

– Fachbeitrag D14-2016 –

28.04.2016

## **Der Anerkennungsprozess bei Anträgen auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in der Bundesagentur für Arbeit<sup>1</sup>**

*Von Nancy Reims, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
– Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg*

### **I. Thesen der Autorin**

- 1. Der Zugang zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA) ist selektiv.**
- 2. Der Anerkennungsprozess ist hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen klar geregelt. In der Praxis ist allerdings eine Entscheidung für oder gegen eine Anerkennung als beruflicher Rehabilitand oder berufliche Rehabilitandin nicht immer klar zu fällen bzw. basiert auf Abwägungsprozessen auf Seiten der Träger und der Antragstellenden.**

### **II. Hintergrund**

Beim Zugang zu LTA muss zunächst ein beruflicher Rehabilitationsbedarf von den Betroffenen selbst oder von bestimmten Gatekeepern wie medizinischem Fachpersonal, der Arbeitsvermittlung, den Vorgesetzten etc. erkannt werden. Im Anschluss daran, ist eine Beantragung von LTA beim zuständigen Rehabilitationsträger nötig, um Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation zu erhalten.

Der folgende Beitrag beschränkt sich auf den Zugang zu beruflicher Rehabilitation in der finanziellen Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit (BA) und dabei ausschließlich auf die Anerkennung des Rehabilitationsstatus. Die BA ist normalerweise für alle Rehabilitationsfälle zuständig, die weniger als 15 Jahre Beiträge zur Sozialversicherung einbezahlt haben (Bundesagentur für Arbeit 2015). Des Weiteren beschränken sich die Ausführungen auf Personen der beruflichen Wiedereingliederung<sup>2</sup>. Das sind

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag D14-2016 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Reims: Der Anerkennungsprozess bei Anträgen auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in der Bundesagentur für Arbeit; Beitrag D14-2016 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 28.04.2016.

<sup>2</sup> Die Wiedereingliederung steht im Gegensatz zur Ersteingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt. Sie weisen keine oder nur sehr geringe Berufserfahrung auf. Sie werden zwar

Personen, die bereits eine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben bzw. über längere Berufserfahrung verfügen und aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen ihren bisherigen Beruf nicht mehr oder nicht mehr in derselben Form ausüben können. Auf Basis einer bestehenden Erwerbstätigkeit oder einer Arbeitslosigkeit streben die Antragstellenden deshalb eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt an.

Nach § 33 Abs. 1 und Abs. 4 S. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) IX i. V. m. § 19 SGB III stehen LTA allen Personen zu, „[...] deren Aussichten, am Arbeitsleben teilzunehmen oder weiter teilzuhaben, wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 des Neunten Buches nicht nur vorübergehend gemindert sind und die deshalb Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben benötigen [...]“.

Um beurteilen zu können, ob ein LTA-Bedarf vorliegt, werden medizinische oder psychologische Gutachten bei der antragstellenden Person angefordert und/oder durch die medizinischen oder psychologischen Dienste der BA erstellt. Diese Gutachten geben u. a. Auskunft über die Art und Schwere der gesundheitlichen Einschränkung sowie über die berufliche Beeinträchtigung, d. h. welche Tätigkeiten nicht mehr möglich sind. Unter Berücksichtigung dieser Gutachten trifft der Reha-Berater oder die Reha-Beraterin die Entscheidung über Anerkennung oder Ablehnung des Antrags auf LTA. Es ist allerdings nicht immer gewährleistet, dass die Gutachten einen eindeutigen Hinweis über Anerkennung oder Ablehnung geben (Schubert et al. 2007). Über die gesetzlich geregelten Voraussetzungen für LTA hinaus werden die Motivation der Antragstellenden, die Aussichten auf erfolgreiche Teilnahme an LTA und die Lage und Entwicklung am Arbeitsmarkt sowie die Bildungs- und Erwerbsbiografie von der Reha-Beratung berücksichtigt (Bundesagentur für Arbeit 2015; Ekert et al. 2012).

Es finden sich zudem Fälle, in denen ein Antrag auf LTA erneut von den Antragstellenden zurückgenommen wird. Gründe für eine mögliche Antragsrücknahme können z. B. alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, Vereinbarkeitsprobleme mit LTA oder Einkommens- bzw. Leistungseinbußen während LTA sein. Letzteres verweist darauf, dass der Besuch einer Maßnahme zu Fehlzeiten in der beruflichen Tätigkeit führen kann. In diesem Fall werden staatliche Leistungen bezogen, die sich nach den individuellen Ansprüchen der Arbeitslosenversicherung richten. Die Angst vor Jobverlust und vor Stigmatisierung als behinderte Person können dabei ebenso zu einer Rücknahme des Antrags auf LTA führen (Schubert et al. 2007).

