



Christian Janßen

Zwischenruf zum Bundesteilhabegesetz

Wie werden die Bedarfe der Beschäftigten mit ihrer wachsenden Arbeitsverdichtung berücksichtigt?

I Teilhabe 3/2018, Jg. 57, S. 132 – 134

I KURZFASSUNG Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) soll auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verbessern und die Leistungen aus der „Fürsorge“ herauslösen. Auf der anderen Seite soll das Gesetz „keine neue Ausgabendynamik“ auslösen. Der Artikel fasst die dazu wichtigen Passagen des BTHG zusammen und weist auf die enge Verknüpfung von Teilhabe und den Arbeitsbedingungen derjenigen hin, die professionell begleiten. Damit wird das BTHG in den Zusammenhang einer neoliberalen Politik im Gesundheitswesen der letzten 25 Jahre gestellt. Der Artikel schließt mit Forderungen, was für eine qualitativ gute, gesunde und anständig bezahlte Arbeit in der Betreuung und Begleitung notwendig ist.

I ABSTRACT Short Remark on the Bundesteilhabegesetz – How Are the Needs of Employees Considered as They Face Increasing Work Intensification? The Bundesteilhabegesetz (BTHG), the German Federal Participation Act, should improve the participation of persons with disabilities and isolate the services from „Fürsorge“ (public welfare) based on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. On the other hand, this act should not cause new „dynamics of spending“. The article summarizes the most important passages of the BTHG and points out the close connections of participation and the work conditions of those who professionally do care work. This puts the BTHG into context with a neoliberal policy in health services of the last 25 years. The article concludes with demands on what is necessary for high quality, healthy and decently paid work in care and support.

Menschen mit Behinderungen, die professionell begleitet werden (müssen), benötigen Begleitung und Betreuung in hoher Qualität und für sie in ausreichendem Maße. Darauf haben sie ein Recht. Grundlage dafür war bislang die Eingliederungshilfe im Bundessozialhilfegesetz.

Das Ende 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) wurde durch die Große Koalition 2013 auf den Weg gebracht. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 27.11.2013 wurde die Absicht dargelegt, die Inhalte der von der Bundesrepublik ratifizierten UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in deutsche Gesetze umzusetzen, die betroffenen Menschen aus dem bisherigen „Fürsorgesystem“ herausführen und die Eingliederungshilfe zu einem „modernen Teilhaberecht“ weiterentwickeln (vgl. Koalitionsvertrag 2013, 95–111).

Die Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen durch das BTHG sind grundsätzlich positiv zu werten. Bei der Diskussion um Inklusion im Rahmen der UN-BRK und des BTHG muss mit WOHLFAHRT (2018) allerdings die Frage erlaubt sein, ob in einer ausgrenzenden – exklusiven – Gesellschaft, wie wir sie in Deutschland haben, Inklusion gesetzlich verordnet werden kann. Unser Land ist durch Ausgrenzung gegenüber denjenigen gekennzeichnet, die am Rand stehen: Menschen mit Behinderung, in Armut oder prekären Beschäftigungsverhältnissen stehende und Geflüchtete. In Bezug auf Inklusion ist diese Problematik bereits im Bereich der Bildung deutlich geworden – Abbau von Förderschulen ohne ausreichende und ausreichend qualifizierte Lehrer(innen) in den Regelschulen. Wie soll das gehen?

Menschen, die professionell begleitet werden (müssen), können gute Begleitung nur von Fachleuten erhalten, die selbst in ihren Arbeitsverhältnissen gesund und zufrieden sind, Wertschätzung erfahren und tariflich anständig bezahlt werden. Sie müssen selbstverständlich in der Lage sein, Wertschätzung und Respekt gegenüber den Menschen zu zeigen, mit denen sie täglich zu tun haben.

