



Sachstand

Ruhezeiten in der 24-Stunden-Pflege im Lichte des ILO-Übereinkommens C 189

Ruhezeiten in der 24-Stunden-Pflege im Lichte des ILO-Übereinkommens C 189

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 108/16
Abschluss der Arbeit: 8. September 2016
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Umsetzung des ILO-Übereinkommens C 189 in Deutschland	4
3.	Ausnahmeregelungen	5
3.1.	Häusliche Gemeinschaft	6
3.2.	Eigenverantwortlichkeit	6
3.3.	Trennung von Arbeitszeit und Freizeit	7
4.	Fazit	8

1. Einleitung

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit derzeit 187 Mitgliedsstaaten. Sie ist verantwortlich für die Entwicklung und Umsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards. Zentrale Forderung der ILO ist es, menschenwürdige Arbeit für alle zu schaffen.¹

Das Ziel des ILO-Übereinkommens C 189 - Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte vom 16. Juni 2011² - ist es, die Rechte von Hausangestellten zu stärken und sie vor Diskriminierung und Missbrauch zu schützen.³

2. Die Umsetzung des ILO-Übereinkommens C 189 in Deutschland

Das ILO-Übereinkommen C 189 ist am 20. September 2013 von Deutschland ratifiziert worden und am 20. September 2014 in Kraft getreten.⁴

In der Denkschrift zum Entwurf des Ratifizierungsgesetzes wird davon ausgegangen, dass zur Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland die innerstaatlichen gesetzlichen Vorschriften nicht ergänzt werden müssten, da die Gesetze der Bundesrepublik bereits den Anforderungen des Übereinkommens entsprechen.⁵

Gleichwohl wurde die Situation der Hausangestellten im Rahmen von Rechtsänderungen weiter verbessert: So wurde mit dem Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie vom 14. August 2014⁶ zum 1. Januar 2015 der flächendeckende Mindestlohn eingeführt. Durch das Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 5. Dezember 2012⁷ wurde unter anderem die Lohnobergrenze für sogenannte „Mini-Jobs“ zum 1. Januar 2013 von 400 € auf 450 € angehoben und für geringfügig Beschäftigte eine grundsätzliche Versicherungspflicht⁸ in der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt.

1 <http://www.ilo.org/berlin/wir-uber-uns/lang--de/index.htm> (zuletzt abgerufen am 18. August 2016).

2 Im Englischen: „Convention 189 Concerning decent work for domestic workers“, im Folgenden als „das Übereinkommen“ oder „das ILO-Übereinkommen“ bezeichnet.

3 BT-Drs. 17/12951, S. 18.

4 BGBl. II, 2013, S. 1570.

5 BT-Drs. 17/12951, S. 18.

6 BGBl. I, S. 1348.

7 BGBl. I, S. 2474.

8 Mit sog. „Opt-Out-Option“.

3. Ausnahmeregelungen

Deutschland hat bei der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens von der nach Artikel 2 Nr. 2 lit. b des Übereinkommens eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, Ausnahmeregelungen zu treffen. Danach können die unterzeichnenden Staaten begrenzte Gruppen von Arbeitnehmern, bei denen besondere Probleme von erheblicher Bedeutung auftreten, ganz oder teilweise aus dem Geltungsbereich des Übereinkommens ausnehmen.

Diese Ausnahmeregelung soll für den in § 18 Abs. 1 Nr. 3 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) aufgeführten Personenkreis gelten.⁹ Damit sollen „Arbeitnehmer, die in häuslicher Gemeinschaft mit den ihnen anvertrauten Personen zusammenleben und sie eigenverantwortlich erziehen, pflegen oder betreuen“¹⁰ zwar nicht gänzlich von dem Geltungsbereich des Übereinkommens ausgenommen werden; denn auch Hausangestellte sind Arbeitnehmer und unterfallen damit dem deutschen Arbeitnehmerschutzrecht. Doch wollte der Gesetzgeber sie aus dem Geltungsbereich des Artikels 10 des Übereinkommens und des Arbeitszeitgesetzes herausnehmen.¹¹

