

## Vorlage Nr. 15/1488

öffentlich

**Datum:** 09.02.2023  
**Dienststelle:** Stabsstelle 70.10  
**Bearbeitung:** Frau Krause, Frau Pflugrad

<b>Sozialausschuss</b>	<b>28.02.2023</b>	<b>Kenntnis</b>
<b>Finanz- und Wirtschaftsausschuss</b>	<b>24.03.2023</b>	<b>Kenntnis</b>

### Tagesordnungspunkt:

**Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes (BTHG-Evaluationen)**

### Kenntnisnahme:

Der „Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes“ wird gemäß Vorlage Nr. 15/1488 zur Kenntnis genommen.

### UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK. nein

### Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2025. nein

### Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:	
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

In Vertretung

L e w a n d r o w s k i

## **Zusammenfassung:**

Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz, BTHG) Ende 2016 wurden im Artikel 25 BTHG mehrere Untersuchungen und Projekte zur Begleitforschung und Evaluation auf den Weg gebracht. Gleichzeitig wurde das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) verpflichtet, dem Bundestag und dem Bundesrat in den Jahren 2018, 2019 und 2022 jeweils zum Stand und zu den Ergebnissen dieser Maßnahmen zu berichten. Mit Bundestagsdrucksache 20/5150 legt die Bundesregierung nun die entsprechende Unterrichtung für das Jahr 2022 vor.

Der knapp 1.400 Seiten umfassende Abschlussbericht informiert über die folgenden vier Projekte:

- Begleitung der Umsetzung der Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (Umsetzungsbegleitung BTHG) nach Art. 25 Abs. 2 BTHG,
- Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe (Wirkungsprognose) nach Art. 25 Abs. 2 BTHG,
- Modellhafte Erprobung der zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Verfahren und Leistungen der Eingliederungshilfe (modellhafte Erprobung) nach Art. 25 Abs. 3 BTHG,
- Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe (Finanzuntersuchung) nach Art. 25 Abs. 4 BTHG.

Mit dieser Vorlage gibt die Verwaltung einen Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlussberichte. Unter anderem aufgrund der COVID-19-Pandemie ergaben sich Verzögerungen in den Projekten, aber auch bei der Umsetzung des BTHG. Drei Jahre nach Inkrafttreten der Regelungen zur Reform der Eingliederungshilfe sind noch nicht alle Neuerungen umgesetzt. Daher wurden die Untersuchungen zur Wirkungsprognose, zur Finanzentwicklung und das Projekt „Umsetzungsbegleitung BTHG“ in Teilen bis Ende 2024 verlängert.

## **Begründung der Vorlage Nr. 15/1488:**

### **Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen zur Evaluation des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)**

Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz, BTHG) Ende 2016 wurden im Artikel 25 BTHG mehrere Untersuchungen und Projekte zur Begleitforschung und Evaluation auf den Weg gebracht. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat den „Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes“ veröffentlicht und kommt damit der Verpflichtung entsprechend Art. 25 Abs. 7 BTHG nach, Bundestag und Bundesrat im Jahr 2022 über die Evaluation des BTHG zu informieren. Der vollständige, knapp 1.400 Seiten umfassende Bericht ist im Dokumentenserver des Deutschen Bundestages verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/051/2005150.pdf>.

Nach Maßgabe des Art. 25 Abs. 2 bis 4 BTHG hat das BMAS vier Untersuchungen initiiert. Die (Zwischen-) Ergebnisse der Untersuchungen werden in dieser Vorlage zusammenfassend dargestellt. Die BT-Drucksache selbst enthält ebenfalls eine Zusammenfassung der Evaluationen auf den Seiten 1-18 des Berichts.

Der Bericht der Bundesregierung informiert über die folgenden vier Projekte:

- Begleitung der Umsetzung der Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (Umsetzungsbegleitung BTHG) nach Art. 25 Abs. 2 BTHG,
- Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe (Wirkungsprognose) nach Art. 25 Abs. 2 BTHG,
- Modellhafte Erprobung der zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Verfahren und Leistungen der Eingliederungshilfe (modellhafte Erprobung) nach Art. 25 Abs. 3 BTHG,
- Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe (Finanzuntersuchung) nach Art. 25 Abs. 4 BTHG.

Ab 2017 hatte das BMAS verschiedene Auftrag- bzw. Zuwendungsnehmer mit der Umsetzung der Projekte betraut. Durch die COVID-19-Pandemie ergaben sich Verzögerungen in den Projekten wie auch bei der Umsetzung des BTHG. Verzögerungen entstanden aber auch, weil die Verhandlungen zu den Landesrahmenverträgen sowie zu den Einzelvereinbarungen sich vielerorts als schwierig und aufwändig erwiesen haben, wie die Bundesregierung ausführt. Drei Jahre nach Inkrafttreten der dritten Stufe des BTHG mit der Reform der Eingliederungshilfe sind daher nicht alle mit dem BTHG bezweckten Neuerungen umgesetzt. Dies gilt insbesondere für eine neue, individuelle Leistungs- und Vergütungssystematik. Stattdessen gelten bundesweit nach wie vor Übergangsbestimmungen. Die ICF-basierten Bedarfsermittlungsinstrumente sind nicht

flächendeckend im Einsatz, ebenso wenig die neue Teilhabe- und Gesamtplanung. Dementsprechend könnten, so schreibt die Bundesregierung in ihrer Unterrichtung, aktuell noch keine abschließenden Aussagen getroffen werden, ob die mit dem BTHG angestrebten Ziele erreicht werden. Für die Begleitforschungsprojekte zum BTHG, insbesondere für die Finanzuntersuchung sowie die Wirkungsprognose bedeutet dies, dass sich eine Reihe von Fragestellungen noch nicht abschließend beantworten lassen. Deshalb hat das BMAS, auch auf Anregung verschiedener Akteure wie der Kommunalen Spitzenverbände und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS), sowohl die Finanzuntersuchung als auch die Wirkungsprognose um zwei Jahre bis November 2024 teilweise verlängert. Auch das Projekt „Umsetzungsbegleitung BTHG“ durch den Deutschen Verein soll bis Ende 2024 in Teilen fortgeführt werden.