Diese positiven oder negativen Arbeitsbedingungen wirken also direkt und indirekt auf die zu betreuenden Menschen. Sie dringen umso stärker durch, je empfindsamer diese sind – bei Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen und mit Autismus oder Verhaltensauffälligkeiten bei schweren geistigen Behinderungen. Arbeitsklima und Arbeitsbelastungen sind somit ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit. Doch wie sieht die Realität aus? Der Krankenstand in den Einrichtungen und Diensten ist seit Jahren hoch. Auf einen kurzen Nenner gebracht: Die Personalschlüssel und Gehälter in sozialen Arbeitsfeldern haben im Vergleich mit anderen Branchen Tiefstwerte erreicht, Arbeitsbelastungen und Krankenstände dagegen Höchstwerte. So urteilte bereits 2012 der „Bielefelder Appell gegen die Ökonomisierung sozialer Arbeitsfelder“ von den 22 Betriebsräten und Mitarbeitendenvertretungen aus Einrichtungen und Diensten in Bielefeld, unterstützt von den Verbänden mit inzwischen mehr als 1500 Interessenvertretungen (vgl. ZECHERT 2012; JANßEN 2013; JANßEN 2016). Politisch haben Einsparungen und Kostendämpfungen seit 25 Jahren Priorität. Die Folge ist überall Teilhabe im Rahmen des wirtschaftlich Vertretbaren – wobei die enge Begrenzung des „wirtschaftlich Vertretbaren“ in Zeiten eines staatlichen Schuldenverbots gern als „alternativlos“ dargestellt wird.¹

Bringt das BTHG vor diesem Hintergrund den entscheidenden Richtungswechsel für bessere Arbeitsbedingungen der Beschäftigten? „Gute Pflege setzt qualifiziertes und motiviertes Personal voraus. Wir setzen uns im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten für Personalmindeststandards im Pflegebereich ein“, so formulierte der Koalitionsvertrag 2013 (Koalitionsvertrag 2013, 84).

Bei der Sichtung des Gesetzes und einschlägiger Stellungnahmen dazu fällt dagegen auf, dass lediglich punktuell die zukünftige Arbeitssituation der Mit-

¹ Unterschiedlich detaillierte Darstellungen finden sich bei JANßEN 2017a, JANßEN 2017b, JANßEN 2018

arbeitenden in ambulanten und stationären Arbeitsfeldern angesprochen wird.

Die für Beschäftigte wichtigen Abschnitte des BTHG finden sich v. a. in § 124 SGB IX. Dort findet sich in Abs. 1 die Wettbewerbsklausel, die Kosten einer Einrichtung als wirtschaftlich angemessen beschreibt, „wenn sie im Vergleich mit der Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt (externer Vergleich)“ (Bundesteilhabegesetz, 3273 f.). Verbände der Interessenvertretungen beschreiben die Auswirkungen als Kellertreppeneffekt. Damit ist die Einführung eines Kostensenkungswettlaufs der Einrichtungen und des Wettbewerbs um den geringsten Preis gemeint, nicht um die beste Qualität: Je erfolgreicher die Einrichtungen dabei sind, ihre Kosten ins untere Drittel zu steuern, desto mehr sinkt der Branchendurchschnitt und desto mehr müssen sich die Einrichtungen beeilen, erneut die Kosten zu senken. In Einrichtungen der Behindertenhilfe, in denen der Personalkostenanteil bei mindestens 70 % liegt, wird die Wettbewerbsklausel einen enormen Druck zur Kostensenkung im Personalbereich auslösen.

Die Qualifikation der Beschäftigten wird ebenfalls an dieser Stelle angesprochen (vgl. Bundesregierung 2016a, 81), wonach „eine dem Leistungsangebot entsprechende Anzahl an Fach- und anderem Betreuungspersonal zu beschäftigen“ (Bundesteilhabegesetz 2016, 3273) ist. Bislang wird in Einrichtungen, 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 (vgl. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft 2016, 2).

Außerdem ist eine Tariftreuerregelung aufgenommen, in der es heißt: „Die Bezahlung tariflich vereinbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen kann dabei nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden, soweit die Vergütung aus diesem Grunde oberhalb des unteren Drittel liegt“ (Bundesteilhabegesetz 2016, 3273). Tarifvertragslöhne dürfen auch nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wegen Unwirtschaftlichkeit nicht abgelehnt werden.²

Ist das eine Verbesserung für eine anständige Bezahlung und gegen Personal-

abbau? Derzeit verdienen Krankenpflegekräfte etwa 800,- € im Monat weniger, als ebenfalls dreijährig ausgebildete Kolleg(inn)en in der Industrie (BISPINCK et al. 2012; ÖZ, BISPINCK 2009). Noch 2015 hat dagegen einer der Kostenträger in Nordrhein-Westfalen für die Haushaltskonsolidierung 2016 bis 2019 als Zielmaßnahme ausgegeben, „die Entgeltsteigerungen zu begrenzen, indem die tariflichen Mehrbelastungen nicht vollständig in die Entgelte übernommen werden“ (Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2015a, 12). Im Mai 2015 stellte er dazu fest, auf diese Weise seit 2011 bereits 90 Millionen Euro eingespart zu haben (Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2015b, 6).

