

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

z.H. Bundesminister  
Wolfgang-Hubertus Heil  
Wilhelmstraße 49  
10117 Berlin

**Bundesgeschäftsstelle  
Arbeitgeberverband Pflege e.V.**

Reinhardtstraße 3 | 10117 Berlin  
Tel 030.6780637-0 | Fax 030.6780637-22

kontakt@arbeitgeberverband-pflege.de  
www.arbeitgeberverband-pflege.de

Berlin, 11. Juni 2019

**Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. zum Referentenentwurf der  
Bundesregierung eines Gesetzes für bessere Löhne in der Pflege  
(Pflegelöhneverbesserungsgesetz)**

Sehr geehrter Bundesminister Heil,

vielen Dank für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes für bessere Löhne in der Pflege mit Stand vom 04. Juni 2019 Stellung nehmen zu können.

Dass der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) eine faire Vergütung in der Altenpflege unterstützt, hat er mit der Antragstellung auf Einberufung der Kommission nach § 12 Abs. 1 Satz 2 AEntG in diesem Jahr deutlich gemacht. Die im AGVP organisierten Altenpflegeunternehmen haben sich in der Vergangenheit immer wieder für eine angemessene Bezahlung von Pflegekräften ausgesprochen. Deshalb hat sich der AGVP auch in drei Kommissionen für die Verbesserung der Lohnsituation in der Altenpflege engagiert. Der Mindestlohn in der Altenpflege liegt zum jetzigen Zeitpunkt deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn, mit steigender Tendenz.

Die Ergebnisse der bisherigen Kommissionen haben gezeigt, dass alle Kommissionsmitglieder und Vorsitzenden, die seit 2009 am Tisch saßen, verantwortungsvoll mit der Aufgabe der Lohnfindung umgegangen sind und einvernehmliche Lösungen beschlossen haben. Für den AGVP ist daher nicht ersichtlich, weshalb die bewährten Abstimmungsmechanismen und Besetzungskriterien entsprechend dem vorgelegten Referentenentwurf verändert werden sollen. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb eine gesetzliche Veränderung des § 7a AEntG angestrebt wird. Aktuell gibt es keinen Verdrängungswettbewerb aufgrund sinkender Löhne in der Altenpflege. Das Gegenteil ist der Fall. Den Zahlen der Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit ist zu entnehmen, dass in der Altenpflege bei einer Arbeitslosenquote von unter einem Prozent Vollbeschäftigung herrscht. Aufgrund des weiter zunehmenden Bedarfs an Pflegefachkräften steigen die Löhne auch ohne politische Einflussnahme. Daher sieht der AGVP keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Anpassung.

Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung und bedanken uns, dass Sie unsere Positionen in Ihrer Beratung zum weiteren Vorgehen berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Isabell Halletz  
Geschäftsführerin

## **Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. zum Referentenentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes für bessere Löhne in der Altenpflege (Pflegelöhneverbesserungsgesetz) mit Stand vom 04.06.2019**

### **Vorbemerkung**

Der AGVP bewertet die mit dem Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelungen als deutliche Schwächung der bisher bewährten konsentierten Entscheidungsfindung der Mindestlohnkommission. Ob mit der Änderung zu einem ständigen Gremium die Kommission tatsächlich unter den mit dem Referentenentwurf vorgelegten Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Altenpflege beitragen wird, bezweifelt der AGVP stark. Die willkürliche Entscheidungsfindung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die Benennung oder Abberufung des nicht stimmberechtigten Beauftragten zur Leitung der Kommission trägt nicht zu einer stabilen Vertrauensbildung innerhalb der Kommission und zu verlässlichen Beratungsprozessen bei. Vielmehr wird der Anschein erweckt, dass nach Sympathie und „Linientreue“ und nicht nach geeigneter Qualifikation entschieden werden soll.

Auch die vorgeschlagene Anpassung des § 7a AEntG ist unter den aktuellen Arbeitsmarktbedingungen in der Altenpflege nicht nachvollziehbar. Aufgrund des weiter zunehmenden Bedarfs an Pflegefachkräften steigen die Löhne auch ohne politische Einflussnahme. Statt eines Unterbietungswettbewerbes müssen die Arbeitgeber mit immer mehr finanziellen Anreizen und höheren Löhnen um die Fachkräfte werben. Des Weiteren sieht der AGVP eine Gefahr darin, der in der Altenpflege niedrig organisierten Gewerkschaft ver.di eine politische Bühne zur Durchsetzung ihrer Forderungen zu bieten, die sie auf dem klassisch tarifpolitischen Weg oder in der Mindestlohnkommission aufgrund des geringen Organisationsgrades bisher nicht beschreiten konnte. Aus kartellrechtlichen Aspekten ist die Einbindung der Religionsgemeinschaften über eine Kommission im § 7a AEntG höchst problematisch, da diese über die Löhne Dritter bestimmen ohne Verpflichtung oder Konsequenz für das eigene Tun, da sie selbst nach ihrem Sonderrecht des Dritten Weges weiter handeln können. Das vom Gesetzgeber geplante Vorgehen verstößt hier gegen die demokratischen Prinzipien der Tarifautonomie.

Die Tarifautonomie steht für die garantierte Freiheit kollektiven Handelns von staatlichen Zwangsmaßnahmen im Geltungsbereich der Arbeitsbeziehungen ebenso wie für eine Gesetzgebung zur detaillierten Ausgestaltung dieser Verfassungsgarantien. Die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen des § 7a greifen jedoch erheblich in die Freiheit des kollektiven Handelns ein und bergen die Gefahr, dass sich beide Instrumente – die Möglichkeiten der Lohnfindung nach § 7a AEntG und die Festlegung von Arbeitsbedingungen im Rahmen der Mindestlohnkommission nach §§10 ff. AEntG – gegenseitig lähmen. Daher lehnt der AGVP die vorgeschlagene Anpassung des § 7a AEntG ab.

**Der AGVP warnt eindringlich davor, mit dem Pflegelöhneverbesserungsgesetz ein Pflegesektorschwächungsgesetz zu schaffen, welches die seit zehn Jahren bewährten Prozesse der Entscheidungsfindung über Mindestbedingungen und Lohnfindung in der Altenpflege zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aller Trägerschaften sowie der Gewerkschaften behindert oder sogar verschlechtern wird. Wir brauchen einen gesetzlichen Rahmen, der sowohl die Autonomie der Tarifpartner als auch die Entwicklungen des Pflegemarktes hinsichtlich der Marktgewichtung berücksichtigt und würdigt.**

Stand: 11.06.2019

**Zu obigem Entwurf nimmt der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) zu den einzelnen Paragraphen wie folgt Stellung:**

## **Artikel 1 Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes**

### **Zu § 7a**

Für den AGVP ist nicht nachvollziehbar, weshalb für die Pflegebranche eine Sonderregelung im § 7a AEntG geschaffen werden soll. In der aktuellen Version des § 7a Abs. (1) wird darauf hingewiesen, mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Tarifvertrages einem Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten entgegenzuwirken. Einen solchen Verdrängungswettbewerb durch Lohnkostenunterbietung gibt es jedoch seit mehreren Jahren in der Altenpflegebranche nicht, sondern aufgrund der starken Konkurrenzsituation in der Pflege hat sich mittlerweile ein Überbietungswettbewerb etabliert, um die dringend benötigten Fachkräfte zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Personalschlüssel in den Bundesländern zu erreichen.

In den letzten 20 Jahren wurden 530.248 Personen (+85%) für die Arbeit in ambulanten Diensten und stationären Altenpflegeeinrichtungen eingestellt. Gleichzeitig sind jedoch die Bedarfe nach Pflegeleistungen, auch durch die verabschiedeten Pflegestärkungsgesetze, stark angestiegen und haben dazu geführt, dass mit einer Arbeitslosenquote von unter einem Prozent Vollbeschäftigung im Pflegesektor herrscht (vgl. folgende Abbildungen 1 und 2).

