

An die Mitglieder
des Landesjugendhilfeausschusses

Köln, 06.03.2020
Frau Fischer-Gehlen
Fachbereich 41

Landesjugendhilfeausschuss

Donnerstag, 19.03.2020, 9:30 Uhr

Köln, Landeshaus, Rheinlandsaal

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur **29.** Sitzung lade ich herzlich ein.

Während der Sitzung sind Sie telefonisch zu erreichen unter Tel. Nr. 0221/809-2241.

Falls es Ihnen nicht möglich ist, an der Sitzung teilzunehmen, bitte ich, dies umgehend der zuständigen Fraktionsgeschäftsstelle mitzuteilen, damit eine Vertretung rechtzeitig benachrichtigt werden kann.

T a g e s o r d n u n g

Öffentliche Sitzung

Beratungsgrundlage

1.	Anerkennung der Tagesordnung	
2.	Niederschrift über die 28. Sitzung vom 07.02.2020	folgt
3.	Reform des Sozialen Entschädigungsrechts - ein erster Überblick und Ausblick <u>Berichterstattung:</u> LVR-Dezernentin Frau Prof. Dr. Faber	14/3871 K
4.	Bericht der Bundesregierung zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2-4 BTHG <u>Berichterstattung:</u> LVR-Dezernent Herr Lewandrowski	14/3879 K
5.	Aufstockung des Stiftungskapitals der "Stiftung Anerkennung und Hilfe" <u>Berichterstattung:</u> LVR-Dezernent Herr Bahr-Hedemann	14/3958 K
6.	Aktuelle Entwicklungen in der frühkindlichen Bildung	

- 6.1. Handlungsimplicationen aus der Rheinland-Kita-Studie für das Landesjugendamt **14/3954 K**
Berichterstattung: LVR-Dezernent Herr Bahr-Hedemann
- 6.2. Separate Räume für Familienzentren- Kritische Ergebnisse der Evaluation **14/3955 K**
Berichterstattung: LVR-Dezernent Herr Bahr-Hedemann
- 7. Entwicklung von Präventionsketten in NRW: Das Förderprogramm "kinderstark - NRW schafft Chancen" des MKFFI **14/3884 K**
Berichterstattung: LVR-Dezernent Herr Bahr-Hedemann
- 8. Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen - Abschluss des von der LVR-Sozial- und Kulturstiftung geförderten gleichnamigen Modellprojekts **14/3967 K**
Berichterstattung: LVR-Dezernent Herr Bahr-Hedemann
- 9. Praxisentwicklungsprojekt Kommunale Bildungslandschaft der kommunalen Jugendpflege **14/3973 K**
Berichterstattung: LVR-Dezernent Herr Bahr-Hedemann
- 10. Präventive Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung **Antrag 14/343 CDU, SPD E**
- 11. Bericht aus der Verwaltung
Berichterstattung: LVR-Dezernent Herr Bahr-Hedemann
- 12. Anfragen und Anträge
- 13. Verschiedenes

Nichtöffentliche Sitzung

- 14. Niederschrift über die 28. Sitzung vom 07.02.2020 **folgt**
- 15. Anfragen und Anträge
- 16. Verschiedenes

Mit freundlichen Grüßen
 Die Vorsitzende

N a t u s - C a n

TOP 1 Anerkennung der Tagesordnung

TOP 2

Niederschrift über die 28. Sitzung vom 07.02.2020

Vorlage Nr. 14/3871

öffentlich

Datum: 06.02.2020
Dienststelle: Fachbereich 54
Bearbeitung: Frau Eisermann

Sozialausschuss	10.03.2020	Kenntnis
Landesjugendhilfeausschuss	19.03.2020	Kenntnis
Ausschuss für Inklusion	20.03.2020	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Reform des Sozialen Entschädigungsrechts - ein erster Überblick und Ausblick

Kenntnisnahme:

Die Ausführungen zur Reform des Sozialen Entschädigungsrechts werden gemäß Vorlage Nr. 14/3871 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

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

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. ja

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

Prof. Dr. Faber

Worum geht es hier?

In leichter Sprache

Schutz vor Gewalt ist ein Menschen-Recht!

Der Staat muss darum alle Menschen vor Gewalt schützen.

Menschen mit Behinderungen sind leider besonders oft Opfer von Gewalt.

Der Staat unterstützt Menschen, die Gewalt erfahren haben.
Dafür gibt es jetzt ein neues Gesetz.

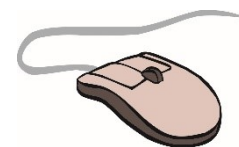
Im Rheinland kommt diese Hilfe für Opfer vom LVR.

Haben Sie Fragen zu diesem Text?

Dann können Sie beim LVR in Köln anrufen:
0221-809-2202.

Viele Informationen zum LVR in Leichter Sprache
finden Sie hier:

www.leichtesprache.lvr.de



Der Zusatztext in leichter Sprache soll zum einen die Verständlichkeit der Vorlage insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten konkret verbessern, zum anderen für die Grundsätze der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Bereich Information und Kommunikation im Sinne der Zielrichtungen 6 und 8 des LVR-Aktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention sensibilisieren.

Mit der Telefonnummer 0221-809-2202 erreicht man die zentrale Stabsstelle Inklusion – Menschenrechte – Beschwerden (00.300). Sie gibt oder vermittelt bei Bedarf gern weitere Informationen. Bilder: © Reinhild Kassing.

Zusammenfassung:

Ende Dezember 2019 wurde das „Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts“ verkündet. Ziel der Reform ist es, das Soziale Entschädigungsrecht (SER) an die heutigen Bedürfnisse der Opfer von Gewalttaten auszurichten. Leistungen sollen schneller und zielgerichteter erbracht werden und der Entschädigung von Nachteilen dienen, für die die staatliche Gemeinschaft Verantwortung trägt.

Diese Vorlage informiert über die wesentlichen Änderungen gegenüber dem derzeitigen Recht.

