

Fachveranstaltung der AG Frauen-Arbeit-Politik am 24.08.11 in Berlin
„Wege in und aus der Armut. Reform der Bedarfsgemeinschaft – ein Weg“
Block 2: Unternehmen handeln ökonomisch rational
Personalpraxis unter aktuellen gesetzlichen Bedingungen: Minijobs, Zumutbarkeit und Zuverdienst-Regelung des SGB II im Dritten Sektor

Wiebke Rockhoff

Referentin für Grundsicherung und Arbeitsmarktpolitik beim Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e.V. (DWBO)

Kommentar zum medialen Einstieg/ Einführung in die Thematik

Ich danke Ihnen für die Einladung zu dieser Veranstaltung. Studien bestätigen eindeutig eine zunehmende Kombination von regulärer (bezahlter) und freiwilliger (unbezahlter) Arbeit im Dritten Sektor und eine Entgrenzung dieser ehemals klar voneinander zu trennenden Bereiche. Eine Aussage darüber, in welchem Umfang die im Fernsehbeitrag dargestellte Praxis im Bereich der Wohlfahrtspflege in unserer Region verbreitet ist, ist mir allerdings nicht möglich. Diese Praxis ist zwar legal, wird von uns aber klar abgelehnt: Neben den negativen Konsequenzen für die/den individuelle/n Beschäftigte/n im Hinblick auf ihre/seine Existenzsicherung und Alterssicherung ist sie auch deshalb problematisch, weil sie die positiven Aspekte von ehrenamtlichem Engagement aus dem Blickfeld drängt.

Auch wenn dies das Problem nicht löst: Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels v.a. in der Pflege sind Arbeitnehmer/innen zunehmend in der Position, solche Konditionen für qualifizierte Tätigkeiten nicht (mehr) akzeptieren zu müssen.

Wir haben ein großes Interesse am Dialog zur Rolle von Diakonie und Wohlfahrtsverbänden als Arbeitgeber. Verschiedene Aspekte spielen hierbei eine Rolle:

- Die Arbeitssituation von Frauen beschäftigt uns: Aus diakonischer Sicht ist die zunehmende Beschäftigung im Niedriglohnbereich mit all ihren Konsequenzen nicht hinnehmbar.
- Die Arbeitsbedingungen bei den Wohlfahrtsverbänden und die Attraktivität der Sozialen Arbeit als Tätigkeitsfeld müssen vor dem Hintergrund des zunehmend bedrohlicheren Fachkräftemangels dringend öffentlich thematisiert werden.

Das Ziel meines Beitrages ist die Analyse der Situation und der Wirkungszusammenhänge und eine Verständigung über mögliche Auswege aus dem Dilemma.

Ich habe dabei im Titel auf den Dritten Sektor abgestellt, weil es beim Thema Personalpraxis große Parallelen zwischen den unter diesem Begriff zusammengefassten Strukturen gibt. Bei meiner Darstellung bitte ich um Verständnis dafür, dass sie zwischen allgemeinen Aussagen zu diesem Sektor und Aussagen zur Wohlfahrtspflege bzw. zur Diakonie abwechselt.

Definition Dritter Sektor: Einrichtungen, die sich neben Staat und Wirtschaft an der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen beteiligen. Stiftungen, Verbände, Vereine, Non-Profit-Organisationen. Themenschwerpunkte: Gesundheit, Soziales, Bildung, Sport, Kultur

Beschreibung der aktuellen Situation

De facto gibt es große Widersprüche zwischen unseren politischen Positionen zu Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung einerseits und unserer Praxis als Arbeitgeber andererseits.