## **1. Begleitung der Umsetzung der Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (Umsetzungsbegleitung BTHG) nach Art. 25 Abs. 2 BTHG**

Das Projekt wird vom Deutschen Verein durchgeführt und unterstützt vorrangig die Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der mit dem BTHG neu eingeführten Regelungen. Darüber hinaus richtet es sich an Leistungserbringer, Menschen mit Behinderungen und deren Verbände sowie seit 2020 an rechtliche und ehrenamtliche Betreuer\*innen. Ziel ist es, Intentionen und Hintergründe des BTHG in die Fachöffentlichkeit zu transportieren sowie in zielgruppenspezifischen Veranstaltungen die Neuregelungen vertiefend und umsetzungsorientiert aufzubereiten.

Basierend auf seiner „Offline-Online-Strategie“ verzahnte der Deutsche Verein Präsenzformate und Web-Diskussionen bzw. Online-Dokumentationen. Er führte Regionalkonferenzen durch sowie Vertiefungsveranstaltungen oder auch Webinare zu aktuellen Themen der Umsetzung des BTHG. Im August 2022 fand eine zweitägige Abschlussveranstaltung in Berlin statt. Alle Veranstaltungen wurden auf der Projektwebsite dokumentiert ([www.umsetzungsbegleitung-bthg.de](http://www.umsetzungsbegleitung-bthg.de)). Zudem wurden im Projekt durchgeführte Online-Fachdiskussionen, an denen auch LVR-Expert\*innen teilgenommen haben, sowie in anderen Beteiligungsformaten gestellte Fragen, in den sogenannten „BTHG-Kompass“ aufgenommen (<https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/>). Dieser soll zu einer Art „EGH-Kompendium“ weiterentwickelt werden und so dem Wissenstransfer dienen.

Im Bericht heißt es: „Generell zeichnet sich in den Beobachtungen des Projekts ein Konflikt zwischen dem Anspruch des Gesetzes, selbstbestimmte Teilhabe zu ermöglichen, und den finanziellen Grenzen der Kommunen ab.“ (S. 36, BT-Drucksache 2005150). Aufgrund einer Vielzahl von Gründen sei das Ziel, die Kostendynamik in der Eingliederungshilfe zu dämpfen, aus Sicht des Projekts in Frage gestellt. Auf den Seiten 36 bis 51 der BT-Drucksache werden in einer interessanten Zusammenfassung wesentliche Erkenntnisse der bisherigen Umsetzungsbegleitung dargestellt.

Dabei geht es um die Themenkomplexe

- Bestimmung der EGH-Träger in den einzelnen Bundesländern,
- Fragen des Vertragsrechts,
- Folgen der Trennung der Fach- von den existenzsichernden Leistungen,

- Bedarfsermittlung, Gesamt-/Teilhabepanung,
- Leistungen der Eingliederungshilfe zur Sozialen Teilhabe, zur Teilhabe an Arbeit und Leistungen zur Bildung,
- Schnittstelle und Abgrenzung zwischen Eingliederungshilfe und Pflege sowie
- Vernetzung von Beratungsangeboten.

Im Verlängerungszeitraum bis Ende 2024 soll sich das Projekt auf die Projektwebsite als Austausch- und Informationsplattform konzentrieren. Der Projektbericht ist als Anlage 1 des Berichts Teil des Gesamtdokuments.

## **2. Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe (Wirkungsprognose) nach Art. 25 Abs. 2 BTHG**

Die Wirkungsprognose wurde vom Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH (infas) und dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) durchgeführt und im November 2022 vorläufig abgeschlossen. Da einige wichtige Fragestellungen noch nicht abschließend beantwortet werden konnten, wird die Untersuchung bis 2024 fortgeführt.

Im Rahmen der Wirkungsprognose wurde

- die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und wie sich diese auf die Verwaltung und Praxis der Leistungserbringung in den Ländern und Kommunen auswirken (**Implementationsanalyse**), untersucht, sowie
- eine Beschreibung der Teilhabesituation der Menschen mit Behinderungen zu verschiedenen Umsetzungszeitpunkten des BTHG zur Abschätzung von möglichen Wirkungen auf Leistungsbeziehende vorgenommen (**Prozessbegleitende Befragung und Wirkungsbetrachtung**).

Dabei wurden mit unterschiedlichen Instrumenten quantitative und qualitative Daten erhoben und mit sozialwissenschaftlichen Methoden analysiert. Die Untersuchungen bezogen sich insbesondere auf neun Regelungsbereiche des BTHG:

- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere andere Leistungsanbieter und Budget für Arbeit,
- Leistungen zur Teilhabe an Bildung,
- Leistungen zur sozialen Teilhabe,
- das Wunsch- und Wahlrecht,
- die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen,
- Gesamtplanung und Gesamtplanverfahren,
- Instrumente der Bedarfsermittlung,
- Steuerungsinstrumente und Verbesserung der Steuerungsfähigkeit in der EGH,
- der (Kosten-)Beitrag durch Leistungsberechtigte.

Anlage 2 des Berichts enthält den 245-seitigen, ausführlichen Abschlussbericht dieser Untersuchung.