Das bisher in mehreren Gesetzen geregelte SER wird größtenteils übernommen und künftig im Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch (SGB XIV) zusammengeführt. Die Vorschriften treten in mehreren zeitlichen Abschnitten in Kraft. Rückwirkend zum 01.07.2018 werden die Waisengrundrenten und das Bestattungsgeld erhöht. Ab dem 20.12.2019 ist die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit in Kraft getreten, was eine Abkehr vom bisherigen Tatortprinzip hin zum Wohnortprinzip, zur Folge hat. Ab dem Jahr 2021 können Geschädigte bundesweit die Hilfen der Traumaambulanz in Anspruch nehmen.

Im SGB XIV wird der Gewaltbegriff neu gefasst und um die „psychische Gewalt“, ein vorsätzliches, rechtswidriges und unmittelbar gegen die freie Willensentscheidung einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten, erweitert. Ausdrücklich sind dann Straftatbestände, wie etwa Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Stalking und Menschenhandel benannt, durch deren Tatbestandsverwirklichung ein schwerwiegendes Verhalten konkretisiert sein kann. Auch die erhebliche Vernachlässigung von Kindern wird einer Gewalttat gleichgestellt. Menschen, die einen Schockschaden erlitten haben sowie Personen, die mittels eines Angriffs mit einem Kraftfahrzeug geschädigt worden sind, haben künftig Ansprüche auf Leistungen.

Die Einmalzahlungen für im Ausland geschädigte Personen sowie die monatlichen Entschädigungszahlungen werden wesentlich erhöht. Teilhabeleistungen werden künftig ohne den Einsatz von Einkommen und Vermögen erbracht, Leistungen der Pflegeversicherung werden um schädigungsbedingte Mehrbedarfe ergänzt. Die Unterscheidung zwischen den Begriffen Versorgung und Fürsorge wird aufgegeben, die bisherigen Leistungen größtenteils im SGB XIV fortgeführt.

Weiterhin enthält das Gesetz umfangreiche Besitzstandregelungen im Hinblick auf die Ansprüche und Leistungen für Geschädigte und Hinterbliebene. Für Betroffene besteht ein einmaliges befristetes Wahlrecht zwischen den bisherigen Leistungen und den Leistungen nach dem SGB XIV.

Durch die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts rechnet der Fachbereich Soziale Entschädigung mit einem Aufgabenzuwachs und erwartet eine Steigerung der Antragszahlen. Der Fachbereich stellt sich der Herausforderung, die Reform im Sinne der Menschen im Rheinland und im Sinne des Leitbildes des LVR „Qualität für Menschen“ zielgerichtet umzusetzen.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3871:

I. Allgemeines

Am 19.12.2019 wurde im Bundesgesetzblatt das „**Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts**“¹ verkündet. Diese Vorlage informiert über die **wesentlichen Änderungen** gegenüber dem derzeitigen Recht, insbesondere in Bezug auf das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten - Opferentschädigungsgesetz (OEG).

Das Soziale Entschädigungsrecht basiert noch auf dem Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges - Bundesversorgungsgesetz (BVG). Dies war 1950 für die Versorgung Kriegsbeschädigter und ihrer Hinterbliebenen geschaffen worden. Ziel der jetzt erfolgten Reform ist es, das Soziale Entschädigungsrecht (SER) an die heutigen Bedürfnisse betroffener Menschen, insbesondere der Opfer von Gewalttaten und terroristischer Anschläge, auszurichten. Leistungen sollen schneller und zielgerichteter erbracht und somit ein bürgernaher Zugang zu den Leistungen eröffnet werden. Die Leistungen sind auf schädigungsbedingte Bedarfe ausgelegt und innerhalb des Systems der Sozialleistungen durch Sondervorschriften gekennzeichnet. Sie dienen der Entschädigung, dem Ausgleich und der Abgeltung der immateriellen Nachteile durch ein schädigendes Ereignis, für das die staatliche Gemeinschaft eine besondere Verantwortung trägt.

II. Artikel-Gesetz

Das „Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts“ ist ein sog. Artikel-Gesetz, da es gleichzeitig mehrere Gesetze in sich vereint. Zudem ist es ein Änderungsgesetz, das eine bestimmte Thematik in einer ganzen Reihe von Gesetzen und Verordnungen ändert.

Artikel 1 ordnet das Soziale Entschädigungsrecht in ein eigenes Sozialgesetzbuch als „**Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch (SGB XIV)**“ ein. Dort wird das Soziale Entschädigungsrecht neu geregelt.

Es folgen weitere 59 Artikel, wie z.B. die Artikel 2 und 3, die das OEG und BVG ändern. Die beiden Artikel sollen Erkenntnissen und Forderungen aus dem Bericht des Beauftragten der Bundesregierung für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz in Berlin Rechnung tragen.

Die Artikel 4 bis 57 enthalten Folgeänderungen von bestehenden Gesetzen und Verordnungen. In Artikel 58 werden die aufzuhebenden Gesetze und Verordnungen erfasst. Artikel 59 regelt die Finanzuntersuchung und Artikel 60 schlussendlich das Inkrafttreten des Gesetzes.

Mit der rechtssystematischen Einordnung des Sozialen Entschädigungsrechts in ein neues Sozialgesetzbuch soll, laut Gesetzesbegründung, der Verantwortung des

¹ Der Gesetzestext kann unter dem folgenden Link im Internet aufgerufen werden:
<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/gesetz-zur-regelung-des-sozialen-entschaedigungsrechts.html>

Staates für ein erbrachtes Sonderopfer oder für ein erlittenes Unrecht in angemessener Weise Rechnung getragen werden.

Das neue SGB XIV regelt künftig explizit vier Entschädigungstatbestände für:

- Opfer einer (zivilen) Gewalttat,
- auch künftig noch mögliche Opfer der beiden Weltkriege, beispielsweise durch nicht entdeckte Kampfmittel (sog. Blindgänger),
- Personen, die durch Ereignisse im Zusammenhang mit der Ableistung des Zivildienstes eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben sowie
- Personen, die durch eine Schutzimpfung oder sonstige Maßnahmen der spezifischen Prophylaxe nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben.

