

Das Budget für Arbeit - was seinen Erfolg verhindert und wie sich dies ändern lässt

Die bundesweite Einführung des Budgets für Arbeit war einer der Kernpunkte des Ende 2016 verabschiedeten Bundesteilhabegesetzes. Kanzlerin Angela Merkel nannte das Gesetz einen Systemwechsel hin zu mehr Selbstbestimmung und sie versprach: "Durch das Budget für Arbeit verbessern wir die Chancen von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt". Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erwartete, dass im Jahr 2018 ca. 1% der Beschäftigten in WfbM Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer wären, im Jahr 2019 ca. 2% und im Jahr 2020 ca. 3%. Bei rund 300.000 Werkstattbeschäftigten entsprechen diese 6% in drei Jahren einer Anzahl von 18.000 Personen. Der tatsächliche Vermittlungserfolg ist dagegen ernüchternd. Eine [Studie der Berliner Humboldt-Universität](#) listet bis 2019 lediglich 1.000 Vermittlungen auf, wobei die Budgets aus dem Vorläuferprogrammen in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hamburg bereits enthalten sind.

Die Vermittlungszahlen sind enttäuschend

Auch wenn die Autoren einräumen, es handele sich bei dieser Berechnung um Annäherungswerte auf der Basis von Daten, die überwiegend nicht wissenschaftlich fundiert seien, ist die Differenz zum erklärten Anspruch der Reform gewaltig. Der Behindertenbeauftragten der Stadt München, Oswald Utz, bewertete im August 2019 gegenüber Spiegel Online das Budget für Arbeit als „*Riesigen Flop*“ und Verena Bentele, die ehemalige Behindertenbeauftragte der Bundesregierung und jetzige Präsidentin des Sozialverbands VdK, wird in dem Artikel mit den Worten zitiert: *"Das Budget für Arbeit funktioniert in der Praxis nicht."* Ihre Folgerung: Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wäre es sinnvoll, statt Mittel in das Budget für Arbeit zu stecken, *"mehr Geld in ein besseres Coaching und eine bessere Betreuung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz zu investieren"*.

Die Budgetidee war bahnbrechend

Diese Aussage der Expertin verwundert, weil die Logik des Budgets für Arbeit bestechend einfach und erfolgversprechend ist und zu großen Teilen dem entspricht, was Bentele selber fordert: Die Eingliederungshilfe wendet den Betrag, den sie sonst für die Beschäftigung in einer Werkstatt ausgibt, für die betriebliche Eingliederung auf. Sie finanziert daraus eine dauerhafte personelle Unterstützung sowie einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75% des Arbeitsentgelts. Der Budgetnehmer ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt, wird tariflich bzw. ortsüblich bezahlt, erhält einen Arbeitsvertrag und verfügt über Arbeitnehmerrechte. Er bleibt formal werkstattberechtigt, behält seinen Anspruch auf eine EU-Rente nach 20 Jahren Beschäftigung und hat ein Rückkehrrecht in die Werkstatt, sollte das Arbeitsverhältnis scheitern. Erdacht hat dieses Modell die damalige Sozialministerin und heutige Ministerpräsidentin von Rheinland-Pfalz, Malu Dreyer. Sie setzte sich über die vorherrschenden juristischen Bedenken hinweg, gemäß dem Slogan von Rheinland-Pfalz „*Wir machen's einfach*“. Viele sehen bis heute in diesem Instrument einen Meilenstein zur Überwindung von Inklusionshemmnissen: Mittel der Eingliederungshilfe sind nicht mehr an die WfbM gebunden, sie können auch zur Beschäftigung im Arbeitsmarkt verwendet werden.

Das Defizit in der Gesetzgebung

Was also ist schiefgelaufen? Warum ist dem Instrument nicht der Erfolg beschieden, den die Bundesregierung vorhergesagt hat? Die Antwort liegt im Absatz 5 des § 61 SGB IX. Dieser Paragraph regelt das Budget für Arbeit. Absatz 5 besagt: *„Eine Verpflichtung des Leistungsträgers, Leistungen zur Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern zu ermöglichen, besteht nicht.“* Der Gesetzgeber hat sich vor der Frage, wie die Budgets zustande kommen sollen, gedrückt. Er hat hierfür keine eigene Regelung getroffen und die Leistungsträger explizit aus der Verpflichtung entlassen, ein Unterstützungsangebot bereitzustellen. Die Botschaft lautet: *„Liebe Leistungsberechtigte, liebe Angehörige, bemüht euch selbst um einen Arbeitsplatz, klärt die Details mit dem Betrieb. Und wenn ihr soweit seid, könnt ihr euch an euren Leistungsträger wenden und das Budget beantragen.“*