Bei der Vorbereitung dieses Beitrags beschäftigte mich die schlechte Informationslage zu diesen Fragestellungen, sowohl was die allgemeine Forschung anbetrifft als auch betriebsintern: Sie ist für mich ein Zeichen dafür, dass wir hier ein sehr schwieriges Thema verhandeln, das unser Grundverständnis berührt und für uns eine enorme Belastungsprobe darstellt. Hinzu kommt für uns als Spitzenverband der Diakonie in der Region die rechtliche Eigenständigkeit unserer Mitglieder (450 Mitglieder mit ca. 1.500 Einrichtungen), die es uns nicht ermöglicht, alle Details, die Personalpraxis unserer Mitglieder betreffend, zu beurteilen. Das allgemeine Informationsdefizit deutet für mich darauf hin, dass das Thema äußerst sensible Fragen der Funktionsfähigkeit unseres Sozialstaates aufwirft. Was muss eine Gesellschaft aufwenden, um ein funktionsfähiges System der sozialen Versorgung zu unterhalten?

Ich beziehe mich in meinen Ausführungen im Folgenden v.a. auf Studienergebnisse von Dietmar Dathe, Christian Hohendanner und Eckhard Priller/ Wissenschaftszentrum Berlin (2009/ 2010) sowie Gespräche mit Arbeitsbereichsleitungen und Vertreter/innen von Mitarbeitenden in unserem Landesverband und bei unseren Mitgliedern.

Einige Anmerkungen zur Bedeutung von Beschäftigung im Dritten Sektor:

- Deutschlandweit ist jede/r 10. sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer/in in einer Non-Profit-Organisation tätig, insgesamt sind dies 2,3 Mio. Arbeitsplätze in diesem Sektor, dabei ca. 300.000 geringfügig Beschäftigte
- Der Dritte Sektor ist damit in etwa so groß wie die deutsche Bauwirtschaft und halb so groß wie der öffentliche Sektor.
- Den größten Anteil machen die Bereiche Gesundheit und Soziales (Gesundheit: 1,4 Mio. Beschäftigte) aus.
- In Brandenburg sind über 12% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem Bereich tätig, in Berlin etwa 14%.
- Frauen stellen 76% (2008) der Beschäftigten im Dritten Sektor.

Atypische Beschäftigung (Teilzeit, Befristung, geringfügige Beschäftigung) ist im Dritten Sektor in den letzten Jahren überproportional angestiegen:

- Fast 50% der Beschäftigungsverhältnisse sind Teilzeitstellen. Teilzeitbeschäftigung hat sich im Dritten Sektor von 29% Mitte der 90er Jahre auf 49% im Jahr 2008 erhöht.
- 15% der Beschäftigungsverhältnisse waren befristet, bei Neueinstellungen werden mittlerweile fast zwei Drittel befristet.
- 13% der Beschäftigten im Dritten Sektor waren 2008 geringfügig beschäftigt.

Im Folgenden werden verschiedene Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit im Bezug auf diese Merkmale von Beschäftigung näher betrachtet:

Teilzeitarbeit:

- Teilzeitarbeit ist in den Arbeitsfeldern Pflege und Kindertagesstätten aber auch in der ambulanten Eingliederungshilfe und in der Jugendhilfe sehr verbreitet.
- Die Praxis ist häufig eine vertraglich geregelte geringe Stundenzahl in Kombination mit Abrufbarkeit.
- Oftmals erhalten die Beschäftigten Sockelarbeitsverträge, deren Stundenzahl zeitlich befristet heraufgesetzt wird, orientiert am Bewilligungszeitraum der Hilfeleistungen oder an Stoßzeiten in den Einrichtungen.

Mit Teilzeitbeschäftigung kann in diesen Arbeitsfeldern häufig kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden.

Minijobs:

- Im Berufsgruppenvergleich sind Minijobs im sozialen Bereich eher unüblich.
- Besonders verbreitet sind sie in haushaltsnahen Berufen, hier ist die Schnittstelle zur Pflege offenkundig. Verbreitung gefunden haben sie v.a. in der ambulanten Pflege aber auch bei haushaltsnahen Tätigkeiten in großen stationären Einrichtungen.
- Insgesamt ist aber eher eine niedrige Eingruppierung in das bestehende Tarifsysteem (niedrig qualifizierte Tätigkeit) in Kombination mit geringem Arbeitszeitumfang das Problem in Bezug auf die Existenzsicherung.

