

Das Recht behinderter Menschen auf Teilhabe am Arbeitsleben. Memorandum aus der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Berufsförderungswerke

2003 war das „Europäische Jahr der behinderten Menschen“. Es war erfolgreich – wie übrigens alle „Europäischen Jahre für ...“. 182 Projekte wurden mit insgesamt 3,35 Mio. € gefördert, wie der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Franz THÖNNES, am 18.2.04 auf der Auswertungsveranstaltung in Berlin zu berichten wusste (zit. in: BAR-Information Nr. 1/2004 v. 23.02.04, 7). In weit mehr als 1.000 Veranstaltungen sind die Rechte behinderter Menschen beschworen und die Erfolge auf dem Gebiet der Gesetzgebung mit dem Erlass des SGB IX und des Gleichstellungsgesetzes herausgestellt worden. Aber diese Erfolgsfeststellungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach wie vor nahezu 200.000 Menschen mit einer anerkannten Schwerbehinderung arbeitslos sind, die Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen mit 3,7 % von der gesetzlichen 5 %-Norm weit entfernt ist und sich immer weiter entfernt. Auch behinderten Absolventen von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen fällt es zunehmend schwerer, den Einstieg oder Wiedereinstieg in eine geregelte Beschäftigung zu finden.

Die finanzielle Situation der Rehabilitationsträger ist hinlänglich bekannt: Alle großen Trägergruppen, die Bundesagentur für Arbeit ebenso wie die Renten- und Unfallversicherungen, sind zu äußerster Haushaltsdisziplin aufgerufen. Ihre Mittelvergabe wird scharfen Auslesekriterien unterzogen. So steht die Situation behinderter Menschen hinsichtlich ihrer Teilhabe am Arbeitsleben nach Auffassung der Aktion Psychisch Kranker mittlerweile in krassem Widerspruch zu den gesetzlichen Möglichkeiten, die den Leistungsberechtigten eingeräumt worden sind (APK 2004): Nur noch ein Drittel aller psychisch behinderten Menschen geht einer geregelten Arbeit nach, die meisten in einer Werkstatt für behinderte Menschen, gerade jeder zehnte in einem Wirtschaftsbetrieb.

Es ist also zu befürchten, dass unter den Sparzwängen der Sozialversicherungsträger behinderten Menschen nicht mehr die ihnen nach den gesetzlichen Bestimmungen zustehenden Leistungen gewährt werden, weil finanzielle Erwägungen bei der Bewilligung von im Einzelfall notwendigen Entscheidungen den Ausschlag geben. Bedroht sind davon natürlich auch die Leistungserbringer wie die Berufsförderungs- und Berufsbildungswerke, die als Spezialeinrichtungen Leistungen anbieten, die in den Rechtsrahmen des SGB IX eingebettet sind und deren Qualitätsstandards auf Grund des radikalen Sparkurses der Rehabilitationsträger ausgehöhlt zu werden drohen.

In der Tat deutet vieles darauf hin, dass man sich ernsthaft Sorgen um die Chancen und Perspektiven behinderter Menschen in der Bundesrepublik Deutschland machen muss. Der größte Teil der betroffenen Menschen hat aber kaum Gelegenheit, seine Nöte und Ängste Po-

litikern und anderen gesellschaftlichen Entscheidungsträgern zu Gehör zu bringen. Deshalb fühlen sich die Arbeitsgemeinschaften der Leistungserbringer aufgerufen,

- die Ansprüche der Leistungsberechtigten an das gegliederte und entfaltete System beruflicher Rehabilitation stellvertretend in aller Deutlichkeit zu benennen und einzufordern,
- die Situation behinderter Menschen hinsichtlich der faktischen Umsetzung ihres Teilhabeanspruchs aus dem Blickwinkel der Betroffenen klar und deutlich zu umreißen und daran anknüpfend
- Forderungen und Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des Systems auf den Tisch zu legen.

1 Die Ansprüche behinderter Menschen auf Teilhabe am Arbeitsleben

Mit dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuches wurde nach Ansicht aller Fachleute und Vertreter von Betroffenen ein „Meilenstein“ an den Weg gestellt (MEHRHOFF/LASCHET 2003, WITWER 2003, HAINES 2004). Es wurde mit den Stimmen aller großen Parteien im Bundestag verabschiedet und trat zum 1.7.2001 in Kraft.

Das SGB IX hat einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Es ist getragen von einem grundlegend „neuen“ Verständnis der Rechte und Ansprüche behinderter Menschen: Sie sind nicht mehr Objekt, sondern Subjekt der Anspruchsgewährung; sie sind in Entscheidungen einzubeziehen: „Nichts über uns ohne uns“ lautete konsequenterweise das deutsche Motto für das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen.