Große Unterschiede in den Bewilligungen

Schaut man die Budgetbewilligungen der einzelnen Bundesländer genauer an, stellt man große Unterschiede fest. Während die Bewilligung beispielsweise in Berlin schleppend läuft, ist der Stadtstaat Hamburg in diesem Bereich führend. Bis Ende 2020 wurden in Hamburg nach offizieller Statistik 347 Budgets bewilligt, in Berlin waren es 23. Stellt man die unterschiedliche Platzzahl im Arbeitsbereich der WfbM (nach dem Kennzahlenvergleich der BAGÜS 2020 in Hamburg 4.660, in Berlin 8.678) sowie den unterschiedlichen Start des Budgets in Rechnung (in Hamburg 2012, in Berlin 2018), ergibt sich für Hamburg eine jährliche Vermittlungsquote von 0,93%, in Berlin liegt sie mit 0,088% rund zehnmal niedriger. Der Erfolg des Budgets in Hamburg liegt darin begründet, dass es mit dem Fachdienst Hamburger Arbeitsassistenten eine verlässliche Anlaufstelle und Vermittlungsstruktur gibt und dass auch die Werkstätten wegen des mit der Sozialbehörde jeweils auf fünf Jahre festgeschriebenen Trägerbudgets ein Interesse an einer Vermittlung haben. Die Hamburger Arbeitsassistenten zeichnet dabei für rund die Hälfte der Budgets verantwortlich, die Werkstätten und der Vermittlungsdienst ARINET, zuständig für psychisch Erkrankte, für die andere Hälfte. Auch anderswo gibt es große Unterschiede bezüglich der Anzahl von Budgets. So haben im rheinland-pfälzischen Landstuhl die Westpfalz-Werkstätten jüngst ihre 100. Vermittlung über das Budget für Arbeit vermelden können. Damit geht gut 20% der gesamten Budgets in RP alleine auf ihr Konto - bei insgesamt 36 Werkstätten. In einem Interview mit 53° NORD antwortete der Fachdienstleiter der Werkstatt, Dieter Rauland, auf die Frage *„Was sagen andere Werkstätten zu Ihrem Engagement und zu Ihrem Erfolg?“* *„In den Gremien haben wir Lob und Anerkennung erfahren. Ob es auch negative Kritik gibt, kann ich nicht sagen, da dies nicht immer offen kommuniziert wird. Es gibt aber auch Werkstätten, die offen sagen: Das Budget für Arbeit ist nicht unsere Sache.“* Tatsächlich gibt es für Werkstätten keine Verpflichtung, Vermittlungen über das Budget für Arbeit anzubahnen oder vorzubereiten.

Ohne Kümmerer geht es nicht

Berthold Deusch ist der Vater der Vermittlungserfolge in Baden-Württemberg. Er leitet das Referat *„Teilhabe am Arbeitsleben“* beim Kommunalverband für Jugend und Soziales und ist u.a. zuständig für die Koordinierung der Integrationsfachdienste. Seinem Einfallsreichtum und seiner Überzeugungskraft ist es zu verdanken, dass die Vermittlungsquote im Übergang von der Schule ins Berufsleben in BW mit 5.000 Arbeitsverhältnissen in 15 Jahren weit höher liegt als im Bundesdurchschnitt. Das verwendete Instrument namens *„Arbeit Inklusiv“* ist nicht identisch mit dem Budget für Arbeit, so dass diese Vermittlungszahlen nicht in die Budgetstatistik eingehen. Berthold Deusch hat bei seinem Bemühen um die Integration in den Arbeitsmarkt die Erkenntnis gewonnen, dass die Vermittlung nur dann erfolgreich sein kann, wenn sich jemand dieser Aufgabe mit Engagement und Fachkenntnis annimmt.

