



Reha-Angebote für Jugendliche in vergleichbaren Einrichtungen mit und ohne Internatsunterbringung

Eine Problemanzeige der Katholischen Jugendsozialarbeit (KJS) Bayern zur bedarfs- und sachgerechten Zuweisung und Finanzierung

Vergleichbare Einrichtungen nach § 35 SGB IX bieten jungen Menschen mit behinderungsbedingtem Förderbedarf Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation wie Berufsvorbereitung oder Berufsausbildung an, die deren rehaspezifischen Bedarfen gerecht werden sollen. Diese Maßnahmen werden von der Bundesagentur für Arbeit (BA) vergeben und über das SGB III finanziert. Die Angebote werden wohnortnah durchgeführt oder beinhalten eine Unterbringung und Betreuung in einem zur Einrichtung gehörenden Internat.

Diese Problemanzeige beschreibt Schwierigkeiten in Angeboten für junge Menschen mit Beeinträchtigungen, die in der Regel eher im psychosozialen bzw. kognitiven Bereich liegen, auch wenn es derartige vergleichbare Einrichtungen auch für junge Menschen mit geistigen oder körperlichen Behinderungen gibt.

Im ersten Abschnitt werden Probleme in den Reha-Maßnahmen selbst dargestellt, die sich aus der Praxis der Steuerung und Zuweisung der jungen Menschen durch die Bundesagentur für Arbeit ergeben. Der zweite Abschnitt beleuchtet besondere Schwierigkeiten derjenigen Einrichtungen, die in diesem Rahmen auch eine Internatsunterbringung anbieten. Beide Problemfelder stehen in einer inhaltlichen Verbindung, müssen aber getrennt betrachtet und bearbeitet werden. Beide bedürfen dringend einer konstruktiven Lösung.

I. Steuerung der Zuweisung in Reha-Angebote

Die jungen Menschen, die an einer derartigen Reha-Maßnahme teilnehmen, werden von der örtlichen Agentur für Arbeit (Reha-Beratung und psychologischer Dienst) je nach Schwere ihrer Behinderung in eine von drei Förderkategorien (FK 1 bis FK 3) eingeteilt. Eine Unterstützung nach FK 3 stellt die intensivste Maßnahmeform in dieser Einrichtungsart dar.

Im Ausbildungsjahr 2016/2017 tauchte in vergleichbaren Einrichtungen an verschiedenen Orten in Bayern zunehmend das Problem auf, dass die Agenturen für Arbeit den Jugendlichen erkennbar seltener als bisher den Status „FK 3“ zuerkannten. Grundlage hierfür war, dass den entsprechenden Einrichtungen nur eine geringere Zahl von FK 3-Plätzen zugewiesen wurde und dafür mehr Plätze in der FK 2 ausgeschrieben wurden.

Die BA begründet die entsprechende Weisung zur Umsteuerung damit, dass in Bayern etwa 60 Prozent aller Reha-Jugendlichen in FK 3 seien, im Bundesgebiet insgesamt jedoch nur etwa 45 Prozent, und dass es eine Häufung von FK 3-Fällen an den Orten gebe, an denen es derartige Einrichtungen gebe. Beides lasse auf eine Fehlzuweisung schließen. Die Vorgabe habe keine finanziellen Hintergründe, auch gebe es das gemeinsame Interesse, jeden Jugendlichen bedarfsgerecht zu fördern. Außerdem stehe eine betriebsnahe Ausbildung im Vordergrund.

Die Träger der Maßnahmen der beruflichen Reha für diese Jugendlichen halten diese Argumentation für nicht haltbar:

- Der tatsächliche Bedarf des jeweiligen Jugendlichen zeigt sich vor Ort in den Einrichtungen. Hier wird deutlich, dass (eher zunehmend) viele junge Menschen einen intensiven Unterstützungsbedarf haben, dem in einer FK 2-Maßnahme nicht angemessen begegnet werden kann – die jungen Menschen sind durch die neue, willkürliche, zahlengesteuerte Zuweisung häufig fehlallokiert. Die BA sollte ihre Weisungen aufgrund der realen, sichtbaren Situation vor Ort (die häufig von den Reha-Beratern in den örtlichen Agenturen für Arbeit bestätigt wird) treffen. Der Verweis auf Statistiken, Tabellen und Vergleiche ist dabei nicht immer hilfreich, da diese die Realität häufig nicht angemessen widerspiegeln.
- In anderen Regionen Deutschlands sind Angebote der Arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII für sozial benachteiligte bzw. individuell beeinträchtigte Jugendliche in kommunaler Finanzierung teilweise erheblich besser ausgebaut als in Bayern. Mit derartigen Maßnahmen werden vergleichbar intensive Angebote für eine vergleichbare Zielgruppe geschaffen, wie wir sie in Bayern in FK 3-Maßnahmen haben. Diese spezielle Situation kann eine höhere FK 3-Zuweisung in Bayern im Bundesvergleich erklären.

Es wäre aus Sicht der BA (wie auch der örtlichen Träger) sicherlich wünschenswert, wenn dies in Bayern anders wäre und sich die öffentliche Jugendhilfe in diesem Feld stärker engagieren und ein dichtes Netz von Jugendwerkstätten, Produktionsschulen und ähnlichen Angeboten schaffen würde. Dieses strukturelle Problem ist ein dickes Brett, das zu bohren wäre. Wenn sich die BA hier als Ausfallbürge für einen anderen, ebenfalls zuständigen Kostenträger erlebt, so darf sie dies dennoch nicht auf dem Rücken der betroffenen Jugendlichen mit ihren realen Förderbedarfen und zu Lasten von deren Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt austragen.

- Der allgemeine Vergleich mit dem übrigen Bundesgebiet ist darüber hinaus nicht zielführend, da sich die Zahlen und Strukturdaten in anderen Bundesländern insbesondere hinsichtlich des Ausbildungsmarkts erheblich von denen in Bayern unterscheiden.
- Zuletzt möchten wir die Vermutung, dass vorhandene Angebote erst einen Bedarf nach sich ziehen, umkehren und positiv interpretieren: Dort, wo eine hilfreiche soziale Infrastruktur vorhanden ist, kann jungen Menschen ein Angebot gemacht werden, das ihnen gerecht wird. Dort, wo dies nicht der Fall ist, bleiben sie im schlechten Fall unterversorgt. Eine flächendeckende Versorgungsstruktur für Jugendliche mit beruflichem Rehabilitationsbedarf – ob in Verantwortung der BA oder der Jugendhilfe – wäre daher die richtige Antwort auf diese Frage.

Aus anderen Diagnose-Bereichen – beispielweise der Depression – wissen wir daneben, dass es auch hier innerbayerisch große, nur schwer zu erklärende regionale Unterschiede im Vorkommen gibt, dass eine Häufung der Fälle aber in keinerlei Bezug steht zur Anzahl fachkompetenter Anlaufstellen.

Eine Umsteuerung der Jugendlichen von FK 3 in FK 2 und in Folge in anders aufgestellte Angebote hat gravierende Auswirkungen auf deren berufliche Integration. Ihnen werden weniger Lernfelder angeboten und sie erhalten nicht mehr die für einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss notwendige betreuungsintensive Förderung. Dies ist vordergründig kostengünstig. Letztlich werden dadurch aber keine Kosten gespart, sondern nur kurzfristige Statistiken bedient. Mittel- bis langfristig werden diese Statistiken gesamtgesellschaftlich ebenfalls negative Kurven aufweisen – und höhere Kosten zur Folge haben. Der mit einer Umsteuerung von FK 3 zu FK 2 ebenfalls verbundene Rückbau der Angebote mit ihren fachkompetenten Mitarbeitenden und die damit verbundene reduzierte soziale Infrastruktur wird nach erneut geänderten Vorgaben nur schwerlich wieder aufzubauen sein.

Wir bitten daher ...

... die Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit, sich nicht länger an unpassenden Vergleichen und virtuellen Vorgaben zu orientieren, sondern die Plätze für die berufliche Rehabilitation in Bayern in der Fläche ab sofort wieder entsprechend den tatsächlichen Bedarfen der jungen Menschen in allen Förderkategorien zur Verfügung zu stellen und mit genügend Mitteln auszustatten.

... die Mitglieder des Beirats der RD Bayern, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten in diesem Sinne einzusetzen.