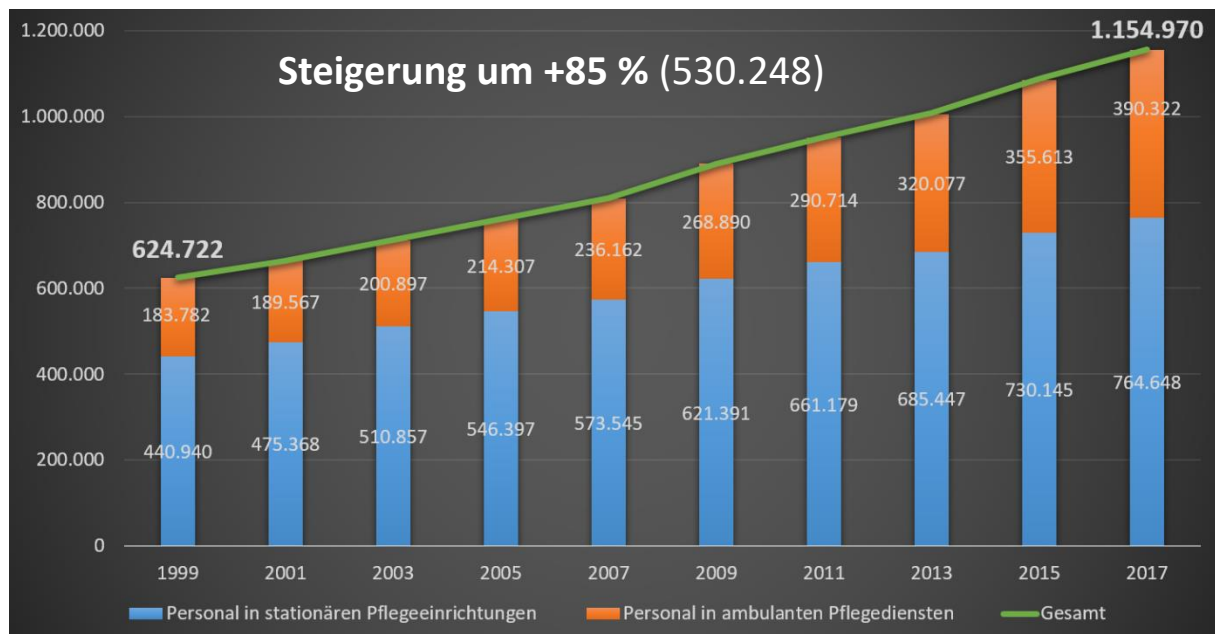


Abbildung 1: Personalentwicklung in der Altenpflege 1999-2017

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Daten der Gesundheitsberichterstattung des Bundes vom 03.03.2017 und der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes vom 18.12.2018

Seit 2017 haben aufgrund der Ausweitung durch das Pflegestärkungsgesetz II 220.000 mehr Menschen Anspruch auf Pflegeleistungen. Allerdings ist die Anzahl an vorhandenen Pflegekräften nicht mitgestiegen, somit schultern die bereits tätigen Pflegekräfte noch mehr zusätzliche Last, was vom Gesetzgeber trotz zahlreicher Stellungnahmen nicht beachtet wurde. Es bringt weder den Pflegebedürftigen etwas, einen gesetzlichen Anspruch auf Pflegeleistungen zu ermöglichen, der aber aufgrund der Personaldecke, die nicht mit

Stand: 11.06.2019

ausgeweitet werden konnte, nicht oder nur durch deutliche Mehrbelastung erfüllt werden kann. Aufgrund dessen wurde auch die Lohnentwicklung in der Altenpflege deutlich beschleunigt.

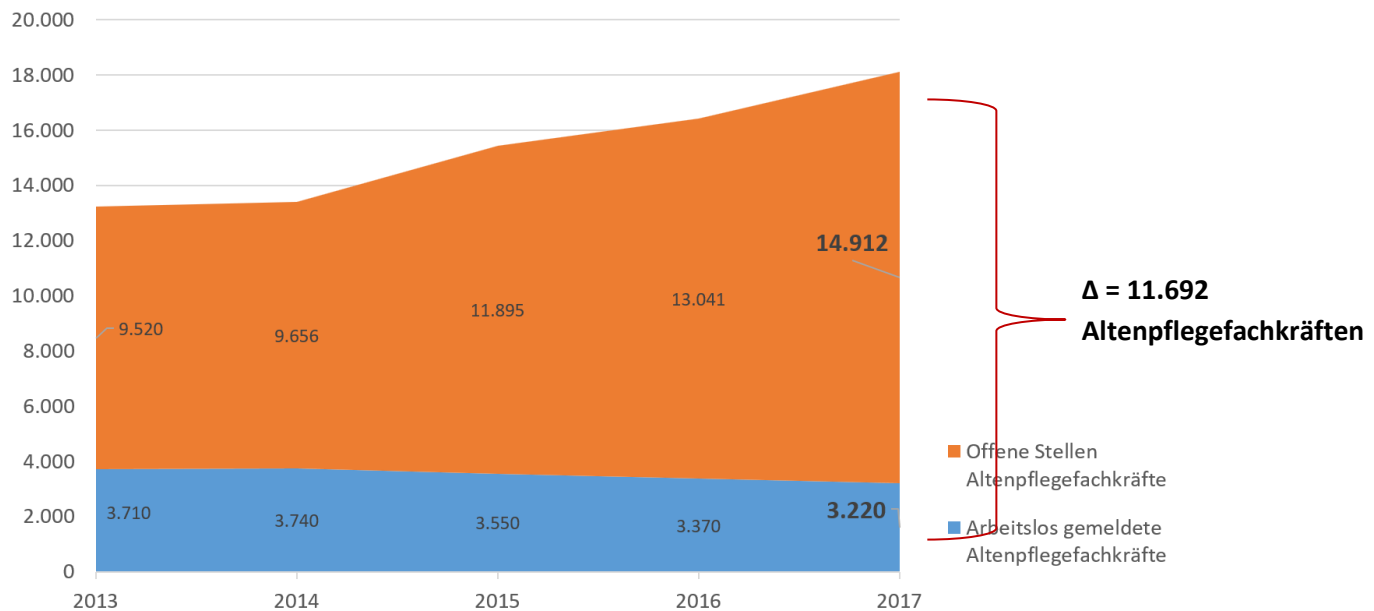


Abbildung 2: Fachkräfteangebot vs. Fachkräftebedarf

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Daten des Berichts der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich (05/2018)

Es wird oft polarisierend dargestellt, dass die Attraktivität des Berufsfeldes Pflege vor allem durch eine zu geringe Bezahlung der Pflegekräfte leidet. Jedoch gilt es zu beachten, dass die Pflegebranche von der Erbringung sozialer, überwiegend immaterieller Pflege- und Betreuungsdienstleistungen geprägt und damit keine klassisch wertschöpfende Branche ist. Sie unterscheidet sich dahingehend, als dass sie eine permanente Leistungsfähigkeit des Anbieters sowie die Einbindung der Pflegebedürftigen in die Erstellung der Leistung erfordert und die Preispolitik stark reglementiert ist.

