



Besprechung gemäß § 21 Abs. 3 GO Abghs **Wie gelingt es, dass die Vermittlung von Menschen mit Behinderungen auf den ersten Arbeitsmarkt – unabhängig, ob aus den Werkstätten für behinderte Menschen oder anderweitig – künftig besser klappt?** (auf Antrag der Fraktionen der SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP)

Vorbemerkung

1. „Im Schuljahr 2018/19 werden 24.999 Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an den öffentlichen Schulen in Berlin unterrichtet. Davon sind insgesamt 17.565 Schüler/innen (70,3%) in Regelklassen integriert und 7.434 (29,7) an Förderschulen beschult. In einem Vergleich der vergangenen 5 Jahre lässt sich feststellen, dass sowohl die absolute Anzahl an Schüler/innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf gestiegen ist, als auch der Anteil an Schüler/innen in Regelklassen gestiegen ist.“¹
Allein im Schuljahr 2018/2019 gingen 660 Schüler*innen von der Förderschule ohne Berufsbildungsreife ab, von der integrierten Sekundarschule waren es 1.988 ohne Berufsbildungsreife.² (In der integrierten Sekundarstufe sind auch Schülerinnen und Schüler mit sonderpäd. Förderbedarf).
2. In Berlin waren zum 1. Januar 2018 laut Statistik der BAG WfbM: 8.752 belegte Plätze in der WfbM, davon 1.065 im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich und 7.687 im Arbeitsbereich.
3. Ich befasse mich in diesem Papier nicht mit geförderten Angeboten der Arbeitsagentur für Jugendliche mit Behinderungen in der Berufsvorbereitung und -ausbildung. Diese Angebote und Programme finden in der Regel bei Trägern und nicht-betrieblich statt.

Wie gelingt die Vermittlung von Menschen mit Behinderungen auf den ersten Arbeitsmarkt?

Das gesamte System der Teilhabe am Arbeitsleben ist in Berlin unübersichtlich und hoch komplex. Vor allem sollte es darum gehen, vorhandene Strukturen zu nutzen und Vernetzungsarbeit und Kommunikation zwischen den Systemen zu stärken. Ergänzende Investitionen sind notwendig, um personenzentrierte Maßnahmen zu begleiten.

Ich plädiere für ein „**Berliner Modell der beruflichen Teilhabe (BMBT)**“. Dieses Modell umfasst mehrere Bausteine. Die hier angeführten Ideen sind nicht abschließend, sondern können Impulse für weitere Entwicklungen geben.

1. Übergang Schule-Beruf: Bestehende Strukturen nutzen, besser vernetzen und kommunizieren sowie personenzentrierte Übergangsbegleitung ergänzen

¹ Entnommen aus: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2019): Blickpunkt Schule 2019, S. 87

² Ebd. S. 41.

Die vorhandenen Strukturen in Schule, Jugendberufsagenturen, Berufsberatung der Agentur für Arbeit und bei Projektträgern der beruflichen Bildung müssen sich besser vernetzen und zusammenarbeiten.

1.1 Die BSO-Teams (Berufs- und Studienorientierung) sind wichtige Partner in der Berufsorientierung während der Schulzeit. In der konkreten schulischen Alltagspraxis sind die BSO-Teams noch ausbaufähig. Eine bessere Verzahnung mit nachfolgenden Strukturen ist eine wichtige Voraussetzung für gelingende Übergänge in die Arbeitswelt.

1.2 Die Jugendberufsagenturen (JBA) sollten gestärkt und gefördert werden in Richtung einer „inkluisiven JBA“. Alle Jugendlichen mit und ohne Behinderung sollen hier eine professionelle Beratungsmöglichkeit erhalten, auch solche mit einem Reha-Bedarf (werden derzeit in die Reha/Schwerbehinderten Teams der Bundesagentur für Arbeit abgegeben).

1.3 Die Vernetzung mit dem Fachbeirat Inklusion (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie) und den SIBUZ (schulpsychologische und inklusionspädagogische Beratungs- und Unterstützungszentren) ist ebenso wichtig.

1.4 Insbesondere für Schüler*innen mit Behinderung ist eine personenzentrierte Übergangsbegleitung entscheidend, die auf mehrere Jahre angelegt ist. Die Berufswegekonferenz mit unterschiedlichen Akteur*innen ist eine bewährte Methode. Aber Beratung allein genügt nicht, vielfach ist ein aufsuchendes Begleitangebot erforderlich. Manche Schüler*innen müssen bildlich gesprochen „an die Hand genommen werden“, damit sie an den passenden Stellen ankommen bzw. solche passenden Stellen geschaffen werden. Sie brauchen eine pädagogische Begleitung auf ihrem Weg ins Arbeitsleben. Die UN-BRK betont in Artikel 27 (j): „das Sammeln von Arbeitserfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderung [ist] zu fördern“.

