

19. Wahlperiode

Antrag

der AfD-Fraktion

Eigenständigkeit und Selbstbestimmung bewahren: Sicherung der Persönlichen Assistenz im Arbeitgebermodell

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert:

1. Umgehend alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den zwischen der *Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber*innen mit persönlicher Assistenz (AAPA e. V.)* und der Gewerkschaft *ver.di* geschlossenen Tarifvertrag rechtssicher anzuerkennen.
2. Die Refinanzierung der im Ergebnis der Tarifverhandlungen entstehenden höheren Lohn- und weiteren Mehrkosten für die Assistenzkräfte im Arbeitgebermodell sicherzustellen. Das betrifft auch und insbesondere die Regelung zur Rufbereitschaft.
3. Darauf basierend, den behinderten Arbeitgeber eine korrigierte Version (Richtigstellung) des zuvor versendeten Anweisungsschreibens zukommen zu lassen.
4. Bei der Senatsverwaltung für Soziales¹ sowie dem Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo) jeweils einen Ansprechpartner für die Belange von schwerbehinderten Menschen im Bereich der Persönlichen Assistenz (im Arbeitgebermodell) zu benennen.
5. Einen regelmäßig stattfindenden „*Runder Tisch – Persönliche Assistenz*“ einzurichten, an dem die betroffenen behinderten Menschen, deren Vertreter oder Interessensverbände sowie Vertreter der zuständigen Senatsverwaltungen und Behörden teilnehmen, mit dem Ziel einer besseren Kommunikation. Im Vordergrund

¹ Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (Sen ASGIVA).

soll die konsequente Orientierung auf das Recht von Menschen mit Behinderungen auf ein selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft stehen.

Dem Abgeordnetenhaus ist bis zum 31. August 2024 zu berichten.

Begründung

Die Persönliche Assistenz (PA) ist eine Unterstützungsform für Menschen mit Behinderungen, mit der Selbstbestimmung und Teilhabe an der Gesellschaft gefördert werden sollen. Die Leistungen der PA orientieren sich an den individuellen Bedarf und können unterschiedlichste Bereiche des täglichen Lebens betreffen, z. B. im Haushalt, in der Schule, bei der Arbeit oder in der Freizeit.

Die PA kann in verschiedensten Formen organisiert werden. Bei dem sogenannten *Arbeitgebermodell* organisieren viele Menschen mit Behinderung ihre Hilfen im Privathaushalt eigenverantwortlich. Als Arbeitgeber stellen sie das für sie erforderliche Unterstützungspersonal (Assistenten) eigenständig ein. Das Ziel dieses Modells ist, den Leistungsberechtigten eine weitestgehend unabhängige und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.²

Bis zum Jahr 2019 wurden Beschäftigte in beiden Modellen – dem Arbeitgebermodell sowie dem Dienstleistungsmodell – nach TV-L Entgeltgruppe (E) 3 bezahlt. Nach dem ver.di in 2019 Tarifverträge bei den Assistenzdiensten *ambulante Dienste e. V.* und *Neue Lebenswege GmbH* durchgesetzt hat, wurden deren rund 1.000 Beschäftigten der E 5 zugeordnet, während die seinerzeit etwa 700 Persönlichen Assistenten im Arbeitgebermodell weiterhin nach E 3 vergütet wurden. Dies führte bei den behinderten Arbeitgebern zu der berechtigten Sorge, „keine geeigneten Assistenzkräfte mehr finden“³ zu können bzw. ihre Angestellten aufgrund der besseren Vergütung an die Assistenzdienste zu verlieren.

In einem über dreijährigen Kampf gelang es den behinderten Arbeitgeber schließlich die Schlechterstellung bei der Entlohnung ihrer Assistenten durch den Abschluss eines Tarifvertrags – Eingruppierung in die E 5, inklusive Bezahlung von Rufbereitschaft und weiteren Regelungen, die sich am TV-L orientieren –, zu beenden.