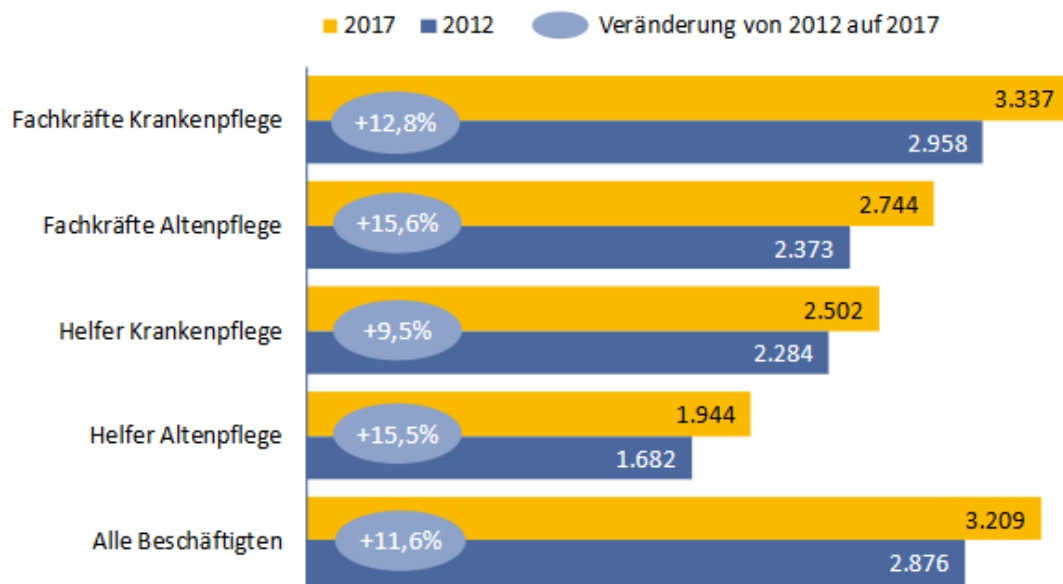
Die Frankfurter Allgemeine Zeitung<sup>1</sup> schrieb 2018 in einem Artikel bereits, dass die Löhne aufgrund der angespannten Arbeitsmarktlage bezüglich des hohen Fachkraftbedarfes in der Altenpflege schneller steigen als anderen Branchen. Der Autor bezieht sich auf Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit. Im Vergleich zwischen 2016 und 2017 sind die Löhne in der Altenpflege für Fachkräfte überdurchschnittlich um 4,7 Prozent gestiegen. Die allgemeine Lohnentwicklung aller Tarifsteigerungen betrug im gleichen Zeitraum hingegen 2,4 Prozent<sup>2</sup>. Auch das IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) kommt zu ähnlichen Ergebnissen und hat im Bericht zu den Entgelten von Pflegekräften Ende 2018 ermittelt, dass die Löhne in der Altenpflege deutlicher stärker steigen, als angenommen (vgl. Abbildung 3).

<sup>1</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung: Altenpfleger verdienen mehr, vom 11.08.2018, Online-Zugriff am 10.06.2019: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/gehaelter-von-altenpfleger-steigen-schneller-als-die-aller-deutschen-15732371.html>

<sup>2</sup> Hans-Böckler-Stiftung: Übersicht Tarifsteigerungen, Online-Zugriff am 10.06.2019: [https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_4833.htm#](https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_4833.htm#)

## Monatliche Bruttoentgelte<sup>1</sup> von Pflegekräften

Entgelte in Euro, 2012 und 2017



<sup>1</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (in Vollzeit, ohne Auszubildende) im Jahresdurchschnitt, Medianwerte.  
Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. © IAB

Abbildung 3: Entwicklung der monatlichen Bruttoentgelte von Pflegekräften im Vergleich 2012 und 2017

Quelle: Darstellung des IAB in der Publikation „Entgelte von Pflegefachkräften – große Unterschiede zwischen Berufen, Bundesländern und Pflegeeinrichtungen (11/2018)“

Die Arbeitgeber in der Pflege sind nicht komplett frei in der Lohngestaltung. Neben den lohnpolitischen und arbeitsmarktwettbewerblichen Regelungen richten sich die Lohnkosten zu einem Teil auch danach, was die Leistungsempfänger, nämlich die Pflegebedürftigen zuzahlen können. In dem Zusammenhang ist es wichtig darzustellen, dass die Pflegeversicherung nur einen Teil der anfallenden Kosten im Falle einer Pflegebedürftigkeit übernimmt. Die Pflegeversicherung ist keine Vollkaskoversicherung. Die Forderung nach höheren Löhnen in der Pflege hat direkte Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit eines Pflegeplatzes oder ambulanter Pflegeleistungen. Die Pflegeplätze werden durch die Anhebung der Personalkosten teurer. Demzufolge steigt jedoch auch der Eigenanteil für Pflegebedürftige oder deren Angehörige, aber auch für den Sozialhilfeträger, wenn Leistungen zur Hilfe zur Pflege in Anspruch genommen werden. Die Forderung nach höheren Löhnen durch die Arbeitnehmer in der Pflege hat direkte Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit eines Pflegeplatzes oder ambulanter Pflegeleistungen. Durch die Preisnominierung in den Pflegesatzverhandlungen, endliche Budgets der Pflege- und Krankenkassen, gesetzlichen Vorgaben für die Personalvorhaltung und des steigenden Defizites von Fachkräftebedarf und am Markt verfügbarem Personal wird der Gesetzgeber nicht drum herumkommen, das System der Pflegeversicherung und der Preisfindung im Markt dem steigenden Bedarf an Pflegeleistungen anzupassen. Der vorgelegte Referentenentwurf sieht zur Finanzierung eventueller Lohnsteigerungen im Zuge der Allgemeinverbindlichkeitserklärung keine Lösung vor, was der AGVP scharf kritisiert.

Das im neuen Absatz 1a des § 7a AEntG aufgenommene Verfahren, die Aufnahme von Tarifvertragsverhandlungen bekannt zu machen, ist weder Pflicht im Tarifrecht noch geltende Praxis bei Tarifverhandlungen in anderen Branchen. Auch das Anhörungsrecht der kirchlichen



Arbeitgeber in der Altenpflege ist ein Novum, da diese nach dem Gesetz (§ 7a AEntG) keine Tarifvertragsparteien sind. Mit der Einfügung des Absatzes 1a soll die Mitbestimmung der kirchlichen Träger sichergestellt, gleichzeitig aber das kirchliche Selbstbestimmungsrecht gewahrt werden. Eine derartige Bevorzugung und politisch zementierte Abstimmungsmechanismen kirchlicher Arbeitgeber und dadurch die Möglichkeit einer massiven Beeinflussung tarifpolitischer Entgeltfindung, nur um den Willen des BMAS zu erfüllen, einen Tarifvertrag in der Altenpflege für allgemeinverbindlich zu erklären, lehnt der AGVP strikt ab.

Im deutschen Verfassungsrecht gilt der allgemeine Gleichheitssatz auch für Unternehmen und Institutionen (vgl. Artikel 3 GG). Aus Sicht des AGVP soll mit der unterschiedlichen Anwendung der Rechtsnorm nach § 7a AEntG eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Branchen erfolgen. Die in Absatz 1a neu eingebrachten Verfahrensregelungen sind aus Sicht des AGVP verfassungswidrig und widersprechen dem Grundsatz „gleiche Fälle sollen gleiche Regeln treffen“. Das Tarifrecht sieht bereits verschiedene Wege für tarifliche Vereinbarungen branchenunabhängig vor. Durch eine Vielzahl von Öffnungsklauseln und Abweichungsmöglichkeiten haben Betriebe bereits unter der aktuellen Gesetzgebung die Möglichkeit, abweichende, den betrieblichen Verhältnissen angepasste Vereinbarungen zu treffen (bspw. im Flächentarifvertrag). Für den AGVP ist nicht nachvollziehbar, weshalb die gelebte Tarifautonomie und etablierte Strukturen der Tarifpartnerschaft über alle Branchen hinweg für die Pflegebranche derart eingeschränkt, und ggf. durch eine tarifpolitische Minderheit bestimmt und für die gesamte Branche erstreckt werden soll. Mit der Mindestlohnkommission für die Pflege wurde bereits eine gesetzliche Sonderregelung zur Lohnfestsetzung etabliert, mit der bereits drei Mal erfolgreich Mindestbedingungen für die Altenpflegebranche vereinbart werden konnten. Der Mindestlohn in der Altenpflege liegt im Osten bereits 16 Prozent und im Westen 21 Prozent über dem gesetzlichen Mindestlohn (siehe hierzu die in der Anlage beigefügten Diagramme). Zukünftige Steigerungen werden die Schere zum gesetzlichen Mindestlohn weiter auseinanderklaffen lassen. Für eine gesetzliche Einengung der tariflichen Entgeltfindung im Sinne der Tarifautonomie sieht der AGVP keine Notwendigkeit, weshalb die im Referentenentwurf vorgeschlagene Anpassung des § 7a AEntG abgelehnt wird.

#### Änderungsvorschlag zu § 7a

Der AGVP schlägt aufgrund der aufgeführten Argumentation die Streichung der für § 7a AEntG vorgesehenen Ergänzungen und Änderungen vor.

