

Christian Janßen, Bielefeld

# Bundesteilhabegesetz – mögliche Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist zum 1. Januar 2018 in einem weiteren Schritt in Kraft getreten. Im folgenden Beitrag sollen mögliche Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes in Verbindung mit dem Pflegestärkungsgesetz III und Folgen der Umsetzung auf die Betreuungssituation und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten insbesondere in Einrichtungen und Diensten der Pflege, Betreuung und Begleitung untersucht werden.

## I. Einführung

Das am 29. Dezember 2016 veröffentlichte Bundesteilhabegesetz wurde von CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 angekündigt, um die Inhalte der von der Bundesrepublik ratifizierten UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)<sup>1)</sup> in deutsche Gesetze umzusetzen.<sup>2)</sup> Hier formulierten die Koalitionsparteien, dass sie ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen erarbeiten wollen, das die betroffenen Menschen aus dem bisherigen „Fürsorgesystem“ herausführt und die

Eingliederungshilfe zu einem „modernen Teilhaberecht“ weiterentwickeln soll. Die Leistungen sollen sich danach am persönlichen Bedarf orientieren und entsprechend eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen ermittelt werden.<sup>3)</sup>

Für die folgende Bewertung wurden die Stellungnahmen von Beteiligten am Gesetzgebungsprozess, von Verbänden wie der BUKO oder der agmav Westfalen-Lippe sowie der Gewerkschaften ver.di und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) ausge-

<sup>1)</sup> Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, BGBl. II 2008, S. 1419.

<sup>2)</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode – Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin, 27.11.2013.

<sup>3)</sup> Ebd., S. 95, 110 f.; 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; Teil II Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze, Bewertung und Fazit, Beitrag D45-2017, abrufbar unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

wertet. Eine detaillierte Darstellung findet sich bei Janßen.<sup>4)</sup>

„Gute Pflege setzt qualifiziertes und motiviertes Personal voraus. Wir setzen uns im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten für Personalmindeststandards im Pflegebereich ein.“, so gibt der Koalitionsvertrag die Richtung vor.<sup>5)</sup> Bei der Sichtung der 2016 verfassten Stellungnahmen zum Bundesteilhabegesetz fällt dagegen auf, dass lediglich einzelne die zukünftige Arbeitssituation der Mitarbeitenden in ambulanten und stationären Arbeitsfeldern mit einbeziehen. Aus Kreisen der Fachverbände für Menschen mit Behinderung wurde dazu die Einschätzung vertreten, dass mögliche Folgen für die Arbeitssituation der Mitarbeitenden vermutlich erst „in fünf bis zehn Jahren“ – nach Festschreibung und der Erfahrung mit den notwendigen Landesrahmenverträgen – sichtbar werden. Dies gilt auch für eine Reihe anderer Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes; allerdings sind die Folgen für die Arbeitssituation zum Teil direkt von den Teilhabebedingungen abhängig.

## II. Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen

### 1. Fünf Milliarden für die Eingliederungshilfe?

Der finanzielle Rahmen ist hier als wichtigster Faktor für die Betreuungs- und nachfolgend die Arbeitsbedingungen zu nennen. Im Gesetzgebungsprozess spielte eine zwischenzeitlich genannte Entlastung der Kommunen und Länder um fünf Milliarden Euro für eine verbesserte Refinanzierung der Eingliederungshilfe keine Rolle mehr. Es ist schwer zu überprüfen, ob die Gelder den Kommunen zugutegekommen sind und sich in einer verbesserten Refinanzierung finden.

### 2. Effizienzrendite

In einer Stellungnahme der Bundesregierung vom 10. Oktober 2016 fand sich darüber hinaus eine Aussage über eine „Effizienzrendite“.<sup>6)</sup> Als Ziel wurde eine effizientere Leistungserbringung durch die Einrichtung ausgegeben, um eine „Ausgabeneutralität“ zu bewirken. Der Effizienzrendite liegt dabei die Annahme zu Grunde, dass alle Maßnahmen, die die „Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe erhöhen und die Zugänge verringern, zu einer dauerhaften Reduzierung des Ausgabenanstiegs bei den Trägern der Eingliederungshilfe“ führen. Damit

braucht es in der Logik kein zusätzliches Geld mehr für teilhabeorientierte Begleitung.