Die Soziale Entschädigung beinhaltet Geld-, Sach- und Dienstleistungen. In das neue Gesetz wurde eine Ermächtigungsgrundlage für die Versorgungsmedizin-Verordnung aufgenommen, die die Grundsätze der medizinischen Bewertung der gesundheitlichen Schädigungsfolgen und ihres Grades regelt.

III. Zeitlicher Ablauf des Inkrafttretens

Das Soziale Entschädigungsrecht, das bislang in mehreren unterschiedlichen Gesetzen geregelt war, wird nun größtenteils übernommen und im Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts zusammengeführt. Die Vorschriften treten in mehreren zeitlichen Abschnitten – rückwirkend zum 01.07.2018 bis hin zum 01.01.2024 – in Kraft.

Durch diese Änderung des BVG und des OEG sind die Erhöhung der Waisengrundrenten und des Bestattungsgeldes sowie die Übernahme von Überführungskosten rückwirkend zum 01.07.2018 in Kraft getreten. Ebenfalls Rückwirkung entfaltet der neu verankerte Grundsatz der Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Gewaltopfer.

Am Tag nach der Verkündung des Gesetzes, also dem 20.12.2019, ist die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit in Kraft getreten. In Abkehr vom bisherigen Tatortprinzip, also der Zuständigkeit des Bundeslandes, in dem sich die Tat ereignet hat, ist künftig dasjenige Land zuständig, in dem die Antragsteller*innen ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Darüber hinaus treten zum 01.01.2021 bereits einzelne §§ des SGB XIV, wie z.B. Regelungen und Inhalte zu den Traumaambulanzen, in Kraft.

Abschließend folgen dann die übrigen Regelungen des SGB XIV mit Wirkung zum 01.01.2024 und das BVG und das OEG werden aufgehoben. Der Zeitraum bis zum vollständigen Inkrafttreten soll es den Verwaltungen der Länder ermöglichen, sich personell, strukturell und organisatorisch auf die kommenden Veränderungen vorzubereiten.

IV. Wesentliche Änderungen

Nachfolgend werden die wesentlichen Änderungen des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts und deren Auswirkungen dargestellt:

1) Ausweitung des Gewaltbegriffes um die „psychische Gewalt“

Durch die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts wird mit Wirkung zum 01.01.2024 der Gewaltbegriff **neu** gefasst und um den Aspekt der „**psychischen Gewalt**“ erweitert. Dies ist als ein vorsätzliches, rechtswidriges und unmittelbar **gegen die freie Willensentscheidung** einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten definiert. Der bisherige physische Gewaltbegriff (**tätlicher**, vorsätzlicher Angriff) hat psychische Gewalt nicht erfasst.

Allerdings gilt auch für den neuen Gewaltbegriff, dass auf ein vorsätzliches, rechtswidriges Verhalten abgestellt wird, welches zu einer **gesundheitlichen Schädigung** führt. Nach der Gesetzesbegründung soll nicht jegliches unerlaubte Verhalten als psychische Gewalttat eingestuft werden, anderenfalls würde der Tatbestand ins Uferlose laufen.

In § 13 SGB XIV sind in diesem Zusammenhang nun ausdrücklich Straftatbestände, wie z. B.

- Menschenhandel,
- Nachstellung (Stalking),
- Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung wie z.B. des sexuellen Missbrauchs, des sexuellen Übergriffs, der sexuellen Nötigung, der Vergewaltigung ebenso wie der
- Geiselnahme oder der
- räuberischen Erpressung

aufgenommen worden, durch deren Tatbestandsverwirklichung ein schwerwiegendes Verhalten konkretisiert sein kann.

Ferner, ausdrücklich in § 14 SGB XIV einer Gewalttat gleichgestellt, ist ab dem Jahr 2024 auch die „**erhebliche Vernachlässigung**“ von Kindern. Laut Gesetzesbegründung sind damit die Fälle von Vernachlässigung gemeint, in denen die Sorgeberechtigten einem Kind keine unmittelbare körperliche Gewalt antun, jedoch nicht für dessen körperliches und psychisches Wohl sorgen, es sich selbst überlassen, so dass das Kind erheblichen körperlichen oder psychischen Schaden nimmt. Ebenso ist die psychische Vernachlässigung erfasst, sofern sie als dauerhaftes, ausgeprägtes Fehlverhalten der Sorgeberechtigten in Erscheinung tritt. Beide Fallkonstellationen werden nach erster Einschätzung zu einer erheblichen Steigerung der Antragszahlen führen.

2) Gesetzliche Normierung der sogenannten „Schockschäden“

Ausdrücklich gesetzlich verankert - bisher ist dies Ausfluss der Rechtsprechung - können Menschen, die einen Schockschaden erlitten haben, einen Anspruch auf Leistungen haben. Dies betrifft Personen, die die Tat miterlebt oder das Opfer aufgefunden haben und dadurch eine schwere gesundheitliche Schädigung erlitten

haben. Auch Personen, die durch die Überbringung der Nachricht vom Tode oder der Verletzung des Primäropfers eine schwere gesundheitliche Schädigung erlitten haben, können einen Anspruch geltend machen.

3) Angriffe mit Kraftfahrzeugen

Eine durch einen vorsätzlichen, tätlichen Angriff mit einem Kraftfahrzeug geschädigte Person kann ebenfalls ab dem Jahr 2024 Ansprüche nach dem SGB XIV geltend machen. Bisher, im OEG sind diese Taten per Gesetz ausgeschlossen, erfolgte eine Versorgung der Geschädigten durch die Verkehrsofferhilfe e. V.. Das Attentat am Breitscheidplatz in Berlin hat aber gezeigt, dass die Leistungspflicht der Verkehrsofferhilfe nicht ausreicht, um die notwendige Entschädigung - gerade in Fällen mit vielen Opfern - angemessen sicher zu stellen. Abzuwarten bleibt, inwiefern sich diese Änderung auf die künftigen Antragszahlen auswirken wird.

