

ver.di Positionspapier zur beruflichen Rehabilitation

Alle fördern – niemand zurücklassen

Berufliche Rehabilitation - ein unverzichtbarer Beitrag zur Realisierung des Benachteiligungsverbot

A. Ausgangslage

Nach der durch die Hartz-Gesetzgebung bedingten Krise im SGB III geförderten Weiterbildungsbereich zeichnen sich vergleichbare Auswirkungen im SGB IX Bereich ‚berufliche Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen‘ ab. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) und andere Träger behandeln die berufliche Rehabilitation zunehmend nach Kassenlage, obwohl sie eine sozialpolitische Aufgabe darstellt, deren Finanzierung sicher zu stellen ist. Den Rechtsanspruch auf berufliche Rehabilitation gibt es seit 2001, er ist in § 33 SGB IX geregelt.

Nach dem Ergebnis des Mikrozensus lebten im Jahr 2003 in der Bundesrepublik 8,4 Mio. amtlich anerkannte behinderte Menschen. Der größte Teil, nämlich 6,7 Mio., zählte zu den Schwerbehinderten; 1,7 Mio. Personen waren leichter behindert. Im Durchschnitt war jede/zehnte Einwohner/in behindert. Von den insgesamt 8,4 Mio. Behinderten nimmt die Mehrheit nicht am Erwerbsleben teil, nur knapp 2,2 Mio. sind Erwerbspersonen.

Veränderungen bei Art und Umfang der Behinderungen

Die Art der Behinderungen verändert sich. Behinderungen als Folge von schweren körperlichen Belastungen und Arbeitsunfällen verringern sich. Orthopädische Behinderungen verlieren an Bedeutung. Krankheiten und Behinderungen als Folge von Stress, psychischer Belastung, Bewegungsarmut und Schadstoffbelastungen am Arbeitsplatz nehmen zu.

Arbeitsverdichtung, gestiegene Leistungsanforderungen und die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes erhöhen den Druck auf die Arbeitnehmer/innen derart, dass es zu einer Zunahme bzw. Verschleppung aller dadurch bedingten Erkrankungen und Behinderungen kommt.

Psychische Behinderungen nehmen überproportional zu. Bei den Teilnehmer/innen an Reha-Maßnahmen ist die Gruppe der psychisch behinderten Menschen (als Primärdiagnose) die am stärksten wachsende Gruppe. Sie liegt inzwischen bei über 30%.

Bei Teilnehmer/innen an Reha-Maßnahmen in besonderen Einrichtungen sind nach z. Z. durchgeführten statistischen Erhebungen Mehrfachbehinderungen fast die Regel. Häufig treten körperliche Einschränkungen mit psychosomatischen Erkrankungen und psychischen Erkrankungen kombiniert auf.

Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

Mit steigenden Arbeitslosenzahlen suchen Unternehmen sich die leistungsfähigsten, flexibelsten Arbeitnehmer/innen aus. Der Ausgrenzungsdruck steigt auf alle Arbeitnehmer/innen, besonders aber auf Kollegen/innen mit Behinderungen. Die Eingliederungsraten nach Erstausbildung und Umschulung lagen in Zeiten geringerer Arbeitslosigkeit bei ca. 80 % in der beruflichen Rehabilitation. Bei derzeitigen höheren Arbeitslosenquoten liegt die Eingliederungsrate bei über 40 %. Mit dem Absinken der Eingliederungsraten wird die berufliche Rehabilitation in Frage gestellt.

Insbesondere die Bundesagentur für Arbeit (BA) richtet ihre Geschäftspolitik darauf aus, die Kosten für diese Maßnahmen zu senken.

Der Arbeitsmarkt verändert sich aber nicht nur quantitativ durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit, er verändert sich auch qualitativ. Die Arbeitsplätze, die ohne Berufsausbildung ausgeübt werden können, nehmen seit 20 Jahren kontinuierlich ab. Sie fallen zunehmend der Rationalisierung zum Opfer. Gleichzeitig steigt die Zahl der Arbeitsplätze, die eine hohe Qualifikation erfordern. Von den Arbeitsmarktexperten wird ein Fachkräftemangel für die nächsten 5 bis 10 Jahre prognostiziert. Unter diesen Bedingungen haben auch gut ausgebildete Menschen mit Behinderungen Chancen auf einen Arbeitsplatz. Verwehrt man behinderten Menschen aber eine Aus- und Weiterbildung oder eine Umschulung, wird der Ausgrenzungsdruck erhöht und die Teilhabemöglichkeit gesenkt. Die behinderungsbedingt größere Schwierigkeit, einen Arbeitsplatz zu erhalten oder zu halten, kann durch eine berufliche Sozialisation in der Ausbildung und eine gute Qualifikation ausgeglichen werden.