Inklusive betriebliche Wege sollten selbstverständlich angeboten und finanziert werden. Dies umfasst auch die vorbereitende und begleitende Beratung von Jugendlichen und Betrieben (inkl. Akquise). Strukturelle Nachteile inklusiver Wege sind auszugleichen.

Die vergangenen Erfahrungen aus der „Initiative Inklusion“ zeigen z. B.:

- Ein Stellenschlüssel von 1:60 ist für die Übergangsbegleitung deutlich zu hoch.
- Schulen erwarten verlässliche Partner. Übergangsbegleiter*innen werden ernst genommen, wenn Sie mittel- bis langfristig (mindestens 6 Jahre) für die Schulen zur Verfügung stehen. Zu vermeiden sind kurzfristige Projekte, die zu Kommentaren führen wie z. B. „ach, SCHON WIEDER ein neues Projekt und nächstes Jahr sind Sie nicht mehr da?“
- Die Schulen sollten entsprechende Räumlichkeiten für Gespräche mit den Schüler*innen bereitstellen. Das zufällig zugewiesene Lehrer*innenzimmer oder ein altes Schullager ist kein Raum, in dem wertschätzende Zukunftsgespräche geführt werden können.
- Auch berufliche Schulen mit sonderpädagogischen Aufgaben sind einzubeziehen. (Zukünftig wäre hier auch eine gute Abstimmung / Kommunikation / Vernetzung mit Teams der „Integrierten Berufsausbildungsvorbereitung (IBA) bedeutsam.)

Fazit: Die Vernetzung und Kommunikation in einer nahezu unübersichtlichen und sich ständig veränderten Schul- und Beratungslandschaft ist eine große Aufgabe. Sie ist jedoch zwingend notwendig, wenn Übergänge und berufliche Teilhabe gelingen sollen.

Erwarteter Effekt: Wenn der kommunikative Austausch in den vorhandenen Strukturen stattfindet und wenn eine personenbezogene, passgenaue Übergangsbegleitung erfolgt, dann wird mehr berufliche Integration gelingen. Systembezogene Sogwirkungen von WfbM können reduziert und Alternativen zur WfbM besser als bislang erprobt werden.

2. Blickpunkt WfbM: Jeder Werkstättenträger entwickelt ein klares Übergangskonzept in den allgemeinen Arbeitsmarkt und stellt innovative Angebote für eine definierte Anzahl von Beschäftigten zur Verfügung.

SGB IX, § 219: Die WfbM „fördert den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen.“

Die Heterogenität der behinderten Menschen in den Werkstätten ist groß. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass ein bestimmter Prozentsatz die Werkstatt verlassen möchte, sofern passende Angebote entwickelt werden. Der Aktionstag „Schichtwechsel“ der LAG WfbM ist ein guter Ansatz, der weiter genutzt werden könnte.

Zahlen aus Drucksache 18 / 10 836 (Berlin, 12. April 2017)

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Werkstattbeschäftigte	7.942	8.143	8.242	8.415	8.560
Übergänge allgemeiner Arbeitsmarkt	46	48	48	34	46
davon					
Übergänge in Integrationsprojekte	4	2	10	9	11
Übergänge zur Ausbildung	11	17	11	7	8
Sonstige Arbeitsplätze	31	29	27	18	27

„Bezogen auf die Gesamtzahl der beschäftigten Menschen mit Behinderungen in den Berliner WfbM entspricht das über den Zeitraum der Jahre 2011-2015 einer durchschnittlichen jährlichen Quote von rd. 0,53 Prozent an Menschen, die von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen sind.“ (ebd.)

Nachfolgend werden zwei alternative Ansätze skizziert, die neue Impulse im Übergangsmangement der WfbM setzen könnten.

2.1 Der Senat schreibt einen Wettbewerb aus, um die Übergangskennzahlen innerhalb der Werkstättenträger zu verbessern. Die besonders erfolgreichen Werkstätten erhalten eine Leistungsprämie.

2.2 Der Senat legt WfbM-Kennzahlen für den Übergang in den Allgemeinen Arbeitsmarkt fest. Bei Übererfüllung gibt es einen Bonus, bei Nicht-Erfüllung eine Beitragsreduzierung.

Modellbeispiel

Zielvorgabe: 5 % der Beschäftigten sollen innerhalb von fünf Jahren in den Allgemeinen Arbeitsmarkt überführt werden (Ausgangspunkt: Anzahl der Beschäftigten zum Stichtag 30. Juni 2020).