Das zentrale Ziel des Gesetzes ist, behinderten Menschen möglichst auf Dauer Teilhabe im Arbeitsleben und am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen und zu sichern. Weitere (Sub-)Ziele richten sich darauf,

- die Selbstständigkeit und Selbstbestimmung behinderter Menschen zu erhöhen,
- den behinderten Menschen ein Wunsch- und Wahlrecht bei den ihnen zustehenden Leistungen zu gewähren,
- die besonderen Bedürfnisse der behinderten Menschen, vor allem der Frauen und Kinder sowie der psychisch behinderten und der hörbehinderten Menschen, zu berücksichtigen,
- die Arbeitsgemeinschaften und Spitzenverbände der behinderten Menschen an der politischen Entscheidungsfindung maßgeblich zu beteiligen.

2 Die Situation hinsichtlich der faktischen Umsetzung des Rechtes behinderter Menschen auf Teilhabe am Arbeitsleben

2.1 Die Einleitung von Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation

Es ist unstrittig, dass am Beginn einer Rehabilitationsmaßnahme die sorgfältige Abklärung stehen muss, welche Leistungsvoraussetzungen der Teilnehmer mitbringt, welche Neigungen

und Interessen er hat und welche Möglichkeiten daraus für seine berufliche Integration in den Arbeitsmarkt erwachsen. Diese Eignungsdiagnostik ist prinzipiell Aufgabe der Rehabilitationsträger, die sich allerdings in den vergangenen Jahren bei dieser Abklärung des Sachverstandes der Leistungserbringer in starkem Maße bedient haben (SEYD/HALLWACHS/ICKERT 1986; WOLF 1996). Diese wiederum haben ihr Know-how in Richtung auf das Spezialangebot „Reha Assessment“ geschärft (PECHTOLD et al. 2003).

Mittlerweile ist allerdings zu registrieren, dass eine sorgfältige Eignungsdiagnostik nicht mehr in der gewohnten Weise und Qualität vorgenommen wird, weil diese zusätzliche Kosten zur anschließenden Umschulungs- oder Trainingsmaßnahme verursacht. Allein in diesem Leistungssegment gingen die Anmeldungen für Maßnahmen der Berufsfindung und Arbeitsprobung im Jahre 2003 um 50 % zurück. Auch werden beantragte und eigentlich notwendige Vorbereitungslehrgänge nicht mehr bewilligt, weil dadurch ebenfalls Kosten gespart werden. Auch hier sind die Fallzahlen um 40 % zurückgegangen. Bedenklich ist das vor allem deshalb, weil nach aller Erfahrung eine unzureichende Eignungsabklärung und nicht ausreichende Vorbereitung Abbrüche vermehren und dadurch unnötige Kosten entstehen lassen.

2.2 Der Stellenwert der beruflichen Rehabilitation

Die Grundhaltung der Bundesagentur für Arbeit weicht von ihrer in den Jahren seit dem Aktionsprogramm Berufliche Rehabilitation (1970) eingenommenen Position erheblich ab. So ist die Eingliederung schwerbehinderter Menschen nicht – wie in all den Vorjahren – als geschäftspolitischer Schwerpunkt für 2004 formuliert worden. Im Organigramm der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit kommt Rehabilitation überhaupt nicht mehr vor, sondern ist eingebunden in Aufgabenbereiche wie „Produkte und Programme, operative Steuerung usw.“. Sprache ist verräterisch...

In einer Vorlage für den Verwaltungsrat der BA wird zwar herausgestrichen, dass mit Haushaltsmitteln in Höhe von 3,3 Mrd. € für das Jahr 2004 bei einer Steigerung um rund 300 Mio. € ein neuer Höchststand erreicht wurde, gleichzeitig wird aber festgestellt, dass die Teilnehmerzahl nunmehr auf dem erreichten Stand eingefroren und Rehabilitationseinrichtungen institutionelle Förderung nicht mehr gewährt wird. Auch hier wird wieder hervorgehoben, wie wichtig die Kriterien der Effizienz und Effektivität seien, und dass man es sich nicht erlauben könne, Mittel in Maßnahmen zu investieren, die sich nicht durch Rückzahlungen in Form von Sozialversicherungsbeiträgen amortisierten.

Zweifellos beeinflusst die Situation auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt den Stellenwert der beruflichen Rehabilitation bei den Rehabilitationsträgern. Ist der Arbeitsmarkt aufnahmefähig für Absolventen teurer außerbetrieblicher Bildungsmaßnahmen, schlägt sich der finanzielle Aufwand leichter in erfolgreichen Eingliederungen nieder und rechtfertigt aus wirtschaftlicher Perspektive die Bewilligung entsprechender Leistungen. Ist der Ausbildungsmarkt wie derzeit von einem Nachfrageüberhang geprägt, drängen mehr Interessenten in die außerbetriebliche Ausbildung. Das treibt die Kosten in die Höhe, das senkt die Erfolgsaus-

sichten der Teilnehmer und ruft Kritiker auf den Plan, die auf die Zweck-Mittel-Relation verweisen und nach preiswerteren Leistungsangeboten rufen.