4) Gleichstellung von inländischen und ausländischen Gewaltopfern sowie Erhöhung der Einmalzahlungen bei Gewalttaten im Ausland

Mit Rückwirkung zum 01.07.2018 hat der Gesetzgeber inländische und ausländische Opfer einer Gewalttat bei den Ansprüchen gleichgestellt und die bisherige Differenzierung aufgehoben. Dadurch wird die schwierige Anknüpfung an den Aufenthaltsstatus nach dem OEG entbehrlich, und die Leistungen können unabhängig von der Staatsangehörigkeit erfolgen.

Auch die Einmalzahlungen für durch Gewalttaten im Ausland geschädigte Personen werden, ab dem 01.01.2024, wesentlich erhöht.

GdS	Einmalzahlung -alt-	Einmalzahlung -neu-
GdS 10 + 20	800 €	
GdS 30 + 40	1.600 €	2.600 €
GdS 50 + 60	5.800 €	7.800 €
GdS 70 + 80		13.000 €
GdS 70 bis 90	10.200 €	
GdS 90		20.800 €
GdS 100	16.500 €	28.600 €

5) Die „Schnellen Hilfen“- Traumaambulanzen und Fallmanagement

Gesetzlich verankert als neue Leistungen sind die sog. „Schnellen Hilfen“. Darunter sind Leistungen als niederschwelliges Angebot in den Traumaambulanzen und Leistungen des Fallmanagements zu verstehen.

Das Angebot der OEG-Traumaambulanzen wird in Nordrhein-Westfalen bereits seit vielen Jahren vorgehalten. Ab dem Jahr 2021 gilt bundesweit für den Zugang zu den Traumaambulanzen, dass auch vor Einleitung eines formellen Antragsverfahrens deren Hilfe in Anspruch genommen werden kann. Hierzu genügt es, wenn

eine summarische Prüfung ergibt, dass eine Person durch ein schädigendes Ereignis betroffen sein kann. Ferner muss dann spätestens nach der zweiten Sitzung in einer Traumaambulanz ein Antrag gestellt werden, sofern weitere Leistungen benötigt werden.

Erwachsene können zur therapeutischen Intervention bis zu 15 Sitzungen in der Traumaambulanz erhalten, Kinder und Jugendliche bis zu 18 Sitzungen. Die Schnellen Hilfen gelten ebenfalls für Betroffene, bei denen das schädigende Ereignis bereits länger zurückliegt (z.B. bei Missbrauch in der Kindheit). Das jetzt gesetzlich verankerte Verfahren ist etwas bürokratischer als das bisher in Nordrhein-Westfalen praktizierte. Die Leistungen bleiben aber im Kern gleich.

Darüber hinaus soll das beim Träger der Sozialen Entschädigung angesiedelte Fallmanagement ab 2024 die Betroffenen durch das Antrags- und Leistungsverfahren begleiten und diese auch bei der Beantragung anderer Sozialleistungen, die wegen des schädigenden Ereignisses benötigt werden, unterstützen. Sowohl der LVR als auch der LWL halten seit Jahren ein Fallmanagement für den Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) vor.

6) Änderungen in der Krankenbehandlung

Beschädigte und deren Angehörige sollen weiterhin Leistungen der medizinischen Rehabilitation erhalten. Grundsätzlich werden diese Leistungen durch die gesetzlichen Krankenkassen im Auftragsverhältnis erbracht. Neu gegenüber dem bisherigen Recht ist die Normierung von ergänzenden Leistungen, die über das Recht und die Leistungsverpflichtung der gesetzlichen Krankenkassen hinausgehen und bei Bedarf durch die Verwaltungsbehörde erbracht werden sollen (u.a. bei Psychotherapie und Zahnersatz).

Die Hilfsmittelversorgung, die bislang Aufgabe der Verwaltungsbehörde ist, wird auf die Unfallkassen der Länder übertragen.

Die gesetzlichen Krankenkassen und die Unfallkassen erhalten für die Leistungserbringung eine Erstattung durch die Verwaltungsbehörde. Diese erfolgt in den ersten zwei Jahren einzelfallbezogen; danach wird auf eine Pauschale umgestellt. Die Verwaltung erwartet hier einen erheblichen zusätzlichen Vollzugsaufwand in den ersten Jahren.

7) Teilhabeleistungen

Neben Leistungen der Krankenbehandlung und den Entschädigungszahlungen wird auch der Teilhabegedanke aufgegriffen und die bisher bereits im BVG - unter Verweis auf das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) - geltenden Bestimmungen der Teilhabe fast inhaltsgleich im Kapitel 6, den §§ 62 bis 70 SGB XIV, aufgenommen. Die Teilhabeleistungen werden nunmehr ohne den Einsatz von Einkommen und Vermögen erbracht.

Hierin liegt die Fortentwicklung des bisherigen Grundgedankens der Vorschriften des § 29 BVG zugrunde: „Rehabilitation vor Rente“. Es sollen Gesundheitsstörungen gebessert und die Teilhabe am Arbeitsleben ermöglicht und gesichert werden.

Die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben entsprechen im Wesentlichen den bisherigen Regelungen im BVG. Sie sind darauf ausgerichtet, die beruflichen Folgen der gesundheitlichen Schädigung auszugleichen oder zu mildern. Es wird hierbei, wie bisher, auf die umfassenden Regelungen des SGB IX verwiesen.

Die bisher unter der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ und dort unter den Eingliederungshilfeleistungen zusammengefassten Leistungen zur Sozialen Teilhabe sind in eigenständigen Regelungen erfasst. Geschädigten stehen u.a. Leistungen für Wohnraum, Leistungen zur Mobilität sowie Hilfen zur Förderung der Verständigung zur Verfügung. Auch hier wird umfänglich auf die seit dem 01.01.2020 durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) neu gefassten Vorschriften des SGB IX verwiesen.