### **III. Daten und Methodik**

Bisherige empirische Studien zum Anerkennungsprozess in der beruflichen Rehabilitation beschränken sich auf qualitative Befragungen des Reha-Fachpersonals. Quantitative Studien oder offizielle Statistiken zu Ablehnungen fehlen bisher. Mit dem Projekt

---

ebenfalls von der BA in der beruflichen Rehabilitation betreut. Auf den Zugang dieser Leistungsberechtigten richtet sich der vorliegende Beitrag allerdings nicht.

„Evaluation der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben“<sup>3</sup>, das durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert wird, wurde nun erstmals eine Datengrundlage auf Basis von Registerdaten der BA geschaffen, die eine quantitative Betrachtung des Anerkennungsprozesses der BA zulässt.

Die Individualdaten enthalten dabei Informationen zu allen Personen, die zwischen Juni 2006 und April 2015<sup>4</sup> einen Antrag auf LTA bei der BA gestellt haben. Neben soziodemografischen Informationen (Geschlecht, Alter, Wohnort, Bildung) finden sich insbesondere detaillierte Informationen zur Erwerbsbiografie der Antragstellenden basierend auf deren Sozialversicherungsmeldungen – auch bereits vor 2006. Dies beinhaltet Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsmeldungen, Maßnahmezeiten und Zeiten längerer Krankheit (mehr als sechs Wochen) sowie das Individualeinkommen und den aktuellen Erwerbsstatus der Antragstellenden. Des Weiteren liegen rehaprozessspezifische Daten zur LTA-Antragsentscheidung (Entscheidung ja/nein, Zeitpunkt der Entscheidung, wiederholte Beantragung) vor sowie zum von der Vermittlung erstellten Arbeitsmarktprofil über die Arbeitsmarktchancen und Förderbereiche der Antragstellenden. Der Grad der Behinderung (GdB) ist in groben Abstufungen in den Daten enthalten. Die Art der Behinderung ist lediglich in stark aggregierter Form durch neun verschiedene Kategorien erfasst und nur für anerkannte Rehabilitanden und Rehabilitandinnen vorhanden. Nähere Informationen – z. B. zu Art und Stärke der beruflichen Einschränkung(en) – aus den ärztlichen Gutachten sind aus Gründen des Datenschutzes nicht in den Daten enthalten.

#### IV. Ergebnisse

Jedes Jahr gehen etwa 28.000 Anträge für LTA im Rahmen der Wiedereingliederung ein, die in die Zuständigkeit der BA fallen. 20 % dieser Anträge führen auf Basis der vorliegenden Daten nicht zum Erhalt eines Rehabilitationsstatus. Diese 20 % verweisen auf Anträge, die entweder abgelehnt oder von den Antragstellenden zurückgezogen werden. Mithilfe der vorliegenden Daten kann nicht zwischen Ablehnung und Rücknahme unterschieden werden.

Einige Befunde zu Gründen für Ablehnungen und Rücknahmen der LTA-Anträge aus den BA-Dokumenten und qualitativen Studien zum Anerkennungsprozess von LTA können nun mithilfe quantitativer Daten hinsichtlich ihrer Repräsentativität untersucht werden. Dabei werden logistische Regressionsverfahren angewandt, die die Wahrscheinlichkeit der Anerkennung für LTA in Abhängigkeit soziodemografischer, regionalstruktureller und prozessspezifischer Merkmale einschätzen. Es kann so festgestellt werden, ob individuelle Gruppenunterschiede in der Anerkennungswahrscheinlichkeit bei den Antragstellenden zu finden sind und welche Merkmale welches Gewicht in der Entscheidung über LTA spielen.

---

<sup>3</sup> <http://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k140110311>.

<sup>4</sup> Die Daten werden kontinuierlich fortgeschrieben.

Dabei lassen sich zum einen Charakteristika identifizieren, bei denen keine Unterschiede in Bezug auf Anerkennung oder Ablehnung zu finden sind (berufliche Bildung), Merkmale denen ein vorhandenes aber vergleichsweise geringes Gewicht in der Schätzung der Anerkennungswahrscheinlichkeit zukommt (Männer, Personen mit mittlerer schulischer Bildung, mit deutscher Staatsangehörigkeit, mit einem Antrag vor bzw. nach 2010/2011 und mit geringer regionaler Arbeitslosenquote am Wohnort<sup>5</sup> werden etwas häufiger anerkannt), und zuletzt Merkmale, denen eine größere Rolle in der Entscheidung über Anerkennung oder Ablehnung zugeschrieben werden kann. Diese Merkmale sind zum einen altersspezifischer (1), behinderungsspezifischer (2) sowie erwerbsbiografischer Art (3).

