

11.10.24

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates „Eindämmung der Leiharbeit in der Pflege“

Bundesministerium
für Gesundheit
Parlamentarischer Staatssekretär

Berlin, 9. Oktober 2024

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Manuela Schwesig

Sehr geehrte Frau Bundesratspräsidentin,

namens der Bundesregierung übersende ich Ihnen als Anlage die Stellungnahme zu der Entschließung des Bundesrates „Eindämmung der Leiharbeit in der Pflege“ vom 2. Februar 2024 (Bundesratsdrucksache 214/23 (Beschluss)).

Mit freundlichen Grüßen
Prof. Dr. Edgar Franke

siehe Drucksache 214/23 (Beschluss)

Stellungnahme der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrates**„Eindämmung der Leiharbeit in der Pflege“ vom 2. Februar 2024****(Bundesratsdrucksache 214/23 (Beschluss))**

a) In Buchstabe a) äußert der Bundesrat die Auffassung, die Bundesregierung solle eine Regelung mit der Zielrichtung auf den Weg bringen, die Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern und Stammpersonal stärker als bisher zu gewährleisten, entgegenstehende Abreden für unzulässig zu erklären und Verstöße zu sanktionieren.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Die Bundesregierung ist sich der Herausforderungen im Bereich der Pflege, insbesondere im Kontext des demographischen Wandels, bewusst. Deshalb wird mit großem Engagement daran gearbeitet, den Fachkräftebedarf – auch in der Pflegebranche – nachhaltig zu decken.

Die Gewährleistung gleicher Arbeitsbedingungen von Stammpersonal und Leiharbeitnehmern liegt allerdings primär in der Verantwortung der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen. Die vorgeschlagene Regelung würde insoweit ordnungspolitische Eingriffe erfordern, gegen die europarechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Denn entsprechende Maßnahmen würden einen starken Eingriff in die Ausgestaltung der (Leih-)Arbeitsverträge, die primär den jeweiligen Vertragsparteien – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – und den Tarifvertragsparteien obliegt, und damit in die Vertragsfreiheit bedeuten. Zudem würden sie die Geschäftstätigkeit von Leiharbeitgebern begrenzen.

Eine Regelung zur Gleichbehandlung würde darüber hinaus den Fachkräftemangel nicht adressieren und möglicherweise gar zu einem verstärkten Wechsel von Pflegekräften in andere Betätigungsfelder führen.

b) In Buchstabe b) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf zu prüfen, ob und inwieweit durch Bundesrecht eine Deckelung des Anteils von zulässig einsetzbaren Leiharbeitskräften in einer Einrichtung geregelt werden könnte. Dabei müsse die pflegerische Versorgung in der Einrichtung gewährleistet sein.

c) In Buchstabe c) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf zu prüfen, ob und inwieweit durch Bundesrecht einschränkende Regelungen getroffen werden können, um zu hoch angesetzte Verrechnungssätze der Leiharbeitsunternehmen im Bereich der Pflege zu unterbinden, zum Beispiel in Form eines Deckels. Dabei solle auch die Möglichkeit zur Deckelung der Vermittlungsgebühren geprüft werden.

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Buchstaben b) und c):

Aus Sicht der Bundesregierung würden entsprechende Regelungen überwiegend ordnungspolitische Eingriffe darstellen. Sofern sie überhaupt grundgesetz- und europarechtskonform ausgestaltbar wären, würden sie nicht den Fachkräftemangel adressieren. Zudem dürften sie zur Sicherung