Sowohl die alte als auch die aktuelle Koalition (CDU/SPD) sicherten den behinderten Arbeitgebern die Refinanzierung des aus der Tarifvereinbarung resultierenden Mehraufwands durch das Land Berlin zu.^{4,5,6} Bisher wurde daraus jedoch keine rechtliche Verpflichtung abgeleitet, diese Mehrausgaben auch dauerhaft als Pflichtausgaben des Landes Berlin anzuerkennen.⁷ Es sieht vielmehr so aus, dass sich die Finanzierungsvoraussetzung primär an die Haushaltslage orientieren wird. So merkt noch die Vorgänger-Sozialsenatsverwaltung in einer fachlichen Weisung an: „Die Anerkennung der Tarifniederschrift erfolgt bis 31.12.2023. Über eine Fortgeltung wird nach Vorliegen des DHH 24/25 entschieden“.⁸ Auch die aktuelle Sozialsenatsverwaltung führt in ihrem Bericht vom 24.04.2024 aus: „Die Finanzierung der von

² Vgl.: Rundschreiben Pflege Nr. 01/2019 über Leistungen der ambulanten HzP nach den §§ 61 SGB XII, v. 30.10.2019 mit Änderungen v. 31.10.2022, Punkt 9).

³ „Was führte zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft der behinderten Arbeitgeber*innen mit Persönlicher Assistenz (AAPA) e.V.?“ (In: <https://www.aapa-berlin.de/verein/was-bisher-geschah/> Zugriff: 06.05.2024).

⁴ [Rot-grün-rote Koalition hält Wort](#) (Zugriff: 08.05.2024).

⁵ Vgl.: „Entlohnung von Persönlicher Assistenz“. In: Berliner Behindertenzeitung/27.02.2023.

⁶ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 2026: „Die Refinanzierung des Tarifvertrages für Assistentinnen und Assistenten im Arbeitgebermodell wird weiterhin sichergestellt.“

⁷ In: <https://kobinet-nachrichten.org/2023/04/21/kritik-an-blockade-leistungsgerechter-entlohnung-persoenerlicher-assistenz-in-berlin-2/>.

⁸ Fachliche Weisung Nr. 1/2022 – geänderte, 2. Fassung. Umsetzung der Tarifniederschrift Persönliche Assistenz. (In: <https://akse-ev.de/wp-content/uploads/2023/03/2023-03-16-Fachliche-Weisung-Tarifanerkennung-01-2022.pdf>).

den Assistenzgeberinnen und Assistenzgebern verhandelten Ergebnisse kann nicht uneingeschränkt und umfassend erfolgen, sondern im Rahmen des vom Haushaltsgesetz vorgesehenen Rahmen.“ Die befristete Berücksichtigung der höheren Entlohnung „konnte nur mit der Einstellung weiterer finanzieller Mittel im Doppelhaushalt 2024/2025 durch den Haushaltsgesetzgeber erfolgen und hängt auch für kommende Jahre davon ab, wie hoch das zur Verfügung gestellte Finanzierungsbudget ausfällt.“ (Rote Nummer 1606 A)

Entsprechend groß ist die Unsicherheit bei den Betroffenen, insbesondere bezogen auf die vom Senat und dem LaGeSo praktizierten fachlichen Anweisungspraxis, die gerade nicht für eine langfristige Planungssicherheit bei den betroffenen Arbeitgebern und deren Beschäftigten sorgt.⁹

Mit diesen Anliegen beschäftigte sich der Fachausschuss für Arbeit und Soziales in seiner Sitzung am 11. April 2024 im Abgeordnetenhaus von Berlin.¹⁰ Während der Anhörung wurde die große Diskrepanz zwischen dem politisch geäußerten Willen und der Umsetzungspraxis der Senatsverwaltung sehr deutlich – so auch der Unmut der Betroffenen.

In einem von LaGeSo an die Arbeitgeber gerichteten Schreiben¹¹ werden die Arbeitgeber hingewiesen, ihre Assistenten nach E 3 zu entlohnen, was angesichts der vorangegangenen Finanzierungszusage für große Verwirrung und Unverständnis sorgt. Darüber hinaus entspricht eine Entlohnung nach E 3 nicht dem ortsüblichen Durchschnittslohn.¹² Das vom Senat zur Stützung seiner Argumentation herangezogene Beispiel, wonach viele andere Assistenzdienste weiterhin nach der E 3 entlohnen, soll jedoch schon aufgrund des Vergleichs mit einem Negativbeispiel nicht der Orientierungsmaßstab in der Behindertenpolitik sein. Auch deshalb nicht, weil eine gute Bezahlung von Persönlichen Assistenten für schwerbehinderte Menschen existenziell ist. Die Leistungserbringung der PA zeichnet allem voran eine personelle Kontinuität und Flexibilität aus – gerade im Arbeitgebermodell. Eindrücklich wurde von den Anzuhörenden während der Anhörung geschildert, worum es bei dem Instrument der PA geht: Um grundlegende alltägliche Tätigkeiten, ohne die ein selbstbestimmtes Leben gar nicht erst möglich wäre.