2.3 Qualifizierung behinderter Menschen

Die Bundesagentur für Arbeit verweigert zunehmend eine umfassende Qualifizierung (z. B. eine 24 Monate währende Umschulung), weil sie der Auffassung ist, dass durch Kurzzeitmaßnahmen ebenfalls (und zwar sehr schnell) eine Eingliederung auf freie Arbeitsplätze erreicht werden kann. Dies wird mit dem furchtbaren, weil menschenunwürdigen Wort von der „passgenauen Qualifizierung“ zum Ausdruck gebracht. Im Nichtbehindertenbereich hat diese Praxis bereits zum Zusammenbruch unzähliger Einrichtungen und damit zur Verödung der Weiterbildungslandschaft geführt. Von den ehemals über 500.000 jährlichen Neueintritten in außerbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen sind gerade einmal 120.000 übrig geblieben. Auch im Bereich der beruflichen Rehabilitation greift zunehmend die Sichtweise, dass nur bewilligt werden darf, was sich in Heller und Pfennig rechnet.

Diese Entwicklung ist aus grundsätzlichen Erwägungen heraus höchst bedenklich:

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt verändert sich ständig. Sie kann nur mit geringer prognostischer Validität vorausgesagt werden (DOSTAL/PARMENTIER/SCHADE 1999). Parallel zur Entwicklung zu einer Dienstleistungs- und Beratungsgesellschaft werden Arbeitsplätze für gering Qualifizierte abgebaut und/oder ins Niedriglohn-Ausland verlagert, während mehr und mehr Arbeitsplätze für hochkarätige Fachkräfte eingerichtet und Beratungs- und Managementfunktionen ausgebaut werden (JANSEN 2000; DOSTAL 1999; 2000). Schon im Jahresgutachten 2004 der Wirtschaftsweisen wird darauf hingewiesen, dass ein Fachkräftemangel besteht. Diese Entwicklung wird auch bei der Strukturanalyse der Arbeitslosigkeit deutlich. So war die Arbeitslosenquote von Erwerbsspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in den letzten Jahren etwa doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote insgesamt, die Arbeitslosigkeit von Personen mit abgeschlossener Ausbildung im dualen System lag um das Dreifache darunter.

Betrachtet man diese Situation auf dem Arbeitsmarkt und die zu erwartende Entwicklung, ist eine Form der Qualifizierung anzustreben, mit der Fachkräftemangel am besten beseitigt wird (DOSTAL 2001). Die Qualifizierung muss so umfassend wie möglich erfolgen, wenn nicht nur eine irgendwie geartete Arbeitsplatz-Ausfüllbefähigung sondern eine echte Beschäftigungsfähigkeit und damit wirkliche Arbeitsmarktkompetenz erreicht werden soll (FISCHER/STEFFENS-DUCH 2000; GAZIER 2001; SEYD 2002). Dabei handelt es sich um eine internationale Einsicht in ein übernationales Phänomen, wie Belege aus anderen Industrieländern beweisen (v.d.HEUVEL 2001; KIERAN 2001; MACKAY et al. 2001; MEAGER 2001; PETERS/ZWINKELS 2001).

Qualifizierung für einen Arbeitsplatz hat den Nachteil, eng an betriebsspezifische Anforderungen gebunden zu sein und so berufliche Flexibilität und Mobilität auf einem größeren Arbeitsmarkt nicht sicherstellen zu können. Flexibilität und Mobilität werden aber mittlerweile

auch von Klein- und Mittelbetrieben gefordert (MODROW-THIEL 1997; STRAKA/KLEINANN 1997).

2.4 Qualität der Leistungsangebote

Es ist offensichtlich, dass angesichts der Mittelknappheit bei Entscheidungen über notwendige Leistungen zur beruflichen Rehabilitation die Qualität zusehends eine untergeordnete Rolle spielt. Wie hinlänglich bekannt ist, hat Qualität ihren Preis, so dass Menschen, die auf Grund der Art oder Schwere ihrer Behinderung besonderer Hilfen bedürfen, auch eine Qualifizierung in Berufsförderungs- und Berufsbildungswerken erhalten müssen. Allein diese Spezialeinrichtungen können die den behinderten Menschen geschuldete Qualität garantieren. So sind sie seinerzeit konzipiert worden, so wurden sie mit Mitteln der Rehabilitationsträger und des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, heute für Gesundheit und Soziale Sicherung, ausgestattet, und so ist auch das Qualifikationspotenzial und das Selbstverständnis ihrer Mitarbeiter ausgeprägt.