## 3. Wettbewerbsklausel

Die für Beschäftigte wichtigen Abschnitte des Bundesteilhabegesetzes finden sich in § 124 SGB IX. Besonders kritisch ist der Gesetzesabschnitt zur „Wettbewerbsklausel“ in Abs. 1: Er beschreibt die Vergütung eines Leistungserbringers als „wirtschaftlich angemessen, wenn sie im Vergleich mit der Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt (externer Vergleich).“<sup>7)</sup>

Für Einrichtungen wird es schwierig, besondere Angebote und Dienste, die sie vorhalten, auch finanziert zu bekommen. Die Begleitung von Menschen mit Autismus oder mit herausfordernden Verhaltensweisen, mit Suchtproblematik und schweren psychischen Störungen oder aus der Forensik wird von anderen Einrichtungen häufig zur Aufnahme in den großen Komplexeinrichtungen nachgefragt. Das Hauptproblem benennt aber die Bundeskonferenz der Arbeitsgemeinschaften und Gesamtausschüsse in diakonischen Einrichtungen: Die Wettbewerbsklausel ist die „Einführung eines Kostensenkungswettlaufs der Einrichtungen und des Wettbewerbs um den geringsten Preis, nicht um die beste Qualität.“<sup>8)</sup> In Einrichtungen der Behindertenhilfe, in denen der Personalkostenanteil bei mindestens 70 % liegt, wird die Wettbewerbsklausel einen enormen Druck zur Kostensenkung im Personalbereich auslösen – so die *agmav* Westfalen-Lippe.<sup>9)</sup> Dabei geht es um die optimale Organisation der Abläufe (Effizienzsteigerung), niedrige Löhne (Tariflosigkeit, Tariffucht, Flucht aus der betrieblichen Altersversorgung), Einsatz von weniger Personal bei gleichbleibender oder steigender Arbeitsleistung (Arbeitsverdichtung) und/oder der Austausch von hochqualifiziertem Personal gegen geringer qualifiziertes Personal (Ausdünnen des Qualifikationsmix).<sup>10)</sup> Ob in der ambulanten Arbeit diese Gesetzespassagen andere Auswirkungen haben, bleibt ebenfalls abzuwarten.

## 4. Tariftreueregelung

Im Bundesteilhabegesetz wurde eine „Tariftreueregelung“ aufgenommen. Hier heißt es in § 124 Abs. 1 SGB IX: „Die Bezahlung tariflich vereinbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen kann dabei nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden, soweit die Vergütung aus

<sup>4)</sup> Janßen, Fn. 3.

<sup>5)</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG), 22.06.2016, S. 84.

<sup>6)</sup> Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 23.09.2016, BR-Drucks. 428/16 (Beschluss), 10.10.2016, S. 2.

<sup>7)</sup> Siehe Fn. 6, S.80; BGBl. I 2016, S. 3273 f.

<sup>8)</sup> BUKO, Bundesteilhabegesetz – Protestschreiben, Dezember, 2016, S. 2, abrufbar unter [www.mav-gesa-ekir.de](http://www.mav-gesa-ekir.de).

<sup>9)</sup> Der in Deutschland größte Gesamtausschuss von etwa 450 Interessenvertretungen aus Einrichtungen des Diakonischen Werkes in Westfalen-Lippe.

<sup>10)</sup> *agmav*, Schreiben an die Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen und den Minister für Arbeit, Soziales und Integration, Münster, 12.12.2016.

diesem Grunde oberhalb des unteren Drittels liegt.“<sup>11)</sup> Noch 2015 hat einer der Kostenträger in NRW für die Haushaltskonsolidierung 2016 bis 2019 als Zielmaßnahme ausgegeben, „die Entgeltsteigerungen zu begrenzen, indem die tariflichen Mehrbelastungen nicht vollständig in die Entgelte übernommen werden“.<sup>12)</sup> In drei Jahren nach 2011 hat er auf diese Weise bereits 90 Millionen Euro eingespart.<sup>13)</sup>