Nach Artikel 10 Nr. 2 des Übereinkommens muss eine wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden am Stück gewährt werden. Dies steht in Übereinstimmung¹² mit den §§ 9 ff. ArbZG, die ein grundsätzliches Beschäftigungsverbot für Sonn- und gesetzliche Feiertage regeln, aber auch vorsehen, dass Hausangestellte¹³ abweichend vom Regelfall¹⁴ an Sonn- und Feiertagen beschäftigt werden dürfen. Im Gegenzug muss ihnen aber ein Ersatzruhetag¹⁵ innerhalb der nächsten zwei beziehungsweise acht Wochen gewährt werden. Arbeitnehmer, die unter den Ausnahmetatbestand des § 18 Abs. 1, Nr. 3 ArbZG fallen, sollen nicht durch das Arbeitszeitgesetz, sondern durch die §§ 617, 618 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) im Hinblick auf Krankenfürsorge und Arbeitszeit geschützt werden.¹⁶

Ob Pflegekräfte, die im Rahmen der 24-Stunden-Pflege im Haushalt des Pflegebedürftigen leben, unter den § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG fallen und damit auch von Artikel 10 des Übereinkommens ausgenommen sind, kann nicht pauschal bestimmt werden. Viel mehr hängt es von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Arbeitsverhältnisses ab.¹⁷

9 BT-Drs. 17/12951, S. 18.

10 § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG.

11 Vgl. BT-Drs. 17/12951, S. 18.

12 BT-Drs. 17/12951, S. 20.

13 § 10 Abs. 1 Nr. 4 ArbZG.

14 § 9 Abs. 1 ArbZG.

15 § 11 Abs. 3 ArbZG.

16 BT-Drs. 17/12951, S. 18.

17 BT-Drs. 17/8373, S. 4.

3.1. Häusliche Gemeinschaft

Für die Anwendbarkeit der Ausnahme des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG kommt es zunächst darauf an, ob die Pflegekraft „in häuslicher Gemeinschaft“ mit der ihr anvertrauten Person zusammenlebt.

Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Berlin¹⁸ kann man von einem Zusammenleben in häuslicher Gemeinschaft dann ausgehen, wenn nach wertender Betrachtung das Zusammenleben und gemeinsame Wirtschaften der Pflegekraft und des Pflegebedürftigen dem eines Familienverbundes weitestgehend gleichkommt. Dazu muss aber nach überwiegender Meinung in der Kommentarliteratur ein gemeinsames Leben und Wirtschaften und eine gemeinsame Organisation des Lebensalltages über das bloße gemeinsame Wohnen hinaus erfolgen.¹⁹ Dies wird in der Regel bereits an der Tatsache scheitern, dass auch in der 24-Stunden-Pflege der Haushalt des Pflegebedürftigen nicht Lebensmittelpunkt der Pflegekraft ist. Diese hat vielmehr für gewöhnlich eine eigene Wohnung und ggf. eine eigene Familie, mit der sie eine häusliche Gemeinschaft bildet oder wo sie den Schwerpunkt ihrer privaten Lebensführung hat, während sie im Haushalt des Pflegebedürftigen lediglich eine Arbeitsleistung erbringt.²⁰

Schließlich setzt eine häusliche Gemeinschaft nach der Rechtsprechung des VG Berlin regelmäßig voraus, dass gewisse Grundkosten wie beispielsweise Ernährung, Miete, Strom, Telekommunikation etc. zumindest von den erwachsenen Zusammenlebenden anteilig getragen werden.²¹ Dies ist in der 24-Stunden-Pflege aber nicht der Fall. Die Pflegekräfte wenden normalerweise kein eigenes Geld für die Bewirtschaftung des Haushalts der Pflegebedürftigen auf.

3.2. Eigenverantwortlichkeit

Hinzu kommt eine von § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG geforderte Eigenverantwortlichkeit bei der Ausübung der Pflege. Eigenverantwortlichkeit setzt die individuelle Verteilung der Arbeitszeit und der jeweiligen Arbeitsschritte²² durch die Pflegekraft voraus. Es dürfen also keine oder allenfalls

18 VG Berlin, Urteil vom 24. März 2015 - VG K 184.14 im Hinblick auf Erzieherinnen, die alternierend Wohngruppen betreuen.

