

Raumschiff Enterprise auf dem Weg in unbekannte Galaxien

Das Bundesteilhabegesetz und die Arbeitsbedingungen in Einrichtungen und Diensten¹

C H R I S T I A N J A N ß E N

Wir schreiben das Jahr 2 n. BTHG (nach der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes) durch den Großen Rat der interstellaren Behindertenrechtskonventionsübertragungsgesetzgebungsprozessbegleiterinnen. Die Begrenztheit der Eingliederungshilfe als diskriminierende Sozialhilfe liegt hinter uns, vor uns die unendlichen Weiten der Inklusion.

Aber, was geschah bisher: Die Planung dieser Mission der Enterprise, des Flaggschiffes der interinklusiven Sternenflotte, hatte seinerzeit Commander Nahles im Jahre 4 v. BTHG begonnen. Sie musste jedoch das Schiff bei laufendem WARP-Antrieb schon vor Verlassen des Sonnensystems als neue Spielpartnerin des großen Ausgrenzers der Sternenkoalition wechseln. Bis dahin hatten eine Arbeitsgruppe der planetarischen Arbeits- und Sozialminister sowie die des interstellaren Teilhabegesetzes die Möglichkeiten gerade in finanzieller Hinsicht abgesteckt.

Welche Abenteuer erwarten nun die Crew von Junior-Captain Kirk-Heil auf seinem möglicherweise jahrelangen Weg in Sonnensysteme und Schwarze Löcher der Landesrahmenverträge? Begegnen ihnen die unbekanntenen Wesen des Planeten Vulkan – die sich selbst Mitarbeiter oder gar Mitarbeiterinnen von ›Einrichtungen‹ genannten Trabanten nennen? Für sie sprechen sogenannte Betriebsräte und Mitarbeitendenvertretungen – hier ihrer eruptiven Artikulationsweise der Einfachheit halber Vulkanier genannt.

Wir hören bislang nie wahrgenommene Weisen in der interstellaren Teilhabe: Auswirkungen des BTHG auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden? Sind die denn wichtig für Teilhabe? ›Wettbewerbsklausel‹². Nie gehört. Anderes Personal³, gibt's nicht. Tarifklausel⁴? Haben die überhaupt Tarife, die sollen doch froh sein, an der Teilhabe teilhaben zu dürfen! – Ja, wir brauchen unsere von Hand verletzte, übertarifflich bezahlte Crew, denn wer sollte den Warp-Antrieb bedienen, etwa angelehrte, schlechtbezahlte Hilfskräfte? Nur so erreichen wir die Geschwindigkeit für eine hohe ›Effizienzrendite‹⁵. Eine neue ›Ausgabendynamik‹⁶ erkennen wir im Vergleich zu den fünf Milliarden Baukosten der Enterprise sowieso nicht.

Gebietet es die interstellare Freundlichkeit, ihnen trotzdem zuzuhören? Oder sind sie zu vernachlässigendes Beiwerk, das viel Lärm und Unannehmlichkeiten bereitet? Sollten wir uns daher nicht direkt den wirklich wichtigen Themen der Zeitenwende widmen? – Doch da tönt es von der Kommandobrücke: ›Scotty, beamen Sie mich runter und hören wir ihnen spaßeshalber einmal zu.‹ Captain Kirk-H hat den neuentwickelten BV in der Hand, als er das geschützte Raumschiff verlässt – den Beschäftigtenverstehrer. Was wird er hören?

Bei der Diskussion um Inklusion im Rahmen der Behindertenrechtskonvention und des BTHG muss mit Wohlfahrt⁷ zuerst die Frage erlaubt sein, ob in einer ausgrenzenden – exklusiven – Gesellschaft, wie wir sie in Deutschland haben, Inklusion verordnet werden kann. Unser Land ist durch Ausgrenzung gegenüber denjenigen gekennzeichnet, die am Rand stehen: Behinderte wie Arme und geflüchtete Menschen. In Bezug auf Inklusion ist diese Problematik bereits im Bereich der Bildung deutlich geworden – Abbau von Förderschulen ohne ausreichende und ausreichend qualifizierte Lehrerinnen in den Regelschulen. Wie steht es zukünftig um spezifische, bislang über die Eingliederungshilfe finanzierte, Angebote von Einrichtungen wie beispielsweise psychologische oder ärztlich-psychiatrische Leistungen? Für diese Leistungen, die mit dem BTHG zukünftig über das SGB V im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung in der Gemeinde verortet sein sollen, liegen in den meisten Regionen Versorgungsengpässe vor. Psychiater und Therapeutinnen fühlen sich nicht ausreichend kompetent für diese Klientel. Ist es da nicht notwendig, die zumindest in Komplexeinrichtungen vorhandenen Kompetenzen für Menschen mit geistigen und schweren psychischen Störungen so lange weiterhin zu finanzieren, bis der Versorgungsengpass behoben ist?