„Aufstockerinnen“ SGB II:

- Sie stellen eine große Gruppe v.a. in der Pflege dar. Auch Zweitjobs zur Sicherung des Lebensunterhaltes sind verbreitet, z.B. bei Erzieherinnen in der Kita.

Stichwort Zumutbarkeit:

- Für fachliche Aufgaben in sozialen Arbeitsfeldern gilt das Fachkräftegebot.
- Wenn Jobcenter zu Tätigkeiten im sozialen Bereich verpflichtet, dann eher zu 1-Euro-Jobs (vorwiegend im Bereich Küche, Haushalt.)

Outsourcing/ Leiharbeit:

- Der Umfang dieser Personalpraxis wird im diakonischen Arbeitskontext derzeit bundesweit ermittelt.
- Einzelne große Träger bündeln in gewerblichen Ausgründungen Wirtschaftskräfte (Küchenpersonal, Reinigungskräfte, technische Wartung) und haben eigene Leiharbeitstochtergesellschaften gegründet. Diese Optionen unterliegen strengen Regelungen in den Arbeitsvertragsrichtlinien.

Konsequenzen der dargestellten Entwicklungen:

- Das Arbeitsfeld verliert zunehmend an Attraktivität (vor dem Hintergrund eines bereits jetzt bedrohlichen Fachkräftemangels).
- Diskussionen über die Qualität der Dienstleistungen, die unter diesen Bedingungen erbracht werden, müssen geführt werden.
- Durch prekäre Beschäftigung entzieht sich das System seine eigene Existenzgrundlage.

Analyse der Gründe

Durch die zunehmende Ökonomisierung der Sozialen Arbeit hat eine immer stärkere Risikoverlagerung auf die Träger stattgefunden. Zugleich wird die Arbeit durch Unterfinanzierung defizitär.

Der Staat hat seine Beziehungen zum Dritten Sektor in den vergangenen Jahren extrem verändert:

- Stärkere Leistungsvergabe unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten bei gleichzeitiger Öffnung des sozialen Dienstleistungsmarktes für private Anbieter.
- Ein starker Wettbewerb der Anbieter sozialer Dienstleistungen untereinander war gewünscht und wurde geschaffen.
- Die Träger sind gezwungen in erster Linie nach ökonomischen, betriebswirtschaftlichen Prinzipien zu handeln.
- Qualitätsanforderungsprofile sind nicht mehr kostendeckend unterlegt.
- Tarifsteigerungen werden von den Kostenträgern nicht berücksichtigt.

Beispiele:

- Eingliederungshilfe: Während die Kostenträger Entgeltsteigerungen von 0,5% anbieten, steht nach dem Tarif der Diakonie eine Tarifsteigerung um 1,5% an.
- Pflege: Der Kostenträger finanziert nur Funktionsthemen in den Stoßzeiten morgens und abends. Die Entgelte der Krankenkassen wurden seit 2007 nicht mehr erhöht; aktuell liegen Angebote an die Erbringer der Leistungen auf dem Tisch, die eine Absenkung gegenüber dem Status Quo darstellen.
- Kita: Die Umstellung von der Einrichtungsfinanzierung auf eine Förderung des

belegten Platzes je nach Nutzungsdauer hat Folgen: Um wirtschaftlichen Risiken vorzubeugen, werden mit Mitarbeitenden weniger Vollzeitverträge geschlossen, sondern Arbeitsverträge mit Beschäftigungszeiten, die sich relativ genau an den gebuchten Betreuungszeiten der Kinder orientieren. Diese ändern sich im Verlauf eines Jahres ständig.