19 Wank in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 16. Auflage 2016, ArbZG § 18 Rn. 5; a.A. Baeck/Deutsch in ArbZG, § 18 Rn. 22.

20 VG Berlin, Urteil vom 24. März 2015 - VG K 184.14 im Hinblick auf Erzieherinnen, die alternierend Wohngruppen betreuen.

21 VG Berlin, Urteil vom 24. März 2015 - VG K 184.14 im Hinblick auf Erzieherinnen, die alternierend Wohngruppen betreuen.

22 Steffan, Arbeitszeit(recht) auf dem Weg zu 4.0, NZA 2015, S. 1409 - 1417, S. 1413.

geringe Anweisungen hinsichtlich der Art und Weise der Durchführung der Betreuungstätigkeit bestehen.²³

Pflegekräfte in der 24-Stunden-Pflege unterliegen jedoch im Normalfall den Weisungen des Pflegebedürftigen oder seiner Angehörigen²⁴, die Art und Umfang der zu erfüllenden Aufgaben festlegen. Es werden beispielsweise feste Tagesabläufe vorgegeben oder besondere Anweisungen bezüglich der Mahlzeiten oder der körperlichen Hygiene des Pflegebedürftigen erteilt.²⁵ Der Grad dieser Arbeitsanweisungen wird in der Regel ausreichen, um eine Eigenverantwortlichkeit der Pflegekraft im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG abzulehnen.

3.3. Trennung von Arbeitszeit und Freizeit

Bei der Schaffung der Ausnahme des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG hatte der Gesetzgeber vor allem die besonderen Lebens- und Arbeitsbedingungen von Eltern in SOS-Kinderdörfern vor Augen.²⁶ Diese besondere Beschäftigungsform bringt es mit sich, dass Freizeit und Arbeitszeit nicht eindeutig voneinander abgegrenzt werden können, wie es das Arbeitszeitrecht vorschreibt.²⁷ Hier verschwimmen die Grenzen zwischen Freizeit und Arbeitszeit, weil von den Kinderdorf-Eltern eine Lebensgemeinschaft in einem ähnlich nahen Verhältnis wie einem Familienverband geschaffen werden soll.²⁸ Dies bringt eine gemeinsame Freizeitgestaltung schon per Definition mit sich.

Zwar verbringen 24-Stunden-Pflegekräfte, die ein eigenes Zimmer im Haushalt des Pflegebedürftigen haben, naturgemäß auch Teile ihrer Freizeit am Arbeitsort²⁹, es spricht dennoch nichts für die Annahme, dass eine klare Trennung von Arbeits- und Freizeit nicht möglich wäre. Denn auch

23 VG Berlin, Urteil vom 24. März 2015 - VG K 184.14 im Hinblick auf Erzieherinnen, die alternierend Wohngruppen betreuen; *Scheiwe/Schwach*, Das Arbeitszeitrecht für Hausangestellte nach Ratifizierung der ILO-Konvention 189, NZA 2013, S. 1116-1120, S.1119.

24 *Kocher*, Hausangestellte im deutschen Arbeitsrecht, NZA 2013, S. 929-934, S. 930; *Brörs/Böning*, Rechtliche Rahmenbedingungen für 24-h-Pflegekräfte aus Polen in Deutschland, NZA 2015, S. 846-850, S. 849.

25 *Scheiwe/Schwach*, Das Arbeitszeitrecht für Hausangestellte nach Ratifizierung der ILO-Konvention 189, NZA 2013, S. 1116-1120, S.1119.

26 BT-Drs. 12/6990, S. 44; der Gesetzgebung lag unter anderem eine Petition der SOS-Kinderdörfer zugrunde.

27 BT-Drs. 12/6990, S. 44.

28 *Brörs/Böning*, Rechtliche Rahmenbedingungen für 24-h-Pflegekräfte aus Polen in Deutschland, NZA 2015, S. 846-850, S. 847.

29 *Brörs/Böning*, Rechtliche Rahmenbedingungen für 24-h-Pflegekräfte aus Polen in Deutschland, NZA 2015, S. 846-850, S. 847.