2.5 Ausschreibungen vor dem Hintergrund der Teilnahme gemeinnütziger Unternehmen

In letzter Zeit werden zunehmend Bildungsmaßnahmen und in gewissem Umfang auch Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation mit der Begründung ausgeschrieben, auch bei diesen Leistungen verlange dies das Vergaberecht. Das aber scheint nach neuester Rechtsauffassung nicht mit dem europäischen Leistungsrecht vereinbar zu sein.

So kommen sowohl FAHLBUSCH (2004) als auch BIERITZ-HADER (2004) in ihren Rechtsgutachten zu der Auffassung, eine Ausschreibung von Leistungen zur beruflichen Förderung behinderter Menschen sei nicht zulässig. Beispielsweise erklärt Fahlbusch in seinem Gutachten „Zur Anwendbarkeit des § 7 Nr. 6 VOL/A bei der Beschaffung sozialer Dienstleistungen“: Die „Beschaffung von Dienstleistungen im Bereich der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe ... kann wegen des vorrangig anzuwendenden Leistungserbringungsrechts regelmäßig nicht im Wege der Vergabe erfolgen“. Deutlicher kann man es nicht sagen.

2.6 Institutionelle Förderung

Die Bundesagentur für Arbeit lehnt seit 2003 die institutionelle Förderung von Berufsbildungswerken und Berufsförderungswerken ab. Sie begründet ihre Haltung damit, dass der Aufbau des Netzes an Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken abgeschlossen und daher die weitere Förderung weder nötig noch nach den gesetzlichen Bestimmungen zulässig sei. Diese Auffassung widerspricht sowohl § 19 SGB IX als auch § 248 SGB III, da dort ausdrücklich eine Förderung nicht nur für den Aufbau, sondern auch für die *Erweiterung* und die *Ausstattung* vorgesehen ist.

2.7 Kostensätze der Berufsförderungswerke

Die Geschäftspolitik und Strategie der Bundesagentur für Arbeit zielt bei der Anerkennung von Vergütungen für Leistungen der Berufsförderungswerke offenbar auf ein zentrales Preisdiktat. Mittelfristig möchte sie nur noch solche Kostensätze anerkennen, die sich an einem Mittelwert orientieren, der sich aus den Kosten aller Einrichtungen errechnet, jedoch Besonderheiten einzelner Einrichtungen nicht berücksichtigt und einheitliche Qualitätsstandards nicht zugrunde legt. Genau dies ist aber in § 21 SGB IX gefordert: Rehabilitationsträger und Leistungserbringer sollen sich über gemeinsame Qualitätsstandards verständigen. Obwohl nun seit einem Jahr eine „Gemeinsame Empfehlung der Rehabilitationsträger zur Qualitätssicherung“ vorliegt – in Kraft getreten ist sie zum 1.7.2003 –, ist das bislang nicht erfolgt.

Langfristig wird angestrebt, überhaupt keine Kostensatz-Verhandlungen mehr zu führen, sondern wie im Bereich der beruflichen Fort- und Weiterbildung einheitliche Durchschnittspreise vorzugeben oder Leistungen öffentlich auszuschreiben. Die Kostengrundsätze, nach denen jahrzehntelang verfahren worden war, sind seinerzeit zum Ende 1998 gekündigt worden, um den Einrichtungen mehr Spielräume bei der Optimierung ihres Leistungsangebotes zu gewähren und zugleich ihre Kostendisziplin herauszufordern. Die Einrichtungen sollten – Wirtschaftsunternehmen gleich – ihre Kosten nach Maßstäben der Leistungsqualität unter Beachtung der Maximen von Wirtschaftlichkeit und sparsamer Haushaltsführung ermitteln und in Verhandlungen mit den Rehabilitationsträgern festlegen. Der nunmehr eingeschlagene Kurs zentralverwaltungsorientierten Vorgehens bricht mit dem Bekenntnis zur prozessoptimalen Leistungserbringung in der Verantwortung derer, die in der Arbeit mit den Leistungsberechtigten jenen Sachverstand ausgeprägt haben, der einer zentralen Vorgabeinstitution nun einmal von der Sache her ermangeln muss. Er setzt die Einrichtungen in den Stand abhängiger Dienststellen zurück und nimmt ihnen und ihren Belegschaften den notwendigen Entfaltungs- und Gestaltungsspielraum im Interesse der behinderten Teilnehmer. Dies stellt letztlich einen eklatanten Bruch des Verfassungsgebotes aus Art. 3 GG dar, demzufolge niemand wegen einer Behinderung benachteiligt werden darf.