### **§ 12 „Errichtung der Kommission“**

---

#### **Zu § 12 Abs. (2)**

Der AGVP begrüßt die Einrichtung der Kommission als eine ständige Kommission, die über Empfehlungen zur Festsetzung von Arbeitsbedingungen beschließen kann. Die in der Begründung aufgeführten Argumente, dass damit zugleich eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche sowie die Angleichung der Mindestentgeltsätze in den alten und neuen Bundesländern erleichtert werden, können höchstens als politisch motivierter Wille, nicht jedoch als gesetzlich zu regelnde Tatbestände gewertet werden. Als Regelungsstatbestände können Entgelte, Urlaub, die Art der Tätigkeit, Qualifikation und regionale Differenzierungen beschlossen werden. Es obliegt jedoch den berufenen Kommissionsmitgliedern, in welchem Umfang sie Arbeitsbedingungen und/oder Entlohnung in der Kommission regeln werden.

Stand: 11.06.2019

Mit Verweis auf Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz sind Abreden, die das Recht zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, einschränken oder zu behindern suchen, nichtig und darauf gerichtete Maßnahmen rechtswidrig. Die vorgesehenen gesetzlichen Einschränkung der Entscheidungsfindung der Kommission zur Festlegung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche sind unserer ersten Bewertung wahrscheinlich nicht mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit vereinbar, da die Auswirkungen der Angleichung von Löhnen auf die Sozialversicherungsbeiträge, speziell dem Beitrag zur Pflegeversicherung, und die finanziellen Auswirkungen auf die Belastung der Sozialhilfeträger (vgl. § 63 SGB XII „Hilfe zur Pflege“) im Gesetzentwurf nicht näher beziffert werden konnten. Weitere Ausführungen dazu werden unter Punkt 6. vorgenommen.

#### Zu § 12 Abs. (4)

Wenn der Gesetzgeber bereits Neuregelung der Kommission zu den Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche vorsieht, gilt es auch zu betrachten, ob die Zusammensetzung der Mitglieder der Kommission die Marktentwicklung und aktuellen Trägerverhältnisse in der Altenpflegebranche widerspiegeln.

Die Einführung der Pflegeversicherung hat neben Wettbewerb und Kosteneffizienz auch den politisch gewünschten Effekt, den Ausbau der dringend notwendigen Kapazitäten zur Versorgung der Pflegebedürftigen ohne zusätzliche staatliche Fördermittel bewirkt. Gerade von privaten Trägern sind erhebliche Investitionen zum Aufbau von dringend notwendigen Kapazitäten zur Versorgung Pflegebedürftiger getätigt worden. Nachweislich ist der Anteil der Investitionen der Privatwirtschaft seit Einführung der Pflegeversicherung deutlich höher, als der der kirchlichen und freigemeinnützigen Träger. Allein von 1999 bis 2013 wurden 46 Mrd. Euro für neue und Bestandseinrichtungen im stationären privaten Bereich investiert (vgl. Pflegeheim Rating Report, 2015).

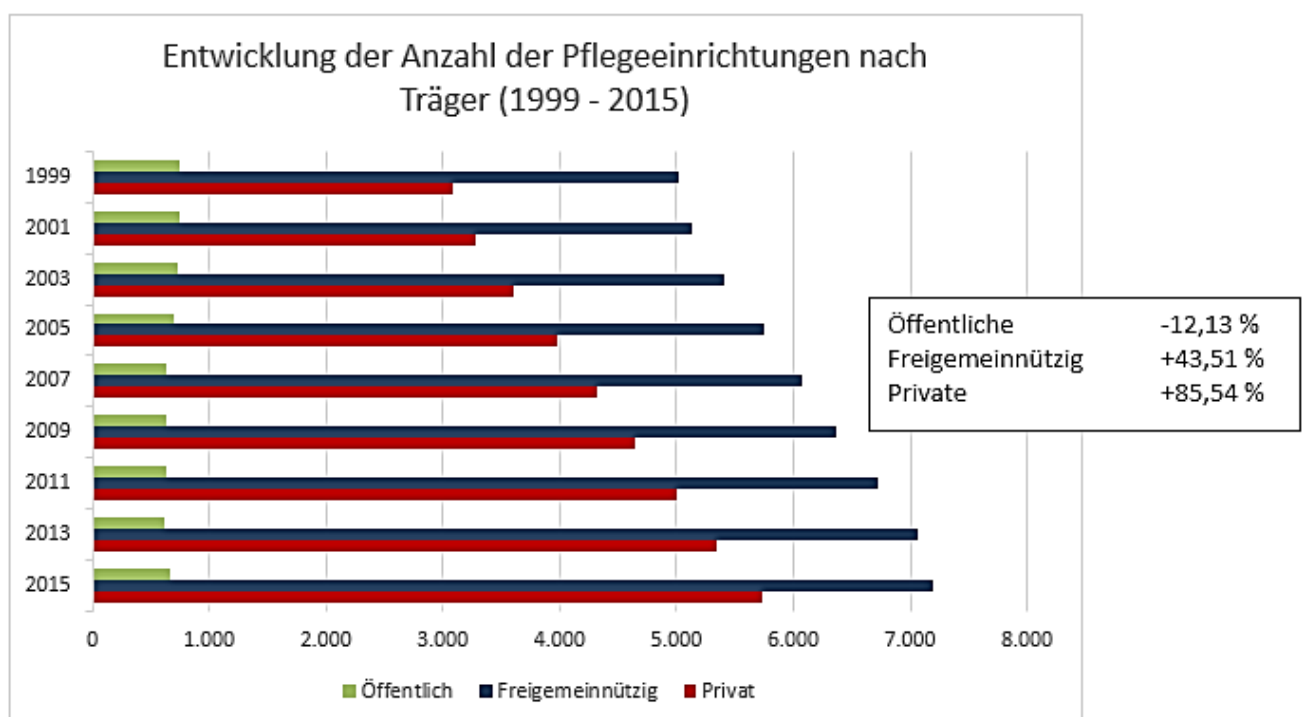


Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl der Pflegeeinrichtungen nach Träger

Stand: 11.06.2019

Mit Blick auf die bisherigen Entwicklungen der Pflegeplätze und Trägerlandschaft (vgl. Abbildungen 4 und 5) dürfen private Träger bei der Berücksichtigung zur Besetzung der Kommission nicht schlechter gestellt werden, als kirchliche und freigemeinnützige Träger. Bereits heute beträgt der aktuelle Marktanteil der Privatwirtschaft bei den ambulanten Trägern 65,8 % und bei den stationären Trägern 42,6 %<sup>3</sup>. Private Arbeitgeber beschäftigen in der ambulanten und stationären Pflege über 42 % aller Arbeitnehmer. Qualitativ hochwertige und bedarfsgerechte Pflege ohne private Träger ist, auch in Hinblick auf die demografische Entwicklung, schlicht unmöglich und muss sich daher auch in der Besetzung der Kommission nach § 12 neu AEntG berücksichtigt werden.