Mit der Ratifikation hat sich Deutschland verpflichtet, das deutsche Recht in Übereinstimmung mit der UN-Behindertenrechtskonvention weiterzuentwickeln.¹³ Demnach sind die Staaten verpflichtet, Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Dabei ist die persönliche Autonomie von grundlegender Bedeutung für ein selbstbestimmtes Leben.¹⁴ „Selbstbestimmung als eine Form der persönlichen Autonomie bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen nicht ihrer Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich ihres persönlichen Lebensstils und ihres Alltags beraubt werden.“¹⁵ Mindestens in diesem Kontext wird nicht ganz ersichtlich, warum der Wunsch der Betroffenen nach einer sicheren Finanzierungszusage analog dem Ziel der Eingliederungshilfe nicht erreicht werden kann.¹⁶ Auch wurde senatsseitig bisher keine Rechtsnorm genannt, die dem entgegenstehen soll.

⁹ „Tarifvertrag für Assistenten: Anerkennung mit Ablaufdatum.“/In: nd-aktuell.de /12.04.2024.

¹⁰ Vgl.: <https://www.parlament-berlin.de/dokumente/sitzungsuebersicht?Wahlperiode=19&Ausschuss=19-ausschuss-fur-arbeit-und-soziales&SitzungsNr=34>.

¹¹ Dieses wurde in der Ausschusssitzung von Herrn Garbe (ver:di) als „gelinde gesagt Kraut und Rüben“ bezeichnet.

¹² Letzten Erhebungen der AOK zufolge liegt dieser in Berlin bei ca. 18 EUR/Stunde. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass der Mindestlohn im Pflegebereich ab 01.05.2025 auf 15,50 EUR/Stunde steigt und somit im o. g. Fall von einer Unterschreitung des Mindestlohnes im Pflegebereich ausgegangen werden kann.

¹³ Vgl.: Drucksache 20/4440, Deutscher Bundestag.

¹⁴ Vgl.: Vereinte Nationen. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK).

¹⁵ Definition v. „Selbstbestimmtes Leben“, Ziff. 16 a); UN-BRK.

¹⁶ Im Rahmen der Eingliederungshilfe ist das Wunsch- und Wahlrecht für die gesamte Eingliederungshilfe in § 8 Abs. 1 SGB IX festgelegt: „Bei der Entscheidung über die Leistungen und bei der Ausführung der Leistungen wird berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten entsprochen.“ Erwähnt werden muss aber auch, dass, anders als beim Dienstleistermodell ergibt sich im Arbeitgebermodell für die behinderten Arbeitgeber jedoch vor allem bei arbeitsrechtlichen Verpflichtungen das Problem, dass im SGB IX keine Regelung vorgesehen

Zudem ist die Vorgehensweise der Senatsverwaltung den Betroffenen schon wegen der Rechts- und Planungsunsicherheit nicht dauerhaft zuzumuten. Denn sie birgt auch die Gefahr, dass Menschen mit Behinderungen bereits aus vertragsrechtlichen Gründen zusätzliche Aufwendungen unter Umständen selbst tragen müssten oder von ihren Assistenten verklagt werden könnten. Dabei handelt es sich hier doch um Aufwendungen für ein selbstbestimmtes Leben. Jedenfalls erscheint es aus hiesiger Sicht problematisch, wenn das, was das Land bereit zu zahlen ist, unterhalb dessen liegt, was die Leistungsberechtigten selbst – orientiert an die ortsübliche Entlohnung – als erforderlich ansehen und ihren Assistenten gegenüber tarifvertraglich zugesichert haben. Daneben muss es Ziel des Senats sein, eine infolge der Schlechterstellung zu erwartende Abwärtsspirale nachhaltig zu verhindern. Und zwar bevor diese zu einer – sowohl quantitativen als auch qualitativen – Verschlechterung des Assistenzangebots im Arbeitgebermodell führen kann. Nur so können die Leistungsberechtigten darin unterstützt werden, tatsächlich Wahlfreiheit auszuüben und ihr Leben weitestgehend selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu leben.