Man kommt nicht umhin festzustellen: Die im SGB IX proklamierten politischen Ziele beruflicher Rehabilitation werden durch das konkrete Handeln der Bundesagentur für Arbeit konterkariert, weniger vor Ort, in den Arbeitsagenturen, als vielmehr in der Zentrale und den Regionaldirektionen (so lange es sie noch gibt). Nicht die im Gesetz genannten Ziele, kompatibel mit dem Geist des SGB IX, werden den Entscheidungen über individuelle und institutionelle Förderung zu Grunde gelegt. Es sind ausschließlich finanzielle Erwägungen und so genannte Sachzwänge, die das Handeln – und leider meist auch das Denken – der Verantwortlichen bestimmen. Im Vordergrund steht nicht (mehr) der Mensch und seine individuellen Bedürfnisse, sondern der Preis. Entscheidend ist nicht die langfristige Integration, sondern der schnelle Eingliederungserfolg, so vorübergehend auch immer er sein mag.

3 Forderungen und Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des Systems beruflicher Rehabilitation

Anders als von der Bundesagentur für Arbeit zunehmend praktiziert ist also, wenn dies im Einzelfall möglich ist, eine umfassende Qualifizierung in Form einer Vollausbildung kurzfristigen Anpassungsmaßnahmen vorzuziehen. Nur diese gewährleistet Beschäftigungsfähigkeit und sichert damit am ehesten eine dauerhafte Eingliederung, auch mit der Perspektive weiterer beruflicher Entwicklung.

Die Betrachtung des Einzelfalles schließt selbstverständlich ein, dass auch Angebote ohne einen anerkannten Abschluss die richtigen Maßnahmen sein können. Dies kann vor allem bei älteren, aber auch bei jenen Menschen sinnvoll sein, die intellektuell einer Vollausbildung nicht gewachsen sind. Auch mag Menschen, die in ihrem Berufsfeld weiterhin tätig sein können, mit einem individuell angepassten Bildungsmodul am besten geholfen sein.

Wenn aber ein behinderter Mensch auf Grund der Auswirkungen seiner Behinderung in seinem bisherigen Beruf und seinem bisherigen Umfeld nicht mehr einsetzbar ist, muss ihm eine Qualifizierung für einen neuen Beruf gewährt werden. Schließlich hat er für diesen Fall in seine Arbeitslosen- und Rentenversicherung eingezahlt, verbunden mit dem Anspruch, im Fall des Falles eine bestmögliche Chance auf eine Rückkehr ins Arbeitsleben zu erhalten – und nicht eine im Interesse des Rehabilitationsträgers möglichst kostengünstige. Ohne eine neue umfassende Qualifizierung gilt der Betroffene auf dem Arbeitsmarkt als Ungelernter mit den geschilderten Eingliederungsproblemen. Zusätzlich müssen behinderte Menschen, um ihren durch die Behinderung vorhandenen Wettbewerbsnachteil ausgleichen zu können, durch eine möglichst gute Qualifizierung in besonderer Weise für den Arbeitgeber interessant sein.

Gefordert werden muss daher die Vereinbarung von Qualitätsstandards, mit denen behinderten Menschen der besondere Förderbedarf gewährleistet wird. Diese Standards der Struktur- und Prozessqualität müssen sich an einer optimalen Ergebnisqualität ausrichten und nicht an einem Niedrigpreis-Niveau. Nur so können die Forderungen aus den §§ 20 f. und 35 SGB IX eingelöst werden.

Inzwischen dürfte gutachterlich eindeutig geklärt sein, dass Rehabilitationsleistungen nicht dem Vergaberecht gemäß § 7 Nr. 6 VOL/A unterliegen. Eine öffentliche Ausschreibung von Leistungen zur beruflichen Rehabilitation ist also ungesetzlich. Denn Rehabilitationsleistungen sind Teil der Leistungen, die im Rahmen der Gesundheitsvorsorge erbracht werden, und die Leistungserbringer stehen zum Leistungsträger nach dem Inkrafttreten des SGB IX in einem öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis. Noch einmal in aller Deutlichkeit: Auf derartige Konstellationen ist das Vergaberecht nicht anwendbar.

Ausschreibungen sind auch aus der Sache heraus schädlich, würden sie doch regionale Strukturen zerstören und überregionale Leistungsanbieter zu Lasten ortsansässiger regionaler Konkurrenten bevorzugen. Letztendlich besteht dann die Gefahr, dass wenige überregionale Anbieter den Markt unter sich aufteilen. Dies liefe dem Prinzip wohnortnaher Versorgung strikt zuwider. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bereits in der Stromwirtschaft. Besonders be-

denklich ist aber, dass nach einem Urteil des Oberlandesgerichts Düsseldorf gemeinnützige Unternehmen sich an Ausschreibungen überhaupt nicht beteiligen dürfen, weil sie steuerbegünstigt sind. Diese Rechtslage zerstört, wenn man nicht grundsätzlich von Ausschreibungen absieht, die gesamte gemeinnützige Trägerstruktur.