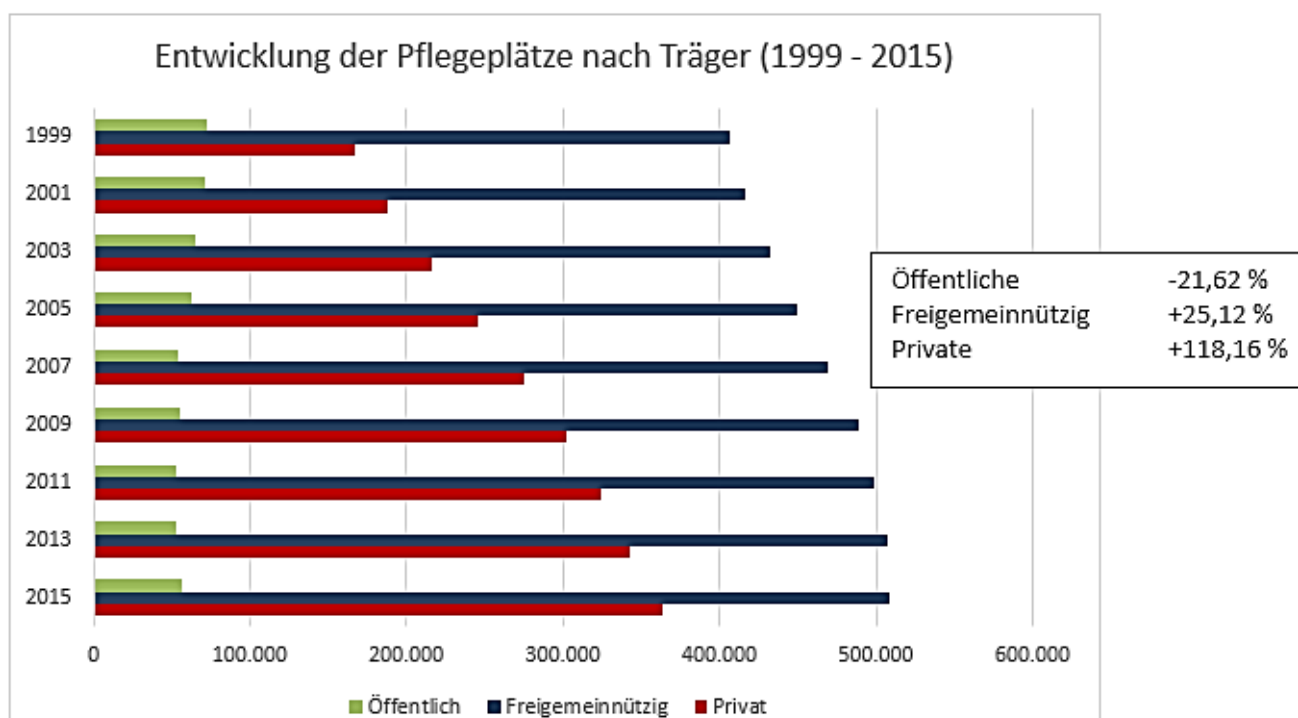


Abbildung 5: Entwicklung der Pflegeplätze nach Träger

Quelle der Abbildungen 4 und 5: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Daten der Gesundheitsberichterstattung des Bundes (21.02.2017)

Betrachtet man die Auswertung der Personalzusammensetzung in der Altenpflege nach Trägerschaft, welche in der AG 5 der Konzentrierten Aktion Pflege aufgearbeitet und aufgrund der aktuellen Datenlage des statistischen Bundesamtes im Auftrag einer Sonderauswertung zusammengestellt wurde, so ist festzustellen, dass die privaten Träger die überwiegende Mehrheit der Pflegekräfte beschäftigen, gefolgt von den kirchlichen Arbeitgebern (Diakonie und Caritas), den nichtkirchlich-freigemeinnützigen sowie den kommunalen Arbeitgebern (siehe hierzu die nachfolgende Abbildung 6).

Der Referentenentwurf sieht jedoch nicht vor, die effektiven Marktanteile und die Anzahl der Beschäftigten nach Trägern in der Altenpflege bei der Besetzung der Kommission zu berücksichtigen. Marktanteile müssen jedoch nach Auffassung des AGVP bei der Entgeltfindung berücksichtigt werden, um eine paritätisch gewichtete, dem Markt angemessene Entscheidungsfindung über Lohn in der Altenpflege in einer Kommission

<sup>3</sup> Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes vom 18.12.2018



Stand: 11.06.2019

abbilden zu können (siehe hierzu auch die Ausführungen des AGVP in dieser Stellungnahme unter Punkt „Zu § 12 Abs. (6)“).

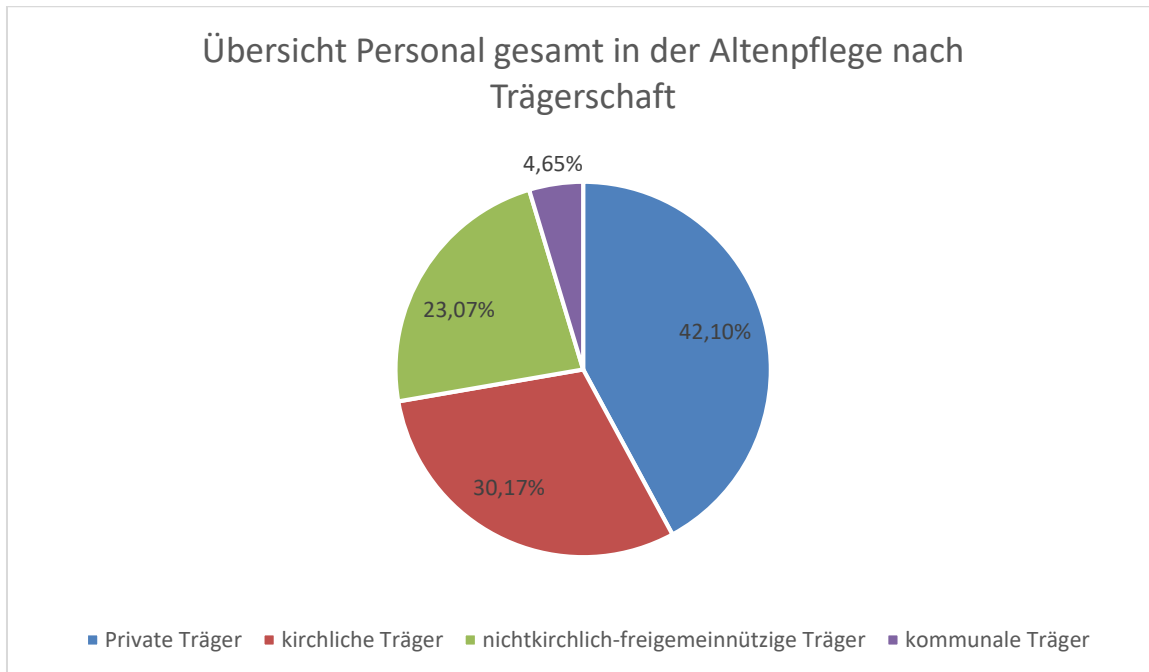


Abbildung 6: Übersicht Personal gesamt in der Altenpflege nach Trägerschaft

Quelle: Darstellung aus der Anlage zum Bericht der AG 5 der Konzierten Aktion Pflege basierend auf den Daten des Statistischen Bundesamtes, Seite 10

Wer im Markt wesentlicher Sozialpartner ist, dem muss mehr Gewicht und mehr Mitsprache eingeräumt sein. Zurzeit sind aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben die kirchlichen Träger mit einem Anteil in der Kommission repräsentiert, der nicht dem aktuellen – tendenziell sinkenden – Marktanteil entspricht. Hierdurch ist im Hinblick auf die Marktanteile bereits eine Überrepräsentanz entstanden. Nach den aktuellen Markt- und Arbeitnehmeranteilen müsste bei einer marktgerechten Auswahl von Mitgliedern eine Besetzung der Kommission durch zwei Vertreter der privaten Pflegebranche erfolgen.

#### Änderungsvorschlag zu § 12 Abs. 4

Der AGVP schlägt vor, die Verteilung der Sitze der Kommission gemäß der Markt- und Arbeitnehmergebung neu zu fassen. Die Sitzverteilung für die in der Pflegebranche tarifzuständigen Gewerkschaften oder Zusammenschlüsse von Gewerkschaften bleibt davon unberührt und findet mit der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelung Zustimmung.

#### Zu § 12 Abs. (6)

Im Referentenentwurf begründet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Schärfung der Besetzungskriterien mit der Schaffung von Rechtssicherheit und Transparenz hinsichtlich der Auswahlkriterien für die zu besetzenden Sitze in der Kommission. Die Neufassung des § 12 Abs. 6 AEntG weist jedoch problematische Auswahlkriterien auf, die verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Die Repräsentativität, die bereits als Schlüsselbegriff für mehrere Allgemeinverbindlichkeitsinstrumente verwendet wird, und auch in diesem Zusammenhang immer wieder der Kritik ausgesetzt war, wird hier u.a. durch die "Wahrung der Vielfalt von freigemeinnützigen, öffentlichen und privaten Trägern" definiert. Nach dem Wortlaut des Referentenentwurfs besteht insoweit eine Gleichrangigkeit zwischen der "Trägervielfalt" und der Repräsentativität nach der Zahl der potentiell tarifgebundenen Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber Mitglied einer Tarifvereinigung sind. Diese Gleichordnung der Trägervielfalt soll offenbar sicherstellen, dass bei den von der (nichtkirchlichen) Arbeitgeberseite benannten Mitgliedern der Kommission alle in Frage kommenden Trägergruppen repräsentiert sind. Das ist kein legitimes Gesetzesanliegen und wirft daher verfassungsrechtliche Bedenken auf.