B. Politik und Praxis im Interesse der behinderten Menschen gestalten

Es fehlt ein klares Bekenntnis zum System der beruflichen Rehabilitation. Sie ist aber zwingende Voraussetzung, um den steigenden Qualitätsansprüchen an die Reha-Maßnahmen gerecht zu werden und gut ausgebildete Rehabilitand/innen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Mittelkürzungen, Einsparungen bei den Reha-Trägern, ungenügende Informationen für Menschen mit Behinderungen sowie unübersichtliche Zuständigkeiten für Reha-Maßnahmen in Verbindung mit Hartz IV unterlaufen den Rechtsanspruch auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und müssen korrigiert werden.

Um die Situation der beruflichen Rehabilitation zu verbessern und Menschen mit Behinderungen eine echte Chance zur gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsleben zu geben, setzt sich ver.di für folgende Ziele und Anforderungen ein:

1. Einheitliche Richtlinien für die Beratung der Betroffenen, die Zugangsentscheidung zu Reha-Maßnahmen und die Finanzierung von Maßnahmen schaffen

Bei der beruflichen Rehabilitation handelt es sich um die Wahrnehmung eines Grundrechts, für das der Staat die gleiche Verantwortung hat wie bei der allgemeinen Schulbildung.

Das SGB IX enthält den Rechtsanspruch auf Teilhabe. Alle Leistungen, die die Rehabilitation erst möglich machen, sind jedoch in anderen Gesetzen geregelt (SGB III, SGB II u.a.). Durch die Regelung der Leistungen in verschiedenen Gesetzen entstehen für Betroffene und Berater oft Unsicherheit und Unklarheit. Dies fördert die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte. So hat die neue Zuständigkeitsregelung für berufliche Rehabilitation im SGB II zu massiven Einbrüchen bei der beruflichen Rehabilitation Erwachsener geführt. Hinzu kommt, dass aufgrund des § 7 SGB IX durch Änderungen anderer Gesetze (z. B. SGB II) die Leistungen zur beruflichen Rehabilitation nicht in erforderlichem Maße sichergestellt sind.

Die Vielfalt an zuständigen Institutionen für die berufliche Rehabilitation wie die Bundesagentur für Arbeit, die Rentenversicherungsträger, die Berufsgenossenschaften und auch Kommunen trägt wesentlich dazu bei, dass bei gleichen Sachverhalten/Voraussetzungen unterschiedliche Leistungen genehmigt werden. Die gemeinsamen Service-Stellen für die Beratung der behinderten Menschen bei diesen Gegebenheiten sind zwar ein sinnvoller, aber völlig unzureichender Schritt. Nur einheitliche Richtlinien zu Beratung, Zugang und Finanzierung von Maßnahmen können Gleichbehandlung und Gleichberechtigung sichern.

2. Lernbehinderungen anerkennen

- **Lernbehinderungen bei Jugendlichen als Behinderungen anerkennen – Diagnosen durch unabhängige Fachdienste stellen**

Im Gegensatz zur Körper- oder Sinnesbehinderung ist die Lernbehinderung eine „unsichtbare“ Behinderung. Die Grenze zur Lernbeeinträchtigung ist oft nur schwer festzustellen.

Es besteht die Gefahr, dass lernbehinderten jungen Menschen ihr gesetzlicher Anspruch auf höchstmögliche Förderung dadurch verweigert wird, indem man sie als „Lernbeeinträchtigte“ in so genannte Benachteiligtenprogramme „abschiebt“. In vielen Fällen wird vor Bewilligung einer Maßnahme von den Arbeitsagenturen die Diagnose durch die eigenen Fachdienste gestellt. Nur wenn unabhängige Fachdienste nach wissenschaftlich anerkannten Kriterien die Diagnose durchführen, ist sichergestellt, dass die Betroffenen die ihnen gesetzlich zustehende Förderung erhalten.

3. Behinderungsbedingte Nachteile durch umfassende Qualifikation in dafür geeigneten Einrichtungen weitgehend ausgleichen

- **Die Qualität der Maßnahmen sichern**

Eine Einschränkung auf die schnelle Arbeitsvermittlung als einzigem Qualitätsmerkmal wird den Bedürfnissen der behinderten Menschen auf nachhaltige Eingliederung nicht gerecht.

Rehabilitationseinrichtungen müssen hohe Qualitätsstandards erfüllen. Zur Qualitätssicherung ist es notwendig, für die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität ein System der Qualitätssicherung zu schaffen. Wichtige Qualitätsmerkmale sind das pädagogische Konzept, die Ausstattung, qualifizierte Mitarbeiter/innen, die Fördermöglichkeiten, die Qualifizierungserfolge und die Eingliederung.

- **Professionalität gewährleisten**

Das Vorhandensein von Fachdiensten in den Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation (medizinischer, psychologischer und sozialer Dienst) ist eine unverzichtbare Voraussetzung für den Erfolg der Rehabilitationsmaßnahmen.