Für die **Implementationsanalyse** wurden Leistungsträger, Leistungserbringer sowie Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen interviewt. Auch der LVR hat sich an den Befragungen beteiligt. 2022 wurden zudem eine quantitative Befragung der Eingliederungshilfeträger sowie eine Befragung zur Teilhabe am Arbeitsleben angeschlossen.

Insgesamt ergibt die Implementationsanalyse eine hohe Akzeptanz der Ziele des BTHG bei den unterschiedlichen Akteuren, die übereinstimmend ein Potenzial für mehr Personenzentrierung und Selbstbestimmung erkennen. Die Selbstvertretungsorganisationen betonen vor allem die durch das BTHG gestiegene Transparenz sowie die Ermöglichung passgenauerer Leistungen. Leistungsträger sehen allerdings den mit den Neuregelungen einhergehenden höheren Aufwand in der Verwaltungspraxis als kritisch an, insbesondere vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Fachkräftemangels.

Kurz zusammengefasst ergibt die Implementationsanalyse folgende Aussagen zu den wichtigsten der untersuchten Themengebiete:

- Das Budget für Arbeit wird überwiegend als geeignetes neues Instrument eingeschätzt, auch wenn die Inanspruchnahme teilweise noch gering ist und es Kritik an Einzelregelungen gibt (z.B. Ausnahme der Budgets aus der Arbeitslosenversicherung).
- Andere Leistungsanbieter sind bisher noch nicht breitflächig realisiert.
- Die Einschätzungen zur individuellen Leistungsbemessung gehen auseinander: Während einige Träger das BTHG als Paradigmenwechsel wahrnehmen, der den Leistungsberechtigten neue Möglichkeiten der Selbstbestimmung biete, weisen andere Träger darauf hin, dass die angestrebte personenzentrierte Leistungserbringung in der Praxis noch kaum erfolge, da die alte Angebotslandschaft noch für eine längere Übergangszeit fortbestehe.
- Die Unterscheidung von kompensatorischer bzw. übernehmender Assistenz einerseits und qualifizierter bzw. anleitender Assistenzleistung andererseits sei noch kaum umgesetzt.
- Die umfassende personenzentrierte Bedarfsermittlung wird zwar grundsätzlich befürwortet, aber die erforderliche Dauer (5,8 bis 8,5 Stunden) sei belastend und überfordernd für viele Menschen mit Beeinträchtigungen sowie verwaltungsaufwändig und personalintensiv für die Leistungsträger.
- Die Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen wird von den Befragten als zentral im Hinblick auf die Personenzentrierung und größere Transparenz im Bereich der Eingliederungshilfe angesehen, gleichzeitig wurde die mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbundene Umstellung als überfordernd wahrgenommen, insbesondere von Leistungsbeziehenden bzw. ihren Angehörigen und rechtlichen Betreuer\*innen.
- Die Gesamt- und Teilhabepanung wurde 2020 pandemiebedingt nicht umgesetzt, für 2022 erwarteten die Befragten mehr Dynamik vor allem bei den Gesamtplanverfahren.
- In manchen Teilbereichen hat das BTHG nach Einschätzung der meisten Akteure keine nennenswerte Veränderung gebracht, beispielsweise bei den Leistungen zur

Teilhabe an Bildung, den Regelungen des Wunsch- und Wahlrechts und der gemeinsamen Inanspruchnahme.

- Die Umsetzung der Neuregelungen zu Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen gestaltet sich sehr heterogen, sodass bisher noch keine abschließende Bewertung dieses Regelungsbereichs möglich ist.

In der **prozessbegleitenden Befragung von Leistungsbeziehenden und der Wirkungsbetrachtung** werden subjektive Unterstützungsbedarfe im Hinblick auf viele verschiedene Bereiche erhoben; es wird untersucht, ob verschiedene Aspekte der bezogenen Unterstützung subjektiv bedarfsgerecht geleistet werden. Ein Ergebnis ist, dass etwa die Hälfte der Befragten institutionelle Unterstützung im Bereich Alltagsaufgaben und häusliches Leben beziehen<sup>1</sup>. Eine große Mehrheit der Beziehenden von institutioneller Unterstützung gibt an, im Alltag genau den eigenen Vorstellungen entsprechend unterstützt zu werden. Ein kleiner Teil der Befragten sieht hingegen die subjektiven Bedarfe nicht ausreichend gedeckt. Im Rahmen der Evaluation der Verfahrensbeteiligung gibt zudem ein Drittel der Befragten an, zu bestimmten Bereichen wie den benötigten Assistenzleistungen, den eigenen Wohnwünschen oder der gemeinsamen Inanspruchnahme nicht nach den subjektiv wahrgenommenen Bedarfen gefragt worden zu sein. Die meisten Personen, die nach ihren Bedarfen gefragt wurden, sind zufrieden und bewerten die erhaltene Unterstützung als bedarfsgerecht. Insgesamt gaben drei Viertel der Befragten an, selbst über ihr Leben bestimmen zu können, bei Menschen in besonderen Wohnformen lag dieser Anteil lediglich bei zwei Dritteln. Der Wunsch der Befragten nach Selbstbestimmung hat sich im Durchschnitt von der Befragung in 2020 zu 2021 leicht erhöht.