Menschen, die professionell begleitet werden (müssen), können gute Begleitung nur von Fachleuten erhalten, die gesund, zufrieden und wertgeschätzt in Teams arbeiten und tariflich anständig bezahlt werden. Das Arbeitsklima in einem Team, in dem Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen, mit Autismus oder Verhaltensauffälligkeiten bei schwereren geistigen Behinderungen betreut werden, ist herausfordernd und von verschiedenen Faktoren abhängig: Wie viele Mitarbeitende sind mit welchem Auftrag für wie viele Menschen zuständig? Sind sie fachlich qualifiziert, können sie ihre Fachlichkeit im Team einbringen, gibt es einen demokratischen Umgangsstil, welche Teamkultur hat sich entwickelt? Müssen sie alleine arbeiten oder unter anderen belastenden Arbeitsbedingungen?

Dies alles wirkt direkt und indirekt auf die zu betreuenden Menschen und dringt umso stärker durch, je empfindsamer diese sind. Arbeitsklima und Arbeitsbelastungen sind somit ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit. Dabei ist der Krankenstand in den Einrichtungen

seit Jahren hoch. Auf einen kurzen Nenner gebracht: Die Personalschlüssel und Gehälter in sozialen Arbeitsfeldern haben – relativ gesehen – Tiefstwerte erreicht, Krankenstände dagegen Höchstwerte⁸. Einsparungen und Kostendämpfungen haben politisch Priorität. Die Folge ist überall ›Teilhabe im Rahmen des wirtschaftlich Vertretbaren‹ – wobei die enge Begrenzung des ›wirtschaftlich Vertretbaren‹ in Zeiten eines staatlichen Schuldenverbots gern ›alternativlos‹ dargestellt wird⁹.

Im Koalitionsvertrag der großen Koalition 2013, der Legislaturperiode, in der das BTHG ›entwickelt‹ wurde, hieß es: ›Gute Pflege setzt qualifiziertes und motiviertes Personal voraus. Wir setzen uns im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten für Personalmindeststandards im Pflegebereich ein.‹¹⁰ Unterstützt das BTHG die Arbeitssituation der Mitarbeiterinnen?

Die hier wichtigen Abschnitte des BTHG finden sich in § 124 SGB IX. Wie kritisch wird die ›Wettbewerbsklausel‹ in Abs. 1 sein, die Kosten einer Einrichtung als ›wirtschaftlich angemessen‹ beschreibt, ›wenn sie im Vergleich mit der Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt (externer Vergleich).‹¹¹ Verbände der Interessenvertretungen beschreiben die Auswirkung als Kellertreppeneffekt¹², die ›Einführung eines Kostensenkungswettlaufs der Einrichtungen und des Wettbewerbs um den geringsten Preis, nicht um die beste Qualität. (...) Je erfolgreicher die Anbieter dabei sind, ihre Kosten ins untere Drittel zu steuern, desto mehr sinkt der Branchendurchschnitt und desto mehr müssen sich die Anbieter beeilen, erneut die Kosten zu senken.‹¹³

Zeigt der Hinweis in Abs. 2 auf ›anderes Betreuungspersonal‹¹⁴, dass der Gesetzgeber auf eine anwachsende Zahl von billigen Hilfskräften setzt? Eine regelgebundene Anpassung der Pflegesätze an die Kostenentwicklung fehlt bislang, ebenso die angekündigten Personalmindeststandards. Stattdessen finde eine Dynamisierung nach Kassenlage statt, wie die Gewerkschaften seit Jahren kritisieren¹⁵.