8) Leistungen der Sozialen Entschädigung bei Pflegebedürftigkeit

Diese richten sich in Art und Umfang nach den Leistungen der Pflegeversicherung aus dem Sozialgesetzbuch Elftes Buch (SGB XI). Bei darüberhinausgehenden schädigungsbedingten Bedarfen werden die notwendigen und angemessenen Kosten übernommen. Somit ergänzen die Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts den Leistungsumfang der Pflegeversicherung.

9) Fürsorgerische Leistungen

Die Unterscheidung zwischen den Begriffen Versorgung und Fürsorge wurde im SGB XIV aufgegeben; dennoch sind die bisherigen (fürsorgerischen) Leistungen, bis auf wenige Ausnahmen, weiterhin im SGB XIV im Kapitel 11, den §§ 92 bis 98 SGB XIV, Besondere Leistungen im Einzelfall, enthalten. Lediglich die Altenhilfe, Krankenhilfe und Erholungshilfe werden aus dem Leistungskatalog der Fürsorgerleistungen ab dem Jahr 2024 gestrichen.

Dies verdeutlicht die Absicht des Gesetzgebers nach einer Fortführung des bewährten und umfangreichen Leistungsspektrums für die betroffenen Berechtigten.

Ab Inkrafttreten des SGB XIV ist es bei **schädigungsbedingten Bedarfen** zur Erbringung besonderer Leistungen im Einzelfall ausreichend, wenn ein Grundbescheid besteht, der die Schädigungsfolge und ggf. deren Grad feststellt. Diese Leistungen sind daher nicht von dem Bezug einer Entschädigungszahlung abhängig. Dies bedeutet eine Änderung zum geltenden Recht, nach dem ein Anspruch auf Grundrente bestehen muss. Da die Geschädigten und die ebenfalls (zeitlich begrenzt) berechtigten Hinterbliebenen für diese Leistungen finanziell hilfebedürftig sein müssen, sind aber auch Einkommen und Vermögen grundsätzlich einzusetzen.

Die getroffenen umfangreichen Besitzstandsschutzregelungen ermöglichen den nach bisherigem Recht ebenfalls berechtigten Familienangehörigen (Partner und Kinder) eine langfristige Sicherstellung der Leistungen.

10) Umfangreiche Bestandsschutzregelungen und befristetes Wahlrecht

Personen, die bis zum 31. Dezember 2023 Leistungen beziehen oder einen entsprechenden Antrag gestellt haben, erhalten im Rahmen des Besitzstandsschutzes

weiterhin ihre Versorgungsleistungen. Zudem gelten die bisher anerkannten Schädigungsfolgen sowie der festgestellte Grad der Schädigungsfolgen (GdS) weiter. Hierfür werden die Geldleistungen addiert und um 25 % erhöht.

Darüber hinaus erhalten die Betroffenen ein befristetes einmaliges Wahlrecht zwischen den bisherigen Leistungen und den Leistungen nach dem SGB XIV. Angesichts der deutlich höheren monatlichen Entschädigungsleistungen nach dem neuen Recht (siehe hierzu unten unter Punkt 11) wird sich voraussichtlich ein Großteil der Beschädigten für Leistungen nach dem neuen Recht entscheiden.

Für Hinterbliebene und Familienangehörige wird sich dagegen aller Voraussicht nach das alte Recht als günstiger erweisen, so dass für diesen Personenkreis mit einer langen Übergangszeit zu rechnen ist (siehe auch Punkt 9). Dies stellt an die Sachbearbeitung hohe Anforderungen, da sowohl das bisherige als auch das neue Recht bis längstens zum Jahr 2033 rechtssicher angewendet werden muss.

11) Erhöhung der Entschädigungszahlungen

Geschädigte mit einem GdS von 30 und Hinterbliebene erhalten anrechnungsfrei wesentlich erhöhte monatliche Entschädigungszahlungen. Zudem können Geschädigte, Witwen oder Witwer anstatt der monatlichen Entschädigungszahlung auch Einmalzahlungen als Abfindung für die Dauer von fünf Jahren erhalten.

GdS	Grundrente aktuell / mtl.	Entschädigung ab 01.01.2024 / mtl.
GdS 30 + 40	151 €/205 €	400 €
GdS 50 + 60	274 €/348 €	800 €
GdS 70 + 80	482 €/583 €	1.200 €
GdS 90	700 €	1.600 €
GdS 100	784 €	2.000 €

Geschädigte, deren Einkommen durch die Schädigungsfolgen gemindert ist, erhalten einen Berufsschadensausgleich, der im Wesentlichen den bisherigen Regelungen des BVG entspricht.

12) Fortbestand der bisherigen Anspruchsvoraussetzungen

Weiterhin Bestand hat im SGB XIV auch der bisherige Kausalitätsgrundsatz als unverzichtbare Voraussetzung in der Sozialen Entschädigung. Für die Erbringung der staatlichen Entschädigung ist daher - wie bisher - die ursächliche Verbindung sowohl zwischen schädigendem Ereignis und gesundheitlicher Schädigung als auch zwischen gesundheitlicher Schädigung und Schädigungsfolge erforderlich.

13) Rechtsvermutung bei psychischen Gesundheitsstörungen ab 2024

Ab dem Jahr 2024 wird bei psychischen Gesundheitsstörungen eine **Rechtsvermutung** normiert. Danach wird die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs im Einzelfall vermutet, wenn diejenigen medizinischen Tatsachen vorliegen, die nach den Erfahrungen der medizinischen Wissenschaft geeignet sind, einen Ursachenzusammenhang zwischen einem nach Art und Schwere geeigneten schädigenden Ereignis und der gesundheitlichen Schädigung und der Schädigungsfolge zu begründen und die Vermutung nicht durch einen anderen Kausalverlauf widerlegt wird.