In einem Interview drückte er es so aus: „Das Vermittlungsgeschäft muss man mit Ernsthaftigkeit betreiben. Entscheidend ist, dass es einen Kümmerer gibt. Es muss jemand da sein, der die Sache im Sinne der Beschäftigten und der Betriebe in die Hand nimmt und am Ball bleibt.“ Jemand müsse die Interessen der Vermittlungswilligen und der Betriebe in Einklang bringen, die Kontakte knüpfen, Bedenken überwinden, die Einarbeitung übernehmen, die Unterstützung der Kollegen sicherstellen und im Krisenfall zur Verfügung stehen.

Die Leistungsträger müssen das Angebot sicherstellen

Was für die individuelle Vermittlung gilt, gilt auch für das Gesamtsystem: Es geht nicht ohne verlässliche Unterstützung. Die Aufgabe des *Kümmerers* muss gesetzlich geregelt sein. Bei der Ausgestaltung des Budgets für Arbeit hat der Gesetzgeber keine festen Ansprechpartner und Wegbereiter für das Budget zur Verfügung gestellt. Zwar haben die Werkstätten prinzipiell den Auftrag zur Vermittlung, ihn wahrzunehmen bedeutet für sie aber, Einnahmen aus Kostensätzen zu verlieren, den Weggang wichtiger Arbeitskräfte in Kauf zu nehmen und damit die eigene Produktion zu schwächen. Der gesetzliche Dreifachauftrag, als Unternehmen attraktive, gut bezahlte Arbeitsplätze zu schaffen, die Beschäftigten zur Vermittlung zu befähigen und diese Vermittlung auch noch selber umzusetzen, ist eine Erwartung, die in ihrer Widersprüchlichkeit kaum einlösbar ist. Man stelle sich vor, der Staat würde von VW erwarten, immer wieder die selbst ausgebildete Mitarbeiter an andere Unternehmen zu vermitteln und bei jeder Vermittlung auch noch auf Einnahmen zu verzichten. Die Interessenkollision der Werkstätten kann durch die Beauftragung externer Dienstleister für die Vermittlung vermieden werden. Allerdings sollten die Werkstätten im Interesse der Beschäftigten - wie in Hamburg auch - weiterhin vermitteln können.

Die Umkehr der gesetzlichen Verpflichtung

Der entscheidende Schritt bei der Novellierung des BTHG ist die Umkehrung der im § 61 SGB IX formulierte Entbindung der Leistungsträger von der Vermittlungsaufgabe zu ihrer Verpflichtung. Statt des jetzigen Gesetzestextes könnte die Vorgabe künftig lauten: „Der Leistungsträger ist verpflichtet, den Leistungsberechtigten Leistungen zur Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern zu ermöglichen.“ Das bedeutet, ein flächendeckendes Versorgungssystem zu schaffen, das flankierend zur beruflichen Teilhabe in der Werkstatt steht und den Leistungsberechtigten eine Wahlmöglichkeit bietet. Den Auftrag dazu könnten, wie dies in Baden-Württemberg der Fall ist, die Integrationsfachdienste erhalten. Sie verfügen bereits über eine geeignete Unterstützungsstruktur und über Kontakte in den Betrieben und würden lediglich ihr Tätigkeitsfeld ausweiten. Der Aufbau eines neuen Unterstützungssystems mit Diensten analog zur Hamburger Arbeitsassistentin, zum Inklusionsfachdienst ACCESS in Nürnberg oder zum Projekt Router in Köln würde dagegen mehr Zeit in Anspruch nehmen. Eine weitere Variante wäre die Beauftragung von „Anderen Leistungsanbietern“. Sie könnten mit ihrem Angebot auch im Berufsbildungsbereich tätig sein, der eine wichtige Erprobungs-, Anbahnungs- und Qualifizierungsphase im Vorfeld der Vermittlung sein kann. Die Entscheidung, welcher Weg der geeignete ist, müssten die Leistungsträger nach den Gegebenheiten vor Ort treffen. Klar ist aber: Nur mit der Verpflichtung zum Aufbau einer professionellen und verlässlichen Unterstützungsstruktur kann das Budget für Arbeit, wie angestrebt, zu einem zentralen Instrument der Vermittlung und zu einem Königsweg bei der Verwirklichung der Inklusion werden, so wie die Bundesregierung dies bei seiner Einführung prognostiziert hat.

Newsletter 53° NORD, August 2021