Bereitschaftszeit ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Arbeitszeit.³⁰ Freizeit besteht nur, wenn und solange die Pflegekräfte keinen Dienst, das heißt auch keinen Bereitschaftsdienst, leisten müssen. Ähnlich argumentiert das VG Berlin: Auch wenn die Pflegekräfte während ihrer 24-Stunden-Dienste im Voraus nicht planbare „Leerlaufphasen“ hätten, die sich mit Phasen „wirklicher“ Arbeit unkalkulierbar abwechselten, handele es sich auch bei den „Leerlaufphasen“ um anzurechnende Arbeitszeit.³¹

Bei der Auslegung von § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass Ausnahmevorschriften, welche die Anwendung des Gesetzes auf bestimmte Arbeitnehmergruppen ausschließen, grundsätzlich eng auszulegen sind, um den beabsichtigten Arbeitnehmerschutz geringstmöglich einzuschränken. Dies gilt insbesondere auch für Ausnahmen vom Arbeitszeitgesetz, dessen Kernzweck es ist, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer und damit den Schutz eines überragend wichtigen Rechtsguts zu gewährleisten.³²

Damit dürften Pflegekräfte in der 24-Stunden-Pflege nicht unter den Ausnahmetatbestand des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG fallen. Sie zählen nicht zu einem Personenkreis, bei dem in Bezug auf das Arbeitszeitrecht „besondere Probleme von erheblicher Bedeutung“ im Sinne des Artikels 2 des Übereinkommens vorliegen, was eine Ausnahme von Artikel 10 des Übereinkommens rechtfertigen würde.

4. Fazit

Auf den ersten Blick scheint die Ausnahme des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG in Bezug auf die Pflegekräfte in der 24-Stunden-Pflege zuzutreffen. Dies ist jedoch bei näherer Betrachtung der einzelnen Tatbestandsmerkmale nicht der Fall. Da 24-Stunden-Pflegekräfte im Normalfall weder eine häusliche Gemeinschaft mit den Pflegebedürftigen bilden, noch mit der erforderlichen Eigenverantwortlichkeit handeln, bleiben die §§ 9 ff. ArbZG auch auf die 24-Stunden-Pflege anwendbar.

Beiträgen in der Fachliteratur zufolge wird aber die sorgfältige Anwendung der Tatbestandsmerkmale in der Praxis nicht selten verkannt, was zu Verstößen gegen das Arbeitszeitgesetz durch die Erwartung der ständigen Verfügbarkeit der Pflegekräfte führt.³³ Allerdings wird das Problem von möglichen Verletzungen des Arbeitszeitschutzes in der häuslichen Pflege und speziell in der 24-Stunden-Pflege, erst in jüngerer Zeit diskutiert. Das VG Berlin befasst sich in einem Urteil vom 24. März 2015 im Hinblick auf Erzieherinnen, die Wohngruppen in einem alternierenden Modell

30 EuGH (Plenum), Urteil vom 9. September 2003 - Rs. C-151/02 (Landeshauptstadt Kiel gegen Norbert Jaeger).

31 Vgl. VG Berlin, Urteil vom 24. März 2015 - VG K 184.14, im Hinblick auf Erzieherinnen, die alternierend Wohngruppen betreuen; vgl. § 1 Nr. 1 ArbZG.

32 VG Berlin, Urteil vom 24. März 2015 - VG K 184.14.

33 *Scheiwe* zu VG Berlin: Anwendbarkeit des Arbeitszeitgesetzes für Beschäftigte in Wohngruppen, NZA-RR 2015, S. 522-523, S. 523; weiterführend: *Scheiwe*, Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte – Zur Bedeutung des ILO-Übereinkommens 189 für Deutschland in U. Meier-Gräwe (Hrsg.), Die Arbeit des Alltags, 2015, Springer Verlag, S. 37-55; *Brörs/Böning*, Rechtliche Rahmenbedingungen für 24-h-Pflegekräfte aus Polen in Deutschland, NZA 2015, S. 846-850.

betreuen, ausführlich mit dem § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG. Die Ausführungen sind jedoch zu einem großen Teil auch auf die 24-Stunden-Pflege übertragbar. Eine höchstrichterliche Klärung der Reichweite des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG steht derzeit noch aus.

Ende der Bearbeitung