

Werkstätten im Wandel

Anspruch und Realität des Teilhabegebots in Ausbildung und Arbeit, Möglichkeiten der Organisationsabwicklung der WfbM zu autonomen kommunalen Qualifizierungszentren, Professionalisierung des Personals mit BA und MA Abschlüssen

- 1 Teilhabe – unterschiedliche Perspektiven
 - „Lessons learnt“ aus Wfb plus
 - Subjektive vs. interdisziplinäre Sichtweise

- 2 Teilhabe und Paradigmenwechsel
 - 2.1 Der lange Weg vom SchwbG (1974) zum SGB IX (2001)
 - Bildungsfähigkeit
 - Konzept der geschützten Arbeit
 - Wandel: Mitwirkung, Professionalisierungsversuch zur FAB, virtuelle Werkstatt, ausgelagerte Arbeitsplätze, ATB zum BBB
 - 2.2 Anspruch auf Teilhabe, Selbstbestimmung, Bildung und Arbeit
 - Salamanca-Erklärung der UNESCO
 - UN-Behindertenrechtskonvention
 - ICF der WHO
 - Bund + Länder: vom BSHG, SchwbehG zum SGB
 - 2.3 Realitäten
 - Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen: Gesetze, Demografie, Zielgruppen, Schule, Lehrerbildung
 - Segmentierung der Berufsbildung
 - Wandel des Arbeitsmarktes
 - Wandel der Sozialstruktur

- 3 Strategien
 - 3.1 Modernisierung des Reha-Netzwerks: BLK, BIBB, Träger
 - 3.2 Netzwerk: Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Kompetenzzentrum
 - Nischen im regionalen Arbeitsmarkt, Innovationen, Funktionsanreicherung der Aufgaben – experimentelle Grundhaltung
 - Schlüsselqualifikationen, Bildung im umfassenden Sinne, Aneignungsprozess an anspruchsvollsten päd. Konzept orientieren statt Umfang und Niveau zu reduzieren
 - Organisationsentwicklung der Werkstatt zum kommunalen + autonomen Bildungs- und Beschäftigungszentrum für *alle*
 - 3.3 Personalentwicklung: Professionalisierung im Rahmen der neuen Bachelor- und Masterstudiengänge (auch ohne Abitur)

1 Teilhabe – unterschiedliche Sichtweisen

Lessons learnt aus „WfB plus“

Beispiel 1 - Werkstattträt

Wenn es einen Weg in die Werkstatt hinein gibt, dann gibt es auch einen wieder hinaus! Dieses stellte ein Werkstattträt fest, den wir im Rahmen des WfB plus Projektes zu seiner Zufriedenheit fragten. Nachgefragt ging es ihm aber darum, nicht die Werkstatt grundsätzlich zu verlassen, sondern als Erfahrung außerhalb der WfbM, einen ausgelagerten Arbeitsplatz zu bekommen und gleichzeitig die soziale Sicherheit der Werkstatt zu haben. Sein Problem war es, ob er als Rat wiedergewählt wird, wenn ihn in der Stammwerkstatt niemand mehr kennt und sein Interesse war es, die Mitwirkungsmöglichkeiten wahrzunehmen.

Beispiel 2 - Werkstattleitung

Ein Werkstattleiter erklärte uns, bei dem örtlichen ländlichen Arbeitsmarkt wäre es unverantwortlich, behinderte Mitarbeiter subventioniert in Betriebe einzugliedern, noch dazu oft unter fragwürdigen Arbeitsbedingungen, wenn man sieht, dass es den Mitarbeitern in unserer Werkstatt objektiv besser geht, dass es außerdem möglich ist, neue Arbeitsbereiche zu gründen. Ihm geht es um die Öffnung der Werkstatt gegenüber der Wohnbevölkerung, um Ladengeschäfte und Kundenverkehr. Prinzip: „umgekehrte Integration“.

Beispiel 3 - Elternverein

Die Position des Elternvereins war eindeutig gegen Werkstätten aus Prinzip. Als Sondereinrichtung wurden sie faktisch mit Anstalten und „totalen Institutionen“ gleich gesetzt. Einige hatten sogar das Bundesland und den Wohnsitz gewechselt, um ihren Kindern Gemeinsamen Unterricht zu ermöglichen. Nach der Schule sollten die Jugendlichen auf keinen Fall in Werkstätten. Werkstätten waren ein Tabu für diese Eltern. Nur Ausbildungsbetriebe fanden sich nicht und die Berufsschulen hatten behinderte Jugendliche auch nicht im Blick. Daher gründeten die Eltern über einen Verein eigene Mini-Firmen, suchten Beschäftigungsnischen, finanzierten sie aus der Ausgleichsabgabe und als EU Projekt. Sie glaubten, das sei Inklusion in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und Selbstbestimmung.

Vor zehn Jahren stellte das BMAS die Eckpunkte des neuen SGB IX auf einer Tagung im LWL Münster vor. Ad hoc wurde das Programm WfB plus vom Integrationsamt und der Sozialabteilung initiiert. Rund 20 Projekte beteiligten sich in den nächsten Jahren, um die Arbeitsmarktförderung von „Werkstättlern“ zu erproben. Ergebnis: es konnte keine Einigung über die Kategorie Arbeitsmarkt bei Behinderung gefunden werden. Ist nicht auch der Arbeitsbereich der Werkstatt ein besonderer Arbeitsmarkt? Natürlich nicht, denn es handelt sich nicht um einen Markt, wohl aber um Marktfolgen. Und: das Produkt der Werkstatt ist nicht der gefertigte Gegenstand oder die Dienstleistung, sondern der Arbeitsplatz. Das LWL zog für sich das Fazit, das es um Chancengerechtigkeit beim Zugang zum ersten Arbeitsmarkt ginge, also nicht um den konkreten Arbeitsplatz selber. Tatsächlich gelang es vor allem ganze Gruppen in ausgelagerte Arbeitsplätze im Betrieb zu platzieren und entsprechend ließen sich oft mit zwei Anleitern betreuen. Die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit blieb die Ausnahme und zwar ganz bewusst, denn es wurde schnell eine Checkliste erforderlich, um unseriöse Arbeitsbedingungen zu verhindern: Schichtarbeit im fensterlosen Raum, keine Arbeitskleidung, keine Verkehrsanbindung. Nicht zuletzt kam es bei einzeln ausgelagerten Plätzen zum Mobbing im Betrieb durch andere Randbelegschaften, Subunternehmen und Teilzeitbeschäftigte.

Abgeraten wurde vom allgemeinen Arbeitsmarkt nicht etwa um die „Fitten“ in der Werkstatt zu halten, um ein gängiges Vorurteil aufzugreifen, sondern weil der Wechsel des Sozialsystems und des Status für die Betroffenen bei mehr Arbeit eine objektive Verschlechterung dargestellt hätte. Nicht befriedigend gelöst werden konnte zudem das Rückkehrerproblem, also die Re-Integration aus

allgemeiner Arbeit in die Werkstatt zurück. Dies ist mit erheblichen psychischen Belastungen verbunden. Also scheuten wir dieses Risiko für potenzielle Arbeitnehmer.

Ein weiteres Ergebnis des Modellversuchs ist, dass Werkstätten sehr schnell innovativ werden können. So wurden neue Produkte und Dienstleistungen entwickelt, z.B. im Tourismus für behinderte Urlauber eine Radwanderroute, die mit Spezialrädern ausgestattet und entsprechend betreut wurde oder Integrationsfirmen wie eine Brauerei entstanden oder im Sinne der umgekehrten Integration verlegten Logistikfirmen ihre Arbeitsplätze in die Werkstatt.

Subjektive versus interdisziplinäre Sichtweise

Fazit: Es gibt bei gleichem Anspruch der Teilhabe offensichtlich unterschiedliche Wahrheiten, Interessen, Sichtweisen. Nur Subjektivität in den Mittelpunkt zu stellen, greift zu kurz, bleibt eindimensional (Tunnelblick). Für eine experimentelle Grundhaltung und für kritische Analysen sind interdisziplinäres Denken erforderlich: Technik-Politik-Ökonomie-Soziales. Arbeits-, Berufs-, Sozial- und Reha-Pädagogik, aber auch Medizin und Recht gilt es zu verknüpfen. Inklusion ist komplizierter in der Umsetzung als nur die Forderung: Schafft die Sonderschulen und die Sondereinrichtungen ab!