Dass es anders geht, zeigt das Dritte Pflegestärkungsgesetz (PSG III). Dort ist ebenfalls eine „Tariftreuerregelung“ eingefügt worden<sup>14)</sup>, die aus Gewerkschaftsicht eine bessere Entlohnung der Beschäftigten zur Folge haben kann. Denn hier ist die Verpflichtung festgeschrieben, die entsprechende Bezahlung der Beschäftigten jederzeit einzuhalten und jederzeit nachzuweisen.<sup>15)</sup>

Diese Nachweispflicht der Einrichtung ist für die Situation der Beschäftigten eine Verbesserung, wenn nicht nur allgemein auf Tarifverträge verwiesen werden kann, sondern die differenzierte Lohnübersicht in einem „Personalabgleich“ notwendig ist, um entsprechend refinanziert zu werden.

## 5. Qualifizierung der Mitarbeitenden

Die Qualifikation der Beschäftigten wird ebenfalls in § 124 Abs. 2 SGB IX angesprochen.<sup>16)</sup> Ver.di schreibt dazu: „Die Vorschrift, wonach eine dem Leistungsangebot entsprechende Anzahl an Fach- und anderem Betreuungspersonal zu beschäftigen ist, erfüllt nicht die Anforderungen, die an eine konkrete quantitative und qualitative normative Vorgabe für ausreichend Personal und ausreichend qualifiziertes Personal zu stellen sind. Im Gegenteil: Bisher wird in den etablierten Wohn- und Betreuungseinrichtungen, Diensten und Werkstätten in hohem Maße Fachpersonal eingesetzt. Der Hinweis im Gesetzentwurf auf ‚anderes Betreuungspersonal‘ lässt vermuten, dass der Gesetzgeber auf eine anwachsende Zahl von Hilfskräften setzt.“<sup>17)</sup>

## II. Auswirkungen der PSGs auf die Eingliederungshilfe

Die Bedeutung der Leistungen der Pflegeversicherung in der Arbeit mit Menschen mit geistiger und psychischer Behinderung ergibt sich in Bezug auf die Be-

treuung und Pflege bei schwerer Behinderung. Auch aus Leitungskreisen der Altenpflege wird die Ansicht vertreten, dass Pflegekräfte am meisten unter den schlechten Personalschlüsseln litten. Hohe Krankheitsraten, ständiges Einspringen, Mehrarbeitsstunden und immer weniger Menschen, die in der Pflege arbeiten wollen, seien die Folge. Es wird daher auch aus diesen Leitungskreisen eine Verbesserung des Personalschlüssels per Tarifvertrag gewünscht.<sup>18)</sup>

Die Gewerkschaft ver.di kritisiert darüber hinaus seit Jahren, dass eine regelgebundene Anpassung der Pflegesätze an die Kostenentwicklung bislang fehlt und stattdessen eine Dynamisierung nach Kassenlage stattfindet. Der Sozialrechtler *Harry Fuchs* sieht darüber hinaus eine Ungleichbehandlung von pflegebedürftigen Menschen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe im Vergleich zu anderen pflegebedürftigen Menschen. Das verabschiedete Dritte **Pflegestärkungsgesetz** dehne diese noch auf pflegebedürftige behinderte Menschen aus, die in betreuten Wohnformen leben, wenn die Wohngruppe mindestens 12 Plätze umfasst. „Den Trägern betreuter Wohnformen stünden danach an Stelle der heutigen Zuschüsse der Pflegeversicherung (z.B. 1.612,- € Pflegeleistung Pflegestufe 3) künftig nur noch 266,- € monatlich zur Verfügung, was für diese Einrichtungen unmittelbar existenzbedrohend wirkt.“<sup>19)</sup>