### **3. Evaluation der modellhaften Erprobung der zum 1. Januar 2020 in Kraft tretenden Verfahren und Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Abs. 3 BTHG**

Insgesamt 30 Eingliederungshilfe-Träger aus 15 Bundesländern erprobten zwischen 2018 und 2021 einzelne Vorschriften des BTHG sowohl vor als auch nach deren Inkrafttreten zum 1. Januar 2020. Damit sollte erarbeitet werden, ob sich die mit der Reform der Eingliederungshilfe verbundenen Ziele erreichen lassen und ob Nachsteuerungsbedarf besteht. Bereits vor Inkrafttreten der 3. Reformstufe des BTHG zum 1. Januar 2020 wurden aufgrund der bis dahin gemachten Erfahrungen in den Projekten der modellhaften Erprobung an einzelnen Regelungen technische Korrekturen vorgenommen und umgesetzt. Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der modellhaften Erprobung erfolgte durch die Firma Kienbaum Consultants International GmbH (Kienbaum) und wurde im Sommer 2022 abgeschlossen. Erprobt und untersucht wurden folgende Themen:

- Einkommens- und Vermögensheranziehung,
- Assistenzleistungen,

---

<sup>1</sup> Mit institutioneller Unterstützung ist Unterstützung durch einen Leistungserbringer, eine Assistenzkraft bzw. einen Betreuungsdienst gemeint, im Gegensatz zu „privater Unterstützung“ von Partner\*innen, Familie oder anderen privaten Kontakten.

- Umsetzung des Rangverhältnisses zwischen den Leistungen der EGH und der Pflege,
- Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit,
- gemeinsame Inanspruchnahme,
- Abgrenzung der Fachleistungen von existenzsichernden Leistungen,
- Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung im Gesamtplanverfahren.

Die Evaluation kann jedoch nicht alle Forschungsfragen beantworten, weil zum einen die Modellprojekte nicht repräsentativ für die Grundgesamtheit der Eingliederungshilfeträger im Bundesgebiet waren und zum anderen zum 1.1.2020 kein „Echtbetrieb BTHG“ einsetzte, sondern zunächst länderspezifische Übergangsvereinbarungen griffen, die auf einer Fortschreibung der bisherigen Leistungs- und Finanzierungssystematik beruhten.

Der 357-seitige Abschlussbericht von Kienbaum ist als Anlage 3 Teil der BT-Drucksache 205150.

Die Ergebnisse in kompakter Übersicht:

- Die neuen Regelungen zur Einkommens- und Vermögensheranziehung führten beim überwiegenden Teil der Modellprojekte zu keinen großen Veränderungen beim Verwaltungsaufwand.
- Es wurde auch zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Freigrenzen kein relevanter Anstieg der Fallzahlen in der EGH durch die Neuregelung beobachtet.
- Die Einkommenssituation der Leistungsberechtigten hat sich durch das Inkrafttreten des BTHG erheblich verbessert; nach neuem Recht verringerte sich der Anteil der Leistungsberechtigten in der Stichprobe, die einen Einkommenseinsatz für die Eingliederungshilfe leisten mussten, sehr deutlich (von 74 Prozent auf 3 Prozent).
- Ein weiteres Ergebnis der Modellprojekte ist, dass sich die Bedarfe von Leistungsberechtigten in besonderen Wohnformen mit dem neuen Leistungstatbestand der Assistenzleistungen im Übergangsbetrieb decken lassen. Die Unterscheidung zwischen qualifizierter und kompensatorischer Assistenz sah die Mehrheit der Modellprojekte als „eher praxistauglich“ an. Mit der Reform der Eingliederungshilfe ab 2020 sei ein verändertes, personenzentriertes Verständnis von Assistenz in der Praxis nötig.
- Zur Schnittstelle EGH und Pflege und zur Umsetzung des Rangverhältnisses erwies sich eine systematische Beteiligung der Pflegekassen im Gesamtplanverfahren als sinnvoll. Durch die verbesserte Abstimmung der Leistungsträger wurden Leistungen der Pflege stärker in Anspruch genommen.
- Auch neue Regelungen zum Wunsch- und Wahlrecht wurden erprobt. Den Wünschen der Leistungsberechtigten wurde überwiegend entsprochen, allerdings nach neuem Recht häufiger als nach altem Recht. Menschen mit Behinderungen und ihre Betreuer\*innen müssen nach den Projektergebnissen teilweise noch besser für das Äußern von Wünschen sensibilisiert werden. Die meisten Leistungsberechtigten wünschen sich weiterhin in der gleichen Wohnform zu wohnen. 20 Prozent der Leistungsberechtigten in besonderen Wohnformen wünschten sich einen Auszug in die eigene Häuslichkeit. Nach neuem Recht wurde den Wünschen nach einem Wohnformwechsel deutlich häufiger entsprochen als nach altem Recht.

- Veränderungen in der gemeinsamen Erbringung von Leistungen für Menschen mit Behinderung konnten im Rahmen der Modelle nicht beobachtet werden. Allerdings wird für die Zukunft in den besonderen Wohnformen mehr individualisierte Leistungserbringung erwartet.
- Mit der Trennung der Leistungen waren nach Einschätzung der Projekte vorübergehender zusätzlicher Umstellungsaufwand, aber keine längerfristigen Probleme verbunden.
- Bei allen Projekten zeigte sich ein Mehraufwand in der Verwaltungspraxis und beim Beratungsumfang der EGH-Träger. Alle Modellprojekte berichteten von Personalaufwuchs und von der Schwierigkeit, neue Stellen fachgerecht besetzen zu können.

In NRW hatten sich LVR und LWL mit einem gemeinsamen Verbundprojekt an der modellhaften Erprobung beteiligt und das Projekt TexLL (zur Trennung der existenzsichernden Leistungen von den Fachleistungen, zur Neuausgestaltung der Leistungssystematik sowie der Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Inanspruchnahme von Leistungen unter Berücksichtigung von Angemessenheit und Zumutbarkeit) durchgeführt. Über den Abschlussbericht des Modellprojektes TexLL hat die Verwaltung mit Vorlage Nr. 15/749 berichtet ([https://dom.lvr.de/lvis/lvr\\_recherchewww.nsf/0/415E949FCD7C5278C12587F30032B4F8/\\$file/Vorlage15\\_749.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherchewww.nsf/0/415E949FCD7C5278C12587F30032B4F8/$file/Vorlage15_749.pdf)).