Modellrechnung für eine WfbM mit 600 Beschäftigten. Die WfbM vermittelt im Durchschnitt jedes Jahr 6 Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Annahme (vereinfacht): pro Person wird eine durchschnittliche Betreuungsvergütung von 1.000,-- Euro pro Monat an die WfbM gezahlt (= im Jahr 12.000 Euro).

Für sechs Personen sind das 72.000,-- Euro pro Jahr.

GRUPPEN	JAHR 2021	2022	2023	2024	2025
1. GRUPPE	72.000	144.000	216.000	288.000	360.000
2. GRUPPE		72.000	144.000	216.000	288.000
3. GRUPPE			72.000	144.000	216.000
4. GRUPPE				72.000	144.000
5. GRUPPE					72.000

Budgeteffekt nach fünf Jahren / 30 Personen aus einer WfbM: 1.080.000

Dieses Geld stünde zur Verfügung, um inklusive Beschäftigungsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu entwickeln und umzusetzen.

In Artikel 27 der UN-BRK heißt es: „(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem **offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.**“

Fazit: Die bisherigen Übergangsquoten sind wenig zufriedenstellend. Es braucht eine neue Finanzierungspolitik bezogen auf die WfbM, um bessere Wirkungen erzielen zu können.

Erwarteter Effekt: Beide Ideen bieten Anreize, um die Übergangsquote in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Die – auch in Zukunft steigenden – Betreuungsausgaben an die WfbM werden abgeschwächt.

3. Budget für Arbeit: Quo vadis (Wie soll das weitergehen?)

In Berlin war das Budget für Arbeit mit dem Rundschreiben Soz Nr. 01/2018 § 61 SGB IX bis zum 31.12.2019 geregelt. Die Einarbeitung bisheriger Erfahrungen in ein neues Rundschreiben erscheint nun sinnvoll.

Insbesondere gilt es folgende Punkte praxisfreundlicher zu gestalten:

- der anspruchsberechtigte Personenkreis
- Leistungsvoraussetzungen der Eingliederungshilfe
- die Festlegung der Leistungen

Der Gesetzesgeber hat in den Anmerkungen zum Budget für Arbeit die Erwartung geäußert, dass im Jahr 2018 zunächst 3.000 Personen, 2019 dann 6.000 Personen und ab 2020 schließlich 9.000 Personen jährlich das Budget für Arbeit nutzen. Von diesen Zahlen ist Deutschland weit entfernt. Das Budget für Arbeit wird auch langfristig nach meiner Ansicht keine großen Erfolge erzielen, denn in der gesetzlichen Ausführung stecken mehrere Praxisprobleme (z. B. mangelnde Begleitmaßnahmen zu Beginn des Budgets, Paradoxon der Erwerbsminderung und gewünschten sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung, die Regelungen für die Rentenversicherung).

Trotzdem sei betont: Berlin hat mit der Ausschreibung zum Modellprojekt „Beschäftigungsimpulse für Menschen mit Behinderungen durch Nutzung des Budgets für Arbeit (BfA)“ einen richtigen Schritt gesetzt. Denn die individuelle Vorbereitung und Begleitung behinderter Menschen hin zu einem Arbeitsvertrag (Jobakquise) ist eine Grundvoraussetzung für ein Budget für Arbeit.

Laut Ausschreibungstext liegt der Gesamtrahmen pro Modellprojekt bei bis zu 510.000,00 Euro (brutto) pro Jahr. Drei Projektträger wurden ausgewählt. Es wäre zu überprüfen,

inwieweit die eingesetzten Mittel in Form konkreter Unterstützung behinderter Menschen wirken.

Fazit: Die Einarbeitung bisheriger Praxiserfahrungen in ein neues Rundschreiben ist sinnvoll, auch wenn die Wirkungen durch das Gesetz weitläufig überschätzt werden.

Erwarteter Effekt: Eine Umsteuerung aus der WfbM wird das Budget für Arbeit kaum erzielen, weil gegenwärtig zu viele praktische Umsetzungsprobleme vorhanden sind.

4. Budget für Ausbildung (Gesetzesbeschluss vom 8. Nov. 2019)

§ 61a Budget für Ausbildung ist ein Gesetz, das für die Praxis nahezu Null Wirkung erzielen wird. Das Gesetz ist in sich paradox und geht an der Realität völlig vorbei.

(1) Menschen mit Behinderungen, die Anspruch auf Leistungen nach § 57 haben und denen von einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber ein sozialversicherungspflichtiges Ausbildungsverhältnis in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder in einem Ausbildungsgang nach § 66 des Berufsbildungsgesetzes oder § 42m der Handwerksordnung angeboten wird, erhalten mit Abschluss des Vertrages über dieses Ausbildungsverhältnis als Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ein Budget für Ausbildung. Das Budget für Ausbildung wird von den Leistungsträgern nach § 63 Absatz 1 erbracht.