14) Besonderer zeitlicher Geltungsbereich

Das SGB XIV findet Anwendung für Anträge auf Leistungen der Sozialen Entschädigung, die ab dem 01.01.2024 gestellt werden. Personen, die vor dem Inkrafttreten des SGB XIV geschädigt wurden, erhalten Leistungen, wenn diese auch nach dem OEG entschädigungsfähig gewesen wären. Das heißt, die Folgen einer psychischen Gewalttat können dann entschädigt werden, wenn sich die Tat nach dem Inkrafttreten des SGB XIV ereignet hat.

V. Übertragung der Aufgaben auf die Landschaftsverbände

Seit dem 01.01.2008 nehmen die Landschaftsverbände die Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts insgesamt, Kriegsopferversorgung (KOV) und Kriegsopferfürsorge (KOF), wahr. Die Leistungen der KOF werden als Selbstverwaltungsaufgaben, die Leistungen der KOV als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung erbracht. Zuvor wurde diese Aufgabe (KOV) von den Versorgungsämtern im Land Nordrhein-Westfalen wahrgenommen.

Nach § 111 SGB XIV sind bzw. bleiben die Länder die Träger der Sozialen Entschädigung. Sachlich zuständig sind nach § 112 SGB XIV die nach Landesrecht bestimmten Behörden. Das Land NRW muss also, mit Inkrafttreten des SGB XIV, neu festlegen, welche Behörde bzw. welche Behörden das Soziale Entschädigungsrecht ausführen sollen.

Es ist vom Land NRW damit zu entscheiden, ob die Landschaftsverbände auch künftig die Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts erbringen sollen. Eine entsprechende Aufgabenübertragung seitens des Landes NRW auf die Landschaftsverbände wäre, wie bisher auch, konnexitätsrelevant.

Hieraus folgt, dass das Land für die Übertragung dieser Aufgaben ein Aufgabenübertragungsgesetz, inklusive einer Kostenfolgeabschätzung für einen Belastungsausgleich, vorlegen müsste. Bereits zu Beginn des Jahres 2020 wurde seitens des Fachreferats beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS NRW) signalisiert, dass kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes, Gespräche innerhalb des Ministeriums hierzu stattfinden sollten. Perspektivisch wolle man kurzfristig auf die Landschaftsverbände zu kommen.

Vorbehaltlich einer zufriedenstellenden Verhandlung über den Belastungsausgleich, kann und sollte die Aufgabe durch die Landschaftsverbände aus Sicht der Verwaltung weiter wahrgenommen werden. Schon bisher wird die Aufgabe durch die Landschaftsverbände

erfolgreich durchgeführt. Auch erfahrenes, für die Aufgabenwahrnehmung qualifiziertes, Personal ist bereits vorhanden. Mit dem MAGS NRW werden daher Gespräche in diese Richtung geführt. Die Verwaltung wird über den Fortgang der Verhandlungen berichten.

VI. Resümee

Unabhängig von den Ansprüchen die Kriegsoffer, Impfgeschädigte oder ehemalige Zivildienstleistende nach dem Gesetz werden geltend machen können, ist absehbar, dass mit dem Tag des Inkrafttretens des SGB XIV die Zahl der Berechtigten im Bereich der Entschädigung von Gewaltopfern überwiegen wird. Der Fokus der Entschädigung wird daher bei diesem Personenkreis liegen, insbesondere vor dem Hintergrund der Erweiterung und Neufassung des Gewaltbegriffes. Auch die Einführung des Tatbestandes der erheblichen Vernachlässigung von Kindern wird vermutlich einen deutlichen Anstieg der Antragszahlen mit sich bringen.

Darüber hinaus werden Leistungen nach der „alten“ und nach der „neuen“ Rechtslage zu erbringen sein, so dass vor dem Hintergrund des gesetzlich vorgesehenen Wahlrechts der Beschädigten und den Besitzstandsregelungen für Hinterbliebene und Familienangehörige in einem langen Übergangszeitraum erhebliche Anforderungen an die Sachbearbeiter*innen gestellt werden.

Der LVR-Fachbereich Soziale Entschädigung rechnet insgesamt mit einem deutlichen Anstieg der Antragszahlen, wobei derzeit nur vage erste Prognosen zur künftigen Fallzahlentwicklung aufgestellt werden können. In dieser Frage wird auch der Austausch mit den anderen Bundesländern gesucht werden, um belastbare Aussagen zum künftigen Arbeitsaufkommen und dem damit verbundenen Personalbedarf treffen zu können.

Der Fachbereich stellt sich der Herausforderung, die Reform im Sinne der Menschen im Rheinland und im Sinne des Leitbildes des LVR „Qualität für Menschen“ zielgerichtet umzusetzen.

In Vertretung

P r o f . D r . F a b e r

Vorlage Nr. 14/3879

öffentlich

Datum: 13.02.2020
Dienststelle: OE 7
Bearbeitung: Frau Brüning-Tyrell

Sozialausschuss	10.03.2020	Kenntnis
Ausschuss für den LVR- Verbund Heilpädagogischer Hilfen	17.03.2020	Kenntnis
Landesjugendhilfeausschuss	19.03.2020	Kenntnis
Ausschuss für Inklusion	20.03.2020	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

**Bericht der Bundesregierung zum Stand und zu den Ergebnissen der
Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2-4 BTHG**

Kenntnisnahme:

Der Bericht der Bundesregierung zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2-4 BTHG wird gemäß Vorlage 14/3879 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

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

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. 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

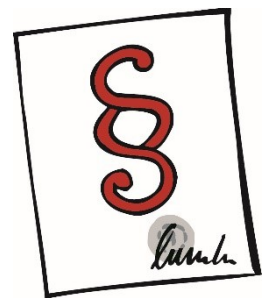
Worum geht es hier?

In leichter Sprache

Im Dezember 2016 hat der Deutsche Bundestag das neue Bundes-Teilhabe-Gesetz beschlossen. Damit ändert der Deutsche Bundestag die Leistungen für Menschen mit Behinderungen.