Darüber hinaus hat sich der LVR in einem weiteren Projekt zur modellhaften Erprobung mit der Schnittstelle zwischen der Eingliederungshilfe und der Pflege beschäftigt (Neue Grundlagen von Pflege und Teilhabe – Instrument zur Abgrenzung von Pflege- und Eingliederungshilfeleistungen NePTun). Über den Abschlussbericht informierte die Vorlage Nr. 15/562 ([https://dom.lvr.de/lvis/lvr\\_recherchewww.nsf/0/400A889B6FA5FAFCC125877C004F92E5/\\$file/Vorlage15\\_562.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherchewww.nsf/0/400A889B6FA5FAFCC125877C004F92E5/$file/Vorlage15_562.pdf)).

#### **4. Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe (Finanzuntersuchung) nach Art. 25 Abs. 4 BTHG**

Das Kölner Institut für Sozial- und Gesellschaftsforschung (ISG) hat im Auftrag des BMAS die Finanzevaluation nach Art. 25 Absatz 4 BTHG durchgeführt und dabei für den Zeitraum 2017 bis 2020/21 die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes in Bezug auf sechs Themenbereiche untersucht:

- 1) Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung,
- 2) Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter,
- 3) Neue Leistungskataloge für soz. Teilhabe und Teilhabe an Bildung,
- 4) Trennung der Fachleistungen der EGH von der Existenzsicherung,
- 5) Einführung neuer Planungsverfahren,
- 6) Einführung von Frauenbeauftragten in WfbM/Interessensvertretung Werkstatträte.

Die Datengrundlagen und Untersuchungsmethoden variieren und umfassten sowohl die Erhebung eigener Primärdaten als auch die Auswertung von Sekundärdaten, wie etwa

der amtlichen Statistik. Während für die Teiluntersuchung 1 zu Einkommen und Vermögen Stichproben-Zeiträume untersucht wurden, erfolgte die Datenerhebung für die anderen Themenfelder durch jährliche Trägerbefragungen. Daten für Teil-Zeiträume oder Teil-Regionen wurden hochgerechnet. Der LVR hat sich sowohl an den Trägerbefragungen als auch an der Stichproben-Erhebung beteiligt. Nach eigenen Aussagen des ISG sind die Länderergebnisse teilweise nur eingeschränkt valide. Aufgrund von Datenlücken waren mitunter Schätzungen erforderlich.

Die Untersuchung war ursprünglich bis zum Jahr 2022 befristet. Im Juli 2022 hat das BMAS beschlossen, die Finanzuntersuchung in Teilbereichen um zwei Jahre bis Herbst 2024 zu verlängern, insbesondere aufgrund der Effekte der Corona-Pandemie, aber auch aufgrund von Verzögerungen beim Abschluss von Landesrahmenverträgen und der Umsetzung der neuen Leistungs- und Finanzierungssystematik. Weitere Befragungen und Analysen soll es daher in den Themenfeldern 2 bis 5 geben. Für die Teiluntersuchungen 1 (Einkommen und Vermögen) und 6 (Frauenbeauftragte in WfbM) sind keine Folgeuntersuchungen mehr vorgesehen.

Das ISG legt daher nun einen Abschlussbericht 2022 vor, der die derzeitigen Ergebnisse darstellt. Die Ergebnisse der Untersuchung werden der im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens 2016 erstellten Kostenschätzung des Bundesgesetzgebers gegenübergestellt.

### **Zusammenfassung Gesamtergebnis**

Auf den Seiten 21 bis 28 des Berichts (S. 675 bis 682 im Gesamt-pdf) sind die Ergebnisse der Teiluntersuchungen und die Gesamtbilanz gebündelt dargestellt. Insgesamt kommt das ISG zum Ergebnis, dass die Träger der EGH in den Jahren 2017 bis 2020 in Folge des BTHG Mehraufwendungen in Höhe von 702 Millionen Euro tragen mussten. Bei Gegenrechnung der Entlastungen ergibt sich jedoch nach den ISG-Ergebnissen ein Saldo der Be- und Entlastungen durch das BTHG, das um rund 334 Millionen Euro niedriger ausfällt als ursprünglich vom Gesetzgeber geschätzt.

Tabelle 1 Finanzielle Auswirkungen des BTHG für die Träger der Eingliederungshilfe im Zeitraum von 2017 bis 2020 im Überblick

Kostentableau (in Mio. Euro)	2017	2018	2019	2020	Summe 2017-2020
<b>TU 1 Einkommen und Vermögen</b>					
Schätzung Gesetzgeber 2016	91	95	99	355	640
Ergebnis ISG 2022	43	44	43	390	519
Differenz	-48	-51	-56	35	-121
<b>TU 1a Erhöhung des AFöG</b>					
Schätzung Gesetzgeber 2016	84	86	87	89	346
Ergebnis ISG 2022	79	79	79	77	314
Differenz	-5	-7	-8	-12	-32
<b>TU 2 BfA und andere Leistungsanbieter</b>					
Schätzung Gesetzgeber 2016		33	67	100	200
Ergebnis ISG 2022		0,5	0,9	1,4	3
Differenz		-33	-66	-99	-197
<b>TU 3 Teilhabe an Bildung und Soziale Teilhabe</b>					
Schätzung Gesetzgeber 2016		0	0	3	3
Ergebnis ISG 2022		nicht ermittelbar			
Differenz					
<b>TU 4 Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen</b>					
Schätzung Gesetzgeber 2016				-378	-378
Ergebnis ISG 2022				-354	-354
Differenz				24	24
<b>TU 5 Neue Planungsverfahren</b>					
Schätzung Gesetzgeber 2016	10	50	50	50	160
Ergebnis ISG 2022	0	30	30	115	175
Differenz	-10	-20	-20	65	15
<b>TU 6 Frauenbeauftragte in WfbM und überregionale Vertretung einschl. Werkstattträte</b>					
Schätzung Gesetzgeber 2016	5	20	20	20	65
Ergebnis ISG 2022	1	11	13	18	44
Differenz	-4	-9	-7	-2	-21
<b>Summe TU 1 bis TU 6</b>					
<b>Schätzung Gesetzgeber 2016</b>	<b>190</b>	<b>284</b>	<b>323</b>	<b>239</b>	<b>1.036</b>
<b>Ergebnis ISG 2022</b>	<b>123</b>	<b>165</b>	<b>166</b>	<b>248</b>	<b>702</b>
<b>Differenz</b>	<b>-67</b>	<b>-119</b>	<b>-157</b>	<b>9</b>	<b>-334</b>