Zurzeit wird die politische Forderung nach einem inklusiven Ausbildungs- und Arbeitsmarkt gestellt. Beides kann es – im Gegensatz zu einer inklusiven allgemeinen Schule – aus prinzipiellen Gründen nicht geben. Politik müsste massiv zugunsten behinderter Personen intervenieren. Dies führt zu Verzerrungen in Ausbildung und Beschäftigung und zu einer Verdrängung anderer Arbeitnehmer in die stillen Reserve. Beispiele: Übergangssystem und BaE bei Freien Trägern oder 1 Eurojobs oder Zivis als Voraussetzung für bestimmte Dienstleistungen. Erforderlich wären eine Berufslenkung und eine Arbeitspflicht. Beides ist grundgesetzlich ausgeschlossen.

Anmerkung am Rande zur realistischen Bewertung einer Arbeitsmarktintegration: Bereits jetzt werden Leiharbeiter und geringfügig Beschäftigte im Niedriglohnssektor, vor allem in der Gastronomie und in Dienstleistungen jährlich mit 11 Milliarden subventioniert, weil ihr Einkommen trotz Arbeit nicht hinreichend ist.

Im Folgenden gehe ich auf drei Punkte ein:

1. Der lange Weg vom Schwerbehindertengesetz zum Sozialgesetzbuch Teil IX
2. Teilhabe - Anspruch und Realität
3. Vision eines kommunal verankerten Kompetenzzentrums für Bildung und Beschäftigung für alle

1 Der lange Weg vom SchwbG zum SGB IX

Bildungsfähigkeit und geschützte Arbeit

Werkstätten fangen nicht bei null an. In den 60er Jahren gelang es der Lebenshilfe die Bildungsfähigkeit von geistig behinderten Kindern zu erproben und Unterricht durchzusetzen. Also eine Eltern-Selbsthilfe und nicht die Experten in der wissenschaftlichen Sonderpädagogik oder in den Kultusbehörden war Vorreiter für das Menschenrecht auf Bildung für alle. Konsequenterweise stellte sich im Anschluss an die Schulphase die Frage der Ausbildung und Arbeit. Tom Mutters brachte aus den Niederlanden die Idee der geschützten Werkstätten in die Diskussion ein. Über die Ausrichtung der Werkstätten zwischen Produktion und Pädagogik finden sich zahlreiche Beiträge.

Übereinstimmung herrschte aber in der Frage, dass es das Angebot geschützter Arbeit geben muss.

Heute müsste man Berufliche Bildung und sinnstiftende Arbeit für alle fordern – auch bei Handicaps.

Aktionsplan 1970, Schwerbehindertengesetz 1974 und Sozialgesetzbuch IX 2001

Es war ein langer Weg vom Bundessozialhilfegesetz, vom Schwerbehindertengesetz und Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch mit seinen 12 Teilen. 1970 legte der BMAS in der Reformphase der Bundesrepublik einen Aktionsplan auf, mit dem ein Netzwerk beruflicher Rehabilitation geschaffen wurde. Eckpunkte sind Zielgruppendefinitionen, Ausbauzahlen an Plätzen und die Definition von Institutionen und von deren Aufgaben. Abgegrenzt wurden die Behinderten zunächst von den Kriegsoffizieren und Kriegsverletzten, die durch die sogenannte 131-Regelung bevorzugt im öffentlichen Sektor beschäftigt worden waren. Drei „Schubläden“ wurden geöffnet, um ein bundesweites Netzwerk an Einrichtungen zu schaffen, das weltweit einmalig ist. 1980 und 1990 wurde das Reha-Netz fortgeschrieben und in den neuen Bundesländern ebenfalls ausgebaut. Seit Ende der 90er Jahre wird dieses Netzwerk grundsätzlich in Frage gestellt:

- **BBW**

Diejenigen, die mit Behinderungen geboren wurden oder diese früh erwerben, hierfür wurden ca. 15.000 Plätze in Berufsbildungswerken für einen flächendeckenden Bedarf geschätzt. Eine Erstausbildung im Sinne eines Umwegs über separate Einrichtungen galt als aussichtsreiche Rehabilitation, finanziert durch die BA als präventive Arbeitsmarktpolitik, nachrangig zu anderen evtl. Kostenträgern, die sich aber meistens nicht fanden (Ausnahme Besuch einer Berufsfachschule der Länder).

- **BFW**

Quasi als Arbeitsopfer wurden die Erwachsenen mit Handicaps gesehen, die in die sozialen Sicherungssysteme eingezahlt hatten, ebenfalls 15.000 Plätze in Berufsbildungswerken für Umschulung und Weiterbildung wurden kalkuliert, finanziert je nach Ursache der Beeinträchtigung.

- **Wfb**

Obwohl Arbeitskräftemangel aufgrund der damaligen Vollbeschäftigung herrschte, wurden gesonderte Einrichtungen für erwerbsunfähige, aber noch arbeitsfähige Behinderte für notwendig gehalten. **Eine Arbeitsmarktintegration war also nicht das Ziel, sondern ein eigener geschützter Arbeitsbereich, der auch die Persönlichkeitsförderung zu gewährleisten hatte.** Voraussetzung für den Arbeitsbereich ist logisch ein vorgeschaltetes zielgruppenspezifisches Training. Etwa 60.000 Plätze für die alte Bundesrepublik wurden ermittelt (0,6 % GB = 60.000).

Diese Klassifizierungen haben sich aus heutiger Sicht überholt. Die Zahlen stimmen nicht mehr, vor allem neue und andere Handicaps sind dominant: psychische Beeinträchtigungen, Autismus, HIV, Mehrfachbehinderungen, schwerste Behinderungen. In den Werkstätten sind bis heute immer noch 4/5

sogenannte Geistigbehinderte. Für zwei Gruppen gibt es bis heute kein befriedigendes Angebot – weder in den Werkstätten noch in anderen Einrichtungen: „Lernbehinderte“ und psychisch Beeinträchtigte.

Mit DIA-AM und den Zielgruppen zwischen BBW und WfbM haben die BA und BLK eine neue Schublade kreiert – fern der Internationalen Klassifizierung ICF, die die Bundesrepublik mit entwickelt und rechtsverbindlich unterschrieben hat. Diese Klassifizierung muss misslingen, weil sich sowohl die Gruppen in der Werkstatt als auch in den BBWs verändern, so dass eine statische Einteilung zur Bestimmung der Zwischengruppe nicht greifen kann. Hinzu kommt die Ignoranz gegenüber den Kontextfaktoren. Wir sind wieder beim überholten Defizitdenken angekommen. Auf die inzwischen gerichtlich bestätigte rechtswidrige Ausschreibungspraxis der BA sei nur am Rande hingewiesen.

Ein grundsätzliches Problem in Deutschland ist es, dass immer erst etikettiert werden muss bevor gefördert werden kann. Außerdem sind die Maßnahmen und Institutionen nicht durchlässig, sondern trennscharf in den Aufgaben definiert. Allerdings ist es oft Zufall, wo man „landet“. Trotzdem greift dann die Tautologie der Verwaltung. In der WfbM ist jemand, der nicht erwerbsfähig, wohl aber arbeitsfähig ist usw. Negiert wird die Komplexität des Arbeitsmarktes und der Arbeitssituationen im Betrieb. Hier haben gravierende Veränderungen stattgefunden und Art und Grad einer Beeinträchtigung sagen nichts über die Potenziale und die Gestaltungsmöglichkeiten betrieblicher Arbeit und die Akzeptanz in den Betrieben aus. Ähnliches gilt für die Berufsbildung. Wir haben leider keine Angebotspädagogik, keine zielgruppenoffenen Möglichkeiten wie die dänischen Produktionsschulen.

SchwBG (1974)

Besonders das Schwerbehindertengesetz fasste 1974 auch die Werkstätten und sicherte Qualitäts- und Ausbaustandards und legte Prinzipien fest:

- Einheitliche Werkstatt,
- Regionalprinzip,
- Verbindung mit der heimischen Wirtschaft,
- Mindestmaß an verwertbarer Arbeit,
- Integrationsfähigkeit.

Werkstättenverordnung und Werkstättenmitwirkungsverordnung folgten und sicherten einen arbeitnehmerähnlichen Status und weitgehende humane, mitbestimmte Arbeitsbedingungen zu. Im Arbeitstrainingsbereich sollte vor allem für die Tätigkeit in der Werkstatt qualifiziert werden. Es entstanden meistens große, industrietypische Einrichtungen mit starren Personalschlüsseln und abhängigen Auftragsfertigung oder schwer zu vermarktender Eigenproduktion. Die Prinzipien inzwischen aufgeweicht worden, so arbeiten in Berlin 17 Werkstätten, in Dortmund 3 und das Ziel der einheitlichen Werkstatt wird im Wesentlichen nur noch in NRW verfolgt. Auch der Gedanke der Integrationsfirmen wird praktisch umgesetzt, z.B. mit den CAP-Märkten.