Als Beispiel für die Möglichkeiten einer sehr flexiblen Auslegung einer ›Tarifreuegung‹¹⁶ kann ein letztlich zurückgezogener Versuch der Arbeitgeberseite 2016 bewertet werden. Über die Arbeitsrechtliche Kommission der Diakonie Deutschland (ARK-DD) sollte die Entgeltordnung der Diakonie – die Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) – und damit die Gehälter für

neueingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diakonischen Einrichtungen der Altenhilfe um bis zu 20 % abgesenkt werden.¹⁷ Am 3. April 2017 hatte darüber hinaus die Zwangsschlichtung in dieser ARK, an der die Arbeitnehmerseite unter Protest nicht teilnahm, Anträge der Arbeitgeberseite einseitig festgelegt.¹⁸ Die Absenkung der Gehälter widerspricht nach Kenntnis des Verfassers den gesetzlichen Ausführungen im SGB XI ebenso wenig wie die Entscheidung einer lediglich durch Arbeitgebervertreter besetzt tagenden Kommission. Dabei muss man natürlich wissen, dass die Entgeltordnungen der Diakonie im Rahmen des ›Dritten Weges‹ in Arbeitsrechtlichen Kommissionen mit Zwangsschlichtung festgelegt werden, die die Gewerkschaft ver.di ablehnt. Die Schlichter werden nicht wie in Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaft ausgehandelt, sondern – wenn keine Einigung der Mitglieder erfolgt – durch den Kirchengenerichtshof eingesetzt. Dies war 2017 der Fall. Für diesen Weg haben die Gewerkschaften den Satz vom ›Kollektiven Betteln‹ in der konfessionellen Arbeitsrechtsregelung geprägt¹⁹.

Inzwischen sind zwei Jahre seit Inkrafttreten des Gesetzes vergangen. Die Bewertung von Zwischenständen fällt schwer und ist durchwachsen. In den Bundesländern sind Verbände und Gewerkschaften auch 2019 aufgefordert, die Diskussion für eine gute Begleitung zu beeinflussen. Anregungen und Forderungen dazu finden sich bei Fuchs oder Janßen²⁰. Für NRW zum Beispiel gibt es dem Vernehmen nach schon seit Frühjahr andauernde Differenzen in der Interpretation des Gesetzes zwischen den Kostenträgern und der freien Wohlfahrtspflege. Hier geht es um den Ausgestaltungsrahmen der Hilfen – und damit genau um die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten.

C H R I S T I A N J A N ß E N

Zwei offizielle Ziele kennzeichnen das BTHG²¹:

- > Verbesserung der Selbstbestimmung – Umsetzung UN-BRK
- > Keine neue Ausgabendynamik.

Will man diese Ziele erreichen, kann man die Inanspruchnahme von Leistungen (Fallzahlen) senken, indem man:

1. die anspruchsbegründenden Voraussetzungen für den Zugang zu den Leistungen verschärft (bisher ›wesentliche Behinderung‹) und/oder
2. Art und Umfang der Leistungen dem Grund und der Höhe nach absenkt.²²

Die finanziellen Rahmenbedingungen bzw. ihre Begrenztheit durch die formulierte ›Ausgabenneutralität‹ ermöglichen heute kaum noch die Umsetzung bedarfsgerechter Teilhabe mit angemessenen Personalschlüsseln. Konkret: Die Steuerpolitik des Bundes ist im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse der Länder direkt für knappe Finanzressourcen (in NRW z. B. v. a. der Kommunen) verantwortlich. Diese geben notgedrungen den Kostendruck an die Leistungserbringer der Daseinsvorsorge weiter. Es ist absehbar, wohin dies führt: Der Zustand der Pflege und Betreuung in Deutschland und die Erschöpfung vieler Beschäftigter sprechen Bände.

Die Enterprise sollte sich also schnellstens auf den Weg machen: Im Jahr 4 n. BTHG gilt die in den Landesverfassungen verankerte Schuldenbremse – also bei Warpgeschwindigkeit übermorgen.



Dipl. Psychologe, PP,
Vorsitzender der Gesamt-MAV in den
v. Bodelschwingschen Stiftungen Bethel in Bielefeld
Karl-Siebold-Weg 9, 33617 Bielefeld
E-Mail: christian.janssen@bethel.de
www.sivus-online.de