Besonders bedenklich wäre allerdings, wenn auch Ausschreibungen für Leistungen, die bisher ausschließlich in Rehabilitationseinrichtungen durchgeführt werden, weil sie für besonders betroffene Menschen gedacht sind, nach den Grundsätzen des deutschen Vergaberechts bundesweit öffentlich ausgeschrieben werden würden. Eine derartige Verfahrensweise verstieße gegen § 35 des SGB IX. Diese Bestimmung stellt klar, dass Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben durch Berufsbildungswerke, Berufsförderungswerke und vergleichbare Einrichtungen ausgeführt werden, soweit Art oder Schwere der Behinderung oder die Sicherung des Erfolges der Rehabilitation die besonderen Hilfen dieser Einrichtungen erforderlich machen. Eine Ausschreibung würde also bedeuten, dass Berufsförderungswerke und gleichartige Einrichtungen sich um eine Leistung bewerben müssten, die bei ihnen selbst durchgeführt wird. Folgt man dem Oberlandesgericht Düsseldorf, dürften sich Berufsförderungswerke und Berufsbildungswerke auf eine solche Ausschreibung allerdings nicht einmal bewerben und wären von der Leistungsgewährung ausgeschlossen, obwohl sie im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden. Hier ist auch der Situation Rechnung zu tragen, dass Berufsförderungswerke und Berufsbildungswerke nach wie vor als feste und unverzichtbare Bestandteile des Rehabilitationssystems in Deutschland gewollt sind. § 19 SGB IX überträgt den Rehabilitationsträgern ausdrücklich die Verantwortung für eine ausreichende Zahl, Struktur und Qualität solcher Einrichtungen.

Unbestritten ist, dass das Netz der Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation abgeschlossen und der Bau neuer Einrichtungen wegen der schon bestehenden Versorgungsdichte nicht notwendig ist. Gleichwohl besteht bei vielen Einrichtungen sowohl Instandhaltungs- als auch Erneuerungsbedarf, und das in beachtlichem finanziellen Ausmaß. Selbstverständlich muss sich eine institutionelle Förderung immer auf genau beschriebene Ausnahmefälle beschränken, aber auf sie zu verzichten, würde die Substanz der Einrichtungen gefährden und ihre Leistungs- und damit Konkurrenzfähigkeit auf Dauer beeinträchtigen. Dies kann nicht im Sinne der betroffenen Menschen sein, die ein Recht auf eine angemessene Ausstattung und einen hochwertigen baulichen Zustand besitzen. Der Zusammenhang zwischen Struktur- und Prozessqualität hinsichtlich der Abhängigkeit der didaktischen Arbeit von den räumlichen und apparativen Entfaltungsmöglichkeiten ist hinlänglich bekannt.

Die Bundesagentur für Arbeit sollte ihre Strukturverantwortung wieder wahrnehmen und die ja ohnehin im Kontext des Gesamthaushaltes recht bescheidenen Mittel für die institutionelle Förderung wieder bereitstellen. Schließlich blockiert sie unseligerweise auch noch die von anderen Rehabilitationsträgern vorgesehenen und in Aussicht gestellten Finanzmittel bei den üblichen Ko-Finanzierungen und schädigt so auch die Interessen der anderen Rehabilitationsträger. Im Übrigen könnte die Bundesagentur für Arbeit sich auf die Vergabe jener Mittel beschränken, die aus bisher gewährten Darlehen zurückfließen. Dies würde zugleich ihren Haushalt entlasten.

Es lässt sich eine bedauerliche Tendenz beobachten, überall dort, wo finanzielle Mittel für soziale Leistungen eingesetzt werden, den eigentlichen Sinn des Mitteleinsatzes in der Diskussion zu vernachlässigen und die Zweckmäßigkeit der Mittelvergabe einzig aus dem Blickwinkel der Effizienz und Effektivität zu betrachten. So warnt beispielsweise der Milliardär und Philanthrop George SOROS eindringlich davor, kapitalistische Maßstäbe zur Bewertung sozialer Leistungen heranzuziehen und den Marktmechanismus für ein Allheilmittel zum Bewirken effizienter Leistungen zu halten, denn „Märkte sind darauf ausgerichtet, den ungehinderten Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen freiwilligen Marktteilnehmern zu erleichtern. Doch aus eigener Kraft sind sie nicht in der Lage, kollektive Bedürfnisse wie die Sicherung von Recht und Ordnung oder die Aufrechterhaltung des Marktmechanismus zu erfüllen, und auch soziale Gerechtigkeit können sie nicht gewährleisten. Solche öffentlichen Güter lassen sich nur durch politische Entscheidungen bereitstellen.“ (SOROS 2003, 17). Zwei Seiten weiter formuliert er noch pointierter – und durchaus in unserem Sinne: „Dem Eindringen von Marktwerten in Bereiche, in denen sie eigentlich nichts zu suchen haben, muss ein Riegel vorgeschoben werden.“ (ebenda, 19). So ist es.