der Patientensicherheit und Qualität der Pflege wenig beitragen, wenn nicht gleichzeitig sichergestellt werden kann, dass die Versorgungsbedarfe durch die Stammebelegschaft oder andere Ausfallkonzepte abgedeckt werden können. Vielmehr könnten einschränkende Regelungen dazu führen, dass Arbeitskräfte aus der Pflege in andere Betätigungsfelder wechseln; dies könnte kurzfristig eher zu einer Verschärfung der Situation für die Einrichtungen führen. So könnte die Einführung einer Höchstquote für Leiharbeitskräfte im Verhältnis zum Anteil der Stammebelegschaft zu einer Verschärfung der personellen Engpässe führen, da Belastungsspitzen dann nicht mehr unbegrenzt durch den Einsatz von Fremdpersonal aufgefangen werden könnten. Ferner dürfte bei der Festlegung einer einheitlichen Quote aufgrund regionaler Unterschiede mit praktischen Umsetzungsschwierigkeiten zu rechnen sein. Die Deckelung der Vermittlungsgebühren griffe in grundrechtlich geschützte Rechtsgüter der Leiharbeitsfirmen ein.

Wie bereits in der Konzertierten Aktion Pflege festgestellt, müssen die Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte in den Stammebelegschaften verbessert werden, um Leiharbeit zurückzudrängen. Dabei spielen flexible Arbeitszeitmodelle und verlässliche Arbeitszeiten eine wesentliche Rolle. Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen liegt in der Organisationshoheit der Einrichtungsträger. Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren dazu bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, beispielsweise das Krankenhauspflegeentlastungsgesetz vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2793). Darüber hinaus kann im Krankenhausbereich der Teil der Vergütungen von Leiharbeitskräften, der über das tarifvertraglich vereinbarte Arbeitsentgelt für das Pflegepersonal mit direktem Beschäftigungsverhältnis mit dem Krankenhaus hinausgeht, nicht mehr im Pflegebudget berücksichtigt werden. Dies gilt auch für Vermittlungsgebühren. In der Langzeitpflege wurden mit dem Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz vom 19. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 155) Regelungen eingeführt, die die Finanzierung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern über die vereinbarten Pflegevergütungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) auf die Tariflohnhöhe der Stammarbeitskräfte begrenzen, Vermittlungsgebühren als nicht wirtschaftlich anerkennen und die regelhafte Finanzierung von Springerpools ermöglichen. Kosten für Leiharbeit können bei der Vergütungsvereinbarung nach dem SGB XI regelmäßig nur bis zu der Höhe als wirtschaftlich anerkannt werden, die auch für direkt bei der Pflegeeinrichtung Beschäftigte anerkannt werden. Für eine darüberhinausgehende Zahlung bedarf es eines sachlichen Grundes.

d) In Buchstabe d) spricht sich der Bundesrat für eine Prüfung aus, ob und inwieweit im Rahmen der Entscheidung über die Erteilung der Verleiherlaubnis die besondere Situation der Pflege Berücksichtigung finden kann.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Durch die Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit wird bestätigt, dass die Pflegeberufe zu den Berufsgruppen mit dem größten Fachkräftemangel zählen. Die Situation wird sich, auch in Anbetracht der demographischen Entwicklung in Deutschland, vorerst nicht entspannen. Eine Beschränkung des Einsatzes von Leiharbeit, beispielsweise durch die Berücksichtigung der besonderen Situation in der Pflege im Rahmen der Entscheidung über die Erteilung einer Verleiherlaubnis, behöbe den hohen Bedarf an Fachkräften in der Pflege nicht. Des Weiteren könnten kurzzeitige Arbeitsspitzen und Personalausfälle, die auch Arbeitgeber mit flexibel ausgestalteten Arbeitsbedingungen ereilen können, nicht mehr mit Leiharbeitskräften aufgefangen werden.

Darüber hinaus begegnet eine Berücksichtigung der besonderen Situation der Pflege bei der Erteilung der Verleiherlaubnis auch rechtlichen Schwierigkeiten. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sieht die Erteilung der Verleiherlaubnis vor, wenn und soweit die rechtlichen Voraussetzungen (hier v. a. die gewerberechtliche Zuverlässigkeit) gegeben sind. Inwieweit und in welche Richtung aus der Perspektive des Antrags die Situation in der Pflege Berücksichtigung finden soll, ist unklar. Eine Einschränkung der Erlaubniserteilung dürfte jedenfalls vor dem Hintergrund der EU-Richtlinie 2008/104 („Leiharbeitsrichtlinie“) europarechtlich schwer zu begründen sein.

e) In Buchstabe e) bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, ob zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der Sicherheit von Patientinnen und Patienten sowie pflegebedürftigen Menschen ein Förderprogramm aufgelegt werden kann, welches die Etablierung von Springerpools, Ausfallkonzepten und einer verbindlichen Dienstplangestaltung unterstützt.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Entsprechende Förderprogramme gibt es bereits.