Die Struktur der Pflegekommission ist zwingend darauf ausgerichtet, tarifähnliche Regelungen zu schaffen, die auch die kirchlichen Träger binden und die diese keinem (Art. 9 GG, Art. 137 WRV widersprechenden) Druck aussetzen, sich einer Tarifregelung beugen zu müssen. Daneben sollen aber diejenigen Sozialpartner eine Stimme erhalten, die in der Pflegebranche relevant sind. Im Kontext allgemeinverbindlicher Tarifverträge und sonst allgemeinverbindlicher Arbeitsbedingungen, wie sie durch die Kommission geschaffen werden, ist stets zu beachten, dass das Tarifrecht grundsätzlich verbietet, dass eine Minderheit einer Mehrheit ohne gerichtlich prüfbare Sachgründe ihren Willen aufzwingt. Eine solche Vorgehensweise widerspricht der grundgesetzlich verankerten Tarifautonomie.

Bei der aktuellen Gesetzesformulierung wäre es möglich, einen Trägertyp zu besetzen, der unter den Sozialpartnern der Pflegebranche überhaupt keine Bedeutung hat (im Extremfall z.B. ein einziges Pflegeheim betreibt), allein deshalb, weil er aus der Gruppe der Arbeitgeberverbände der einzige eines bestimmten Trägertyps (z.B. kommunal) ist. Ein entscheidender Einfluss auf die Tariffindung kann aber einem solch unbedeutenden Mitglied der Branche nicht zugestanden werden, weil das die Tarifautonomie der übrigen Sozialpartner und auch nicht in der Sozialpartnerschaft gebundenen Arbeitgeber verletzt. Bereits diese Auswahl verstößt daher gegen Art. 9 GG.

#### Änderungsvorschlag zu § 12 Abs. (6)

Bei der Besetzung sollen die Markt- und Beschäftigtenentwicklung auch künftig sachgerecht in der Kommission abgebildet werden. Daher ist die Aufnahme des Marktanteils und die Aufnahme der durch die Rechtsverordnung nach § 10 ff. AEntG gebundenen Arbeitnehmer als Auswahlkriterien sachlich geboten und auch rechtlich zulässig, da der Repräsentationsgedanke dem Tarifrecht notwendig zu eigen ist.

Weiter gilt es zu beachten, dass bei einem Zusammenschluss von Vereinigungen von Arbeitgebern nur solche zulässig sein sollten, die entweder eine gemeinsame Trägerstruktur abbilden (z.B. Träger der freien Wohlfahrt oder private Trägerzusammenschlüsse), um zu vermeiden, dass durch die Vereinigungen unterschiedlicher Träger mit einem oder mehrerer Religionsgemeinschaften der Arbeitgeberseite Ungleichgewichte entstehen. Bei der Besetzung der tarifzuständigen Vereinigungen oder Zusammenschlüsse von Arbeitgebern muss unmissverständlich geregelt werden, dass Bündnisse, an denen auch Religionsgemeinschaften beteiligt sind, nicht für die Besetzung berücksichtigt werden können. Das Gesetz sieht bereits für die kirchlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter jeweils zwei ordentliche Mitgliedssitze vor. Eine Bereinigung der vorgeschlagenen Arbeitgebervereinigung um die konfessionellen Arbeitnehmer muss daher bei Berücksichtigung des Vorschlages erfolgen, bevor die vorgeschlagene Arbeitgebervereinigung nach Repräsentativität und Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer bewertet werden kann.

### Zu § 12 Abs. (7)

Nach § 12 Abs. 7 des Referentenentwurfs soll künftig in bestimmten Fällen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales allein über die Benennung der Kommissionsmitglieder entscheiden, wenn es an Vorschlägen zu Neubesetzung ausgeschiedener Mitglieder fehlt. Ziel dieser Regelung ist offenbar, ein personelles "Ausbluten" der Kommission zu verhindern und damit ihre Handlungsfähigkeit zu sichern. Gemessen an der tarifpolitischen Bedeutung der Kommission und dem Schutz der Koalitionsfreiheit der Marktteilnehmer ist das kein grundrechtlich legitimes Ziel. Vielmehr stellt es einen unzulässigen staatlichen Eingriff in die Tariffindung dar. Ohne, dass der Gesetzesentwurf hierfür gerichtlich nachprüfbar Kriterien benennt, kann das BMAS nach eigenem Gutdünken ein Mitglied der Pflegekommission einsetzen und muss dabei keinerlei Rücksicht auf Repräsentativität oder Trägervielfalt nehmen. Dieses vom BMAS benannte Mitglied handelt mittelbar in staatlichem Auftrag. Eine derartige staatliche Einmischung in die Entgeltfindung verbietet sich aber schon wegen der Koalitionsfreiheit. Besonders bedauerlich ist in diesem Zusammenhang, dass der Referentenentwurf an keiner Stelle davon ausgeht, dass bestimmte Kriterien dieser Auswahl zugrunde gelegt werden müssen.

### Änderungsvorschlag zu § 12 Abs. 7

Der AGVP schlägt vor, den § 12 Abs. 7 wie folgt zu ändern:

*„Scheidet ein ordentliches Mitglied oder ein Stellvertreter aus, benennt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales **entsprechend folgendem Verfahren** 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 unter Berücksichtigung deren Vorschlags. **Im Falle des Ausscheidens eines ordentlichen Mitglieds rückt die/der Stellvertreter/in als ordentliches Mitglied nach. Der einzureichende Vorschlag erfolgt dann für die Stellvertreterposition. Schlägt die Stelle oder schlagen die Stellen innerhalb einer von dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu bestimmenden angemessenen Frist keine geeignete Person vor, entscheidet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Benennung.** Absatz 5 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.“*

Der Text der Begründung zu § 12 Abs. 7 ist entsprechend anzupassen und folgende Passage zu streichen:

*„[...] ~~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.~~ [...]“*

### Zu § 12 Abs. (8)

Neu eingefügt werden soll in Absatz (8) des § 12 die nicht-aufschiebende Wirkung eventueller Klagen gegen die Besetzung der Mindestlohnkommission. Dass Klagen gegen die Benennung von Mitgliedern der Kommission durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales keine aufschiebende Wirkung haben sollen, ist zwar eine im Verwaltungsrecht übliche Gestaltungsweise. Sie berücksichtigt hier aber nicht, dass der Rechtsschutz gegen einen besonders intensiven staatlichen Eingriff – nämlich der bereits ausgeführten, als unzulässig bezeichneten Mitgliedschaft eines allein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales

eingesetzten Kommissionsmitglieds – verkürzt wird. In diesem Kontext dürften die Rechtsschutzgarantien des Grundgesetzes verletzt sein.

#### Änderungsvorschlag zu § 12 Abs. 8

Der AGVP schlägt vor, den Absatz 8 in Paragraph 12 unter Beachtung der Rechtsschutzgarantien des Grundgesetzes und unter Hinzuziehung der Regelungen des § 80 VwGO zu überarbeiten und anzupassen.

### **§ 12a „Empfehlung von Arbeitsbedingungen“**

---

#### **Zu § 12a Abs. (4)**

Die Begründung zu § 12a Abs. (4) lässt vermuten, dass dem die Kommission leitenden, nicht stimmberechtigter/n Beauftragten weniger Bedeutung als bisher zugemessen werden soll. Allein schon die Wahl der Bezeichnung für die Leitung – statt Vorsitzende/r soll ein/e Beauftragte/r die Sitzungen leiten, lässt dies vermuten. Nicht nur ist die Benennung des Beauftragten zeitlich nicht an die Benennung der Mitglieder gekoppelt, sondern das BMAS soll die Möglichkeit erhalten, jederzeit und ohne Angaben von Gründen diese/n Beauftragte/n ersetzen zu können. Die willkürliche Entscheidungsfindung des BMAS über die Benennung oder Abberufung des nicht stimmberechtigten Beauftragten zur Leitung der Kommission trägt nicht zu einer stabilen Vertrauensbildung innerhalb der Kommission und zu verlässlichen Beratungsprozessen bei. Vielmehr wird der Anschein erweckt, dass nach Sympathie und „Linientreue“ und nicht nach demokratischen Vorschlagsprinzipien und geeigneter Qualifikation entschieden werden soll. Eine Entscheidung ist demokratisch zustande gekommen, wenn alle, die von ihr betroffen sind, ihre Meinung einbringen und sich an der Entscheidungsfindung gleichermaßen beteiligen können. Dieses Grundrechtsprinzip der Gleichheit wird durch die jederzeitige und unbegründete Eingriffsmöglichkeit der Neubesetzung durch des BMAS verletzt.