SGB IX

Das SGB IX stellt eine Weiterentwicklung des früheren Schwerbehindertengesetzes (1974) dar. Konzept ist es, von der institutionellen zu einer flexiblen personenbezogenen Förderung zu kommen. Das SGB IX drückt auch einen neuen Behindertenbegriff auf der Grundlage des ICF aus. Dies setzt eine Neubestimmung der Institutionen und von deren Aufgaben voraus. An Stelle der Institutionenförderung mit starren Maßnahmen (feste Dauer, Ziele, Zielgruppen, Kosten) sollen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA) treten. Diese sollen idealtypisch flexibel, individuell

gestaltet und auf verschiedene Träger und Anbieter hin ausgerichtet sein. Das Persönliche Budget ist ein solches Instrument der Umkehrung der Beziehung zwischen Kostenträger-Anbieter und Betroffenen. Hierfür wurde im letzten Jahr sogar ein eigenes Werkstattbudget entwickelt. Die neueste Novellierung ist die Ergänzung durch die Unterstützte Beschäftigung (UB) im § 38 a 2009.

Mit dem SGB III Arbeitsförderung und dem SGB IX Teilhabe und Rehabilitation sind neue Maßstäbe verbunden. Es gilt, aus Leistungsempfängern wieder Beitragszahler zu machen. Employability und nicht Bildung ist das Ziel der Maßnahmen und der LTA. Gewandelt hat sich auch der Anspruch an Werkstätten, nicht mehr die Schaffung eines Arbeitsplatzes ist das Produkt, sondern die Vorbereitung auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Bereits die con_sens Studie hatte nur 0,24 % Übergänge ermittelt, die ISB Studie kommt bereinigt um Bildungsmaßnahmen nur auf 0,11 %. Aber wie ist das zu bewerten – als Fehlbelegung oder als Bestätigung für die Richtigkeit des Aufnahmeverfahrens?

Herausforderungen für WfbM heute

Heutige Probleme und Herausforderungen für Werkstätten ergeben eine umfangreiche Liste, die je nach Interessenlage noch weiter zu ergänzen ist. Gelungen sind die Mitwirkung der Beschäftigten, ausgelagerte Arbeitsplätze in Betrieben sind Standard, als Probleme sind zu sehen: der ATB ist zu einem BBB umbenannt, aber m.E. noch nicht umgestaltet worden, die Professionalisierung zur FAB ist stecken geblieben. Aktuell stehen die Auseinandersetzung um DIA-AM und den 38a SGB IX, also die Form der Unterstützten Beschäftigung in der Diskussion. Auch die Frage der Fehlbelegung, des Zugangs zu den Werkstätten sind immer wieder Kritikpunkte. Nicht beeinflussen können Werkstätten drei Eckpunkte: die Finanzierung, die Klientel, die durch externe Kostenträger zugewiesen wird und den regionalen wie sektoralen Arbeitsmarkt. Weitere Aspekte sind:

- Veränderung der Klientel, zwar sind noch rund 4/5 aller Beschäftigten geistig behindert, aber die Gruppe der psychisch Beeinträchtigten steigt und die der Mehrfach-Behinderten
- Ein „Abschichten“ auf die schwerer Behinderten, ein Ausgrenzen der Pflegebedürftigen und Schwerstbehinderten in Tagesmaßnahmen und ein Vermitteln der Arbeitsfähigen in Betriebe, die dann ihr Budget und ihre finanzielle Förderung mitnehmen, würde unter dem Motto der Inklusion zu einer Differenzierung und Selektion führen
- Besonders die psychisch Beeinträchtigten sind m.E. in „normalen“ Werkstätten fehl am Platze; hier fehlen Konzeptionen und Angebote, z. B. dauergeförderte Integrationsprojekte mit sinnstiftender Arbeit
- Die in den 70er Jahren erreichten Standards ermöglichen Qualität in der Betreuung, aber auch in der Fertigung. Auf der anderen Seite sind Großeinrichtungen mit 1.000, z.T. 2000 Beschäftigten entstanden. Die Auftragslage der Werkstätten ist zum Teil schwierig, Dumping ist durchaus üblich. Die Vorgabe, ein möglichst breites Angebot vorzuhalten, ist nicht effizient und verhindert eine größere Fertigungstiefe und ökonomisch interessante Wertschöpfung
- Der Berufsbildungsbereich muss weiter entwickelt werden, z.B. durch zertifizierte Qualifizierung. Hier fehlt es an Unterstützung seitens der Politik. Ob ein eigenständiger BBB losgelöst vom Arbeitsbereich der Werkstatt sinnvoll ist, sei dahingestellt. Auf jeden Fall ist eine personelle Ausstattung mit Reha-Päds. durch berufs- und arbeitspädagogische Professionalisierung des Personals anzugehen.
- Die Werkstufe / Berufspraxisstufe der Förderschule für geistige Entwicklung ist keine hinreichende Voraussetzung. Es ist zu klären, ob der BBB nicht zu einer dreijährigen berufsqualifizierenden Berufsfachschule ausgebaut werden kann
- Die Finanzierung ist durch die gewollte Konkurrenz zur Unterstützten Beschäftigung nicht mehr akzeptabel

- Der arbeitnehmerähnliche Status der Beschäftigten verhindert eine wenn auch zeitlich befristete Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt
- Der erreichte Standard der Werkstätten ist ambivalent: einerseits sichert er Qualität in der Ausstattung und im Personal, andererseits verhindert er flexible neue Lösungen wie Netzwerke WfbM mit BBW, UB, I-Firmen
- Diese und weitere Probleme ließen sich angehen, allerdings erschwert die derzeitige Sozialpolitik, die gegen Sondereinrichtungen ausgerichtet ist und die auf eine Umschichtung der Finanzierung zugunsten von „ambulanten“ Konzepten setzt, eine Lösung. Hinzu kommt das schlechte Image der Werkstätten. Ihnen ist es nicht gelungen, im Sinne eines Social Engineerings die Bedeutung ihrer Arbeit für die Gesellschaft zu verdeutlichen. Offensichtlich sind Werkstätten in den sozial gesicherten, reichen 70er und 80er Jahren konzeptionell „verfettet“ und es ist ihnen nicht gelungen, sich gegenüber der quantitativ marginalen Unterstützten Beschäftigung zu behaupten. Gerade die Begründung des § 38 a SGB IX zeigt, wie es die UB im Bewusstsein von Verwaltung und Politik positiv besetzt ist.

2.2 Anspruch auf Teilhabe und Selbstbestimmung, auf Bildung und Arbeit

Salamanca Erklärung der Unesco

Die UNESCO hat als Bildungsorganisation der UN 1994 in Salamanca eine Erklärung zu einer „Schule für alle“ und einer „Pädagogik der Vielfalt“ verabschiedet, die auf „inclusion“ und „special needs education“ beruht. Vor allem ging es um die schulische Bildung ethnischer Minderheiten und von Mädchen, weniger um die Frage der Sonderschule und schon gar nicht um Berufsbildung. Die Kategorie inklusive Schule war damit international geboren, in Deutschland allerdings üblicherweise als Integration bezeichnet. Anzumerken ist, dass die Kategorien Inklusion und Integration nur schwer zu übersetzen sind, wie die Übersetzerin in einer Fußnote anmerkt. Die amerikanische Delegation bestand in Salamanca auf „inclusion“, weil „integration“ bereits durch die Programme für ethnische Minderheiten besetzt waren. Heute auf der Grundlage der UN BRK „konvertieren“ deutsche Ex-Integrationspädagogen mit missionarischem Eifer zur Inklusion und definierten, dass Integration Anpassung an Standards und Normen und Einfügen bedeutet – in der sogenannten Ausländerpädagogik würde man von Assimilation sprechen -, während Inklusion Umgang mit Heterogenität, Pädagogik der Vielfalt sei und damit eine ethisch bessere Pädagogik und eine Überwindung der Integration. Behinderung ist in diesem Sinne gemacht. Sehen muss man, dass der Gemeinsame Unterricht nach Jahrzehnten des Bemühens über Grundschulpädagogik nicht hinausgekommen ist und im Zuge der Inklusionsbestrebungen von 5 % auf 16 % gesteigert werden konnte. Im Grunde bleibt das allgemeine Schulwesen selektiv und ist immer noch nicht differenziert und durchlässig.

Die Folgekonferenz 10 Jahre nach Salamanca ergab eine ernüchternde Situation. Das Bildungswesen ist weltweit betrachtet in der Grundbildung aller nicht vorangekommen. Eine Dekade der Alphabetisierung hat die UN daher ausgerufen. In Deutschland werden ca. 4 Millionen funktionale Analphabeten geschätzt. Das BMBF hat ein entsprechendes Programm aufgelegt, Arbeit und Wirtschaft werden einbezogen, nicht aber die Werkstätten für behinderte Menschen und die Unterstützte Beschäftigung.