- 1 Texte des Autors zu möglichen Auswirkungen des BTHG auf die Arbeitsbedingungen: Einschätzungen zu den Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes und der Pflegestärkungsgesetze auf die Arbeitssituation von Beschäftigten in der Behindertenhilfe: Teil I Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes; Beitrag D44-2017 unter www.reha-recht.de; 05.10.2017 www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d44-2017/; Teil II Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze, Bewertung und Fazit; Beitrag D45-2017 unter www.reha-recht.de; 06.10.2017 www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d45-2017/; Das neue Bundesteilhabegesetz - mit welchen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen müssen die Beschäftigten rechnen?, Arbeitsrecht und Kirche, 2018, S. 16–20.
- 2 Externer Vergleich in SGB IX § 124 Abs. 1.
- 3 SGB IX § 124 Abs. 2.
- 4 Tariffreueregelung in SGB IX § 124 Abs. 1, vgl. BSG Urteil vom 29. Januar 2009, Az. B 3 P 7/08 R und vom 16. Mai 2013, Az. B 3 P 2/12 R mit Bezug auf Tariffreueregelung für die Pflegeversicherung in § 84 Absatz 2 Satz 5 SGB XI.
- 5 Bundesregierung: Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23.09.2016 zum Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung, BR-Drs. 428/16 (Beschluss).
- 6 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz 10. Juli 2014 – 14. April 2015 – Abschlussbericht – Teil B, Bonn, 2015, S. 4.
- 7 Wohlfahrt: Inklusives Sozialpolitik – Leitbild, Konzept und behindertenpolitische Herausforderungen, Teilhabe, 2018, 2, S. 8 ff., insbes. S. 15.
- 8 Vgl. z. B. BKK, Gesundheitsreport 2010, Seelische Gesundheit in einer älter werdenden Gesellschaft, Essen, 2010, Hasselhorn et al.: Der Wunsch nach Berufsausstieg bei Pflegepersonal in Deutschland. In: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Baua), Berufsausstieg bei Pflegepersonal. Arbeitsbedingungen und beabsichtigter Berufsausstieg bei Pflegepersonal in Deutschland und Europa. Bremerhaven, 2005, 135–146, S. 143, Goesmann & Nölle: Die Wertschätzung für die Pflegeberufe im Spiegel der Statistik. Dortmund, 2009, S. 11, Janßen: Bielefelder Appell – Geld ist genug da – es muss nur anders verteilt werden!, Zwischenstand und Forderungen zur Aufwertung sozialer Arbeitsfelder, AuK, 2015, S. 98–101; Janßen, Chr.: Betriebsräte und Mitarbeitendenvertretungen als Akteure gegen die zunehmende Ökonomisierung in sozialen Arbeitsfeldern – Das Beispiel des Bielefelder Appells, in: Müller, C., Mührel, E. & Birgmeier, B. (Hrsg.), Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle? Analysen und Alternativen, Frankfurt, VS Verlag, 2015, 245–276, S. 246 ff.
- 9 Vgl. Zechert: Steigender Druck, sinkende Motivation. Bielefelder Beschäftigte in Pflege und sozialen Diensten schlagen Alarm, Psychosoziale Umschau, 2012, 4–5; Janßen, Wie viel sind uns Menschen wert? Banken und Autoindustrie werden gepöppelt. Für die Arbeit mit Menschen ist weniger Geld da. Das kann nicht sein, mahnt der Bielefelder Appell, Teil 6 der Publik-Forum-Serie Aktion Sozialwort 2013, Publik Forum, 2013, 15, 17 www.sivus-online.de/Organisatorisches/Veroffentlichungen/V_Download/Texte_31-40/Text_39/Jx2013n-3.pdf [27.12.2018]; Janßen: Bielefelder Appell – Geld ist genug da – es muss nur anders verteilt werden!, Zwischenstand und Forderungen zur Aufwertung sozialer Arbeitsfelder, AuK, 2015, S. 98–101; Janßen: Betriebsräte und Mitarbeitendenvertretungen als Akteure gegen die zunehmende Ökonomisierung in sozialen Arbeitsfeldern – Das Beispiel des Bielefelder Appells, in: Müller, C., Mührel, E. & Birgmeier, B. (Hrsg.), Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle? Analysen und Alternativen, Frankfurt, VS Verlag, 2015; S. 245–276.
- 10 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 27. November 2013, S. 8.
- 11 SGB IX § 124 Abs. 1.
- 12 agnav Westfalen-Lippe: Schreiben an die Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen und den Minister für Arbeit, Soziales und Integration, Münster, 12.12.2016 www.armutskongress.de/fileadmin/files/Dokumente/Praesentation_Workshop_Keine_Armut_durch_Behinderung.pdf [26.4.2017] S. 2.
