

In der Senatssitzung am 27. Oktober 2020 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport

Bremen, 20.10.2020

Vorlage für die Sitzung des Senats am 27.10.2020

„Pflege sichern – Tarifbindung stärken!“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat am 13. Mai 2020 dem Antrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE vom 15. April 2020 (Drucksache 20/354) „Pflege sichern – Tarifbindung stärken!“ zugestimmt.

Die Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE forderten in ihrem Antrag, dass die Bürgerschaft (Landtag) beschließen möge, den Senat aufzufordern:

1. „sich gegenüber den Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertretungen, den freigemeinnützigen und privaten Pflegeanbietern konsequent für die Realisierung eines flächendeckenden Tarifvertrags Altenpflege, aufbauend auf dem bestehenden Tarifvertrag TV-PfliB, im Land Bremen und seine volle Refinanzierung nach dem Sozialgesetzbuch einzusetzen. Hierbei muss bis 2023 stufenweise eine Anpassung der Löhne der Fachkräfte in Pflegeheimen und ambulanter Pflege an die des Pflegepersonals in Krankenhäusern erfolgen, wobei zu berücksichtigen ist, dass den Pflegekräften innerhalb der Krankenhäuser je nach Spezialisierung unterschiedliche Löhne gezahlt werden;
2. die Entlohnung nach Tarif als Voraussetzung für die Zusage von Investitionsmitteln landesgesetzlich zu verankern;
3. sich auf der Bundesebene für die Vereinfachung einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung von regionalen Pflegetarifverträgen einzusetzen;
4. sich auf der Bundesebene für eine Deckelung des finanziellen Eigenanteils der Pflegebedürftigen (zum Beispiel „Sockel-Spitze-Tausch“) und eine möglichst umfangreiche Absicherung der Pflegekosten durch die Pflegeversicherung einzusetzen;
5. der zuständigen Deputation vierteljährlich über den Fortgang der Aktivitäten des Senats zu berichten, beginnend sechs Monate nach Beschlussfassung der Bürgerschaft (Landtag).

Beschluss:

Der Senat nimmt Kenntnis und überweist den Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) an die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (federführend) und den Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, sowie die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zur weiteren Veranlassung und Vorlage des erbetenen Berichts im November 2020.“

B. Lösung

Der Senat schlägt vor, der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration folgendermaßen zu berichten:

Zu 1.: Flächendeckender Tarifvertrag Altenpflege und Lohnanpassungen der Altenpflege an die Krankenpflege

Die Verhandlung von Tarifen unterliegt der Tarifautonomie. Tarifautonomie bedeutet, dass die Tarifpartner den Tarifvertrag autonom, das heißt, ohne dass irgendjemand auf die Verhandlungen Einfluss nehmen darf, verhandeln und abschließen. Dies gilt es, grundsätzlich zu respektieren. Zugleich ist es wichtig, dass sich die Gehälter in der Altenpflege denen der Krankenpflege bis 2023 weitestgehend angeglichen haben: in 2023 starten die ersten Absolventen der generalistischen Pflegeausbildung als Pflegefachmann oder Pflegefachfrau in ihre berufliche Tätigkeit als Pflegefachkraft – und es steht ihnen frei, ob sie in einem ambulanten Pflegedienst, in einem Pflegeheim, oder einem Krankenhaus arbeiten. Dass die Pflegefachkräfte sich Richtung Krankenhaus orientieren, kann nur verhindert werden, wenn die Entlohnungen angepasst sind. Dabei ist es bereits in § 84 Elftes Sozialgesetzbuch gesetzlich geregelt, dass im Rahmen der Entgeltverhandlungen Gehälter bis zur Höhe tarifvertraglich vereinbarter Vergütungen nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden dürfen. Ihre volle Refinanzierung wird im Land Bremen bereits realisiert.

Um die notwendige Anpassung der Gehälter der Altenpflege an das Lohnniveau in der Krankenpflege bei gleichzeitiger Beachtung der Tarifautonomie zu unterstützen, werden die Ressorts für Soziales und für Arbeit die Tarifpartner und die Kostenträger zu einem gemeinsamen Gespräch einladen. In diesem Gespräch werden die notwendigen Schritte für die Einführung eines flächendeckenden Tarifvertrags und die stufenweise Anhebung des Gehaltsniveaus beraten werden.