UN Behindertenrechtskonvention (BRK)

Teilhabe von Menschen mit Behinderung - im englischen Original treffender als Partizipation bezeichnet - wird heute als Menschenrecht postuliert. Teilhabe fordern sowohl die UN als auch der BMAS als Menschenrecht und als wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Inklusion. Dabei

werden Teilhabe an Bildung und Arbeit ebenfalls in den Rang eines Menschenrechts erhoben und als Voraussetzung hierfür berufliche Ausbildung gefordert. Vor allem durch gesetzliche Regelungen sollen Postulate wie Barrierefreiheit, Inklusion, Normalisierung, Selbstbestimmung, Antidiskriminierung, Chancengleichheit, Empowerment umgesetzt werden. Bezogen auf Arbeit und Beruf gelten Instrumente wie persönliches Budget, Arbeitsassistent, Jobcoaching und „unterstützte Beschäftigung“ als wegweisend für einen inklusiven Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Sonderformen werden abgelehnt oder nur als Übergangslösung oder im Sinne eines Wunsch- und Wahlrechts akzeptiert - zum Beispiel als Alternative zur Werkstatt (WfbM). Dabei soll das bisherige Leistungsdreieck von Kosten- und Durchführungsträger sowie Leistungsempfänger umgekehrt werden und an die Stelle des fürsorglichen Staates treten, Selbstbestimmung und peer-counselling sollen Expertenmacht verdrängen.

Der postulierte Paradigmenwechsel – also ein neues Weltbild und Menschenbild - entspricht einer internationalen Entwicklung wie sie zum Ausdruck kommt in der UN-Konvention von 2006 „Über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (BMAS 2008) oder in der 2001 verabschiedeten „Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit“ (ICF, dt. DIMDI 2004) oder in der Entschließung von Salamanca der UNESCO Weltkonferenz (1994) zu einer „Schule für alle“.

Für berufliche Bildung ist besonders der Prozess in der EU von Bedeutung, weil ab 2010 alle Zertifikate nach dem europäischen Qualifikationsrahmen (EQF) und dem entsprechenden deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) eingestuft werden müssen. Entscheidend ist dann nicht mehr der Unterschied zwischen allgemeiner und beruflicher oder akademischer Bildung, auch nicht mehr die das Zertifikat vergebende Institution, sondern das klassifizierte Kompetenzniveau. Ein weiterer Meilenstein ist dabei die Förderung des lebenslangen Lernens. Ein gesondertes Programm für behinderte Bürger, wie HORIZON, wird nicht mehr vorgesehen. Statt dessen ist analog zu „gender mainstream“ auch Behinderung als durchgängiges Prinzip in alle Programme aufgenommen mit dem Ziel, einen europäischen Sozial- und Kulturraum zu schaffen, der einen freien Arbeitsmarkt für *alle* Bürger eröffnet (vgl. BMBF 2008).

National werden das neue Verständnis von Behinderung und Teilhabe vor allem durch das Antidiskriminierungsverbot GG Art. 3, das SGB IX Reha und Teilhabe sowie das novellierte Berufsbildungsgesetz (2005) umgesetzt.

Inklusion, Selbstbestimmung und ein Diskriminierungsverbot sind die wesentlichen Eckpunkte der rechtlichen und politischen Vorgaben. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, die Öffentlichkeit hierfür herzustellen, Kommunikation barrierefrei zu ermöglichen und den Zugang zu allen Lebensbereichen zu gewährleisten.

Eindeutig ist die Forderung nach einem inklusiven allgemeinen Bildungssystem, das Sonderschulen als Regelangebot bei Handicaps in Frage stellt. Hier ist Inklusion auch relativ einfach umzusetzen und machbar, allerdings sind Sonderformen und -maßnahmen nicht ausgeschlossen, sondern werden z.B. für Gehörlose oder Blinde ausdrücklich erwähnt.

Charakteristisch ist, dass es im UN-Übereinkommen nicht gelungen ist, Berufsbildung näher zu bestimmen, sie wird lediglich pauschal als geeignete Maßnahme zur Vorbereitung auf Arbeit benannt. Zu unterschiedlich sind hier die Traditionen z.B. von französischen Berufsfachschulen, angelsächsischem Modul-Training on the Job und dem im deutschen Kulturraum im technisch-gewerblichen Bereich üblichen Berufsprinzip in Verbindung mit dem „Dualen Ausbildungssystem“

von Teilzeitberufsschule und Betrieb. Erheblich sind auch die mit Berufsbildung verbundenen Übersetzungsprobleme: Berufserziehung = Vocational Education oder Training oder Instruction oder competency based education? Und geht es um Bildung in einem umfassenden Sinn, einschließlich der Reflexion der Arbeitsbedingungen, um eine Qualifizierung Mitwirkung der Arbeitsprozesse wahrnehmen zu können und um eine Verknüpfung von Arbeit mit Kultur und Ästhetik?

Das Menschenrecht auf Arbeit wird ausführlich im Artikel 27 gefasst. Es ist allerdings kein einklagbares Recht auf einen bestimmten Arbeitsplatz, sondern wird verstanden als gleicher und barrierefreier Zugang zur Arbeit. Antidiskriminierung und Chancengleichheit stehen hier im Vordergrund. Und: dem öffentlichen Sektor kommt hierbei eine Vorbildfunktion zu, Arbeitnehmer mit Handicap zu beschäftigen.

Die UN Konvention ist ein völkerrechtsverbindliches Übereinkommen, ist seit März 2009 Bundesgesetz und soll durch einen nationalen Aktionsplan 2011 konkretisiert werden. Die Plattform der DVfR zur rechtlichen Umsetzung der Konvention wird hier eine wichtige dokumentarische und aktivierende Aufgabe erfüllen. Es bleibt allerdings die Ausgangsfrage der UN Vollversammlung offen, ob nicht bereits eine gesonderte Konvention nur für Behinderte über die allgemeine Menschenrechtskonvention hinaus, nicht eine Diskriminierung ist, auch eine *positive* Diskriminierung diskriminiert.

Bio-psycho-soziales Modell der WHO: ICF

Zeitgleich ist die WHO Klassifikation ICF (2001) entwickelt worden. Mit einem bio-psycho-sozialen Modell wird ein statischer und medizinischer Behinderungsbegriff abgelöst. Behinderung wird in den jeweiligen Kontext einer Gesellschaft gestellt, wird zeitlich befristet und auf Vergleichsgruppen hin im Detail bestimmt. Dieses Kontinuum stellt die bisherigen Schubläden und Einteilungen radikal in Fragen. In der Praxis ist dieses neue Denken allerdings eher zögerlich angekommen, allerdings beziehen sich das Berufsbildungsgesetz und das SGB IX ausdrücklich auf ICF.

Potenziale in Medizin, Technik, Ökonomie

Die UN Konvention und besonders das bio-psycho-soziale Modell des ICF verweisen auf die Kontextfaktoren. Entscheidend für Benachteiligungen ist kein absoluter Maßstab, sondern sind der Status, die Standards des Lebens und Arbeitens und Lernens in einem Land generell. In der Tat bestehen heute erhebliche medizinische, technische und ökonomische Potenziale um die anspruchsvollen Ziele der Konvention zu realisieren. So lässt sich Epilepsie operativ beheben oder technische Hilfen in Verbindung mit personaler Assistenz kompensieren umfassend auch schwerste Beeinträchtigungen. Neue Kommunikationsformen fördern via Internet die Bildung von Selbsthilfe und ermöglichen peer support. PC-Software für Blinde lässt sich auch von Personen mit Down-Syndrom anwenden, die dadurch zeitgemäß per Mail kommunizieren können. Rollstühle lassen sich per Kamera programmieren und eröffnen dadurch selbstbestimmte Mobilität. Lichtschranken, Sensoren, Scanner, Vorrichtungsbau können die Arbeitsplätze sicherer und die Arbeitsergebnisse fehlerfreier machen. Messen, Steuern, Regeln sind die Schlüsselkategorien für die Anwendung der Technik im Erlernen von Arbeits- und Geschäftsprozessen. Ein Beispiel ist das „virtuelle Berufsbildungswerk“, das schwerst behinderten Auszubildenden eine qualifizierte, anerkannte Ausbildung ermöglicht, die ohne diese technische Infrastruktur nicht auszubilden gewesen wären (Schröder 2006).

Die bundesrepublikanische Gesellschaft hat erstmals die Möglichkeit, Teilhabe umfassend zu realisieren, vorausgesetzt technische Möglichkeiten werden für Ausbildung und Arbeit akzeptiert, genutzt und finanziert. Im Widerspruch zu dieser fast euphorischen Einschätzung steht die reale Situation von Menschen mit Behinderung.