- 13 BUKO: Bundesteilhabegesetz – Protestschreiben, Dezember, 2016, abrufbar unter www.mav-gesa-ekir.de/index.php/info-dienst-mainmenu-251.html [15.12.2016] S. 2.
- 14 SGB IX § 124 Abs. 2.
- 15 Z. B. zitiert in ver.di: Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am Montag, 17. Oktober 2016, S. 14.
- 16 Vgl. Fn. 4.
- 17 Krämer: Rolle rückwärts – Die Dienstgeber wollen die Gehälter in der Altenpflege absenken, Wohlfahrtintern, Flugblatt, Berlin, 2016. www.gesundheit-soziales.verdi.de/mein-arbeitsplatz/kirchliche-betriebe/+co+2f60ocdc9d-11e6-a82e-52540077a3af [10.1.2019].
- 18 Informationen unter www.agnav.de [26.04.2017] und ARK-AVR DD.
- 19 Z. B. ver.di Kircheninfo, Nr. 17, Winter 2011/12, Berlin, 2011, S. 2, 2013, S. 26, Baumann-Czichon/Gathmann/Germer: MVG-EKD, 4. überarbeitete Auflage 2018, Vorbemerkungen, Rn. 13.
- 20 Fuchs: Nach dem Gesetz ist vor dem Gesetz, Interview von Ottmar Miles-Paul, Kabinet-Nachrichten, 6. Dezember 2016. www.kabinet-nachrichten.org/de/1/nachrichten/35123/Nach-dem-Gesetz-ist-vor-dem-Gesetz.htm/?search=Fuchs%202016%20Kobinet%20Interview [27.12.2018]; Fuchs: Die Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG), Akademie im Park, Wiesloch Fortbildungsseminar am 20.3.2017 harry-fuchs.de/wp-content/uploads/2017/03/Wiesloch-Fortbildung-BTHG.pdf [27.12.2018]; Fuchs: Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes auf Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, unveröffentlichter Vortrag in der ver.di Landesfachkommission Behindertenhilfe, Düsseldorf, 4.12.2011; Janßen: Betriebsräte und Mitarbeitendenvertretungen als Akteure gegen die zunehmende Ökonomisierung in sozialen Arbeitsfeldern – Das Beispiel des Bielefelder Appells, in: Müller, C., Mührel, E. & Birgmeier, B. (Hrsg.), Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle? Analysen und Alternativen, Frankfurt, VS Verlag, 2015; S. 245–276; Janßen: Einschätzungen zu den Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes und der Pflegestärkungsgesetze auf die Arbeitssituation von Beschäftigten in der Behindertenhilfe: Teil I Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes; Beitrag D44-2017 unter www.reha-recht.de; 05.10.2017 www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d44-2017/; Fazit und Forderungen: Einschätzungen zu den Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes und der Pflegestärkungsgesetze auf die Arbeitssituation von Beschäftigten in der Behindertenhilfe – Teil II Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze, Bewertung und Fazit; Beitrag D45 – 2017 unter www.reha-recht.de; 06.10.2017; www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d45-2017/; S. 7f, 9f.; SoVD: Wesentliche Kritikpunkte des SoVD zum Bundesteilhabegesetz (BTHG) – kurz und verständlich, Berlin, 14. September 2016. www.sovd.de/fileadmin/downloads/sozpol-dok/pdf/2016_09_14_7_Kritikpunkte_SoVD_BTHG.pdf [28.12.2018]
- 21 Lösekrug-Möller: Das Bundesteilhabegesetz – Weiterentwicklung des Teilhaberechts – Reform der Eingliederungshilfe, Fachtagung des LVR am 25.8.2016 www.lvr.de/media/www/lvrde/soziales/aktuelles_und_service/dokumente/dezernatsmeldungen_1/16_08_25_Fachtagung_Landschaftsverband_Rheinland.pdf [28.12.2018]; Albrecht: Grundlegende Regelungen des Bundesteilhabegesetzes und ihre Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern – Allgemeine Einführung in das BTHG, Fachtag zum BTHG am 30. Juni 2017. www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerium%20f%C3%BCr%20Arbeit%20Gleichstellung%20und%20Soziales/Dateien/bundesteilhabegesetz/03-2017-06-30%20Fachtag%20BTHG%20Block%202017-06-30%20Einkommen%20Verm%C3%B6gen%20-%20Abgrenzung%20Ma%C3%9Fnahmeleistungen%20HzL.pdf [29.06.2018], 2017
- 22 Fuchs: Die Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG), Akademie im Park, Wiesloch Fortbildungsseminar am 20.3.2017 harry-fuchs.de/wp-content/uploads/2017/03/Wiesloch-Fortbildung-BTHG.pdf [27.12.2018].