dingungen bzw. ihre Begrenztheit durch das im Gesetzgebungsprozess formulierte Ziel, durch das BTHG dürfe „keine neue Ausgabendynamik“ entstehen (u. a. Bundesregierung 2016a, b; LÖSEKRUG-MÖLLER 2016; ALBRECHT 2017), 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 v. a. der Kommunen verantwortlich. Diese geben notgedrungen den Kostendruck an die Leistungserbringer der Daseinsvorsorge weiter. Es ist absehbar, wohin dies führt: Dies belegt der Zu-

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderung darf nicht durch finanzielle Prioritäten von Landesregierungen eingeschränkt werden.

133

Folgende Aspekte sind aus Sicht der Interessenvertretungen im BTHG nicht berücksichtigt und daher in den Verhandlungen der Landesrahmenverträge zur Umsetzung des BTHG in den 16 Bundesländern einzufügen:

1. Eine gesetzlich verankerte, bedarfs- und qualitätsorientierte Personalmindestbemessung;
2. eine ausreichende Finanzierung der Einkommensbedingungen auf dem Niveau des Tarifvertrags des öffentlichen Dienstes;
3. prekäre Beschäftigungsverhältnisse wie Befristungen, Zwangsteilzeit oder geringfügige Beschäftigungen sind zu beenden;
4. die Eingliederungshilfe ist bedarfsgerecht „auszufinanzieren“ (ver.di – Bundesfachkommission Behindertenhilfe 2016) und nicht nur haushaltstechnisch ausgabeneutral;
5. die Vergütung für Leistungen in der Eingliederungshilfe darf nicht eingefroren werden, sondern muss kontinuierlich der Preissteigerung und der Lohnentwicklung angepasst werden.

Für finanzielle Festlegungen sind die vom Bund bereitgestellten 5 Milliarden Euro zu nutzen. Es bleibt keine Zeit! Die Lösung der Probleme auf die Dienste und Einrichtungen zu schieben heißt, das Gehaltsdumping weiter zu befördern. Denn die finanziellen Rahmenbe-

stand der Pflege in Deutschland, der Krankenstand und die Arbeitsverdichtung für viele Beschäftigte.

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderung und die direkt daraus folgenden Bedarfe an die Begleitung sind jedoch – wie auch die Krankenhausversorgung oder die Altenpflege – Bestandteil der Daseinsvorsorge in einer der reichsten Gesellschaften der Welt. Sie dürfen nicht nach Kassenlage oder finanziellen Prioritäten von Landesregierungen eingeschränkt werden.

LITERATUR

ALBRECHT, Dietlinde (2017): Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung Mecklenburg-Vorpommern, 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%2C%20Gleichstellung%20und%20Soziales/Dateien/bundesteilhabegesetz/03-2017-06-30%20Fachtag%20BTHG%20Block%202%20-%20Einkommen%2BVerm%C3%B6gen%20-%20Abgrenzung%20Ma%C3%9Fnahmeleistungen%20HzL.pdf (abgerufen am 29.06.2018).

² BSG Urteil vom 29. Januar 2009 – Az. B 3 P 7/08 R und vom 16. Mai 2013, Aktenzeichen B 3 P 2/12 R mit Bezug auf Tariftreuerregelung für die Pflegeversicherung in § 84 Absatz 2 Satz 5 SGB XI.

BISPINCK, Reinhard; DRIBBUSCH, Heiner; ÖZ, Fikret; STOLL, Evelin (2012): Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen. Eine Analyse auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank. Düsseldorf: WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

Bundesregierung (2016a): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG), http://teilhabe-gesetz.org/media/160426_Entwurf_Bundesteilhabegesetz_EghV.pdf (abgerufen am 25.06.2018).

Bundesregierung (2016b): 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), 10.10.2016.

Bundesteilhabegesetz (BTHG) (2016): Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Bonn: Bundesgesetzblatt, 3234–3340.
www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s3234.pdf%27%5D__1483555077627 (abgerufen am 6.1.2017).

JANBEN, Christian (2013): 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. In: Publik Forum, 2013 (15), 17.

