

Zur Qualifizierung für den Arbeitsprozess – Kommentar aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit

Jens Nitschke

I. Einleitung – Zahlen, Daten, Fakten

Zu Beginn der Darstellung der Position der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Teilhabe am Arbeitsleben sollen zunächst einige Zahlen, Daten und Fakten zur beruflichen Rehabilitation bei der BA vorgestellt werden:

- 2013 verzeichnete die BA 64.500 Zugänge zur beruflichen Rehabilitation. Davon ist der größte Teil, nämlich 71 %, in der Arbeitslosenversicherung, also den Agenturen für Arbeit, zugegangen. Die Zugänge erstrecken sich zu 64 % auf Jugendliche am Übergang von der Schule in den Beruf. Dabei ist festzustellen, dass sich die Zugänge seit mehreren Jahren rückläufig entwickeln. Das hat im Wesentlichen zwei Ursachen, einen quantitativen und einen qualitativen Aspekt. Zum einen verringert sich infolge der demografischen Entwicklung auch die Anzahl der Schulabsolventinnen und Schulabsolventen, die Leistungen zur Teilhabe bedürfen. Zum anderen führen auch die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage und die verbesserten betrieblichen Bedingungen, insbesondere im Erwachsenenbereich, zu einem Rückgang.
- Auch der Bestand – der 2013 bei durchschnittlich 179.000 Rehabilitandinnen und Rehabilitanden¹ lag – ist rückläufig. Das ist zum einen auf die geringeren Zugänge und zum anderen auf die verbesserte Wirkung des Rehabilitationsverfahrens zurückzuführen. So ist es gelungen, mit der Einführung des 4-Phasen-Modells die Prozesse zu optimieren und die Prozessdauer zu verkürzen.
- Die Förderung der BA konzentriert sich überwiegend auf Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. 2013 begannen 95.400² Rehabilitandinnen

1 69 % im Rechtskreis SGB III, 72 % in der Ersteingliederung.

2 Ohne Leistungen aus dem Vermittlungsbudget gem. § 44 SGB III und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gem. § 45 SGB III; Verteilung nach Maßnahmearthen:

und Rehabilitanden eines der Förderangebote der BA. Diese Eintritte verteilen sich zu 24 % auf Ausbildungs- und 18 % auf Weiterbildungsmaßnahmen.

Infolge der Entwicklungen bei den Zugängen und Beständen verringern sich auch die Förderungen. Das Budget der BA für die berufliche Teilhabe ist seit mehreren Jahren auf einem hohen Niveau stabil. Für 2014 sind rund 2,3 Milliarden Euro für behinderte Menschen eingeplant.

II. Gesetzlicher Auftrag der BA

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen ist der gesetzliche Auftrag der BA zu verstehen. Er umfasst die Beratung, Förderung und Vermittlung von Menschen mit Behinderung mit dem Ziel, dass diese eine leistungsadäquate Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt erreichen. Dabei liegt der Aufgabeschwerpunkt der BA in der erstmaligen Eingliederung von jungen Menschen mit Behinderung am Übergang Schule – Beruf. Für die Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags stellen das Inklusionsprinzip der UN-Behindertenrechtskonvention und § 113 SGB III wichtige Leitplanken dar. Sie drücken sich in der Strategie der BA aus: „So viel Allgemeines wie möglich, so viel Behindertenspezifisches wie nötig.“ Das bedeutet:

- Allgemeine Maßnahmen sind behinderungsspezifischen Leistungen vorrangig, wenn der individuelle Förderbedarf damit abgedeckt werden kann.
- Eine Maßnahme erfolgt nur dann in einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation nach § 35 SGB IX, wenn der individuelle Förderbedarf über die Angebote und Möglichkeiten einer ambulanten behinderungsspezifischen Maßnahme hinausgeht.
- Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sollen möglichst im Betrieb oder zumindest mit hohen betrieblichen Anteilen durchgeführt werden, da

-
- 22 % (20.600) Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen;
 - 24 % (22.800) Ausbildungsmaßnahmen (einschließlich abH und AZ);
 - 18 % (17.500) Weiterbildungen (einschließlich vorbereitender Maßnahmen);
 - 03 % (2.700) Unterstützte Beschäftigung;
 - 14 % (13.800) Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen;
 - 19 % (18.000) sonstige Förderungen (z. B. Diagnosemaßnahmen, KFZ-Hilfe, Arbeitsplatzausstattungen).

die Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung höher sind, je betriebsnäher Ausbildung und Qualifizierung erfolgen.

