



# HESSISCHER LANDTAG

10. 11. 2010

**Große Anfrage  
der Abg. Cárdenas, Schaus, Schott, van Ooyen,  
Dr. Wilken und Wissler (DIE LINKE) und Fraktion  
betreffend die Forderung nach einem Reformgesetz der  
Eingliederungshilfe**

Wir fragen die Landesregierung:

1. Wie wurden die hessischen Empfänger und Erbringer von Leistungen der Behindertenhilfe in den Prozess einbezogen, der dazu geführt hat, dass das Land Hessen dem Beschluss der 86. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zugestimmt hat, der von der Bundesregierung ein Reformgesetz der Eingliederungshilfe verlangt, das sich an den Eckpunkten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen" orientiert?

Im Beschluss der ASMK wird festgestellt, es sei inhaltlich eine "weitgehende Übereinstimmung mit den Verbänden" erzielt worden [ASMK 1.1]. Dem widerspricht, dass bei hessischen Akteuren der Behindertenhilfe zum Teil gravierende Bedenken bestehen; auch Verbände auf Bundesebene sehen erhebliche Korrekturbedarfe.

2. Wird bei der Begründung der Kostendämpfungspolitik im Bereich der Eingliederungshilfe berücksichtigt,
  - dass die Entwicklung der Nachfrage im Bereich der Eingliederungshilfe eine objektive gesellschaftliche Tendenz darstellt, die vor allem aus der verzerrten Altersstruktur der Behinderten resultiert, die ihrerseits ein später Ausdruck der faschistischen "Euthanasie"-Politik ist,
  - dass Einrichtungen der Behindertenhilfe nicht nur Zahlungen aus öffentlichen Kassen erhalten, sondern auch Zahlungen an öffentliche Kassen leisten (Nettoprinzip),
  - dass trotz Kostensteigerung bei der Eingliederungshilfe die Quote der sozialen Transferleistungen stabil bleibt,
  - dass die gesellschaftlichen Kosten der Behinderung vor allem durch die etwa 2,5 Millionen Schwerbehinderten verursacht werden, die als Arbeitnehmer vor Erreichen des Rentenalters aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind, und deren Zahl perspektivisch durch Maßnahmen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes in der Arbeitswelt verringert werden könnte?

Im Beschluss der ASMK wird ein Veränderungsbedarf in der Behindertenpolitik festgestellt [ASMK, 5.]; eine Konsolidierung der Ausgaben sei erforderlich [ASMK, IV]; Einsparpotenziale sollen sich durch effizientere Leistungserbringung und zielgenauere Zugangssteuerung ergeben sowie durch den Wettbewerb der Anbieter [ASMK, III]; Hintergrund dieser Politik ist die Finanzkrise der Kommunen.

3. Welche Leistungen der Behindertenhilfe sollen zur Disposition gestellt werden, wenn die Finanzierung künftig an Einzelleistungen statt an Gesamtleistungen gebunden wäre?

Gegenstand der Leistungsvereinbarungen sollen nur noch Fachleistungen sein [ASMK, II]; über dieses Finanzierungsprinzip wäre eine Kostendämpfung nur zu erreichen, wenn man die Hilfen im Ergebnis ausdünnert. Die einzelnen Leistungsbestandteile etwa einer Werkstatt für Behinderte haben jedoch einen konzeptionellen Rang; sie stellen in ihrem Zusammenwirken eine abgestimmte Gesamtleistung dar, die in einem einheitlichen Prozess erbracht wird; die Fremdvergabe oder das Nicht-Gewähren einzelner Leistungsbestandteile würde die Qualität der Rehabilitation beeinträchtigen. Die BAG Selbsthilfe sieht eine "Reduktion der Eingliederungshilfe auf Fachmaßnahmen ... nicht als zielführend" an [BAG SH, III, 1].

4. Wie soll die Wirksamkeit der Hilfen gesichert werden, wenn künftig Einzelleistungen in beliebiger Auswahl von wechselnden Anbietern erbracht werden?