2.3 Realität des Teilhabegebots

Sozialpolitik, Berufsbildungsgesetz und Schulgesetze der Länder

Der BMAS und die Beauftragte für die Belange behinderter Menschen haben in ihren letzten Bericht auf den aus ihrer Sicht seit 1998 eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik verwiesen und sehen diesen weitgehend verwirklicht und lediglich noch Umsetzungsaufgaben. Die politischen Vorgaben werden durch gesetzliche Regelungen und modellhafte Programme umgesetzt. Bezogen auf Arbeit z.B. durch Jobs ohne Barrieren und JOB 4000 auf Bundesebene, aber auch durch weitere Länderprogramme. Entstanden sind Integrationsfachdienste (IFD) in allen Arbeitsamtsbezirken, neue Dienste wie die Beruflichen Trainingszentren (BTZ) oder die RPKs, Integrationsfirmen und – abteilungen. Insgesamt ist das Netz vielfältiger, verästelter geworden. Da kein neues Geld in das System fließt und mehr Aufgaben von mehr Trägern erbracht werden, steigt trotz des Effizienzgebots und der betriebswirtschaftlichen Ausschreibungspraxis der Maßnahmen die Konkurrenz zwischen den bisher fest etablierten Einrichtungen mit beamtenähnlichem Personal.

BBiG

Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) geht von den ca. 300 anerkannten Ausbildungen in der Erstausbildung aus, in der Weiterbildung stehen dann alle ca. 20.000 Tätigkeiten für Qualifizierung offen. Das BBiG sieht ausdrücklich auch bei Behinderung im Sinne des ICF eine anerkannte Erstausbildung vor. Gegebenenfalls ist die Nachteilsausgleichsregelung anzuwenden (§ 64). Leider sind die Verantwortlichen offensichtlich ungeübt in dieser Praxis, es ist auch, so meine eigene Erfahrung als Hochschullehrer und Prüfer, unbequem, aufwändig und zeitraubend, so dass hier noch erhebliche Chancen bestehen, alle jungen Erwachsenen qualifiziert auszubilden. Nur wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind, können besondere Ausbildungsordnungen greifen (§66). Im Grunde eine sehr progressive und begrüßenswerte gesetzliche Regelung, die allerdings durch die neuen Bestrebungen Lernbehinderung als Behindertengruppe in die Berufsbildung einzuführen und praktische Berufe zu entwickeln unterlaufen wird.

Willkürliche Regelungen des Schulbesuchs durch die Ignoranz der Länder

Bereits das Reichsschulpflichtgesetz von 1938 sah die Möglichkeit vor, „bildungsunfähige“ Schüler vom Schulbesuch und Unterricht auszuschließen. Dieses Gedankengut hat sich auch nach 1945 in den Kultusverwaltungen gehalten und gerade bei Pflegebedarf oder bei Schwererziehbarkeit galten geschlossene Anstalten als geeignet und nicht Hilfsschulen bzw. später Sonderschulen. Bis heute ist es möglich, den Schulbesuch trotz des Bildungsgebots in den Schulgesetzen der Länder zu modifizieren. So kann bei Jugendlichen ohne Ausbildungsvertrag ein einjähriges berufsvorbereitendes Vollzeitjahr mit drei Jahren Teilzeitberufsschule verrechnet werden.

Ausgrenzung von der Berufsschule

Der Berufsbildungsbereich der Werkstätten müsste auf eine schulische Berufsvorbereitung aufbauen und eine ausbildungsbegleitende Berufsschule wäre im Vergleich zum Altersjahrgang normal, alles andere ein Verstoß gegen die BRK. Im FILB in Gütersloh ist es auch gelungen, diese beiden Phasen zu verbinden. Was fehlt, ist die Berufsschule als Partner. Die Berufsschulbesuchsregelung bei Schülern mit dem Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung ist bundesweit ein Skandal. In fast allen

Ländern wird durch den Besuch der Werkstufen / Berufspraxisstufe der allgemeinen Förderschule die Berufsschulpflicht abgeleistet. Nur wenige Länder wie Bremen, Hamburg und Niedersachsen ermöglichen auch eine Zusammenarbeit mit der Berufsschule. Ein weiterer Skandal ist aber selbst in diesen Ländern die Lehrerqualifikation. In aller Regel unterrichten im Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung gelernte Grundschullehrerinnen, die in keiner Weise berufsorientierend unterrichten können und schon gar nicht berufsqualifizierend. Auch wenn sie sich weiterbilden wollten, fehlen Lehrstühle für Arbeitslehre. Die sind in den letzten 10 Jahren überall gestrichen worden. Aber auch wenn der Berufsschulbesuch nicht ausgesetzt wird, können sich Berufsschullehrer nicht auf diese Arbeit vorbereiten, weil die Kombination Berufsfach und sonderpädagogische Fachrichtung Geistige Entwicklung nicht möglich ist. Die Länder kommen also ihrer Verpflichtung nicht nach, Jugendliche mit geistigen Handicaps beruflich vorzubereiten und sie berufsfachlich auszubilden und sie kommen ihrer Verpflichtung auch in der Lehrerbildung nicht nach. Das gilt selbst bei dem 2011 reformierten Lehrerbildungskonzept in NRW, wonach alle Lehrämter sich mit sonderpädagogischer Förderung auseinandersetzen sollen.

Ausgrenzung und Benachteiligung als Regelfall im regulären Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

Bereits das „persönliche Budget“ und der „gemeinsame Unterricht“ stoßen auf Akzeptanzprobleme. Weitaus schwieriger gestaltet sich die Teilhabe an Ausbildung und Arbeit, da beide Bereiche durch Marktmechanismen und Vertragsfreiheit geregelt werden, so dass der Staat vor allem durch Intervention zugunsten behinderter und benachteiligter Arbeitnehmer agiert und Teilhabe mehr im Sinne des Zugangs zu Chancen verstanden und damit relativiert wird. Mit Blick auf Beschäftigung und betriebliche Erstausbildung sind quantitativ wie qualitativ umfassende Ausgrenzungstendenzen, Benachteiligungen und Barrieren festzustellen. Wenn überhaupt, erfolgt eine unterwertige Ausbildung und Beschäftigung:

Übergänge

Der reguläre Ausbildungsmarkt bleibt bei Behinderung, aber auch bereits bei den anerkannten Benachteiligten weitgehend verschlossen. Konnten noch um 1970 etwa 20 % der Absolventen von Sonderschulen direkt ohne irgendwelche Hilfen in anerkannte Ausbildungen eintreten – in aller Regel im Handwerk – so ist es heute die Regel, in den Benachteiligtensektor eingefügt zu werden. Dieses Segment ist inzwischen quantitativ so bedeutend wie die anerkannte Ausbildung mit ca. 500.000 Jugendlichen. Kern sind die meistens nur 1-jährigen Berufsfachschulen, Berufsvorbereitungsjahre, Berufsorientierungsjahre usw. Daneben finanziert die BA 11 monatige Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), die im Reha-Fall auf 18 Monate erweitert werden können. Angeboten werden Qualifizierungsbausteine bzw. Module. Dann zielt die Maßnahme aber nur noch auf Arbeitsfähigkeit ab und auf Employability, nicht mehr auf Berufsbildung – obwohl der Bildungsauftrag laut Schulgesetz der Länder i.d.R. noch gilt. Für einen kleinen Teil der Absolventen berufsvorbereitender Maßnahmen stehen Ausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) in Verbindung mit ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) zur Verfügung.

Das Reha-Segment, besonders das Angebot der BBW, steht einer Minderheit offen. Bei 15.000 Plätzen und 2-3 jährigen Ausbildungen sind das rund 5.000 Jugendliche bei 1,6 Millionen insgesamt. Dieses Angebot kann man auch als Privileg charakterisieren, die Probleme ergeben sich nach der Ausbildung beim Übergang in Arbeit.

Eine Besonderheit sind die Trainingsmaßnahmen der Unterstützten Beschäftigung. Das Training on the Job wird im medizinischen Jargon als ambulant bezeichnet, stellt aber die schlechteste Pädagogik dar, die wir für Erstausbildung kennen. Quantitativ ist diese Maßnahme bedeutungslos.

Arbeitsassistenten und Jobcoaches sind in aller Regel pädagogisch unqualifiziert, bestenfalls verfügen sie über Wochenendkurse der BAG UB. Die UB wird fälschlicherweise als Inklusion in Arbeit charakterisiert. Tatsächlich handelt es sich um eine extrem Sonderung in der Ausbildung und um eine extreme Sonderstellung im Betrieb. Auch die meistens geringe Qualität der Nischenarbeitsplätze ist kritisch zu bewerten. Die BIH hat in ihrem letzten Jahresbericht eine Kehrwende vollzogen und weist auf die hohen Kosten hin, die mit dem Assistenzmodell verbunden sind.