JANBEN, Christian (2016): Betriebsräte und Mitarbeitendenvertretungen als Akteure gegen die zunehmende Ökonomisierung in sozialen Arbeitsfeldern. Das Beispiel des Bielefelder Appells. In: Müller, Carsten; Mührel, Eric; Birgmeier, Bernd (Hg.): Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfrage? Wiesbaden: Springer VS, 245–275.

JANBEN, Christian (2017a): Einschätzungen zu den Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes und der Pflegestärkungsgesetze auf die Arbeitssituation von Beschäftigten in der Behindertenhilfe: Teil I Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes.

www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d44-2017/ (abgerufen am 05.10.2017).

JANBEN, Christian (2017b): 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.

www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d45-2017/ (abgerufen am 06.10.2017).

JANBEN, Christian (2018): Das neue Bundesteilhabegesetz und mögliche Auswirkungen auf die Beschäftigten. In: Zeitschrift für Mitarbeitervertretungen, 2018 (2), 69–72.

Koalitionsvertrag (2013): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode.

www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.html (abgerufen am 25.06.2018).

Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2015a): Beschlussvorlage: Maßnahmen für ein Haushaltskonsolidierungsprogramm 2016 bis 2019, Drucksache Nr. 14/0390, Münster, 19.05.2015.

www.lwl.org/abt20-download/finanzen/haushalt/Vorlage_14_0390.pdf (abgerufen am 29.6.2018).

Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2015b): Bisherige Haushaltskonsolidierung, Drucksache Nr.: 14/0389, Münster, 21.05.2015.

www.lwl.org/abt20-download/finanzen/haushalt/Vorlage_14_0389.pdf (abgerufen am 29.6.2018).

LÖSEKRUG-MÖLLER, Gabriele (2016): Parlamentarische Staatssekretärin im BMAS, Das Bundesteilhabegesetz – Weiterentwicklung des Teilhaberechts – Reform der Eingliederungshilfe, Fachtagung des LVR am 25.8.2016.

www.lvr.de/media/wwwlvrde/soziales/aktuelles_und_service/dokumente/dezernatsmeldungen_1/16_08_25_Fachtagung_Landschaftsverband_Rheinland.pdf (abgerufen am 29.06.2018).

ÖZ, Fikret; BISPINCK, Reinhard (2009): Was verdienen Technikerinnen und Techniker? Eine Analyse von Einkommensdaten auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank. Düsseldorf: WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – Bundesfachkommission Behindertenhilfe (2016): Göttinger Erklärung von Betriebsräten und Mitarbeitervertretungen in der Behindertenhilfe zum Bundesteilhabegesetz. Göttingen. <https://gesundheit-soziales.verdi.de/++file++5880b15b7713b818ece2b025/download/G%C3%B6ttinger%20Erkl%C3%A4rung%20Behindertenhilfe.pdf> (abgerufen am 25.06.2018).

WOHLFAHRT, Norbert (2018): Inklusive Sozialpolitik – Leitbild, Konzept und behindertenpolitische Herausforderungen. In: Teilhabe (57) 2, 85–91.

ZECHERT, Christian (2012): Steigender Druck, sinkende Motivation. Bielefelder Beschäftigte in Pflege und sozialen Diensten schlagen Alarm. In: Psychosoziale Umschau 27 (4), 4–5.

i Der Autor:

Christian Janßen

Dipl. Psychologin und Vorsitzende der Gesamt-MAV in den v. Bodelschwinghschen Stiftungen Bethel in Bielefeld, Karl-Siebold-Weg 9, 33617 Bielefeld

@ christian.janssen@bethel.de

www.sivus-online.de

Anzeige

Online-Archiv für Abonnenten

Liebe Abonentinnen und Abonnenten, die Bundesvereinigung Lebenshilfe erhält im August 2018 einen neuen Internetauftritt. In diesem Rahmen werden die Seiten und das Online-Archiv der Fachzeitschrift Teilhabe in den Monaten August und September neu strukturiert und umgestaltet. Unser Archiv wird Ihnen demnächst in anderer Form wieder zur Verfügung stehen. Wir bedanken uns für Ihr Verständnis.
Ihre Teilhabe-Redaktion

Informationen hierzu veröffentlichen wir rechtzeitig auf unserer Webseite www.zeitschrift-teilhabe.de und in der kommenden Ausgabe 4/18.

Teilhabe