Die Eingliederungshilfe soll von einer "einrichtungszentrierten" zu einer "personenzentrierten" Hilfe neu ausgerichtet werden [ASMK, II]. Dieses Prinzip ist vor allem bei solchen Hilfen unangemessen, die einen kollektiven Charakter haben, und deren Wirksamkeit aus Anforderungen resultiert, die von der Person nicht gewählt werden, sondern von außen an sie herangetragen werden, wie das etwa bei der beruflichen Teilhabe in Werkstätten der Fall ist. Mit Blick auf die Konformität und die kontinuierliche Verbesserung der Hilfen ist grundsätzlich festzustellen, dass Dienstleister nur dann qualitätsfähig sind, wenn sie im Rahmen einer Organisationsstruktur handeln.

5. Wie sollen die Unabhängigkeit und die Fachlichkeit der Entscheidungen im Einzelfall gewahrt werden, wenn der Sozialleistungsträger die Hilfen nicht nur gewährt, sondern auch steuert?

Die Verantwortung für die Gesamtsteuerung soll zentral beim Sozialhilfeträger liegen [ASMK, II]. Dies widerspricht der Eigenart von Prozessen individueller Hilfe; sie entwickeln sich schrittweise und ihre Steuerung verlangt ein enges Verhältnis in einer gemeinsamen Entwicklung. Angemessen ist hier eine dezentrale Steuerung durch fachkompetentes Personal. So organisieren etwa die Werkstätten die Förderprozesse auf der Grundlage ihrer Kenntnis der Personen und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten.

6. Wie sollen die Interessen der Leistungsberechtigten gewahrt werden, wenn der einzelne Leistungsberechtigte dem Sozialleistungsträger als Vertragspartner direkt gegenübersteht?

Der Zugang zum Teilhabesystem für behinderte Personen soll durch ein Teilhabemanagement gestaltet werden; zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigtem sollen Zielvereinbarungen geschlossen werden [ASMK, II]. Aufgrund der erklärten Absicht zur Kostendämpfung ist zu erwarten, dass diese Regelungen genutzt werden, um den Zugang zum System der Behindertenhilfe restriktiv zu gestalten. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege plädiert für "eine konsequente Aufgabentrennung der Beratungsleistungen und Bedarfsfeststellungsaufgaben ... von den leistungsregulierenden Aufgaben" [BAG FW, 3.]. Entsprechend hatte sich auch die BAG Selbsthilfe geäußert [BAG SH, II, 2 c].

7. Wie sollen die Individualität und Passgenauigkeit der Maßnahmen gewahrt werden, wenn sich die Hilfe an abstrakten Falltypen orientiert, die aufgrund von persönlichen Daten der Gesamtheit der Hilfeempfänger in Deutschland gebildet werden?

Zur wirksamen Einzelfallsteuerung soll ein Bedarfsfeststellungsverfahren eingeführt werden, das bundeseinheitlichen Kriterien entspricht [ASMK, II] und sich an der ICF orientiert [ASMK, IV]. Die "Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit" (ICF) stellt einen Versuch dar, die Terminologie für

das "bio-psycho-soziale" Modell des Menschen zur Verfügung zu stellen; die psychosozialen Aspekte werden dabei nur ungenügend abgebildet. Als Grundlage für die Hilfeplanung im Bereich der beruflichen Teilhabe von Behinderten ist die ICF schon deshalb ungeeignet,

- weil sie als Klassifikation nicht in der Lage ist, Prozesse zu erfassen;
- weil sie auf der Ebene der Funktionsbeeinträchtigungen verbleibt und damit die Ebene der eigentlichen Behinderung verfehlt.