Im Krankenhaus können Mehrkosten für Maßnahmen zur Umsetzung von Springerkonzepten im Rahmen der Förderung von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf für Pflegekräfte in den Jahren 2019 bis 2024 gemäß § 4 Absatz 8a Krankenhausentgeltgesetz (KHEntgG) bis zu 50 Prozent finanziert werden. Gemäß dem Bericht des GKV-Spitzenverbandes zur Förderung geeigneter Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf in den Förderjahren 2019 bis 2022 an das Bundesministerium für Gesundheit vom 30. Juni 2023 wurden im Jahr 2022 nach bisherigem Datenmeldestand am häufigsten Maßnahmen zur Umsetzung von Poolmodellen und Springerdiensten vereinbart. An zweiter Stelle standen die Vereinbarungen zur Einführung von flexiblen und vereinbarkeitsorientierten Arbeitszeitmodellen.

Für den Bereich der Pflegeeinrichtungen wurde das Förderprogramm nach § 8 Absatz 7 SGB XI geschaffen, mit dem Pflegeeinrichtungen finanziell unterstützt werden, wenn sie die Vereinbarkeit von familiärer Pflege, Familie und Beruf ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch entsprechende Maßnahmen unterstützen. Hierzu zählen auch Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitszeit- und Dienstplangestaltung, einschließlich Maßnahmen im Zusammenhang mit lebensphasengerechten Arbeitszeitmodellen, Personalpools sowie weiteren betrieblichen Ausfallkonzepten. Die Höhe des Zuschusses ist von der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig und beträgt für Pflegeeinrichtungen mit bis zu 25 in der Pflege tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bis zu 10.000 Euro und ab 26 solcher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis zu 7.500 Euro.

f) In Buchstabe f) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf zu prüfen, ob und inwieweit eine Verpflichtung der Zeitarbeitsfirmen zur regelmäßigen Fortbildung der Mitarbeitenden möglich ist.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Da entsprechende Regelungen in der Kompetenz der Länder liegen, unterfällt ihre Prüfung nicht dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung.

g) In Buchstabe g) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf sicherzustellen, dass entstehende Mehrkosten für Springerkonzepte in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen nicht von den Pflegebedürftigen getragen werden.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Nach der Finanzierungssystematik im Pflegeversicherungsrecht haben die zugelassenen Pflegeeinrichtungen Anspruch auf eine leistungsgerechte Vergütung für die allgemeinen Pflegeleistungen und bei stationärer Pflege zusätzlich auf ein angemessenes Entgelt für Unterkunft und Verpflegung. Insofern sind auch die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Personalausstattung bei der Vergütungsbemessung berücksichtigungsfähig. Hierzu hat der Gesetzgeber mit dem Pflegeunterstützungs- und entlastungsgesetz zuletzt insbesondere die Position der Einrichtungsträger gestärkt (siehe auch Stellungnahme zu h).

Alternativ bietet sich für die Länder die Möglichkeit, Springerkonzepte in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen finanziell zu fördern, um eine entsprechende Belastung der Pflegebedürftigen zu vermeiden. Gemäß § 82 Absatz 5 SGB XI sind öffentliche Zuschüsse oder andere Unterstützungsmaßnahmen zu den laufenden Aufwendungen einer Pflegeeinrichtung (Betriebskostenzuschüsse), die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, von der Pflegevergütung und den Entgelten für Unterkunft und Verpflegung abzuziehen, um Doppelfinanzierungen und damit auch Mehrbelastungen insbesondere der Pflegebedürftigen auszuschließen.