Quelle: Kostenschätzung des Gesetzgebers 2016; Finanzuntersuchung des ISG 2019-2022; bei Berechnungen eines Korridors wurde für die Gesamtbilanz jeweils das arithmetische Mittel zwischen Ober- und Untergrenze des Korridors verwendet; TU 3 ohne Auswirkung auf ISG-Berechnung

Zur Einwertung ist wichtig, zu berücksichtigen, dass neben Problemen der Datenvalidität aufgrund nicht eindeutig gefasster Kennzahl-Definitionen vor allem die mehrfach im Bericht der Bundesregierung angesprochene Tatsache zu Buche schlägt, dass die BTHG-Umsetzung noch nicht vollständig erfolgt ist und insbesondere die Leistungserbringung und Finanzierung in Folge von Übergangsvereinbarungen noch auf den bisherigen pauschalen Vereinbarungen basiert. Dadurch sind die mit der Einführung einer personenzentrierten Leistungs- und Finanzierungssystematik zu erwartenden finanziellen, relevanten Veränderungen bei den Leistungsträgern und im Leistungsgeschehen schlicht noch nicht eingetreten. Und auch der deutlich gestiegene Personalaufwand konnte mitunter, so auch beim LVR, noch nicht im erforderlichen Umfang in Personaleinstellungen umgesetzt werden. Diese Aspekte sollen im Rahmen der Verlängerung der Finanzevaluation weiter untersucht werden.

## Die Ergebnisse im Einzelnen

### TU 1: Heranziehung von Einkommen und Vermögen

Die Regeln für die Heranziehung der Leistungsberechtigten mit eigenen Einkommen und Vermögen wurde in drei Stufen geändert. Die Untersuchung erfolgte über zwei

Stichproben-Erhebungen pro Jahr bei den EGH-Trägern in den Jahren 2019 bis 2021. Der LVR hat sich an allen Erhebungen mit den Daten aus vier Regionen beteiligt. Anfang 2020 hat das ISG zudem einmalig zur geänderten Einkommensanrechnung ab 2020 eine Stichprobe erhoben. Daran hat sich der LVR mit insgesamt 100 Prüffällen (quer über alle Regionen) beteiligt.

Die Träger der Grundsicherung wurden 2020 und 2021 befragt.

Über den Zeitraum 2017 bis 2020 summieren sich laut ISG-Berechnungen die Mehrausgaben in Folge der Erhöhung der Vermögensfreigrenzen sowie der Grenzen für die Einkommensanrechnung für die EGH-Träger auf rund 519 Millionen Euro. Damit erscheint die reformierte Einkommens- und Vermögensanrechnung, wie auch vom Gesetzgeber angenommen, als die Veränderung mit dem größten Kostenanstieg für die Eingliederungshilfe. Die Schätzung des Gesetzgebers hatte sich insgesamt auf 640 Millionen Euro belaufen, für den Gesamtzeitraum also um 121 Millionen Euro höher als vom ISG berechnet. Allerdings ergaben sich für das Jahr 2020, nach dem vollständigen Inkrafttreten der veränderten Regelungen zur Einkommens- und Vermögensanrechnung, nach ISG-Berechnungen Mehrausgaben von rund 390 Millionen Euro bundesweit, während der Gesetzgeber hier nur 355 Millionen Euro angenommen hatte.

Bei der ebenfalls in dieser Evaluation untersuchten Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) ergibt sich nach ISG-Berechnungen eine Differenz von 32 Millionen Euro zwischen der Schätzung des Gesetzgebers (346 Millionen Euro) und dem Ergebnis der Evaluation durch das ISG (314 Millionen Euro).

## **TU 2: Budgets für Arbeit und andere Leistungsanbieter**

Beim Budget für Arbeit und den anderen Anbietern argumentiert das ISG, dass nur dann von einer finanziellen Mehrbelastung der EGH-Träger die Rede sein könne, wenn

- die Fallkosten höher liegen als im Schnitt für einen WfbM-Arbeitsplatz oder
- es sich um Neufälle handelt, die ohne diese Angebote keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anspruch genommen hätten.

Aufgrund dieser sehr einschränkenden Argumentation<sup>2</sup> kommt man hier insgesamt auch nur zu geringen finanziellen Mehraufwänden, die deutlich unter den vom Gesetzgeber angenommenen Kosten liegen. In Abhängigkeit von der angenommenen Zahl der Neufälle errechnet das ISG Gesamt-Mehrkosten für das Budget für Arbeit und die anderen Leistungsanbieter von 1 bis 4 Millionen Euro im Jahr bundesweit. Der Gesetzgeber hatte hier deutlich mehr eingeplant (100 Millionen Euro in 2020), insbesondere aufgrund deutlich höherer angenommener Fallzahlen.