Mit dem "Integrierten Teilhabeplan" (ITP) wird in Hessen bereits ein Vorläufer eines ICF-basierten Verfahrens erprobt. Die Herangehensweise des ITP impliziert, dass der Hilfebedarf auf der Grundlage von Einzeldefiziten festgestellt werden kann, dass die Ressourcenbindung der Hilfe von diesen Defiziten linear ableitbar ist und dass die Einzelhilfen auf dieser Grundlage schlüssig bepreist werden können; diese Ableitung stellt in fachlicher Hinsicht eine Fiktion dar.

8. Welche Aussichten bestehen für die Option, das vorhandene Systemangebot der hessischen Werkstatt-Träger zu einem öffentlichen Sektor auszubauen, der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle behinderten Personen bietet, die am allgemeinen Arbeitsmarkt ohne Chance bleiben?

Die Träger der Sozialhilfe sollen darauf hinwirken, dass bedarfsgerechte Angebote zur Verfügung stehen [ASMK, II]; Nachteilsausgleiche an Arbeitgeber sollen dazu beitragen, dass behinderte Personen regulär beschäftigt werden können, die bislang als werkstattbedürftig gelten [ASMK, II]; es sollen Beschäftigungsalternativen zur Werkstatt geschaffen werden [ASMK, 2.] Im Bereich der tagesstrukturierenden Angebote und der Hilfen zur beruflichen Teilhabe unterhalten 46 Werkstatt-Träger in Hessen ein flächendeckendes Netz von Einrichtungen und Diensten. Dieses System wurde in den letzten Jahren weiterentwickelt und komplettiert; Lücken bestehen noch mit Blick auf jene behinderten Personen,

- die nicht erwerbsfähig und in der regulären Werkstatt unterfordert sind;
- die als Arbeitnehmer aufgrund ihrer Behinderung ihr Erwerbsleben vorzeitig beenden mussten und an Zuverdienstmöglichkeiten interessiert sind.

Die BAG Selbsthilfe hatte sich dafür ausgesprochen, diesen Personenkreisen "nicht allein durch ... Zugangsverweigerung zu begegnen", sondern ihnen "geeignete Alternativen" zu bieten" [BAG SH, III, 3].

9. Wie kann sichergestellt werden, dass das Qualitätsmanagement der Leistungserbringer nicht auf ein Instrument der Erfolgskontrolle reduziert wird?

Die Qualität soll durch eine Wirkungskontrolle sichergestellt werden, die sich auf vereinbarte Ziele bezieht [ASMK, II]. Die BAG Selbsthilfe wendet sich gegen den Begriff der "Wirkungskontrolle", weil er die "Messung von Erfolgen" suggeriere, "wohingegen Leistungen der Eingliederungshilfe ... zu gewähren sind, solange die Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann" [BAG SH, III, 1]. Prinzipiell hat sich die Behindertenhilfe weniger an Zielen als an Zwecken zu orientieren. Zu Fortschritten in der sozialen Stellung und der persönlichen Handlungsfähigkeit von Behinderten tragen die Hilfen zwar entscheidend bei, aber sie produzieren sie nicht. Die Fixierung auf Ergebnisse und Erfolge ist bei der Bewertung der Hilfen unangemessen. Die Einrichtungen der Behindertenhilfe verstehen ihr Qualitätsmanagement als Instrument der Qualitätsentwicklung; Schwerpunkt der Qualitätskontrolle muss die Prozessqualität sein.

Persönliche Hilfen sind Vertrauensgüter. Das Qualitätsmanagement fällt grundsätzlich in die Kompetenz des Anbieters; so stellt auch die neue ISO 9004:2009 das Prinzip der Selbstkontrolle in den Mittelpunkt. Der Deutsche Verein empfiehlt ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern, das Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität berücksichtigt, Interessenskonflikten Raum gibt und einen Qualitätsdialog ermöglicht, der für die Verbesserung relevant ist [DV].

10. Wie kann gewährleistet bleiben, dass auch jene behinderten Bürgerinnen und Bürger am Berufsleben teilhaben, die nicht erwerbsfähig sind?