Zu 2.: Koppelung Tariflohn an die Investitionskostenförderung

In der Sitzung der Deputation für Soziales, Jugend und Integration wurden am 23.09.2020 unter TOP 7 bereits Vorüberlegungen zum Gesetzesvorhaben dargelegt und mögliche Folgewirkungen sondiert. Dies geschah im Nachgang zur Anfrage in der Fragestunde der Fraktion der CDU zur „Streichung der Investitionsmittel für Kurzzeit- und Tagespflegeeinrichtungen, die Löhne nicht nach Tarif (TV-PfliB) zahlen“ vom 15. Mai 2020. In der Deputationsvorlage wurde folgende Vorstellungen zum Gesetzesvorhaben skizziert:

Um die Investitionsförderung an eine Entlohnung nach Tarif zu koppeln, müssen die Förderbedingungen des § 6 Bremisches Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz (BremAGPflegeVG) erweitert werden. Hierzu sollte als Nummer 4 im § 6 Abs. 1 Satz 1 BremAGPflegeVG festgelegt werden, dass zukünftig eine Investitionsförderung nur dann erfolgt, wenn die Einrichtungen der teilstationären Pflege sowie der vollstationären Kurzzeitpflege „an einen Flächentarifvertrag gebunden sind oder die Pflegefachkräfte und Pflegehilfskräfte tarifgerecht entlohnen“. Ebenso sollte die Umsetzung der neuen Fördervoraussetzung wie folgt präzisiert werden: „Eine tarifgerechte Entlohnung liegt vor bei einer Vergütung in Anwendung eines einschlägigen Flächentarifvertrags oder entsprechender kirchlicher Arbeitsrechtsregelungen. Eine tarifgerechte Entlohnung liegt auch vor bei Zahlung eines Monatsentgelts in Höhe von mindestens 95 vom Hundert des Tabellenentgeltes der niedrigsten Stufe der jeweils in Betracht kommenden Entgeltgruppe für Pflegefachkräfte und Pflegehilfskräfte nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder. Für Zeiträume vor dem 1. Januar 2022 wird die Förderung auch gewährt werden, wenn die Voraussetzung nach Satz 1 Nr. 3 nicht vorliegt.“ Eine entsprechende Regelung könnte ebenfalls im § 6 Abs. 1 BremAGPflegeVG - als Sätze zwei bis vier - erfolgen. Dies entspricht einer geplanten Ergänzung im Niedersächsischen Pflegegesetz.

Auf dieser Basis ist geplant, im Dezember 2020 ein Anhörungsverfahren durchzuführen, um dann, nach einer entsprechenden Auswertung der Anregungen sowie einer rechtsförmlichen Prüfung durch die Senatorin für Justiz und Verfassung, der Deputation im Februar 2021 zu berichten. Auf dieser Basis kann dann das Gesetzesvorhaben im April 2021 in den Senat mit

dem Ziel eingebracht werden, im Juni 2021 eine Befassung in der Bürgerschaft herbeizuführen.

Zu 3.: Allgemeinverbindlichkeitserklärung

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa ist für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen zuständig. Im Gleichklang mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport unterstützt sie auf dem Gebiet der Pflege das Anliegen von Tarifvertragsparteien, tarifvertraglichen Regelungen den Status der Allgemeinverbindlichkeit zu verleihen.

Zuletzt im Juni 2019 haben sich die Tarifgemeinschaft Pflege Bremen, in der sich unter Führung der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 16 Pflegeanbieter sammeln, und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di auf einen Tarifvertrag geeinigt, den „Tarif Pflege in Bremen, TV PflIB“. Der TV PflIB trifft Regelungen zu Fragen wie Vergütung, Zuschlägen, Jahressonderzahlung und Urlaub.

Bezogen auf den TV PflIB liegt kein Antrag auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung vor. Unter den geltenden Regelungen des Tarifvertragsgesetzes wäre der Erfolg eines solchen Antrags fraglich. Im Jahr 2015 war ein entsprechender Antrag der bezeichneten Tarifvertragsparteien hinsichtlich eines Ausbildungstarifvertrages in der Pflege bereits gescheitert.

Um eine gesetzliche Erleichterung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zu erreichen, hat der Senat einen vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen erarbeiteten Entschließungsantrag in den Bundesrat eingebracht (Antrag der Länder Bremen, Brandenburg, Thüringen vom 09.05.2019, BR-Drs. 212/19, „Funktionsschwäche der Tarifautonomie: Problem benennen, Strategie entwickeln, Gestaltungswillen bezeugen“). In der Fassung eines nordrhein-westfälischen Änderungsantrags hat der Bundesrat den Antrag am 07.06.2019 beschlossen (Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen vom 05.06.2019, BR-Drs. 212/1/19, „Sozialpartnerschaft, Tarifautonomie und Tarifbindung stärken – Verantwortungsvolle Unternehmen schützen und fairen Wettbewerb sichern“). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat in der Sache mittlerweile zu Bund-Länder-Gesprächen auf Fachebene eingeladen.

Eine weitere Bundesratsinitiative, die auf eine Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung abzielt, wird derzeit von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa erarbeitet. Vorgesehen ist die (Wieder-)Ermöglichung einseitiger Antragstellungen sowie eine Änderung des Abstimmungsmodus im Tarifausschuss. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa wirbt unter den Bundesländern für Unterstützung der Initiative und beteiligt sich parallel an den Gesprächen mit dem BMAS. Sollten die in der Diskussion befindlichen Änderungsvorschläge Eingang in das Tarifvertragsgesetz finden, würde dies auch die Erfolgsaussichten von Anträgen auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung im Bereich der Pflege verbessern.