Wenn jemand Anspruch auf Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich hat, dann ist er nicht ausbildungsfähig. Wäre er dennoch ausbildungsfähig, dann wäre die Zuteilung oder das diagnostische Gutachten für den Berufsbildungsbereich falsch (Paradoxon im Gesetz). Es ist für zahlreiche Fachleute nicht erkennbar, welchen Effekt das Budget für Ausbildung entfalten soll.

Fazit: Das Gesetz in der bestehenden Fassung ist unwirksam.

Verbesserungsvorschlag: Das Gesetz sollte erweitert werden um „Berufsbildung im Allgemeinen“. Damit könnten auch Qualifizierungen und Bildungsprogramme entwickelt werden, die unterhalb anerkannter Ausbildungsberufe angesiedelt sind. Ein Beispiel guter Praxis sind die „Bildungsfachkräfte“ am Institut für Inklusive Bildung. Online unter: <https://inklusive-bildung.org/de/qualifizierung>

5. Unterstützte Beschäftigung: Förderung von Unterstützter Beschäftigung (§ 55, SGB IX) und Kommunikation mit der Agentur für Arbeit über die Bedeutung dieser Maßnahme stärken

Das Ziel der Maßnahme Unterstützter Beschäftigung ist eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch individuelle betriebliche Qualifizierung. Die Beschreibung der Zielgruppe wird in der Gesetzgebung wie folgt dargestellt:

„UB ist eine neue Möglichkeit, insbesondere Schulabgängern und Schulabgängerinnen aus Förderschulen eine Perspektive auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu geben. Dabei geht es insbesondere um Personen, für die eine berufsvorbereitende Maßnahme oder Berufsausbildung wegen Art und Schwere ihrer Behinderung nicht in Betracht kommt (...). UB kann aber auch für solche Personen die richtige Alternative sein, bei denen sich im Laufe ihres Erwerbslebens eine Behinderung einstellt und für die heute mangels Alternativen oftmals nur die WfbM in Frage kommt.“ (Drucksache 16/10487 vom 7.10.2008, S. 10).

Die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze für Unterstützte Beschäftigung ist seit mehreren Jahren auf niedrigem Niveau (geschätzt etwa 100 Personen in Berlin). Laut regionaler Arbeitsagentur gebe es keinen höheren Bedarf. Dies erstaunt, wenn man Berlin als

eine Stadt mit über 3,7 Mio Einwohner*innen betrachtet. Im Vergleich dazu finanziert die Arbeitsagentur im Berufsbildungsbereich 1.065 belegte Plätze (1. Januar 2018).

Strukturell ist die UB-Maßnahme im Vergleich zum Berufsbildungsbereich der WfbM benachteiligt. UB-Maßnahmen werden in befristeten Zuteilungen von wenigen Jahren immer wieder neu ausgeschrieben. Der Bewerbungsaufwand und die Unsicherheit innerhalb der Projektträger über die Zuteilung führt zu ungünstigen (unsicheren) Arbeitsbedingungen bei den Projektmitarbeiter*innen. Welche WfbM muss regelmäßig darum bangen, dass der Berufsbildungsbereich nicht mehr finanziert wird?

Fazit: Die Zahl der Plätze in UB Maßnahmen ist ausbaufähig. Berlin sollte bei der Arbeitsagentur darauf hinwirken, diese Möglichkeit als Alternative zum Berufsbildungsbereich der WfbM stärker auszuweiten.

Erwarteter Effekt: Die Menschen, die eine innerbetriebliche Qualifizierung im Rahmen einer UB absolvieren, orientieren sich am allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine Einmündung in eine WfbM wird dadurch weniger wahrscheinlich.

Zusammenfassender Kommentar

Die hier skizzierten Ideen sind nicht abschließend. Die Fülle an Ansatzpunkten macht deutlich, dass ein zukünftiges „**Berlin Modell**“ aus vielfältigen koordinierten und verzahnten Bausteinen bestehen sollte.

Aus meiner Sicht ist die Vernetzung von bereits bestehenden Strukturen und die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteur*innen zentral. Ergänzende Investitionen können sich mittel- und langfristig finanziell für die Eingliederungshilfe lohnen, aber Inklusion sollte nicht als Sparmodell missbraucht werden. Vor allem sind die ergänzenden Investitionen gewinnbringend für die behinderten Menschen im Sinne einer echten Wahlmöglichkeit zwischen einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der WfbM.

Prof. Dr. Reinhard Burtscher

Berlin, 25. Feb. 2020