Die Veränderungen der Eingliederungshilfe sollen durch eine inklusive Sozialraumgestaltung unterstützt werden [ASMK, 3.]. Diese Forderung bezieht sich auf ein Prinzip der UNO-Konvention, nach der behinderte Personen nicht nur teilhaben sollen, sondern dabei auch in die Gesellschaft einbezogen sein sollen [UNO, 3. c]. Im sozialpolitischen Kontext wird das dahin gehend interpretiert, dass besondere Strukturen mit ihren besonderen Kosten in jenem Maß wegfallen könnten, wie die regulären Strukturen der Gesellschaft behindertenfreundlicher werden. Für die Klientel der Werkstätten, der Tagesförderstätten und der Tagesstätten ist das nicht zu erwarten. Diese Personen bleiben auf besondere Strukturen angewiesen, wenn sie ihre soziale Teilhabe realisieren wollen; die Einrichtungen der Behindertenhilfe durchbrechen die lebensweltlich-private Isolation und bieten den Personen einen öffentlichen Zusammenhang, der für ihre Lebensqualität relevant ist. Sie organisieren auch die Einbeziehung in die Gesellschaft in vielfältiger Weise und nutzen dazu vor allem ihre Kunden-Lieferanten-Beziehungen. Nach Auffassung der BAG Selbsthilfe sind "Arbeit und Beschäftigung im Rahmen eines zweiten Erfahrungsraums ... wesentliche Bestandteile der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft" [BAG SH, III, 3]. In der UNO-Konvention wird die berufliche Teilhabe von nicht erwerbsfähigen Behinderten weder erwähnt noch gefordert [UNO, 27.].

11. Wie sollen die beruflichen Teilhabeinteressen der Empfänger von Eingliederungshilfe gewahrt werden, wenn die Politik auf die Eingliederung am allgemeinen Arbeitsmarkt fokussiert?

Für die Teilhabe von Behinderten am Arbeitsleben ist die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt vorrangiges Ziel [ASMK, II]. Übergänge von der Werkstatt in reguläre Arbeitsverhältnisse sollen verbessert werden [ASMK, IV, 4]. Schon heute ermöglichen Praktika und Formen der Außenarbeit vielen Werkstattmitarbeitern neue Erfahrungen, die auch zu Vermittlungen führen. Für eine reguläre Beschäftigung als Arbeitnehmer kommen jedoch nur wenige Grenzfälle der Werkstattmitarbeiter infrage; ausschlaggebend dafür sind die Einschränkungen in der Einsatz- und Leistungsfähigkeit dieser Personen. In jedem Fall ist auch zu fragen, inwiefern eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung mit der Interessenlage der Person vereinbar wäre und ob Nachhaltigkeit zu erwarten ist. Im Übrigen geht die Eingliederungspolitik an den gesellschaftlichen Gegebenheiten vorbei, denn die meisten Unternehmen rekrutieren ihre Behinderten aus der eigenen Belegschaft und beenden deren Arbeitsverhältnisse dann vorzeitig; vor dem Hintergrund der Ausgliederung der behinderten Beschäftigten als vorherrschender Tendenz ist das Interesse an Eingliederungen gering.

12. Was spricht gegen die bisherige Praxis, behinderte Schulabgänger in das Eingangsverfahren der Werkstätten aufzunehmen, wenn bei ihnen ein besonderer Förderbedarf besteht?