#### Änderungsvorschlag zu § 12a Abs 4.

Entsprechend der bereits aufgeführten Argumentation ist der § 12a Abs. (4) sowie die Begründung entsprechend anzupassen. Der AGVP empfiehlt eine Orientierung an der Formulierung des § 6 Mindestlohngesetzes (MiLoG).

### **Begründung A. Allgemeiner Teil**

---

#### **Zu VI. Gesetzesfolgen Punkt 6. „Weitere Gesetzesfolgen“**

Der AGVP geht von massiven finanziellen Belastungen aus. Die Mehrkosten steigender Löhne in der Altenpflege wurden jüngst vom IGES-Institut in einer Studie für das Bundesministerium für Gesundheit mit 1,4 bis 5,2 Milliarden Euro beziffert<sup>4</sup>. Bereits in den letzten vier Jahren musste der Beitrag zur Pflegeversicherung drei Mal auf aktuell 3,05 % (3,35 % für Kinderlose) angehoben werden, weil sowohl die Pflegeleistungen der Pflegeversicherung ausgeweitet wurden und die Löhne der Pflegekräfte gestiegen sind. Dies belastet nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch die Arbeitgeber – und dies branchenübergreifend!

Die Arbeitgeber in der Pflege sind nicht komplett frei in der Lohngestaltung. Neben den lohnpolitischen und arbeitsmarktwettbewerblichen Regelungen richten sich die Lohnkosten zu

---

<sup>4</sup> IGES Institut (03/2019): Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen flächendeckender Tarife in der Altenpflege

einem Teil auch danach, was die Leistungsempfänger, nämlich die Pflegebedürftigen zuzahlen können. Die Forderung nach höheren Löhnen in der Pflege hat direkte Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit eines Pflegeplatzes oder ambulanter Pflegeleistungen. Durch die Preisnominierung in den Pflegesatzverhandlungen, endliche Budgets der Pflege- und Krankenkassen, gesetzlichen Vorgaben für die Personalvorhaltung und des steigenden Defizites zwischen Fachkräftebedarf und am Markt verfügbarem Personal, wird der Gesetzgeber nicht drum herumkommen, das System der Pflegeversicherung und der Preisfindung im Markt dem steigenden Bedarf an Pflegeleistungen anzupassen.

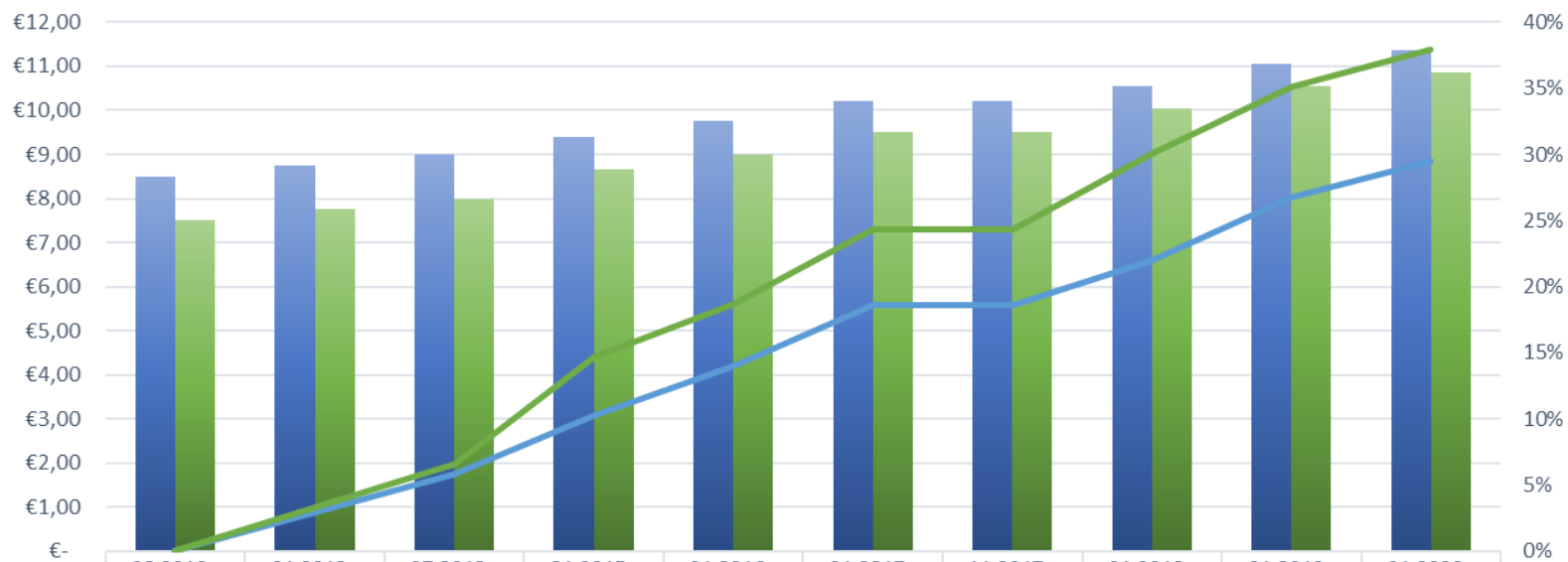
Ein schlüssiges Gesamtkonzept zur zukünftigen Finanzierung der Pflegeversicherung ohne permanent anzupassender Pflegeversicherungsbeiträge konnte bisher von der Regierung nicht vorgelegt werden. Laut einer Studie im Rahmen des Projekts „Perspektive Pflege – Neuausrichtung des Pflegeberufs“ hat das Wirtschaftsforschungsinstitut Prognos im Auftrag der Bertelsmann Stiftung Anfang 2019 bereits dargelegt, dass die letzte Anhebung des Pflegeversicherungsbeitrags lediglich ausreicht, um den Beitragssatz zur Pflegeversicherung bis zum Jahr 2024 unter den bis dato geltenden gesetzlichen Bestimmungen stabil zu halten.<sup>5</sup> Zur Finanzierung der demografischen Entwicklung und des zu erwartenden Pflegebedarfes müsste der Beitragssatz bis 2045 auf 4,25% angehoben werden. Das wären für ein heutiges Durchschnittseinkommen fast 550 Euro mehr im Jahr, so die Autoren der Studie. Die unter Punkt 6. „Weitere Gesetzesfolgen“ aufgeführte Begründung könnte nicht nur zu höheren Kosten für die Sozialhilfeträger und Pflegebedürftigen führen, sondern wird mit Sicherheit die finanzielle Belastung aller Pflegebedürftigen, Sozialhilfeträger, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Folge haben.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist dringend zu beachten, wenn es um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche geht (vgl. BSG-Urteil vom 07.05.2013 Az. B 1 KR 53/12 R): „Die Leistungen müssen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein; sie dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten.“ Andernfalls werden die Kostensteigerungen in der Pflege nicht nur von den Pflegebedürftigen, Angehörigen und Sozialkostenträgern, sondern branchenübergreifend von allen Arbeitnehmern/innen und Arbeitgebern getragen werden müssen.