Ein kritischer Bereich ist aus berufspädagogischer Sicht auch der BBB der WfbM. Es ist bisher nicht gelungen, eine zertifizierte anerkannte Qualifizierung zu etablieren. Die 20.000 bzw. aktuell 30.000 in diesem bis zu 2-jährigen Bereich erfahren meistens in einem gestuften Angebot in mehreren Bereichen eine manuelle Grundschulung, trainieren den Umgang mit einfachen Maschinen und erproben verschiedene Materialien. Handlungsorientierte Ansätze lösen dabei zunehmend die alte, behavioristische Lernzielpädagogik nach den Detmolder Lernwegemodell ab.

DIA-AM soll als Diagnoseverfahren den Zugang steuern und begutachten, ob jemand für die Werkstatt oder die UB geeignet ist. Betrachtet man sich die inhaltlichen Kriterien der Ausschreibung, so muss man Zweifel an den Prognosen haben. Es wird lediglich der Verbleib legitimiert, pädagogische Konzeptionen werden nicht entwickelt. Das können die beauftragten Psychologen und Sozialpädagogen auch nicht, Werkstätten sind meistens im Vergabeverfahren als nicht geeignet abgelehnt worden. Diagnostik ohne pädagogische Strategie ist aber zynisch.

Behindertenberufe?

Neu ist die Regelung für behinderte Auszubildende des Berufsbildungsgesetzes von 2005. Es soll bei Behinderung nach ICF in anerkannten Ausbildungen gelernt werden in Verbindung mit einem Nachteilsausgleich. Allerdings wird dieser im Regelfall, so das BIBB, nicht angewandt – ist offensichtlich auch bei den Kammern nicht bekannt. Im Dezember 2009 hat der Hauptausschuss für Berufsbildung, das Parlament der Beruflichen Bildung, beschlossen, die ca. 1.000 Sonderregelungen für Behinderte bei den Kammern mit bundeseinheitlichen Musterausbildungsordnungen neu zu regeln. Die Ausbildungsdauer soll i.d.R. drei Jahre betragen – nicht mehr 1 Jahr für den Helfer oder 2 Jahre für den Werker – und die Berufsbezeichnung soll Praktiker heißen.

Zurzeit werden Musterausbildungsordnungen für die Gruppe der Lernbehinderten entwickelt. Aus berufspädagogischer Sicht handelt es sich – soweit das in Ansätzen bekannt ist - um eine Minderqualifizierung und um eine Reduktion in Umfang und Niveau.

BMAS und BMBF arbeiten beide an einer Regelung für (lern)behinderte Jugendliche, stimmen sich aber offensichtlich nicht ab und sogar die gesetzlichen Regelungen widersprechen sich (§ 38 a SGB IX vs. § 64 BBiG).

Fazit: Qualifizierungsschere

Der Ausbildungsmarkt bedarf behinderter Jugendlicher nicht. Entstanden ist ein segmentiertes Ausbildungssystem mit den Subsystemen für Benachteiligte und Behinderte. Die Durchlässigkeit ist gering. Die pädagogischen Konzeptionen sind von erheblichem Unterschied. Handlungslernen und Kompetenzerwerb im Regelbereich, diffuse Kompensationspädagogik in der Benachteiligtenförderung und Anlernung in der Reha. Damit werden die Absolventen auch auf einen segmentierten Arbeitsmarkt vorbereitet. Auf Kernbelegschaften mit hohen Anforderung und auf Randbelegschaften mit ausführenden Tätigkeiten. Im Benachteiligtensektor und in den BBWs wird mit hohem Aufwand in den falschen Berufen ausgebildet, in Fertigungsberufen mit hohem Beschäftigungsrisiko oder in sekundären Dienstleistungen, ebenfalls mit prekären Arbeitsbedingungen und geringen

Erwerbschancen. Die BBB der WfbM qualifizieren bestenfalls für die Arbeit in Werkstätten oder grenzen von vornherein vom Arbeitsmarkt aus.

Beschäftigungsschere

Der Arbeitsmarkt bedarf der behinderten Arbeitnehmer nicht, so die zentrale These in der Doktorarbeit von Wolfgang Zeller. Die Erwerbsbeteiligung liegt erheblich unter dem der nicht behinderte Bevölkerung, 30 : 70 bei Männern und 23 : 53 bei Frauen (Pfaff u.a. 2006, S. 1267–1277). Somit reden wir in der öffentlichen Diskussion über die falschen Zahlen, kritisiert wird der Zuwachs bei den Werkstätten, begrüßt die relativ geringen Arbeitslosenzahlen, aber die geringe Erwerbsbeteiligung bleibt außen vor. Betrachtet man die Qualität der Arbeit, so handelt es sich meistens um Nischen oder um interne Rekrutierung in Behörden und größeren Betrieben. Wenn ausgebildet wird, dann im Regelfall nicht im Betrieb.

2.3 Ursachen

2.3.1 Hausgemachte Probleme

Entgegen der These, dass die Jugendlichen „berufsunreife“ seien, also defizitär, möchte ich auf drei Aspekte hinweisen:

- Die nichtbedachten Folgen von politischen Entscheidungen, die (leider) im Nachhinein nicht zugegeben werden. Beispiel 1: 50.000er Gesetz und Liberalisierung der Ausgleichsabgabe, Beispiel 2: Hartz II und die Selbststigmatisierung von Absolventen der Förderschulen Lernen.
- Der gesellschaftliche Strukturwandel insbesondere im Arbeitsmarkt, der Berufsbildung, der Sozialstruktur
- Die Ideologisierung der Situation als typisch deutsches Problem entgegen pragmatischer Konzepte.

- Beispiel Lehrerversorgung

Die Unterversorgung der allgemeinen Schulen und der Berufsschulen mit sonderpädagogisch qualifizierten Lehrern ist ein von den Ländern verursachtes Problem.

- Beispiel Kompetenzwarrwarr

Die mangelnde Abstimmung zwischen Bund-Ländern-Trägern ist ein offensichtlich nicht zu lösendes Problem, so dass es nicht gelingt, die vorhandenen erheblichen finanziellen Ressourcen zugunsten der Betroffenen zu bündeln. Siehe Zuständigkeit der IFD, Abgrenzung zur Rehaberatung und – vermittlung der BA, Runde Tische der Weinheimer Initiative oder siehe BvB der BA und BVJ usw. der Länder.

- Beispiel IFD

Die aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierten Beratungs- und Vermittlungsstellen drohten zu kollabieren, weil die BA nach dem Kompetenzwechsel zu den Integrationsämtern die Mittel für laufende Aufträge verweigerte (von über 400 Stellen auf gut 200 heute bei ca. 50 % des Personals mit höherer Vermittlungsquote je Berater).

- Beispiel Bundesagentur für Arbeit

Die neo-liberale Ausrichtung der BA führt zu einer Qualitätsverschlechterung in der Bildung, sowohl in der Benachteiligtenförderung als auch in der Reha. Träger müssen etwa in 10-Jahreszeiträumen denken, um qualifiziertes Lehrpersonal, um Medien und Bildungsinfrastruktur aufzubauen und zu pflegen. Die gewollte Kurzfristigkeit ist hier kontraproduktiv und führt z.B. zum Kern- und Randbelegschaften bei Lehrkräften.

- Beispiel Kostenreduzierung

Weiteres Beispiel ist der Einbruch der Gelder der Ausgleichsabgabe durch die Liberalisierung des 50.000er Gesetzes zur Vermittlung Schwerbehinderter in den Arbeitsmarkt. Angeblich ist das mit 46.000 Vermittlungen gelungen, gleichzeitig werden immer mehr Aufgaben aus der Abgabe finanziert und immer mehr Träger kämpfen um die Mittel. Die Integrationsämter konnten über 120 Millionen Euro von 2002-06 weniger verfügen, mussten 26 % an Leistungen einsparen und konnten die Mittel nur durch bisher nicht erfasste Betriebe durch die neue Software ermitteln (BIH Jahresbericht 2008/09). Eine Transparenz über die Vergabe und demokratisch legitimierte Verfahren sind nicht gegeben.

2.3.2 Ideologisierungen und Aufgabe des deutschen Sonderwegs als (Fehl)Antwort im gesellschaftlicher Wandel

Ideologisierungen

Die Ideologisierung der Situation durch Alltagstheorien ist eine zwangsläufige Folge, um die Widersprüche zwischen Postulaten und Realität zu überdecken und die tatsächlichen Ursachen zu ignorieren: Weder Politiker, die die gesetzlichen Normen setzten, noch Sonderpädagogen, die „Inclusion“ für alle Lebensbereiche einfordern, verfügen über die tatsächliche Kompetenz, über Ausbildungs- oder Arbeitsplätze zu entscheiden.

