinrichtungen von Flensburg bis Konstanz einen Einheitslohn festlegt und im teuren München genauso gilt wie in der Uckermark wird die Herausforderungen, vor denen die Altenpflege steht, nicht lösen.

Der bpa Arbeitgeberverband hat in allen Bundesländern Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) mit länderspezifischen Entgelttabellen eingeführt. Damit können wir über 10.000 Einrichtungen und Dienste erreichen. Die AVR sind wie Tarifverträge aufgebaut. Sie bestehen aus einem Rahmen und aus einer Entgelttabelle. Sie legen Mindestbedingungen für Löhne und Arbeitsbedingungen für die AVR-Anwender fest. Die AVR empfehlen zum Beispiel ein Einstiegsgehalt von 2.520 Euro für die Pflegefachkraft in Sachsen-Anhalt oder von 2.950 Euro in Baden-Württemberg. Sie bilden damit unterschiedliche Lebenshaltungskosten und regionale Besonderheiten bei Pflegesätzen oder Regulierungen ab. Das ist vernünftig und spiegelt die Wirklichkeit vor Ort wider. Damit zeigen wir, dass private Pflegebetreiber gute Gehälter und gute Arbeitsbedingungen ihren Mitarbeitern anbieten und schaffen Transparenz. Zudem dokumentieren die AVR, dass private Anbieter attraktive Arbeitgeber sind.

Die Transparenz ist geeignet, Pflegekräften, Auszubildenden und Schulabgängern mehr Informationen zur Verfügung zu stellen sowie Anreize zu schaffen und darüber den Wettbewerb zu fördern. Dazu braucht es keine Tarifverträge – und schon gar keine allgemeinverbindlichen Tarifverträge (über 99 Prozent aller Tarifverträge sind autonome Vereinbarungen der Tarifpartner und eben nicht staatlich verordnet) oder andere Arten staatlicher Lohnsetzung.

Die schwarz-rote Regierungskoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag versprochen, die Gehälter und Arbeitsbedingungen in der Pflege sofort und spürbar zu verbessern. Zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist mehr Personal notwendig. Das ist der Schlüssel für alles. Höhere Gehälter kommen derzeit ohnehin vom Markt. Das belegt der Entgeltatlas der Bundesagentur für Arbeit eindrucksvoll. Im Jahr 2017 sind die Gehälter für Pflegefachkräfte im Mittel um 4,7 Prozent gestiegen. In der Gesamtwirtschaft gab es im gleichen Zeitraum einen Anstieg der Löhne lediglich um 2,5 Prozent. Die Altenpflegefachkraft hat im Jahr 2017 rd. 2750 Euro im Monat verdient,

während es im Jahr 2016 noch 2621 Euro waren. Damit ist die tatsächliche Dynamik bei den Pflegegehältern auch größer als bei den (wenigen) Tarifgehältern in der Pflege. Weder die Höhe noch die Entwicklung der Löhne liefern somit Argumente für eine Erstreckung tarifvertraglicher Regelungen auf nicht tarifgebundene Unternehmen.

Die Pflege ist eine hochregulierte Branche. Neben der Qualität und den mit den Kostenträgern und nicht mit Kunden verhandelten Preisen, ist auch der Personaleinsatz über Personalschlüssel und Fachkraftquote, insbesondere in der stationären Pflege vorgegeben. Trotz dieser regulativen Vorgaben haben sich seit Einführung der Pflegeversicherung über den Wettbewerb eine Angebotsvielfalt, neue innovative Angebotsformen sowie jüngst steigende Löhne und Gehälter für Pflegekräfte herausgebildet. Wir brauchen daher mehr statt weniger Wettbewerb. Einheitslöhne über allgemeinverbindliche Tarifverträge schränken den Wettbewerb jedoch weiter ein. Unternehmerische Gestaltungsfreiheiten, die Raum für kreative Lösungen geben, sind jetzt schon kaum noch vorhanden. Wettbewerbsvorteile könnten dann nur noch über Größenvorteile erreicht werden.

Wenn die Bundesregierung höhere Gehälter für Pflegekräfte durchsetzen will, muss sie zunächst klären, wer diese bezahlen soll. Tarifpartner können angesichts der aktuellen Gesetzeslage nur zu Lasten Dritter, nämlich der Pflegebedürftigen, der Angehörigen und der Steuerzahler verhandeln. Das gilt übrigens unabhängig davon, ob nun ein Tarifvertrag auf alle erstreckt werden soll, höhere Mindestlöhne in der Pflegemindestlohnkommission verhandelt werden, AVR eingeführt werden oder Löhne marktgetrieben steigen. Es ist unverantwortlich, diese Flanke offen zu lassen. Wenn die Bundesregierung eine Verteuerung der Pflegeleistungen für die Pflegebedürftigen will, muss sie sich dazu bekennen. Wenn sie andere Wege gehen will (Steuerzuschüsse ins System, noch höhere Pflegebeiträge?), dann muss sie dieses Konzept auf den Tisch legen. Und zwar bevor Verhandlungen in welchem Rahmen auch immer aufgenommen werden.

Sollte die Bundesregierung weiterhin Türöffner für Minderheiten spielen wollen und ihnen ermöglichen, einer Mehrheit an nicht-tarifgebundenen Betrieben tatsächlich ihre Vorstellungen aufzuzwingen, dann stellen sich eben noch ganz andere Fragen. Kann bei fehlenden Arbeitskräften, kräftig steigenden Löhnen und sich abzeichnenden Versorgungsengpässen – Pflegebedürftige werden abgewiesen oder müssen warten, bis sie einen Heimplatz oder andere Betreuungsleistungen erhalten – Sie alle kennen die Schlagzeilen der vergangenen Tage – ernsthaft noch jemand behaupten, es gäbe einen Verdrängungswettbewerb durch Lohndumping? Das Gegenteil ist doch längst Realität.

Unternehmen, die sich steigende Löhne nicht mehr leisten können, finden keine Mitarbeiter mehr und müssen morgen dicht machen. Ich bin Professor Di Fabio sehr dankbar, dass er in seinem Gutachten auch auf diesen Aspekt hingewiesen hat. Damit steht auch die Frage im Raum, ob in der Pflege die Kriterien des Arbeitnehmerentsendegesetzes überhaupt erfüllt sind? Wenn nicht, ist zumindest die Herangehensweise über § 7a des Arbeitnehmerentsendegesetzes eine auch rechtlich nicht haltbare Herangehensweise. Weitere Fragen lauten: Bewegen sich die Akteure eigentlich noch auf dem Boden unseres Grundgesetzes? Was ist mit der verfassungsrechtlich garantierten Koalitionsfreiheit und vor allem mit dem Recht, keine Koalitionen bilden zu müssen? Was ist mit der Tarifautonomie? Was ist mit der Vertragsfreiheit bzw. den unternehmerischen Gestaltungsfreiheiten? Wir werden nicht zögern, diese und weitere Fragen zu stellen. Wir werden sie politisch diskutieren, aber notfalls auch gerichtlich prüfen lassen.

Soweit muss es nicht kommen. Unsere AVR sind letztlich ein Angebot an die Bundesregierung, ihrem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag gerecht zu werden.

bpa Arbeitgeberverband e.V.
Friedrichstr. 147
10117 Berlin
presse@bpa-arbeitgeberverband.de



Diese E-Mail wurde an {EMAIL} versandt.
Sie haben diese E-Mail erhalten, weil Sie sich auf bpa Arbeitgeberverband e.V.
angemeldet haben.

[Abmelden](#)

Gesendet von



© 2018 bpa Arbeitgeberverband e.V.