---

<sup>5</sup> Bertelsmann Stiftung (01/2019): Perspektive Pflege – Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung im rechtlichen Status quo bis 2045

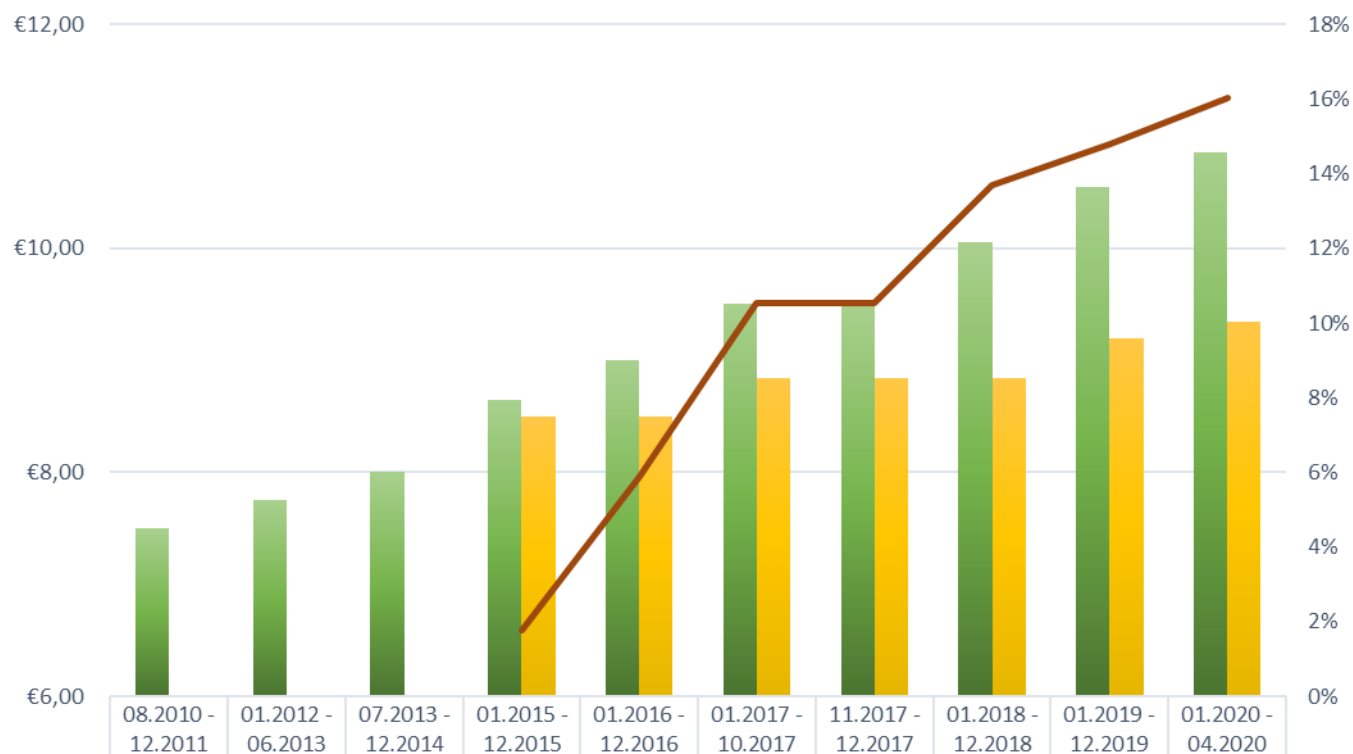
### Entwicklung des Pflegemindestlohns von der Einführung bis April 2020



	08.2010 - 12.2011	01.2012 - 06.2013	07.2013 - 12.2014	01.2015 - 12.2015	01.2016 - 12.2016	01.2017 - 10.2017	11.2017 - 12.2017	01.2018 - 12.2018	01.2019 - 12.2019	01.2020 - 04.2020
Alte Bundesländer + Berlin	€8,50	€8,75	€9,00	€9,40	€9,75	€10,20	€10,20	€10,55	€11,05	€11,35
Neue Bundesländer	€7,50	€7,75	€8,00	€8,65	€9,00	€9,50	€9,50	€10,05	€10,55	€10,85
Steigerungen kumuliert Alte Bundesländer	0%	2,94%	5,80%	10,24%	13,96%	18,58%	18,58%	22,01%	26,75%	29,46%
Steigerungen kumuliert Neue Bundesländer	0%	3,33%	6,56%	14,69%	18,74%	24,30%	24,30%	30,09%	35,07%	37,91%

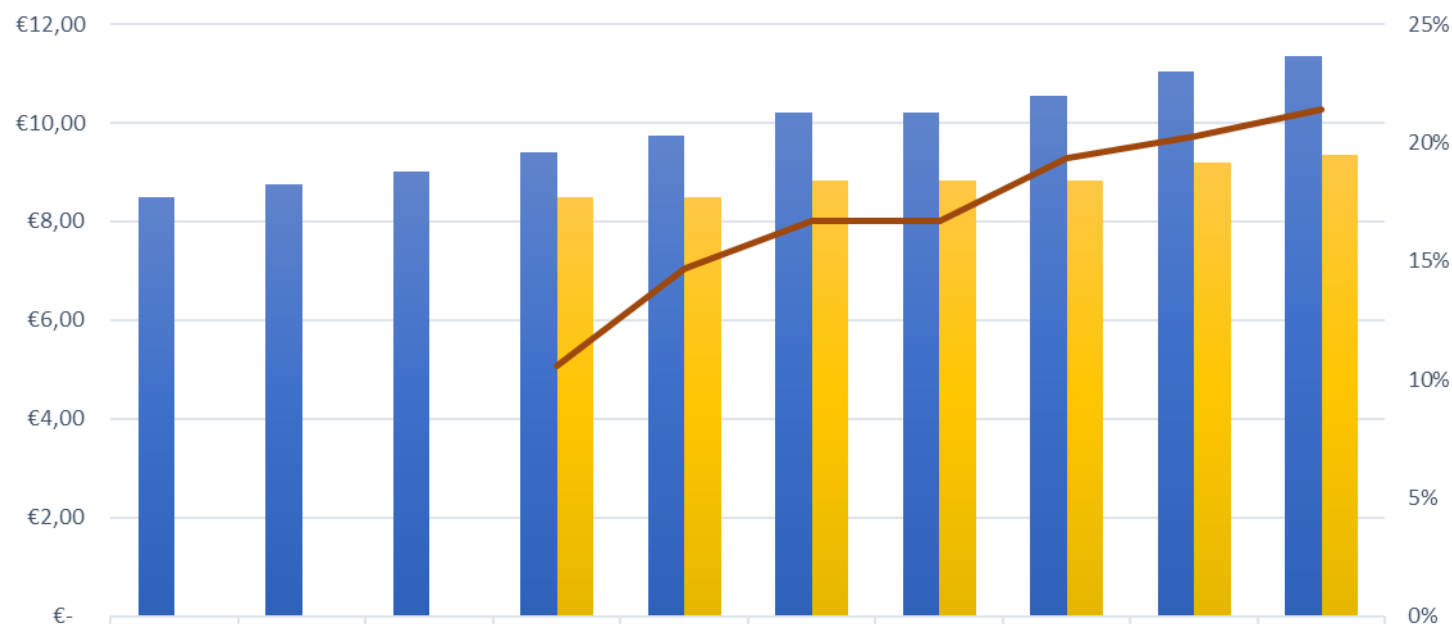


## Pflegemindestlohn Neue Bundesländer im Vergleich zur Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns



Neue Bundesländer	€7,50	€7,75	€8,00	€8,65	€9,00	€9,50	€9,50	€10,05	€10,55	€10,85
gesetzlicher Mindestlohn				€8,50	€8,50	€8,84	€8,84	€8,84	€9,19	€9,35
Prozentuale Differenz Pflegemindestlohn zum gesetzlichen Mindestlohn				1,76%	5,88%	10,53%	10,53%	13,69%	14,80%	16,04%

## Pflegemindestlohn Alte Bundesländer im Vergleich zur Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns



	08.2010 - 12.2011	01.2012 - 06.2013	07.2013 - 12.2014	01.2015 - 12.2015	01.2016 - 12.2016	01.2017 - 10.2017	11.2017 - 12.2017	01.2018 - 12.2018	01.2019 - 12.2019	01.2020 - 04.2020
Alte Bundesländer + Berlin	€8,50	€8,75	€9,00	€9,40	€9,75	€10,20	€10,20	€10,55	€11,05	€11,35
allgemeiner Mindestlohn				€8,50	€8,50	€8,84	€8,84	€8,84	€9,19	€9,35
Prozentuale Differenz Pflegemindestlohn zum gesetzlichen Mindestlohn				10,59%	14,71%	16,67%	16,67%	19,34%	20,24%	21,39%