Dabei entwickelt die BA ihre Förderangebote stetig weiter. Sie konzentriert sich – um den Bedarfen ihrer Kundinnen und Kunden besser zu entsprechen – darauf, ihre Produkte zu individualisieren, zu flexibilisieren und zu modularisieren; immer im Fokus steht die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

Mit der fortlaufenden Optimierung ihrer Produkte setzt die BA auch ihr geschäftspolitisches Ziel um, die Mehrzahl der Menschen mit Behinderung betrieblich oder zumindest betriebsnah zu qualifizieren oder auszubilden. Außerbetriebliche Bildungsmaßnahmen, die aufgrund behinderungsbedingter Unterstützungsbedarfe bei Trägern oder in Spezialeinrichtungen erforderlich sind, werden häufiger mit betrieblichen Phasen gestaltet. Dabei soll die Unterstützung dorthin gebracht werden, wo die Menschen mit Behinderung arbeiten, nämlich in die Betriebe.

Daher röhrt die Überzeugung, dass sich die Rolle der Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation nicht nur darauf beschränkt, Maßnahmen durchzuführen, sondern sie je nach Maßnahmeart sowohl Arbeitgeber als auch Vermittler sind. Das muss wegen des Grundsatzes „so viel Allgemeines wie möglich, so viel Behinderenspezifisches wie nötig“ auch für andere Leistungserbringer gelten.

Mit der Rolle der Leistungserbringer als Arbeitgeber und Vermittler hat sich die BA auch in ihrer Weisungslage und den Leistungsbeschreibungen für ihre Maßnahmen auseinandergesetzt. Das soll nun anhand von Beispielen zur Ausbildungsförderung dargestellt werden.

III. Beispiele zur Ausbildungsförderung

Da die Beispiele entlang der Förderlogik des SGB III ausgewählt sind, soll zunächst die Förderlogik erläutert werden.

1. Die Förderungslogik

Das SGB III (§ 113) unterscheidet zwischen allgemeinen und besonderen Leistungen zur Teilhabe. Dabei werden besondere Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nur erbracht, soweit nicht bereits durch die allgemei-

nen Leistungen eine Teilhabe am Arbeitsleben erreicht werden kann. Danach unterscheidet die BA drei Förderkategorien:

- Förderkategorie I: Die individuelle Bedarfssituation kann mit den allgemeinen (Regel-)Leistungen des SGB III abgedeckt werden, behinderte und nichtbehinderte Menschen werden z. B. gemeinsam ausgebildet.
- Förderkategorie II: Die individuelle Bedarfssituation erfordert die Teilnahme an einer rehabilitationsspezifisch ausgestalteten Maßnahme.
- Förderkategorie III: Wegen Art oder Schwere der Behinderung oder zur Sicherung des Rehabilitationserfolges ist die Teilnahme in einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation unerlässlich.

Das bedeutet wegen Art oder Schwere der Behinderung sind z. B. ständig begleitende Dienste – wie z. B. Logopäde, Ergotherapeut oder Medizinischer/Psychologischer Dienst – erforderlich.

Die Maßnahmen der Förderkategorien I und II werden mittels Vergabe beschafft und von allgemeinen Bildungsträgern oder Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation durchgeführt. Die Maßnahmen der Förderkategorie III sind preisverhandelt und werden von den Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation, also Berufsbildungswerke (BBW), BW, Berufsförderungswerke (BFW) oder vergleichbaren Einrichtungen durchgeführt.

2. Beispiele

a) Kooperative außerbetriebliche Ausbildung

Die außerbetriebliche Berufsausbildung ist eine allgemeine Leistung der Förderkategorie I, die u. a. in Kooperation mit Betrieben durchgeführt wird. Der Bildungsträger ist verpflichtet, Partnerbetriebe zu finden, die bereit sind, Jugendliche in den praktischen Ausbildungsteilen auszubilden und diese ggf. nach dem ersten Ausbildungsjahr in eine betriebliche Ausbildung zu übernehmen. Hier fungiert der Bildungsträger sowohl als Arbeitgeber als auch als Vermittler.

b) Begleitete betriebliche Ausbildung

2012 hat die BA in der Förderkategorie II ein zusätzliches Produkt geschaffen, dass Jugendliche dort unterstützt und fördert, wo sie leben, lernen und arbeiten. Betriebe erhalten auf deren Wunsch und nach Bedarf Hilfestellungen, damit ein reibungsloser Ablauf und Erfolg der Ausbildung der Jugendlichen gewährleistet werden kann. Der Übergang in eine sich anschließende Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt wird zusätzlich unterstützt und gestaltet sich damit reibungsloser. Die Besonderheit besteht darin, dass die Jugendlichen direkt mit dem Ausbildungsbetrieb einen Ausbildungsvertrag abschließen. Die Ausbildungsverantwortung liegt damit beim Betrieb.

Zur Zielgruppe gehören junge Menschen mit Behinderung, die voraussichtlich für eine betriebliche Ausbildung geeignet sind und wegen ihrer Behinderung zwar besonderer Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bedürfen, jedoch nicht auf eine besondere Einrichtung für behinderte Menschen angewiesen sind.