Mit der Zunahme der Probleme der Teilnehmer/innen (Behinderung, psycho-soziale Destabilisierung, Sprach- und Bildungsdefizite) erhöhen sich die Anforderungen an das gesamte Personal, vor allem aber an das Ausbildungspersonal. Der Umgang mit diesen Teilnehmer/innen erfordert ein hohes Maß an Kompetenzen. Die Beschäftigung von einigen Fachleuten (Ärzte, Psychologen und Sozialpädagogen) reicht allein nicht aus. Das gesamte Personal muss auf die Anforderungen dieser Klientel eingestellt sein. Dies erfordert eine kontinuierliche Weiterbildung aller Beschäftigten, neben der berufsfachlichen eine pädagogische Qualifikation des Ausbildungspersonals und einen weitgehenden Verzicht auf die Beschäftigung von Honorarkräften.

- **Adäquate Arbeitsbedingungen schaffen - Personalbemessungszahlen festlegen**

Die Qualität der beruflichen Rehabilitation ist nur mit qualifiziertem Personal und angemessener Bezahlung zu sichern. Eine weitere Arbeitsverdichtung gefährdet die Qualität der Leistungserbringung. Um dies zu verhindern, sind Personalbemessungszahlen festzulegen.

- **Vorrang von Ausbildungen in anerkannten Ausbildungsberufen vor besonderen Ausbildungsregelungen für die Berufsausbildung behinderter Menschen nach § 66 Berufsbildungsgesetz (BBiG)**

Die Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf muss Vorrang haben vor der Ausbildung nach einer Behindertenregelung. Auf Antrag von Menschen mit Behinderung sind die zuständigen Stellen – i. d. R. die Industrie- und Handelskammern - jedoch gehalten, besondere Ausbildungsregelungen festzulegen. Diese Ausbildungsregelungen müssen den Empfehlungen des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung entsprechen, die Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktentwicklung berücksichtigen und aus den Inhalten anerkannter Ausbildungsberufe entwickelt werden.

Ob es gelingt, die Sonderregelungen zu vereinheitlichen und die Arbeitsmarktchancen zu verbessern, hängt wesentlich von den Empfehlungen des Hauptausschusses ab. Deren Umsetzung ist eine wichtige Aufgabe für die Berufsbildungsausschüsse bei den zuständigen Stellen.

4. Kooperation zwischen Rehabilitationseinrichtungen und Betrieben ausbauen

Die speziellen Grundsätze der Bundesagentur für Arbeit (BA) für die berufliche Rehabilitation sehen eine „Präferenz für die betriebliche Ausbildung“ vor, indem „Betriebe als Maßnahmeort verstärkt genutzt werden sollen“.

Da die Betriebe sich aus der Ausbildung behinderter Menschen immer stärker zurückgezogen haben, müssen sie durch eine Pflicht zur Ausbildung behinderter Menschen in die Verantwortung genommen werden. Diese Pflicht muss mit einer angemessenen Ausgleichsabgabe verbunden werden, die zur Unterstützung derjenigen Betriebe genutzt werden, die behinderte Menschen ausbilden. Wird die Ausbildung im Betrieb durchgeführt, so sind die gleichen Qualitätsmaßstäbe der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) anzulegen, die für die Rehabilitationsbetriebe gelten. Notwendig ist eine enge Kooperation zwischen Betrieben und Rehabilitationseinrichtungen in der Durchführung der Ausbildung.

Für viele Rehabilitandinnen und Rehabilitanden kommt wegen des Umfangs der notwendigen Förder- und Unterstützungsleistungen (pädagogisch, medizinisch, psychologisch, sozialpädagogisch) eine betriebliche Rehabilitationsmaßnahme nicht in Frage. Aber auch für diesen Personenkreis besteht ein Bedarf an betrieblichen Praktika, zu deren Bereitstellung die Betriebe verpflichtet werden müssen.

5. Qualitätsverlust verhindern, der durch die Ausschreibung von Reha-Maßnahmen Behinderten eine bedarfsgerechte Qualifizierung vorzuenthalten droht

▪ **Maßnahmen im Bereich der beruflichen Rehabilitation nicht ausschreiben**

In diesem Bereich besteht grundsätzlich ein sozialrechtlicher Anspruch jedes Leistungserbringers, der die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt auf Abschluss eines Leistungsvertrages i. S. § 21 SGB IX. Das Vergaberecht ist damit nicht anwendbar. Weiterhin würde eine Ausschreibung von Leistungen zur beruflichen Rehabilitation - nach den Erfahrungen in der Weiterbildung - die Rehabilitation im Kern treffen. Eine Ausschreibung ist deshalb nicht nur rechtlich, sondern auch politisch problematisch, weil sie den Anspruch auf Teilhabe der behinderten Menschen gefährdet.

Berlin, Juni 2006

V.i.S.d.P.:
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin
Bearbeitung: Renate Singvogel
Verantwortlich: Petra Gerstenkorn