Seit dem Jahr 2020 kümmert sich der **LVR** um noch mehr Fach-Leistungen für Menschen mit Behinderungen im Rheinland.



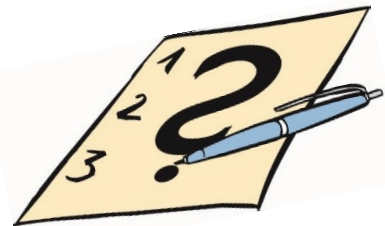
Jetzt berichtet die Bundes-Regierung ganz ausführlich über viele Fragen zum neuen Gesetz in Deutschland.

Zum Beispiel:

Klappt alles so wie es geplant war?

Sind die Hilfen besser geworden?

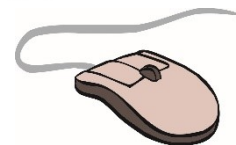
Sind die Hilfen für den Staat teuer geworden?



Haben Sie Fragen zu diesem Text?

Dann können Sie beim LVR in Köln anrufen:

0221-809-2202.



Viele Informationen zum LVR in Leichter Sprache finden Sie hier: www.leichtesprache.lvr.de

Der Zusatztext in leichter Sprache soll zum einen die Verständlichkeit der Vorlage insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten konkret verbessern, zum anderen für die Grundsätze der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Bereich Information und Kommunikation im Sinne der Zielrichtungen 6 und 8 des LVR-Aktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention sensibilisieren.

Mit der Telefonnummer 0221-809-2202 erreicht man die zentrale Stabsstelle Inklusion – Menschenrechte – Beschwerden (00.300). Sie gibt oder vermittelt bei Bedarf gern weitere Informationen. Bilder: © Reinhild Kassing.

Zusammenfassung:

Mit dieser Vorlage informiert die Verwaltung über die Inhalte der Berichterstattung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zu den in Art. 25 Bundesteilhabegesetz (BTHG) vorgesehenen Untersuchungen und dem Projekt Umsetzungsbegleitung im Jahr 2019.

Im Gesetzgebungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz (BTHG) kam es zu weitreichenden Verunsicherungen wegen der umfangreichen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen zur Erbringung der Eingliederungshilfe. Die Verbände von Menschen mit Behinderungen befürchteten beispielsweise Leistungsver schlechterungen. Die Leistungsträgerseite befürchtete Mehrkosten aufgrund von Leistungsausweitungen, die weit über den Kosten liegen, die durch den Bund im Gesetzgebungsverfahren veranschlagt waren. Die Leistungserbringerseite befürchtete insbesondere eine Verschlechterung der Finanzierungsgrundlagen und mehr bürokratischen Aufwand durch die Veränderungen. Aus diesem Grund sind in Art. 25 BTHG umfangreiche Evaluationen und eine ausführliche Berichterstattung der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat zu den Folgen des BTHG vorgesehen.

Der Bericht der Bundesregierung (BT Drucksache 19/16470) informiert zu folgenden Sachverhalten:

- Begleitung der Umsetzung der Regelungen des BTHG (Umsetzungsbegleitung BTHG) nach Art. 25 Abs. 2 BTHG
- Untersuchung der Ausführungen 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 nach Art. 25 Abs. 3 BTHG
- Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe (Finanzuntersuchung) nach Art. 25 Abs. 4 BTHG.

Die Vorlage berührt die Zielrichtungen Partizipation (Z 1) und Personenzentrierung (Z 2) des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3879:

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) verpflichtet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Artikel 25, dem Bundestag und dem Bundesrat in den Jahren 2018, 2019 und 2022 zum Stand und zu den Ergebnissen verschiedener Maßnahmen zur Evaluation der finanziellen, rechtlichen und fachlichen Wirkungen des BTHG und zur Umsetzungsbegleitung zu berichten. Nun liegt mit der Bundestags-Drucksache 19/16470 der Report vom 08.01.2020 für das Jahr 2019 vor. Im Einzelnen wird über folgende Untersuchungen und Projekte informiert:

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

Mit der Umsetzung dieses Auftrages wurde der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. als Zuwendungsnehmer betraut. Das Projekt „Umsetzungsprojekt BTHG“ soll vorrangig Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der mit dem BTHG neu eingeführten Regelungen unterstützen. Darüber hinaus richtet es sich auch an Leistungserbringer und Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände. Ziel des Projektes ist es, Intentionen, Hintergründe und Regelungsinhalte des BTHG in die Fachöffentlichkeit zu transportieren, das Verständnis für die neuen Regelungen zu fördern und dafür zielgruppenspezifische Veranstaltungen und Fortbildungen durchzuführen. Landesrat Dirk Lewandrowski wurde als Mitglied für die BAGÜS in den Projektbeirat berufen.

Das Projekt basiert auf einer sog. Offline-Online-Strategie. Neben der Projektwebsite (www.umsetzungsbegleitung-bthg.de) werden regionale Veranstaltungen in den Bundesländern sowie vertiefende Fortbildungen zu maßgeblichen Veränderungen durch das BTHG (z.B. Bedarfsermittlungsinstrument, Gesamtplanverfahren u.a.) durchgeführt. Darüber hinaus werden Online-Experten-Diskussionen zu ausgewählten Themen angeregt. Im September 2019 hat eine Bilanzveranstaltung stattgefunden, die den Umsetzungsstand in den Bundesländern beleuchtete. Sämtliche Ergebnisse der durchgeführten Veranstaltungen werden über die Website einem größeren Kreis an Interessierten zugänglich gemacht.

Die Bundesregierung bilanziert, dass die Aktivitäten von allen Beteiligten gut angenommen werden. Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Systemumstellungen wurde die Laufzeit des zunächst bis zum 31.12.2019 finanzierten Projektes bis zum 31.12.2022 verlängert. Es ist über die bisherigen Aktivitäten hinaus geplant, den Kreis der rechtlichen Betreuerinnen und Betreuer stärker in den Blick zu nehmen und die Zahl der Regionalkonferenzen zu erhöhen.