Die begleitete betriebliche Ausbildung teilt sich in zwei Module. Das Modul 1 dient der Vorbereitung auf die betriebliche Ausbildung, einschließlich der Akquise von betrieblichen Ausbildungsplätzen. Die Inanspruchnahme dieses Moduls richtet sich nach dem Bedarf des Einzelnen. Das Modul 2 beinhaltet die bedarfsgerechte Begleitung der Auszubildenden und der Betriebe während der betrieblichen Ausbildung sowie den anschließenden Übergang in Beschäftigung.

Hier steht die Rolle des Bildungsträgers als Vermittler und Mittler im Fokus.

c) Verzahnte Ausbildung mit Berufsbildungswerken

Für junge Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bietet die verzahnte Ausbildung mit den BBW eine betriebsnahe Ausbildungsvariante. Der Ausbildungsvertrag wird in diesem Fall mit einem BBW geschlossen. Wesentliche Anteile der praktischen Ausbildung werden in kooperierenden Unternehmen durchgeführt. In den Betrieben erhält der Auszubildende eine intensive Begleitung durch die BBW.

Die BA hat an die Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke (BAG BBW) die Erwartung gerichtet, bis zum Jahr 2020 mindestens 20 % ihrer Teilnehmerinnen und Teilnehmer verzahnt auszubilden. Es ist noch

ein weiter Weg, der noch großer Anstrengungen bedarf, denn im Oktober 2013 befanden sich erst 8 % (994) der behinderten Jugendlichen in einer verzahnten Ausbildung.

3. Fazit

Alle Erfolgsbeobachtungen zeigen: Je stärker die Einbindung von Betrieben bei der beruflichen Rehabilitation erfolgt, desto höher sind die Chancen, nach abgeschlossener Aus- oder Weiterbildung einen Arbeitsplatz zu erhalten. Die BA wird daher an ihrer Erwartungshaltung festhalten.

Die Erwartung, betriebliche Ausbildungsanteile zu steigern, richtet sich nicht nur an die Berufsbildungswerke, sondern insbesondere auch an vergleichbare Einrichtungen.

Die BA hat für hierzu in ihren Weisungen Kriterien für Durchführung der Ausbildung in Betrieben definiert. Sie sind Bestandteil der Mindeststandards, die vergleichbare Einrichtungen zu erfüllen haben.

- Die Einrichtungen sind für die Ausbildung und Förderung zuständig. Sie haben insoweit die Arbeitgeberfunktion gegenüber dem auszubildenden Rehabilitanden inne. Das zeigt sich auch darin, dass die Ausbildung so zu konzipieren und umsetzen ist, dass die reha-spezifische Ausbildung in der Einrichtung durch die betriebliche Realität ergänzt wird.
- Die Durchführung der Ausbildung in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation prägende besondere individuelle Förderung und Unterstützung durch besonders qualifizierte Ausbilder und zusätzliches besonders qualifiziertes Fachpersonal muss auch in den Zeiten der externen Durchführung ohne Einschränkung kontinuierlich erfolgen.

IV. Ausblick

Abschließend soll die Gelegenheit genutzt werden, um einen grundsätzlichen Thema anzuschneiden.

Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation werden gebraucht. Gleichwohl stehen diese vor großen Herausforderungen: Der Bevölkerungsanteil der 6- bis 18-Jährigen bestimmt das Potential für das Schul- und Ausbildungssystem. Ausgehend vom Jahr 2009 wird bis 2025 ein Rückgang von rund 18 % prognostiziert. Bestehende Kapazitäten müssen deshalb an die

geringer werdende Nachfrage angepasst werden. Zusätzlich hat sich die Situation auf dem Ausbildungsmarkt verändert, zunehmend haben auch Jugendliche mit Unterstützungsbedarf Chancen auf eine betriebliche Ausbildung.

Auf die Veränderungen haben nicht nur die Rehabilitationseinrichtungen zu reagieren, sondern auch die allgemeinen Bildungsträger. Alle Träger von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen müssen aus Sicht der BA neue Voraussetzungen schaffen, um den Grundsatz „so viel Allgemeines wie möglich, so viel Behindertenspezifisches wie nötig“ zu realisieren. Für Rehabilitationseinrichtungen bedeutet dies eine inhaltliche Weiterentwicklung. Sie müssen im vorgegebenen Rahmen mehr Betriebsnähe für Menschen mit Behinderung realisieren, die Kontakte noch intensiver und besser nutzen, um den Verbleib im Betrieb zu realisieren.

Im Rahmen der Inklusion sollten sich die allgemeinen Bildungsträger verstärkt den besonderen Anforderungen von Menschen mit Behinderung öffnen und die Voraussetzungen schaffen, dass behinderte und nichtbehinderte Menschen gemeinsam von ihren Angeboten, ihrem Know-how profitieren können.