Literatur:

APK (2004): Aktion Psychisch Kranke e.V. (Hrsg.): Individuelle Wege ins Arbeitsleben. Abschlussbericht zum Projekt „Bestandsaufnahme zur Rehabilitation psychisch Kranker“. Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Projektleitung: PÖRKSEN, N.; Redaktion: BRILL, K.-E., Bonn.

BAR-Information Nr. 1/2004 vom 23. Februar 2004: Teilhabe gestalten – Konsequenzen aus dem EJMB 2003, 7-10.

BIERITZ-HADER, R. (2004): Gutachten zur Zulässigkeit öffentlicher Ausschreibungen im Bereich der beruflichen Rehabilitation behinderter Jugendlicher. Emden.

DOSTAL, W. (1999): Zukünftige Anforderungen des Arbeitsmarktes. In: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.): Rehabilitation 1999 – Fachtagung zur beruflichen Rehabilitation der BfA. Berlin 1. und 2. Juni 1999, Berlin, 30-41.

DOSTAL, W. (2000): Demografie und Arbeitsmarkt 2010. Perspektiven einer dynamischen Erwerbsgesellschaft. Langfassung eines Vortrags auf der Auftakttagung Moderne Arbeit – Alternde Belegschaften – Betriebliche Personalpolitik in Bonn am 28. Juni 2000. Manuskript Nürnberg 18.07.2000.

DOSTAL, W. (2001): Dauerhafte Wiedereingliederung durch Qualifizierung. Hintergrundpapier zu einem Referat im BFW Hamburg am 9. Mai 2001, Manuskript Nürnberg 26.4.2001.

DOSTAL, W./PARMENTIER, K./SCHADE, H.-J. (1999): Möglichkeiten und Grenzen der quantitativen Berufsforschung im IAB – eine Bestandsaufnahme. In: MittAB 32 (1999) 1, 41-60.

FAHLBUSCH, J.I. (2004): Zur Anwendbarkeit des § 7 Nr. 6 VOL/A bei der Beschaffung sozialer Dienstleistungen. Gutachten 06/04 vom 10.2.2004 (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge).

FISCHER, H./STEFFENS-DUCH, K. (2000): Employability – Beschäftigungsfähigkeit sichern. In: SCHWUCHOW, K. (Hrsg.): Jahrbuch Personalentwicklung und Weiterbildung 2000, Neuwied/Kriftel.

GAZIER, B. (2001): Beschäftigungsfähigkeit: Ein komplexer Begriff. In: WEINERT, P./BAUKENS, M./BOLLÉROT, P./PINESCHI-GAPENNE, M./WALWEI, U. (Hrsg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis. Bern, 19-46.

HAINES, H. (2004): Ausblick. In: MEHRHOFF, F. (Hrsg.): Disability Management. Strategien zur Integration von behinderten Menschen in das Arbeitsleben. Ein Kursbuch für Unternehmer, Behinderte, Versicherer und Leistungserbringer. Stuttgart, 111-114.

HEUVEL, K. v.d. (2001): Die Arbeitslosigkeitsfallen in Belgien. In: WEINERT, P./BAUKENS, M./BOLLÉROT, P./PINESCHI-GAPENNE, M./WALWEI, U. (Hrsg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis. Bern, 206-217.

JANSEN, R. (2000): Auswirkungen des Strukturwandels auf die Arbeitsplätze – Ergebnisse aus der BiBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikation. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 29 (2000) 2, 5-10.

KIERAN, T. (2001): Back to Work. Allowance in Irland. In: WEINERT, P./BAUKENS, M./BOLLÉROT, P./PINESCHI-GAPENNE, M./WALWEI, U. (Hrsg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis. Bern, 218-230.

MCKAY, R./FOTYGA, A./SUMNÝ, J./BELKACEM, M.A. (2001): Die Situation in Ländern außerhalb der Europäischen Union. In: WEINERT, P./BAUKENS, M./BOLLÉROT, P./PINESCHI-GAPENNE, M./WALWEI, U. (Hrsg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis. Bern, 231-344.

MEAGER, N. (2001): New Deal im Vereinigten Königreich. In: WEINERT, P./BAUKENS, M./BOLLÉROT, P./PINESCHI-GAPENNE, M./WALWEI, U. (Hrsg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis. Bern, 167-188.

MEHRHOFF, F./LASCHET, U. (Hrsg.) (2003): SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Kommentar. Münster.

MODROW-THIEL, B. (1997): Personal- und Organisationsentwicklung als Voraussetzung für Lernfähigkeit von Organisationen und ihren Netzwerken. In: GÖRS, D./ILLER, C. (Hrsg.): Organisationsentwicklung und Qualifizierung in Klein- und Mittelbetrieben. Bremen, 154-192.