Basierend auf einer Annahme von 3 Prozent Neufällen bei den Nutzer\*innen des Budgets für Arbeit, errechnet das ISG dann bundesweite Mehrkosten von 3,18 Millionen Euro für diese Leistung in den Jahren 2018 bis 2021. Für NRW ergibt sich aus dieser rein arithmetischen Berechnung ein Mehraufwand von knapp unter 1 Million Euro.

---

<sup>2</sup> Der LVR bewilligt das gesetzliche Budget für Arbeit nur in den Fällen, in denen ein Anspruch auf WfbM-Leistungen besteht, d.h. die Menschen bereits im Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich waren. Die Konstellation von Neufällen, die sonst keine Leistungen der Teilhabe an Arbeit in Anspruch genommen hätten, gibt es insoweit beim Budget für Arbeit für den LVR eigentlich gar nicht.

Bundesregierung und ISG räumen ein, dass die Daten hier mit hoher Unsicherheit behaftet sind, weshalb diese Teiluntersuchung auch fortgesetzt wird.

### **TU 3: Neue Leistungskataloge soziale Teilhabe und Teilhabe an Bildung**

Hier stellt das ISG fest, dass das BTHG in diesen Bereichen nicht zu nennenswerten Veränderungen geführt habe. Bundesweit sei die Entwicklung durch moderate Ausgaben- und Fallzahlsteigerungen geprägt. Auf Landesebene gibt es teilweise deutliche Veränderungen, die nach Ansicht des ISG weiter untersucht werden müssten. Dies gilt auch für NRW. Hier ist die Datengrundlage die amtliche EGH-Statistik, die nach Aussagen des statistischen Bundesamtes noch durch hohe Unsicherheiten bei der Datenqualität charakterisiert ist. Ein Aspekt für die Steigerung kann zumindest in NRW auch die Zuständigkeitsverschiebung von den örtlichen Trägern sein, da diese sozialen Teilhabe-Leistungen der EGH ggf. auf örtlicher Ebene anders statistisch erfasst und gemeldet worden sind.

Das ISG stellt weiter fest, dass die Trennung der Leistungen bei den „wohnbezogenen (Assistenz-)Leistungen“ nicht zu einem Ausgabenrückgang in 2020 geführt habe. Hier wirke sich deutlich die Anhebung der Einkommens- und Vermögensgrenzen und die damit verbundenen Einnahme-Verluste der EGH-Träger aus, die die Entlastungen durch den Wegfall der existenzsichernden Leistungen kompensiert hätten. Beide Tendenzen neutralisierten sich.

### **TU 4: Trennung der Leistungen**

Das ISG errechnet, dass die EGH-Träger 2020 um rund 233 Millionen Euro durch Wegfall von (Zusatz-)Barbetrag und Bekleidungspauschale im Zusammenhang mit der Trennung der existenzsichernden Leistungen von der Fachleistung entlastet worden seien. Die neue Finanzierung beim gemeinschaftlichen Mittagessen führe zu einer durchschnittlichen Entlastung von im Saldo 162 Millionen Euro in 2020. Untersucht wurden auch die neuen Leistungen für Wohnraum oberhalb der Angemessenheitsgrenze. Hier errechnet das ISG eine Belastung der EGH-Träger von rund 41 Millionen Euro in 2020 (47 Millionen in 2021) – weniger als 1 Prozent der EGH-Gesamtausgaben. Bedauerlicherweise fehlt der Hinweis auf die bisher nur geringe Zahl der entschiedenen Anträge; der LVR hat bei der Beantwortung der Befragung immer ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Zahl der von den Leistungserbringern beantragten Finanzmittel um ein vielfaches höher liegt als die bisherigen tatsächlichen Aufwendungen.

Insgesamt spricht das ISG bei den Auswirkungen der unterschiedlichen Tatbestände rund um die Trennung der Leistungen von einer Entlastung der Eingliederungshilfe in Höhe von rund 354 Millionen Euro in 2020. Würden zudem die Verwaltungskosten für die existenzsichernden Leistungen mit in den Blick genommen, würden die EGH-Träger um weitere 32 Millionen Euro ent- und die Träger der Grundsicherung um 49 Millionen Euro belastet (2020).

Ausführlich widmet sich die Studie dem Thema Leistungen für Unterkunft und Heizung, und auch dem Teil, der jenseits der Angemessenheitsgrenze von 125 Prozent zur Fachleistung umdefiniert wurde. Bei der Berechnung der Einsparungen durch die Übernahme der Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung durch den Bund werden eine Reihe von Hilfsannahmen getätigt. Diese Ergebnisse wurden aber nicht in

den Kostenvergleich übernommen; hier seien weitere Untersuchungen erforderlich. Bei den Leistungen nach § 113 Absatz 5 (Kosten der Unterkunft oberhalb der Angemessenheitsgrenze) weisen die ISG-Daten für viele Bundesländer nur sehr kleine Anteile von Leistungsberechtigten aus, die Wohnkosten oberhalb der Angemessenheitsgrenze haben – für NRW z.B. nur 1 Prozent (2020) bzw. 2 Prozent (2021). Hier fehlt jedoch der Hinweis auf die hohe Zahl der noch nicht entschiedenen Fälle. In Baden-Württemberg liegen die Anteile hingegen über 40 Prozent, in Bayern, Bremen und Schleswig-Holstein bei 36 Prozent. Allein diese Spreizung zeigt, dass die Daten nicht valide sein können. Der auf dieser Basis für Deutschland gesamt errechnete Durchschnittswert von 15 Prozent (2020) bzw. 23 Prozent (2021) von Leistungsberechtigten mit einer Leistung nach § 113 Abs. 5 wird sich daher vermutlich als Artefakt erweisen, der auf die ungenügende Datenlage zurückgeht. Analog dürften auch die vom ISG erfassten Gesamtausgaben für diese Leistung deutlich zu niedrig liegen und, etwa im Fall von NRW, lediglich den noch nicht sehr fortgeschrittenen Bewilligungsstand abbilden. Das ISG spricht von bundesweit 47 Millionen Euro Mehrausgaben (2021); davon entfallen auf NRW lediglich knapp 265.000 Euro.