h) In Buchstabe h) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, insbesondere für kleinere Einrichtungen Möglichkeiten zu schaffen, bei Bedarf einrichtungs- und trägerübergreifende Springerkonzepte umzusetzen.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Trägerübergreifende Springerpools in der Pflege können dazu beitragen, die Dienstplangestaltung zuverlässiger zu machen und damit die Attraktivität einer Tätigkeit in der Pflege zu stärken. Die Einrichtung solcher trägerübergreifenden Springerpools ist bereits nach heutiger Rechtslage grundsätzlich möglich, dabei sind ggf. die Vorgaben des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes einzuhalten. Mit dem Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz wurden die Landesrahmenvertragspartner nach § 75 SGB XI beauftragt, die bestehenden Verträge zu ergänzen und Rahmenbedingungen für Personalpools oder vergleichbare betriebliche Ausfallkonzepte bei ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen zu regeln. Gemäß § 113c Absatz 2 SGB XI ist eine Überschreitung der Personalanhaltswerte nach § 113c Absatz 1 SGB XI durch die Einrichtung sog. Springerpools oder vergleichbarer betrieblicher Ausfallkonzepte ein von den Pflegekassen anzuerkennender sachlicher Grund.

i) In Buchstabe i) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, eine Regelung für Krankenhäuser zu schaffen, mit der die Vergütung von Pflegekräften in Springerpools, beispielsweise über das Pflegebudget, gesichert refinanziert wird, wenn diese über tarifvertraglich vereinbarte Vergütungen hinausgehen. Gleiches sollte für entstehende Mehrkosten zur Umsetzung von Springerkonzepten an Krankenhäusern, die über das Pflegepersonal in der unmittelbaren Patientenversorgung auf den bettenführenden Stationen hinausgehen, gelten.

Stellungnahme der Bundesregierung:

In Krankenhäusern werden die Kosten für das Pflegepersonal in der unmittelbaren Patientenversorgung auf bettenführenden Stationen durch das Pflegebudget nach § 6a KHEntgG refinanziert. Dabei gelten Gehälter in Höhe tarifvertraglich vereinbarter Vergütungen als wirtschaftlich. Für eine darüberhinausgehende Vergütung bedarf es eines sachlichen Grundes. Soweit die Einrichtung eines Springerpools einen sachlichen Grund darstellt, ist eine Refinanzierung der hierdurch entstehenden Pflegepersonalkosten in der unmittelbaren Patientenversorgung auf bettenführenden Stationen durch das Pflegebudget möglich. Mehrkosten zur Umsetzung von Springerkonzepten, die über das Pflegepersonal in der unmittelbaren Patientenversorgung auf bettenführenden Stationen hinausgehen, können im Rahmen der Förderung von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf für Pflegekräfte in den Jahren 2019 bis 2024 gemäß § 4 Absatz 8a KHEntgG bis zu 50 Prozent finanziert werden.

j) In Buchstabe j) spricht sich der Bundesrat für eine Prüfung aus, ob und auf welche Weise die Leiharbeitsfirmen in die Finanzierung der Pflegeausbildungen einbezogen werden können.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Der Ansatz, auch Zeitarbeitsunternehmen, die Pflegekräfte beschäftigen und zur Arbeitsleistung Dritten überlassen und damit von deren Ausbildung wirtschaftlich profitieren, an den Kosten der Ausbildung zu beteiligen, begegnet erheblichen Bedenken. Eine solche Einbindung von Zeitarbeitsunternehmen in die Ausbildungsfinanzierung ginge mit sehr komplexen Herausforderungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht einher, die auch die Länder in der Umsetzung mit betreffen, und wäre entsprechend risikobehaftet. Zu nennen sind u. a. die Auswirkungen auf die Umlageerhebung zum Ausbildungsfonds, die Festlegung prozentualer Finanzierungsanteile am Ausbildungsfonds (§ 33 Pflegeberufegesetz), die rechtliche Zulässigkeit und die allgemeinen wirtschaftlichen Effekte einer Heranziehung von Zeitarbeitsunternehmen.