Zu 4.: Deckelung des finanziellen Eigenanteils

Die Bundesregierung und die Bundesländer sind sich zwar dem Grunde nach einig, dass die finanziellen Eigenanteile insbesondere im Bereich der stationären Pflege deutlich zu hoch sind. Die Schere zwischen den Leistungen der Pflegeversicherung und den tatsächlichen Kosten in der Pflege geht immer weiter auseinander. Strittig ist allerdings der richtige Weg.

Schon im Frühjahr 2019 haben die Bundesländer Hamburg, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein im Bundesrat eine Entschließung eingebracht, mit der die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Leistungssystematik der Pflegeversicherung grundlegend verändert sowie eine Verbesserung der solidarischen Finanzierungsbasis erreicht wird. Ein Eckpunkt sollte unter anderem sein, dass für den Eigenanteil der

Pflegebedürftigen an den erforderlichen Pflegeleistungen eine Obergrenze gesetzlich festgelegt wird und die Pflegeversicherung alle darüberhinausgehenden und erforderlichen Pflegekosten trägt. Der Antrag fand unter den Bundesländern allerdings keine Mehrheit.

In der 96. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) im November 2019 wurde von allen Bundesländern ein Beschluss zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung verabschiedet, der, um Einstimmigkeit zu erreichen, offener formuliert wurde. Dieser Beschluss wurde von der Bundesregierung nach Einschätzung der Länder bisher nicht umgesetzt. Die Bundesregierung weist aktuell in ihrem Sachstandsbericht für die diesjährige ASMK darauf hin, dass weitere Schritte im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung durchdacht und mit Augenmaß durchgeführt werden müssen. Zu berücksichtigen seien dabei einerseits die gesetzlichen Vorgaben, die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag und die Vereinbarungen im Zuge der Konzertierten Aktion Pflege, andererseits aktuell auch etwaige Folgewirkungen der SARS-Covid19-Pandemie.

An den beschriebenen Maßnahmen wird deutlich, dass sich die Bundesländer und vor allem auch Bremen schon in den vergangenen Jahren intensiv politisch engagiert haben, um eine Reform der Pflegeversicherung mit dem Ziel der Begrenzung der Eigenanteile zu erreichen. Insbesondere der Bund hat dabei wenig Bereitschaft gezeigt, die notwendige Reform der Pflegeversicherung einzuleiten. Unter den Bundesländern ist allerdings auch der Weg zur Reduzierung der Eigenanteile strittig. Der von Bremen favorisierte sogenannte „Sockel-Spitzen-Tausch“ fand bisher keine ausreichende Zustimmung. Der Bund und einige Länder halten eine reine Leistungsdynamisierung für ausreichend.

Aktuell unterstützt Bremen einen Beschlussvorschlag für die 97. ASMK aus Baden-Württemberg zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung. Auch der Entwurf dieses Vorschlags sieht u. a. vor, die Logik der Pflegeversicherung mit pauschalen Versicherungsleistungen und in der Höhe prinzipiell nicht gedeckelten, zeitlich unbefristet zu zahlenden Eigenanteilen umzukehren. Zur Reduzierung der Eigenanteile wird ferner vorgeschlagen, die Finanzierungsverantwortung für Ausgaben für medizinische Behandlungspflege in stationären Pflegeeinrichtungen in die gesetzliche Krankenversicherung zu verlagern, um auch so die Eigenanteile der Pflegebedürftigen zu reduzieren.

Aber auch außerhalb des parlamentarischen Bereichs ist Bremen bundesweit aktiv, um die Pflegeversicherung weiterzuentwickeln und nachhaltig zu finanzieren. So ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport zum Beispiel aktuell an einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. zur zukünftigen Pflegefinanzierung aktiv beteiligt. Ebenfalls in dieser Arbeitsgruppe wird nach Möglichkeiten gesucht, die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen bei der Finanzierung der Pflege deutlich zu entlasten. Die Veröffentlichungen des Deutschen Vereins finden in der Regel in der Politik Beachtung.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen durch die Beantwortung dieser Anfrage.

Sowohl bei den professionell Pflegenden, als auch bei den pflegebedürftigen Menschen sind Frauen mit breiter Mehrheit vertreten. Zur Vermeidung von Alterarmut bedarf es ausreichender Entlohnung der Pflegekräfte und einer Begrenzung des finanziellen Eigenanteils der pflegebedürftigen Menschen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung des Antwortentwurfs mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Europa und mit dem Bevollmächtigten beim Bund ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den vorgeschlagenen Bericht zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport den Bericht der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration vorzulegen.