## III. Fazit

### aus gesellschaftspolitischer Sicht

Eine Frage, die sich aus dem Bundesteilhabegesetz ergibt, betrifft die danach, ob in einer ausgrenzenden – exklusiven – Gesellschaft, wie wir sie in Deutschland noch haben, Inklusion durchgesetzt werden kann.<sup>20)</sup> Dies wurde bereits in den letzten Jahren im Bereich der Bildung deutlich und es steht auch in der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes für spezifische, bislang über die Eingliederungshilfe finanzierte Leistungen zu erwarten. Dies ist zum Beispiel die Frage danach, ob die – zumindest in Komplexeinrichtungen – vorhandenen Kompetenzen in der Psychotherapie von Menschen mit geistigen und schweren psychischen Störungen im Rahmen des SGB V durch niedergelassene Psychotherapeuten ersetzt werden können. Das gleiche gilt ebenso für ärztliche Leistungen oder für solche im Rahmen spezifischer Behinderungen und Störungen, wie Autismus und andere der obengenannten notwendigen, in Einrichtungen vorgehaltenen, speziellen Kompetenzen. Denn derzeit grenzt und

<sup>11)</sup> BGBl. I 2016, S. 3273 f.

<sup>12)</sup> *Landschaftsverband Westfalen-Lippe*, Maßnahmen für ein Haushaltskonsolidierungsprogramm 2016 bis 2019, Drucks. 14/0390.

<sup>13)</sup> *Landschaftsverband Westfalen-Lippe*, Bisherige Haushaltskonsolidierung, Drucks. 14/0389.

<sup>14)</sup> Drittes Pflegestärkungsgesetz, BGBl. I 2016, S. 3191 ff.

<sup>15)</sup> § 84 Abs. 7 SGB XI n.F. (ab 01.01.2018).

<sup>16)</sup> Siehe Fn. 6, S.81; BGBl. I 2016, S. 3273; Bundesregierung, 2016a, S. 81, Bundesteilhabegesetz, 2016, S. 3273.

<sup>17)</sup> Ver.di, Ja zur Inklusion – Nein zum gesetzlich vorgeschriebenen Wettbewerb ohne ausreichende Sicherungen!, ver.di-Position zum § 124 SGB IX im Gesetzentwurf zum Bundesteilhabegesetz, 17.06.2016, S. 2.

<sup>18)</sup> *Krämer*, Anderes Niveau, Wohlfahrtintern 10/2016, S. 46 f.

<sup>19)</sup> *Fuchs*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 28. September 2016 zum Bundesteilhabegesetz und Pflegestärkungsgesetz III, Düsseldorf, 14.09.2016, S. 6.

<sup>20)</sup> *Wohlfahrt*, Inklusive Sozialpolitik – Leitbild, Konzept und behindertenpolitische Herausforderungen, Teilhabe, 2018, im Druck.

schließt die Gesellschaft auch in diesen Feldern die benannte Klientel nach wie vor aus – trotz Behindertenrechtskonvention. Damit wäre die Forderung notwendig, den Anspruch der Inklusion – im Sinne der Nutzung gleicher Leistungen für Menschen mit und ohne Behinderung – auszusetzen, bis entsprechende Kompetenzen und Bereitschaft nachgewiesen sind. Alternativ müssten die Kostenträger angewiesen werden, in den Einrichtungen vorhandene Kompetenzen solange weiter über BTHG-Leistungen zu finanzieren, bis die Versorgung in einer Stadt oder Gemeinde ausreichend gesichert ist.

## V. Forderungen aus Arbeitnehmersicht

Für die Betroffenen und ihre Verbände ist die Situation nach der BTHG-Verabschiedung insgesamt die gleiche wie vorher: Die Auseinandersetzung um die Verhinderung von Nachteilen und Verschlechterungen geht in eine neue Runde. Denn jetzt werden die Bundesländer Rahmenbedingungen vorgeben. Die Hoffnung im Beteiligungsprozess zum Bundesteilhabegesetz ist auf die vage Möglichkeit geschrumpft, dass Landesregierungen (und damit die sie bildenden Parteien) eine Haltung vertreten, die eine Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zur vordringlichen Aufgabe erhebt. Die Befürchtung sind dagegen Landesregierungen (bzw. die sie bildenden Parteien), die die Teilhabe als Spielball für Kosteneinsparungen im Landeshaushalt betrachten. Jedes Land formuliert seine Spielregeln selbst und ist hinsichtlich der finanziellen Ausgestaltung dadurch letztlich relativ frei. Und damit hängt eine gute und teilhaborientierte Umsetzung von den Wahlausgängen der nächsten Jahre ab: *Welche Partei setzt sich für eine gute Implementierung der Inhalte des Bundesteilhabegesetzes in Landesrecht ein, welche beabsichtigt auf dem Rücken der Menschen mit Behinderungen Kosten zu sparen?* Davon hängen die Refinanzierungsbedingungen für Dienste und Einrichtungen ab und damit direkt die Betreuungsbedingungen sowie in der Folge die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.