... die Bundesagentur für Arbeit, dieses Vorgehen der RD Bayern zu überprüfen, einzuordnen und ggf. einen entsprechenden Forschungsauftrag an das IAB zu vergeben.

II. Internatsunterbringung

Wenn ein junger Mensch während der Maßnahme in einer vergleichbaren Einrichtung mit Internat untergebracht und betreut ist, so ergibt sich für den Träger der Internatsunterbringung das Problem, dass die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit nicht zu denen der Heimaufsichten passen und dass die tatsächlichen (Personal-)Bedarfe des Trägers davon erneut abweichen:

Die BA beschreibt in ihrer HEGA 12/2009 Vorgaben für die sachliche und personelle Ausstattung der Internate und macht diese zur Grundlage für ihre entsprechenden Preisverhandlungen: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk4/~edisp/l6019022dstbai388387.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI388390

Die Internate, in denen Minderjährige untergebracht und betreut werden, benötigen eine Betriebserlaubnis der Heimaufsicht bei den Regierungen nach den Standards der Kinder- und Jugendhilfe. Hier werden unter anderem Personalschlüssel verbindlich festgelegt.

Die Träger machen darüber hinaus in der Praxis die Erfahrung, dass sie Personal zur Verfügung stellen müssen, das in den Vorgaben von BA oder Regierung nicht vorgesehen ist, beispielsweise wegen der besonderen Belastungen der Jugendlichen und der (unter Umständen) daraus resultierenden Betreuungsbedarfe auch tagsüber, wenn eigentlich die Teilnahme an der Maßnahme vorgesehen ist.

Die Folgen lassen sich an einem praktischen Beispiel eines Trägers der Internatsunterbringung gut verdeutlichen: Während die BA hier von 1,2 Planstellen für eine Gruppe im Internat ausgeht, so macht die Heimaufsicht der Regierung die Vorgabe von 2,1 Planstellen – und der Träger benötigt ganz real 2,8 Planstellen, um den pädagogischen Bedarfen angemessen begegnen zu können. Der Kostenträger – hier: die BA – finanziert die Internatsunterbringung auf Basis seiner eigenen Vorgaben; nur in sehr seltenen Fällen springt die öffentliche Jugendhilfe (des Heimat- oder des Einrichtungsstandorts) hier ein und übernimmt einen höheren Finanzierungsanteil. Der Träger bleibt somit in aller Regel auf seinen erheblich höheren Kosten sitzen bzw. muss für die Praxis einigermaßen gangbare Lösungen konstruieren.

Dieser Zustand kann nicht auf Dauer so bleiben. Öffentliche Jugendhilfe und Bundesagentur für Arbeit müssen sich überregional abstimmen, um verbindliche und belastbare gemeinsame Vorgaben für die Internatsunterbringung zu formulieren, die eine Kostenerstattung in einer Höhe möglich macht, die die realen Bedarfe einer Unterbringung mit der notwendigen qualitativ hochwertigen Betreuung abdeckt. Auch unterschiedliche Vorgaben bezüglich des Alters der jungen Menschen sind dabei zu überwinden.

Da die HEGA der Bundesagentur für Arbeit eine bundesweit gültige Weisung ist, die Standards der Jugendhilfe jedoch in den Bundesländern festgelegt werden, ist es nicht einfach, zu einem abgestimmten weiteren Prozess zu kommen.

Wir bitten die Bundesagentur für Arbeit, ihre HEGA 12/2009 unter Bezugnahme auf die realen Bedarfe vor Ort weiterzuentwickeln und den Regionalen Einkaufszentren der BA somit realistische, auch den Bedarfen der jungen Menschen und der Träger der Internate gerecht werdende Preisverhandlungen zu ermöglichen.

Wir bitten die obersten Landesjugendbehörden (hier: das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration), unter Einbeziehung der Heimaufsichten sowie einer Vertretung der Träger das Gespräch mit ihrer jeweiligen Regionaldirektion der BA zu suchen, um für das Bundesland gültige und gangbare Regelungen bzw. Vorgaben zur Internatsunterbringung von Reha-Jugendlichen zu vereinbaren.

*München, 13. September 2017
Vorstand der KJS Bayern*