#### **TU 5: Einführung neuer Planverfahren**

In dieser Teiluntersuchung wurde der Personalbedarf für die personenzentrierten, individuellen Planungsverfahren erhoben. Insgesamt sind nach den Ergebnissen der ISG-Evaluation die Personalkosten in der Eingliederungshilfe zwischen 2016 und 2021 von rund 354 Millionen Euro auf rund 612 Millionen Euro gestiegen – ein Plus von 73 Prozent. Bereinigt man diese Entwicklung um Aspekte der Tarifierhöhungen und der Fallzahlsteigerung bleibt nach Berechnungen des ISG ein Kostenanstieg von 33 Prozent oder 118 Millionen Euro, der auf das BTHG zurück zu führen sei.

Die Kosten für das Personal für individuelle Planungsverfahren sind – bereinigt – im gleichen Zeitraum in Folge des BTHG um 151 Millionen Euro (136 Prozent) auf 262 Millionen Euro in 2021 gestiegen<sup>3</sup>. Für den (um ein Jahr verkürzten) Zeitraum 2016 bis 2020 spricht das ISG von einem Kostenanstieg für planerisches Personal von insgesamt 175 Millionen Euro (gegenüber 160 Millionen Euro, die vom Gesetzgeber angesetzt worden waren). Während in den Jahren 2018 und 2019 die vom Gesetzgeber geschätzten Ausgaben höher liegen als die vom ISG erfassten Werte, wird im Jahr 2020 der veranschlagte Betrag von 50 Millionen Euro jedoch deutlich überschritten (mit Mehrkosten von rund 115 Millionen Euro).

Im ausführlichen Teil zum Personaleinsatz in der Eingliederungshilfe (S. 158-179 im Bericht S. 812-833 im Gesamt-pdf) wird die Zahl des eingesetzten Personals (VZÄ) kontrastiert mit der Entwicklung der Fallzahlen (plus 14 Prozent bundesweit, NRW plus 40 Prozent). Wie groß die Unsicherheiten bei den Daten sind, zeigt die Tatsache, dass die Zahl der VZÄ (Vollzeitäquivalent) in der EGH gesamt nach ISG-Hochrechnung einerseits um 28 Prozent gestiegen ist, während die Summe der eingegangenen Datenmeldungen andererseits sogar ein Plus von 49 Prozent ergibt.

Das ISG errechnet eine rein arithmetische „Fallbelastung“ – Leistungsberechtigte (LB) pro VZÄ in der EGH gesamt. Hier findet keine Beschränkung auf das Personal für individuelle Planungsverfahren statt, was zu einer deutlich stärkeren Verzerrung führen

---

<sup>3</sup> Die Berechnungen basieren auf der Angabe der besetzten Stellen bei den EGH-Trägern zu einem Stichtag (jeweils 31.12.).

dürfte, weil es hier stark von den Organisations-Besonderheiten des jeweiligen EGH-Trägers abhängt, was zu „Mitarbeitenden in der EGH“ zählt und was nicht. Tabelle 81 (S. 162 /815) zeigt diese „Fallbelastung“. Danach ist in NRW die Zahl der Leistungsberechtigten pro VZÄ zwischen 2016 und 2021 um 11 Prozent gestiegen, während sie bundesweit um 24 Prozent gesunken ist. Einzelne Bundesländer wie Hamburg (minus 60 Prozent) oder Hessen (minus 41 Prozent) zeigen noch deutlichere Verbesserungen der „Fallbelastung“.

Das ISG zeigt auch, dass für die individuellen Planverfahren ein deutlicher Stellenzuwachs zu beobachten ist – bundesweit um 120 Prozent (in NRW sogar um 162 Prozent). In NRW zeigt sich ein besonders hoher Anteil des Planungspersonals an den VZÄ in der EGH (von 65 Prozent), während der Bundesschnitt bei 50 Prozent liegt.

Die Bundesregierung weist in ihrer Unterrichtung darauf hin, dass die Unterschiede in den Ländern deutlich sind und bei der Umsetzung der Neuregelungen in Bereich Planungsverfahren/Personal von erheblichen Verzögerungen auszugehen sei, pandemiebedingt und aufgrund der Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung in Folge des Fachkräftemangels. Daher werde diese Teiluntersuchung ebenfalls fortgesetzt, wobei auch die Thematik einer möglichen Effizienzrendite durch verbesserte Steuerung weiter untersucht werden solle.

#### **TU 6: Kosten für Frauenbeauftragte in WfbM und Werkstattträte**

Für die Frauenbeauftragten in WfbM entstanden in den Jahren 2018 bis 2021 Kosten von etwa 10 Millionen Euro im Jahr – was der vom Gesetzgeber kalkulierten Höhe entspricht. Höher als angenommen fallen die Kosten für die überregionalen Vertretungen der Werkstattträte aus. Insgesamt liegt jedoch auch hier die Schätzung des Gesetzgebers in Bezug auf die Veränderungen bei Frauenbeauftragten und Werkstattträten zusammen genommen über den Ergebnissen des ISG-Berichts 2022 (mit 21 Millionen Euro).

Zum Nachlesen der Link zur Bundestags-Drucksache 20/5150:  
<https://dserver.bundestag.de/btd/20/051/2005150.pdf>

In Vertretung

L e w a n d r o w s k i