Es ist sicher unstrittig, dass die Senatsverwaltung „gerungen“ hat, um eine Lösung im Sinne der Betroffenen zu finden. Zu hinterfragen bleibt jedoch weiterhin, ob die erforderliche Deckung des Refinanzierungsbedarfs von der Haushaltslage abhängig gemacht werden soll bzw. ob diese Lösung im Sinne der betroffenen Arbeitgeber ist. Es ist auch nach den Ausführungen der Senatsverwaltung im Fachausschuss zumindest sachlich nicht ganz ersichtlich, warum die im Rahmen des Arbeitgebermodells tarifgebundenen Leistungen nicht langfristig abgesichert werden können oder sollten.

Zwar konnte auch der Vorgängersenat die Frage, ob und wie der Tarifvertrag¹⁷ anerkannt werden soll, nicht abschließend klären.¹⁸ Die Refinanzierung nach Haushaltslage mit der Begründung einen „jahrelangen juristischen Streit“ vermeiden zu wollen,¹⁹ erscheint nicht ganz plausibel. Zum einen, gerade weil die Finanzierungsfrage seit Jahren nicht rechtssicher gelöst wurde und die Einholung eines Sachverständigengutachtens mit dem Ziel eine rechtssichere Lösung herbeizuführen, zwischenzeitlich durchaus möglich gewesen wäre. Zum anderen wäre es dem Senat unbenommen, unabhängig davon, bis zur Klärung des Sachverhalts die erforderlichen Haushaltsmittel in voller Höhe zuzusichern bzw. sicherzustellen.

Auch nach anderthalbstündiger Beratung im Fachausschuss konnten die Anliegen nicht abschließend geklärt werden. Eine nachhaltige Lösung im Sinne der Betroffenen muss aber schnellstmöglich gefunden werden. Wenn der politische Wille da ist, wie vonseiten der Senatsmitglieder, der Koalitionsfraktionen und auch der Opposition in der Anhörung mehrmals betont wurde, dann muss der Tarifvertrag anerkannt und die Refinanzierung rechtssicher verankert werden.

Darauf basierend soll ein neues bzw. ein Korrekturschreiben an die behinderten Arbeitgeber gesendet werden, in dem insbesondere auch die widersprüchlichen Aussagen zum Thema Rufbereitschaft zu korrigieren sind.

Während der Anhörung wurde von den betroffenen behinderten Menschen und deren Interessensverbänden auch der Wunsch einer besseren Kommunikation geäußert sowie eine verlässliche Möglichkeit, um Fragen an die Behörden adressieren zu können. Diesem soll die Senatsverwaltung entsprechen und in den jeweiligen Verwaltungen im Senat und bei dem

ist, welche die Anerkennung von Tarifverträgen verbindlich vorschreibt. Dadurch kann es u. a., wie im konkreten Fall, zu einer „Unterfinanzierung“ kommen.

¹⁷ Eigentlich: Die Refinanzierung des Mehraufwandes infolge des Tarifvertrags zwischen den Assistenten im Arbeitgebermodell und ihren Arbeitgeber.

¹⁸ Ausführungen v. Hr. Staatssekretär Bozkurt während der Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales, am 11.04.2024.

¹⁹ Ebd.

LaGeSo einen Ansprechpartner bestimmen bzw. benennen sowie einen Runden Tisch – *Persönliche Assistenz* einrichten.

Damit wollen wir allen Betroffenen eine bessere und verlässlichere Planbarkeit ermöglichen und gerade dem Eindruck entgegenwirken, das Selbstbestimmungsrecht von Menschen mit Behinderungen nicht ernst genug zu nehmen und dem Vorwurf begegnen, die bisherige Vorgehensweise sei verletzend und kränkend.

Berlin, den 15. Mai 2024

Dr. Brinker Gläser Auricht
und die übrigen Mitglieder der AfD-Fraktion