Hinzu kommt die Reduzierung öffentlicher Fördermittel, eine zunehmende Verlagerung auf zeitlich befristete Projektfinanzierungen und Finanzierungen aus arbeitsmarktpolitischen Programmen (dies in den östlichen Bundesländern noch stärker als in den westlichen, in diesen Regionen sind Befristungen daher noch stärker verbreitet).

In der Regel bieten freigemeinnützige Träger den Beschäftigten höhere Entgelte als private Anbieter sozialer Dienstleistungen. Hohe Personalkosten und gute Beschäftigungsbedingungen sind mit der Finanzierung aus dem System jedoch nicht mehr zu gewährleisten. Bei einem Festhalten an tariflichen Bedingungen sind Träger zunehmend nicht mehr konkurrenzfähig. Für die Diakonie heißt dies: Wenn Träger die Arbeit im Verband zu Bedingungen der Diakonie (Tarifbindung etc.) nicht mehr realisieren können, werden sie versuchen, sie außerhalb fortzusetzen um ihren Fortbestand nicht zu gefährden.

Fazit:

Die zunehmende Ökonomisierung der Sozialen Arbeit hat massiven Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und führt zu einem höchst problematischen Spagat zwischen eigenem Verhalten als Arbeitgeber und arbeitsmarktpolitischen Positionen als Wohlfahrtsverband.

Debatten in der Sozialen Arbeit über notwendige Konsequenzen müssen intensiv geführt werden. Auch in der Diakonie müssen wir uns die Frage stellen, ob wir uns von bestimmten Arbeitsfeldern verabschieden müssen. Dem steht nicht zuletzt das christliche Selbstverständnis entgegen, aus dem heraus eine Aufgabe von Arbeitsfeldern und Gruppen von Bedürftigen nicht für akzeptabel gehalten wird. Eindeutige Erkenntnis ist aber auch: Personalpraktiken wie Zeitarbeit und Ausgründungen kollidieren mit unserem Anspruch und gefährden unsere Glaubwürdigkeit als Wohlfahrtsverband. Nur eine ehrliche und zugleich konstruktive Diskussion über die dargestellten Entwicklungen und Zwänge kann uns in die Position bringen, zu gestalten anstatt nur hilflos auf Verschlechterungen zu reagieren.

Lösungsansätze

Lösungsansätze müssen auf einzelne Arbeitsfelder bezogen formuliert werden. Die Arbeitsfelder und Finanzierungsstrukturen sind sehr unterschiedlich und machen eine differenzierte Betrachtung notwendig.

Beispiele:

- Pflege: Abhilfe würde eine Finanzierung der für eine qualitativ wertvolle Pflege unerlässlichen sozialpflegerischen Aufgaben schaffen. Auch Pflegedokumentation etc. müsste finanziert werden. Insgesamt muss das Leistungsspektrum, das bezahlt wird, diskutiert werden.
- Kita: Eine Rückkehr zu einer Form der Einrichtungsfinanzierung würde eine Risikoreduzierung für Träger mit sich bringen, die es ihnen erlaubt, zu anderen Konditionen zu beschäftigen.

Für alle Arbeitsfelder gilt:

- Die Kostenträger müssen Tarifsteigerungen und insgesamt Beschäftigungskonditionen bei den Entgeltverhandlungen berücksichtigen.
- Die Diskussion über gesetzliche Mindestlöhne muss fortgesetzt werden.
- Anbieter sozialer Dienstleistungen müssen trotz der Konkurrenzsituation gemeinsame Positionen entwickeln um ihre Verhandlungsposition zu stärken.
- Wir müssen uns die Frage stellen, ob die Organisation sozialer Dienstleistungen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien sinnvoll ist.
- Eine gesamtgesellschaftliche Diskussion darüber, was Soziale Arbeit, Beratung, Versorgung und Betreuung hilfebedürftiger Menschen unserer Gesellschaft wert ist und was sie dafür aufwenden will, ist dringend notwendig. Letztendlich handelt es sich um die Entscheidung, welches Sozialstaatsmodell wir für unsere Gesellschaft erhalten wollen.