PECHTOLD, N./WALLRABENSTEIN, H./WEBER, A./WICHER, K. (2003): Assessment – Voraussetzung für erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsleben. Hamburg.

PETERS, M./ZWINKELS, W. (2001): Flexcurity in den Niederlanden. In: WEINERT, P./BAUKENS, M./BOLLÉROT, P./PINESCHI-GAPENNE, M./WALWEI, U. (Hrsg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis. Bern, 189-205.

SEYD, W. (2002): „Beschäftigungsfähigkeit“ als zentrale Kategorie beruflicher Prävention und Rehabilitation. Vortrag auf der Fachtagung „Beschäftigungsfähigkeit fördern“ des Instituts für Qualität und Prävention in der beruflichen Rehabilitation – IQPR – der Sporthochschule Köln am 18.06.2002 – veröffentlicht im Tagungsbericht auf der Website des IQPR.

SEYD, W. (2003): BAR verabschiedet Rahmenempfehlung zur Qualitätssicherung. In: Die Rehabilitation 3/2003.

SEYD, W. (2003): Didaktische Innovationen in der beruflichen Rehabilitation im Spannungsfeld individueller Rechtsansprüche und kollektiver Sparzwänge. Textfassung eines am 3.4.03 an der Rheinisch-Westfälischen Hochschule (RWTH) Aachen gehaltenen Vortrages. Eingereicht zur Veröffentlichung in „Berufliche Rehabilitation“.

SEYD, W. (2003): Neuorientierung der beruflichen Rehabilitation Erwachsener. In: GRAMLINGER, F./BÜCHTER, K./TRAMM, T./SEYD, W. (Hrsg.): Den Menschen verpflichtet – Dimensionen berufs- und wirtschaftspädagogischer Reflexion. Festschrift für Willi Brand zum 60. Geburtstag. Hamburg.

http://www.ibw.uni-hamburg.de/bwpat/profil1/seyd_profil1.html (rev. 03.06.2004)

SEYD, W./BRAND, W. unter Mitarbeit von ARETZ, H.; DIETRICH, U.; KELLER, A.; LÖNNE, F.; MEINASS-TAUSENDPFUND, S.; MÜTING, I.; WARNKE, M. und EGGERER, R. (2002): Ganzheitliche Rehabilitation in Berufsförderungswerken. Abschlussbericht über das Transferprojekt. Hamburg.

SEYD, W./BRAND, W./ARETZ, H./LÖNNE, F./MEINASS-TAUSENDPFUND, S./MENTZ, M./NAUST-LÜHR, A. (2000): Ganzheitlich rehabilitieren, Lernsituationen handlungsorientiert gestalten. Der Abschlussbericht über das Forschungs- und Entwicklungsprojekt „ganzheitliche berufliche Rehabilitation Erwachsener – handlungsorientierte Gestaltung von Lernsituationen in Berufsförderungswerken (gbRE)“, durchgeführt von der Universität Hamburg im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Berufsförderungswerke. Hamburg.

SEYD, W./HALLWACHS, H./ICKERT, F.-D. (1986): Untersuchung über die Wirksamkeit vorbereitender Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation, Forschungsbericht Nr. 134, Reihe Sozialforschung, hrsg. vom BMA, Bonn.

SOROS, G. (2003): Der Globalisierungsreport. Weltwirtschaft auf dem Prüfstand. Reinbek bei Hamburg.

STRAKA, G.A./KLEINMANN, M. (1997): Selbstlernbereitschaft und Arbeitsplatzbedingungen am Beispiel eines mittleren Unternehmens des Textileinzelhandels. In: GÖRS, D./ILLER, C. (Hrsg.): Organisationsentwicklung und Qualifizierung in Klein- und Mittelbetrieben. Bremen, 252-264.

WITTWER, U. (2001): Wohnortnahe Rehabilitation erwachsener Menschen mit Behinderungen. In: Berufliche Rehabilitation 15 (2001) 1, 60-69.

WITTWER, U. (2003): Die Einlösung der SGB IX-Forderungen durch die Berufsförderungswerke. In: GRAMLINGER, F./BÜCHTER, K./TRAMM, T./SEYD, W. (Hrsg.): Den Menschen verpflichtet – Dimensionen berufs- und wirtschaftspädagogischer Reflexion. Festschrift für Willi Brand zum 60. Geburtstag. Hamburg.

http://www.ibw.uni-hamburg.de/bwpat/profill/wittwer_profill.html (rev. 02.06.2004)

WOLF, B. (1996): Startklar für das Jahr 2000. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Berufsförderungswerke hat ihre Konzeption grundlegend überarbeitet. In: Informationen Beruf und Vermittlung (ibv) Nr. 19 vom 8.5.96, 1083-1092.