Beispiel „Ausbildungsreife“

Die aufgelegten Programme zur Überdeckung von Angebot und Nachfrage im Ausbildungsmarkt setzen vor allem auf Kompensation von Lerndefiziten (fehlende „Ausbildungsreife“) und auf Weckung der Motivation sowohl bei den Jugendlichen als auch bei den Betrieben. Der Lernort Betrieb soll zurückgewonnen werden, so das Motto. Warum nur noch eine Minderheit von weniger als einem Viertel der berechtigten Betriebe ausbilden, wird nicht berücksichtigt.

Beispiel Mehr Beschäftigung von Schwerbehinderten durch Liberalisierung der Rahmenbedingungen
Die Liberalisierung der Rahmenbedingungen soll Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen, d.h. die Ausbildereignungsverordnung wird ausgesetzt, die Ausgleichsabgabe erleichtert, Praktika für nicht vermittelte Bewerber auf die Ausbildungsplatzbilanz angerechnet oder es werden verkürzte praktische Berufe eingeführt, wie der Facility Manager als früherer Hausmeister oder die Fachkraft für Sonnenstudios – zwar mit Benachteiligten begründet, aber durchaus mit Abiturienten besetzt.

Beispiel Missbrauch von Sonderregelungen

Das Phänomen des Missbrauchs von spezifischen Ausbildungen lässt sich auch auf berufliche Reha im engeren Sinne übertragen. So bildeten die neuen Bundesländer viermal so viele Auszubildende in „48er Sonderregelungen“ für behinderte Azubis aus wie die alten Bundesländer, obwohl individuell Art und Grad der Beeinträchtigung festzulegen sind. Oder die Eignungsanalyse in den BvB wird in aller Regel von Sozialpädagogen durchgeführt, die hierfür nicht ausgebildet sind, aber in der weiteren Planung genau die individuelle Eignung berücksichtigen und in Balance mit den Anforderungen bringen müssen, obwohl sie auch hinsichtlich Arbeit, Technik und Gestaltungsmöglichkeiten über keine professionelle Qualifizierung verfügen – ein idealtypischer Stigmatisierungs- und Etikettierungsvorgang.

Beispiel Inklusion durch Unterstützte Beschäftigung

Weiteres Beispiel für die Ideologisierung ist das Teilhabepostulat in Betrieben zu wollen, aber in den Werkstätten (WfbM) die Heterogenität aufzulösen und die Gruppen bis auf nicht vermittelbare Schwerstbehinderte abzuschichten, gleichzeitig aber die Auflösung der Werkstätten in Abrede zu

stellen. Ferner ideologisiert auch das Motto der Unterstützten Beschäftigung „erst platzieren, dann qualifizieren“ Teilhabe und Realität, denn damit wird das für Ausbildung in Deutschland typisch pädagogische Prinzip verlassen und ein extremer Sonderweg in Betrieben eingeschlagen, der eine konzeptionelle Separierung auch im sogenannten ambulanten Training darstellt. Zudem wird in ein Arbeitsmarktsegment eingefügt, das durch prekäre Arbeitsbedingungen gekennzeichnet ist. So werden Selbstbestimmung und Wahlrecht postuliert und tatsächlich „working poor“ produziert.

Paradigmenwechsel?

Eine einschneidende Ideologisierung ist die Annahme eines Paradigmenwechsels. Es handelt sich um moralische Postulate, die meistens in Rechtsnormen gefasst werden, allerdings ohne konkrete Leistungsgesetze, d.h. mit eigenem Budget und mit einklagbaren Ansprüchen auf Leistungen. Verwechselt wird ein wünschenswertes Ziel, eine Vision mit der Realität. Tatsächlich stehen wir vor einer verschärften sozialen Ungleichheit in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Arbeit und soziale Situation.

Strukturwandel in Ausbildung, Arbeit und Gesellschaft und Aufgabe des deutschen Sonderwegs

Die Ursachen für die berufliche Situation behinderter Menschen sind nicht individueller, sondern struktureller Art. Ein gravierender Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen führt dazu, dass der „deutsche Sonderweg“ in vielen Bereichen immer mehr aufgegeben wird (Solga 2005; Biermann 2008):

- Erosion des für Deutschland bisher typischen Facharbeitsmarktes hin zu einem segmentierten Arbeitsmarkt mit Kern- und Randbelegschaften.
Wenn es keinen Durchschnittsarbeitnehmer mehr gibt, wohin soll inkludiert werden?
- Wandel der Sozialstruktur von einem in Unter-, Mittel- und Oberschicht „geschichteten“ Gesellschaftsaufbau hin zu einer segmentierten, mosaikhaften Struktur. Normen und Werte gelten damit nicht mehr durchgängig, sondern innerhalb der Gruppierung. Die Koppelung von Bildung, Beruf, Status ist nicht mehr festgeschrieben.
Wenn es keinen Otto-Normal-Verbraucher mehr gibt, keinen Durchschnittsbürger, in welches soziale Patchwork soll integriert werden?
- Umbau des Sozialstaatssystems vom fürsorglichen Staat Bismarckscher Prägung zu einer aktivierenden Sozialraum–Strategie unter dem Motto: „Fördern und Fordern“ mit einer größeren Bedeutung der dezentralen und kommunalen Ansätze.
Wenn Sozialleistungen inzwischen normal für Arbeitnehmer sind, warum dann nicht auch die Werkstattarbeit subventionieren?
- Erosion des bisher typischen dualen Systems und Verlagerung zu Vollzeitformen, aber auch eine dem Arbeitsmarkt entsprechende Segmentierung in die Subsysteme Benachteiligtenförderung (Übergangssystem) und berufliche Rehabilitation.
Wenn die Integration über Berufsausbildung nicht mehr für den Schulentlassjahrgang gewährleistet ist, in welchem Segment soll qualifiziert werden? Employability statt Berufsbildung?

3 Chancen und Risiken der Fortschreibung der beruflichen Rehabilitation

3.1 Strategien WfbM, BBW, BFW, BLK

Die tradierten Säulen der Rehabilitation versuchen die Vorgaben der Kostenträger und die Forderung nach Teilhabe durch eine institutionelle und konzeptionelle Entwicklung zu meistern. So entwickeln die BFW modellhaft Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) und erwachsenengemäße

handlungsorientierte Lehr- und Lernformen oder die BBW kooperieren mit Partnerbetrieben, um so die überkommene Berufspalette der 70er Jahre zu überwinden und mit ihrem Know-How Betriebe in der praktischen Ausbildung von beeinträchtigten Jugendlichen zu beraten (VAmB 2008). Die WfbM haben in den letzten Jahren, z.B. im Wfb plus Modellversuch in NRW (Biermann 2005), eine Organisations- und Personalentwicklung betrieben, um das Unternehmen „Werkstatt“ für Dienstleistungsaufgaben und andere Zielgruppen zu öffnen. Unter anderem sind verstärkt ausgelagerte Arbeitsplätze für betreute Gruppen entstanden oder Integrationsfirmen und Ladengeschäfte gegründet und andererseits unter dem „einheitlichen Dach der WfbM“ für schwerst behinderte Personen besondere Förderbereiche geschaffen worden.

Zentrale Probleme sind aber weiterhin die pädagogische Konzeption des Berufsbildungsbereichs und die misslungene Professionalisierung der Fachkräfte. Letzteres gilt für alle Bereiche der beruflichen Reha. Weder Länder noch Bund qualifizieren in ihrem Kompetenzbereich Berufsschullehrkräfte, Anleiter der WfbM oder Job-Coaches und Arbeitsassistenten sowie Berater in IFD und Arbeitsagenturen berufs- und rehabilitationspädagogisch.

3 Visionen

3.1 Modernisierung des Reha-Netzwerks?

In Abgrenzung zu dem Papier der BLK der Arbeits- und Sozialminister setze ich nicht auf Kontrolle und Konkurrenz der Träger, sondern auf deren Autonomie. Die BLK befürwortet eine neue Übergangsbürokratie zwischen Schule und Arbeit, also z.B. einen Ausbau der IFD als unabhängige Institutionen, eine Mittelverteilung zugunsten der Länder und eine Drosselung des Zugangs zu Werkstätten und entsprechenden Ausbau der UB, gesteuert durch DIA-AM oder ähnliche Instrumente. Auch die Position der BFW durch RehaFutur eine Flexibilisierung zu bewirken ist mit dem Risiko behaftet, dass die Reduzierung von niveauvollen Ausbildungen weiter um sich greift. Ebenso ist der Versuch der BBW mit Qualifizierungsbausteine, Lernortkooperationen oder Praktiker-Berufen nicht auf den ersten Arbeitsmarkt hin orientiert und stellt eine Verschlechterung dar. Bleiben die Werkstätten: Der Berufsbildungsbereich ist unprofessionell, Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind auch angesichts der demografischen Entwicklung nicht zu erwarten und die innovative Gestaltung des Arbeitsbereichs in den Werkstätten wird nicht politisch registriert, das Image bleibt schlecht.