Die Möglichkeiten für die Schaffung guter Arbeitsbedingungen sind in den Gesetzen – auf dem Papier – vorhanden. Allein die finanziellen Rahmenbedingungen bzw. ihre Begrenztheit durch die formulierte „Ausgabenneutralität“ im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremsen und die daraus folgenden knappen Möglichkeiten vor allem für die Kommunalfinanzen ermöglichen heute kaum die Umsetzung angemessener Personalschlüssel.

Die Tagung der ver.di-Bundesfachkommission „Behindertenhilfe“ veröffentlichte bereits im Juni 2016 die „Göttinger Erklärung“:

*„Für eine gute Arbeit in der Begleitung und Betreuung unserer Klienten brauchen wir gute Voraussetzungen und andere gesetzliche Rahmenbedingungen.*

1. *Es darf keine Preiskonkurrenz der Anbieter über Personalkosten geben. Ausschlaggebend muss die fachliche Qualifikation der Dienstleistung sein. Die Vergabe von Teilhabeleistungen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, darf nur an tariftreue Anbieter erfolgen.*
2. *Die zuständigen Kostenträger müssen eine ausreichende Finanzierung der Einkommensbedingungen auf dem Niveau des Tarifvertrags des Öffentlichen Dienstes garantieren.*
3. *Betriebliche Strukturen in der Behindertenhilfe dürfen nicht weiter zersplittert werden, Belegschaften dürfen nicht weiter gespalten und ihre Interessenvertretung damit geschwächt werden.*
4. *Prekäre Beschäftigungsverhältnisse in Form von Befristungen, Zwangsteilzeit, geringfügigen Beschäftigungen, kapazitätsorientierten Verträgen oder Übungsleiterverträgen müssen zurückgedrängt werden.*
5. *Vergütungen für Leistungen in der Eingliederungshilfe und im Reha-Bereich dürfen nicht eingefroren werden, sondern müssen kontinuierlich der Preissteigerung angepasst werden und der allgemeinen Lohnentwicklung folgen.*
6. *Die Eingliederungshilfe ist bedarfsgerecht auszufinanzieren.“<sup>21)</sup>*

Diese Positionen müssen nach Veröffentlichung des Bundesteilhabegesetzes um die Forderung nach einer gesetzlich verankerten bundeseinheitlichen, qualitätsorientierten Personalmindestbemessung in der Arbeit mit Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen ergänzt werden. Kein Anbieter darf aus Dumping-„Tarifen“ Vorteile erzielen.

Für Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen zeigt der Kostensenkungswettbewerb im Sozial- und Gesundheitswesen, dass Schutzregeln dringend notwendig sind – sowohl im Interesse der Menschen mit Behinderungen wie auch der Beschäftigten. Dies ist auch im Interesse der Arbeitgeber, die ihre Einrichtungen attraktiv halten müssen, um auch morgen noch Auszubildende und Fachkräfte zu gewinnen.<sup>22)</sup>

<sup>21)</sup> ver.di-Bundesfachkommission „Behindertenhilfe“, Göttinger Erklärung von Betriebsräten und Mitarbeitervertretungen in der Behindertenhilfe zum Bundesteilhabegesetz, 17.06.2016.

<sup>22)</sup> Vgl. ebd. S. 2.



**Christian Janßen**  
ist Dipl. Psychologe, PP  
und Vorsitzender der  
MAV Bethel.regional  
und der Gesamt-  
MAV der Stiftung  
Bethel, Bielefeld.