- (1) Über die Hälfte der Antragstellenden finden sich in der Altersgruppe zwischen 25 und 34 Jahren wieder. Sind die Antragstellenden älter als 34 Jahre, weisen sie eine wesentlich geringere Chance auf Anerkennung auf. Dies ist insbesondere durch die Förderpopulation der BA zu erklären, die Wartezeiten von unter 15 Jahren aufweist. Es handelt sich bei älteren Antragstellenden um Personen, die nur geringe Erwerbserfahrung und/oder lange Inaktivitätszeiten (z. B. durch Kindererziehungszeiten) aufweisen. Die berufliche Tätigkeit könnte in diesen Fällen bereits längere Zeit zurückliegen, sodass jede Art von leidensgerechter beruflicher Tätigkeit für eine Integration ausreichend wäre, ohne dass dafür eine Teilnahme an LTA notwendig wäre (Ekert et al. 2012).
- (2) Die Daten weisen nur wenige behinderungs- und gesundheitsbezogene Informationen auf. Hinweise auf gesundheitliche Einschränkungen geben allerdings zum einen die Tatsache, dass ein Antrag auf LTA gestellt wurde, und zum anderen die Tatsache, dass ein Grad der Behinderung (GdB) vorliegt. Personen, die eine Schwerbehinderung oder Gleichstellung aufweisen, haben demnach höhere Chancen auf Anerkennung als Personen mit geringerem oder keinem GdB. Der GdB verweist auf einen stark einschränkenden Gesundheitsaspekt, der allerdings mithilfe der Daten nicht näher bestimmt werden kann. Der Antragsprozess der Personen kann des Weiteren ab Mitte 2006 kontinuierlicher verfolgt werden. Haben Personen in der Vergangenheit bereits einen Antrag auf LTA gestellt, steigt die Anerkennungswahrscheinlichkeit. Vorherige Entscheidungen über LTA werden also auch bei Neuansuchen von der Reha-Beratung berücksichtigt.
- (3) Hinsichtlich der erwerbsbiografischen Merkmale zeigt insbesondere der aktuelle Erwerbsstatus bei Antragstellung deutliche Assoziationen mit der Anerkennungswahrscheinlichkeit. Die höchste Chance auf Anerkennung haben dabei Personen, die Arbeitslosengeld I beziehen und damit weniger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind. Die geringsten Chancen auf Anerkennung finden sich bei Personen, die sich bei Antragstellung in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung befinden. Des Weiteren erweisen sich lange Perioden in Arbeitslosigkeit und längerer

---

<sup>5</sup> Dabei wird die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf Kreisebene verwendet.

Krankheit als negative Einflussfaktoren hinsichtlich der Anerkennungswahrscheinlichkeit.

## V. Schlussfolgerung

Abschließend lässt sich sagen, dass der Zugang zu LTA im Hinblick auf bestimmte Merkmale überaus selektiv ist. So lassen sich alters-, behinderungs- oder gesundheits-spezifische und erwerbsspezifische Merkmale identifizieren, denen eine große Rolle bei der Anerkennungswahrscheinlichkeit zugeschrieben werden kann.

Die Daten lassen allerdings keine (subjektiven) Einschätzungen zu gesundheitlichen oder beruflichen Einschränkungen zu, sodass der Zugang zu LTA im Anerkennungsverfahren sicher noch nicht erschöpfend untersucht wurde. Dennoch lassen sich anhand der Analysen erste Aussagen darüber treffen, welche Merkmale die Zusammensetzung der Reha-Population besonders beeinflussen und welche Personengruppen eine geringere Zugangswahrscheinlichkeit aufweisen (Schröder et al. 2009). Das Wissen um diese Selektion ist ein erster Schritt, um eine Forschungslücke im Bereich beruflicher Rehabilitation zu schließen und kann wiederum in zukünftigen Analysen zur Erfolgsmessung von LTA verwendet werden.

## Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2015): Merkblatt 12 – Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Ekert, Stefan; Frank, Wilma; Gericke, Thomas; Matthes, Stephanie; Sommer, Jörn (2012): Implementationsstudie 1 zur Evaluation von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Zusammenfassender Bericht (Teil B). Pp. 183 in: Evaluation von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, edited by Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.

Schröder, Helmut; Knerr, Petra; Wagner, Mika (2009): Vorstudie zur Evaluation von Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben, Bonn: infas.

Schubert, Michael; Behrens, Johann; Hauger, Marlies; Hippmann, Cornelia; Hobler, Dietmar; Höhne, Anke; Schneider, Edina; Zimmermann, Markus (2007): Struktur- und Prozessänderungen in der beruflichen Rehabilitation nach der Einführung des SGB II: eine qualitative Implementationsstudie. in: Dornette, Johanna und Rauch, Angela: Berufliche Rehabilitation im Kontext des SGB II, Nürnberg, S. 7–83.

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---