Wünschenswert wären folgende Aspekte: Entideologisierung und eine experimentelle Grundhaltung und eine autonome, unbürokratische Entwicklungschance.

1 Organisationsentwicklung

Entwicklung zu autonomen kommunal verankerten Kompetenzzentren für Qualifizierung, Bildung und Beschäftigung. Diese Zentren sollten die Möglichkeit haben, sich für nicht Behinderte zu öffnen (Prinzip der umgekehrten Integration). Sie sollten auf die Etikettierung der zu fördernden Gruppen als Voraussetzung hierfür verzichten können und von einer Maßnahme- zu einer Angebotspädagogik kommen. Die Erstausbildung ist um Weiterbildung zu ergänzen, gerade hier sind behinderte Arbeitnehmer benachteiligt im Vergleich zu anderen Beschäftigten.

2. Konzeptentwicklung in der Beruflichen Bildung

Inhaltlich geht es in der Beruflichen Bildung um ein Angebot als Wert an sich und nicht um reine Beschäftigungsfähigkeit. Dementsprechend sind Grundberufe und bezogen auf die Arbeitsmarktfähigkeit Spezialisierungen in der Weiterbildung erforderlich.

Die Lehr- und Lernprozesse, also die Aneignung des Wissens, der Kenntnisse und Fertigkeiten müssen sich an den Prinzipien und Modellen orientieren, die vorbildhaft sind und nicht einfach Umfang und Niveau der Ausbildung reduzieren. Handlungslernen, Kompetenzvermittlung und erwachsenengemäßes Lernen sind die Stichworte solcher pädagogischen Ausrichtung. Vorbild für den BBB sollten Produktionsschulen sein, die über die dänischen berufsvorbereitenden Beispiele hinaus, berufsqualifizierend sein sollten. Arbeit und Lernen lassen sich gerade in der Einheit der Werkstatt hervorragend verbinden. BBWs und BFW, aber auch UB und BTZs müssen mit großem Aufwand diese Verknüpfung zu sinnstiftenden Arbeiten herstellen.

3. Finanzielle Autonomie

Autonomie ist eine Voraussetzung für eine experimentelle und nicht an den Verwaltungskriterien scheiternde Bildung und sinnstiftende Arbeit. Hierfür ist auch die finanzielle Autonomie Voraussetzung. Ob diese durch eine Stiftung wie die Aktion Mensch oder steuerfinanziert oder Mischformen gewährleistet wird, ist eine politisch-praktische Frage. Allerdings setzt dies den Abbau der Verwaltung in den BLK-Ämtern voraus, was Widerstände hervorrufen wird und es setzt Evaluation, Monitoring und Eigenkontrolle voraus.

4. Arbeitnehmerstatus

Die Flexibilität von Arbeitsverhältnissen ist bei nicht Behinderten normal. Bei Behinderung ist ein Wechsel fast immer mit dem der sozialen Sicherung verbunden. Nun ist es angesichts der rigiden Sozialpolitik gefährlich, vorhandenen Schutz ggf. indirekt infrage zu stellen. Wünschenswert wäre es, den arbeitnehmerähnlichen Statuts der Werkstattbeschäftigten in einen regulären Arbeitnehmerstatus mit finanziellem Nachteilsausgleich zu verändern. Ein angemessener Mindestlohn könnte hier greifen, wobei die EU Rente weiter bestehen müsste, ggf. modifiziert in den erforderlichen Beschäftigungsjahren. Eine Lösung ist auch für die Weiterbeschäftigung älterer Behinderter zu suchen, denn ein Ausgrenzen aus den Werkstätten verschlechtert die Lebensqualität.

5. Professionalisierung zum Reha-Päd.

Voraussetzung für die Gestaltung neuer und innovativer Ansätze ist die Qualität des Personals. Hier ist die Professionalisierung im Zuge der neuen Bachelor- und Masterstudiengänge – für Reha-Päds. auch ohne Abitur – voranzutreiben. Es ist nicht einzusehen, dass Erzieherinnen auf BA-Niveau ausgebildet werden, päd. Personal in den BBB der Werkstätten, Job-Coaches, Arbeitsassistenten, Anleiter nicht.

6. Modellversuche

Ein letztes Wort zu der Frage: flächendeckende Lösungen oder punktuelle Lösungen. Alle flächendeckenden Ansätze sind bisher umgekippt und führten zu erheblichen Folgeproblemen. Das gilt für große Werkstätten ebenso wie für die Unterstützte Beschäftigung oder für Reformen in der Bildung wie die Oberstufenzentren, die Kollegschaften und das Berufsgrundbildungsjahr. Daher sind punktuelle, auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten hin ausgerichtete Ansätze experimentell zu erproben und zu evaluieren. Im Rehabereich fehlen offen angelegte Modellversuche, die nicht politischen Interpretationsvorgaben und Zwängen unterworfen sind.

Chancen und Risiken

Veränderungen zum jetzigen Zeitpunkt laufen Gefahr, ins Gegenteil verkehrt zu werden. Die soziale Sicherung des Reha-Segments gilt es eigentlich massiv zu verteidigen. Aber angesichts der bisherigen und sich abzeichnenden Kürzungen und Vorgaben durch die Verwaltungen bleibt den in der beruflichen Reha Tätigen keine andere Wahl: Die Verbände und Reha-Einrichtungen müssen sich

positionieren und professionell begründete Vorschläge veröffentlichen – sonst wird über sie entschieden.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Bielefeld: Bertelsmann
- BA (2004/06): Bundesagentur für Arbeit: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB). Neues Fachkonzept. Vom 12. Januar 2004, ü. F. 2006. Nürnberg: BA
- Biermann, H. (2005) (Hrsg.): Werkstattbuch. Olsberg: BBW Josefsheim
- Biermann, H. (2008): Pädagogik der beruflichen Rehabilitation. Stuttgart: Kohlhamer
- BMAS (Hrsg.) (1998): Vierter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation. Bonn: BMAS
- BMAS (2008): Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Gesetzentwurf der Bundesregierung. URL: www.bmas.de/pdf. (Abruf am 1.11.2008)
- BMBF (Hrsg.) (1999): Jugendliche ohne Berufsausbildung. Eine BIBB/EMNID-Untersuchung. Bonn: BIBB
- BMBF (2008): Berufsbildungsbericht 2008 (Vorfassung). Bonn, Berlin: BMBF
- Deutscher Bundestag (2004): Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe. Drucksache 15/4575 vom 16.12.2004
- DIMDI (2004): Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) / WHO-Kooperationszentrum für die Familie Internationaler Klassifikationen (Hrsg.): Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit. Dt. Übersetzung. Okt. 2004. Genf: World Health Organization (WHO) (vgl. a. www.dnb.ddb.de)
- Doose, St. (2006): Unterstützte Beschäftigung: Berufliche Integration auf lange Sicht. Theorie, Methodik und Nachhaltigkeit der Unterstützung von Menschen mit Lernschwierigkeiten durch Integrationsfachdienste und Werkstätten. Marburg: Lebenshilfe
- Pfaff, H. / u.a. (2006): Lebenslagen der behinderten Menschen. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. In: Wirtschaft und Statistik S. 1267–1277
- Prognos (1996): Wirkungen technologischer und sozio-ökonomischer Einflüsse auf die Tätigkeitsanforderungen bis zum Jahre 2010. Nürnberg: IAB (BeitrAB 199)
- Pütz, H. (1993): Integration der Schwachen = Stärke des dualen Systems. Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen–Neue Strukturen und Konzeptionen. (Berichte zur beruflichen Bildung, Bd. 162) Berlin: BIBB
- SGB IX (2004): Sozialgesetzbuch–Neuntes Buch: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Vom 19.06.2001, BGBl I, S. 1046, geändert d.d. Gesetz v. 9.12.2004, BGBl I, S. 3242
- Solga, H. (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbchancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive. Opladen: B. Budrich
- Schröder, R. (2006): E-Learning und Telearbeit zur beruflichen Qualifizierung von schwerstkörperbehinderten Menschen. Oldenburg: BIS-Verl. d. C. v. Ossietzky Univ. Oldenburg
- VAMB (2008): Verbundausbildung Metro mit Berufsbildungswerken. URL: www.vamb.de
- Zielke, D. (1999): Grunddaten zur Benachteiligtenförderung. Anmerkungen zur Entwicklung eines Förderprogramms der Bundesanstalt für Arbeit. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 28, S. 28–32
- Zielke, D. (2004): Berufsausbildungsvorbereitung. Ein neues Konzept für die Berufsvorbereitung lernbeeinträchtigter und sozial benachteiligter Jugendlicher. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 33, S. 43–47