Im Eingangsverfahren der Werkstätten soll festgestellt werden, ob die Werkstatt die geeignete Einrichtung für die Teilhabe der jeweiligen Person ist und welche Leistungen zur Teilhabe in Betracht kommen

[SGB IX, § 40]. Nach dem Beschluss der ASMK soll für alle Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ein separates Clearingverfahren installiert werden; dabei sei das Verhältnis zum Eingangsverfahren der Werkstätten neu zu bestimmen [ASKM, II]. Es ist Ziel des separaten Clearing-Verfahrens, Werkstatt-Aufnahmen zu vermeiden; im Anschluss an ihre Schulzeit sollen behinderte Personen nicht mit den Werkstätten in Berührung kommen, sondern zunächst außerhalb der Werkstätten getestet werden. Grundsätzlich ist zu bezweifeln, dass ein separates Clearingverfahren zu gültigeren Ergebnissen führt, als dies beim Eingangsverfahren der Werkstätten der Fall ist, da die Praktika-Betriebe weder über die Breite der Einsatzmöglichkeiten noch über die spezielle andragogische Kompetenz verfügen, die in den Werkstätten gegeben ist. Mit der "Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit" (DIA AM) ist bereits ein separates Clearing-Verfahren eingeführt worden. In Hessen hat sich gezeigt, dass nur ein sehr geringer Prozentsatz der Teilnehmer für eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung infrage kommt; für die meisten Teilnehmer wurde durch das separate Verfahren die Werkstattaufnahme hinausgezögert.

13. Was spricht gegen die bisherige Praxis, die berufliche Bildung der behinderten Werkstattmitarbeiter als integralen Bestandteil der Werkstätten zu organisieren?

Der Berufsbildungsbereich der Werkstätten soll als Leistungsmodul auch von Anbietern durchgeführt werden können, die keine Werkstatt betreiben [ASKM, II]. Mit dem Herausbrechen des Berufsbildungsbereichs aus dem integrierten Angebot der Werkstatt soll der angebliche Automatismus eines Übergangs vom Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich gekappt werden. Es besteht die Vorstellung, dass die Berufsbildung durch separate Maßnahmen effektiver durchzuführen ist und dass im Ergebnis die Rate der Vermittlungen in reguläre Beschäftigung steigt. Eine angemessene Gestaltung des Berufsbildungsbereichs ist jedoch nur in der Verzahnung mit der realen Arbeit möglich, wie sie von den Werkstätten realisiert wird. Die BAG der Werkstätten betont, dass der Berufsbildungsbereich von einem "ganzheitlichen Bildungsansatz" ausgeht [BAG W]. Die BAG Selbsthilfe hat sich dafür ausgesprochen, dass der Berufsbildungsbereich "rechtlich nicht aus der WfbM herausgelöst" wird [BAG SH, III, 3].

14. Wie soll die soziale Teilhabe jener behinderten Bürgerinnen und Bürger gewährleistet werden, die altersbedingt aus der Werkstatt für Behinderte ausscheiden?

Es soll klargestellt werden, dass der Anspruch auf Beschäftigung in der Werkstatt spätestens mit dem Bezug der Regelaltersrente endet [ASKM, II]. Für den Personenkreis der ehemaligen Werkstatt-Mitarbeiter fehlen tagesstrukturierende Angebote; geistig und psychisch Behinderte können den biografischen Bruch des Eintritts in das Rentenalter noch schwerer bewältigen als Nicht-Behinderte. Die BAG Selbsthilfe sieht es als "verbindlich" an, "Leistungen der Tagesstrukturierung" auch behinderten Personen zu gewähren, die aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind [BAG SH, III, 3].

ASKM; 86. Arbeits- und Sozialministerkonferenz; Beschluss zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen; 11.2009

BAG FW; Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. zum Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz; 03.2010

BAG SH; Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V. zum Vorschlagspapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe; 06.2009

BAG W; Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen e.V.; Stellungnahme der BAG:WfbM zur Weiterentwick-

lung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen; Frankfurt am Main, 01.2009  
DV; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge; Eckpunkte des Deutschen Vereins für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen; Berlin, 03.2010  
SGB IX; Sozialgesetzbuch IX vom 19. Juni 2001; BGBl I, 1046; Stand: 30.12.2008  
UNO; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; New York 2006

Wiesbaden, 10. November 2010

Der Fraktionsvorsitzende:  
**van Ooyen**

**Cárdenas**  
**Schaus**  
**Schott**  
**Dr. Wilken**  
**Wissler**