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

Ziel und Aufgabe der Wirkungsprognose ist es, die Ausführung der Leistungen sowie die absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe zu untersuchen. Dazu war das Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH (infas) mit einer

Machbarkeitsstudie beauftragt worden. Das dort vorgeschlagene Forschungsdesign wurde vom BMAS bei der Ausschreibung der Hauptuntersuchung weitgehend übernommen. Der Auftrag dafür ging im April 2019 an die Bietergemeinschaft von infas und ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG). Das Forschungsprojekt gliedert sich in zwei Teilprojekte: Im Rahmen der Implementationsanalyse werden Verantwortliche der Sozialverwaltungen interviewt. Hierzu werden bundesweit 60 repräsentativ ausgewählte Kreise, kreisfreie Städte und überörtliche Träger in qualitativen Interviews zu zwei Zeitpunkten befragt – um den 1.1.2020 herum und zu einem späteren Zeitpunkt. In der Wirkungsbetrachtung soll durch Interviews mit leistungsberechtigten Menschen mit Behinderung die Teilhabesituation der Betroffenen in den Blick genommen werden. Der LVR wurde bereits angefragt wegen der Datenübermittlung und hat nach den wissenschaftlichen Vorgaben eine Stichprobe gezogen. Das BMAS hat einen partizipativen Beirat zur fachlichen Begleitung des Projektes eingerichtet.

3. Modellhafte Erprobung der zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Verfahren und Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Abs. 3 BTHG

In der modellhaften Erprobung gem. Art. 25 Abs. 3 BTHG erproben derzeit 29 Projekte in fast allen Bundesländern die maßgeblichen Veränderungen des BTHG vor und nach deren Inkrafttreten zum 01. Januar 2020. Sämtliche Projekte werden durch Kienbaum Consultants International wissenschaftlich begleitet.

Die Projekte erproben folgende Regelungen:

- die Einkommens- und Vermögensanrechnung (§§ 135ff SGB IX-neu),
- die Assistenzleistungen in der Sozialen Teilhabe (§ 113 Abs.2 Nr. 2 i. V. m. § 78 SGB IX-neu),
- die Umsetzung des Rangverhältnisses zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe und Leistungen der Pflege (§91 Abs. 3, § 103 SGB IX-neu),
- die Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit (§104 SGB IX-neu),
- die Möglichkeit der gemeinschaftlichen Leistungserbringung (§116 Abs. 2 und 3 SGB IX-neu),
- die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von existenzsichernden Leistungen in besonderen Wohnformen sowie
- die Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung, insbesondere soweit sie Gegenstand des Gesamtplanverfahrens sind.

Der LVR beteiligt sich mit zwei Modellprojekten an dieser Untersuchung (siehe auch Vorlage 14/2463). Über das Modellprojekt „NePTun“, das sich mit der Abgrenzung von Pflege- und Eingliederungshilfe beschäftigt, wurde mit Vorlage 14/3417 berichtet. Das Projekt „TexLL“ erprobt die Auswirkungen der Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen sowie die Auswirkungen des neuen Leistungssystems der Assistenzleistungen in den besonderen Wohnformen. Über den Stand in beiden LVR-Modellprojekten wurde in der Vorlage 14/3713 zum Umsetzungsstand des BTHG im November 2019 informiert.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die bisherigen Ergebnisse aus den Modellprojekten noch keine belastbaren Erkenntnisse darüber zulassen, ob die

untersuchten gesetzlichen Regelungen die mit dem BTHG gewünschten Auswirkungen auf die Beteiligten des sozialrechtlichen Dreiecks haben werden.

Ursprünglich war vorgesehen, auch die Neuregelung des leistungsberechtigten Personenkreises in die modellhafte Erprobung einzubeziehen. Das Forschungsprojekt zu den rechtlichen Auswirkungen des Art. 25a BTHG nach Art. 25 Abs. 5 BTHG kam jedoch zu dem Ergebnis, dass sich das Ziel, nämlich den Personenkreis der Eingliederungshilfeberechtigten unverändert zu lassen, mit dem derzeitigen Wortlaut von § 99 des Art. 25a BTHG nicht vereinbaren lasse. Dies hat zur Folge, dass zum 01.01.2023 nicht, wie vorgesehen der neue § 99 SGB IX durch Bundesgesetz in Kraft gesetzt wird, sondern vielmehr ein weiterer partizipativer Beteiligungsprozess einer neuen gesetzlichen Regelung vorgeschaltet wird. Dieser Prozess ist derzeit noch nicht abgeschlossen.

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

Der Bericht des BMAS verweist auf den zweiten Zwischenbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) vom 06.12.2019.

Das ISG untersucht die finanziellen Auswirkungen in sechs Bereichen:

- Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung
- Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter
- Neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung
- Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zur Existenzsicherung
- Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens
- Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen.

Zum ersten Aspekt der Auswirkungen der veränderten Einkommens- und Vermögensanrechnung hat das ISG in 2019 zwei Stichprobenerhebungen im Frühjahr und im Herbst bei bundesweit 34 örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozial- bzw. Eingliederungshilfe durchgeführt. Für die übrigen fünf Untersuchungsbereiche wurde von Mai bis Juli 2019 eine flächendeckende Befragung aller Leistungsträger durchgeführt, an der sich 176 Träger beteiligten. Beide Untersuchungen sollen in den kommenden Jahren wiederholt werden. Die erste Erhebungswelle führt lediglich zu ersten Zwischenergebnissen.

Auf Grundlage der ersten Dokumentation zu Einkommen und Vermögen schätzt das ISG die Mehrausgaben in der Sozial- und Eingliederungshilfe durch die Anhebung der Vermögensgrenzen zum 01.01.2017 und 01.04.2017 auf jährlich 41 Millionen Euro bundesweit. Die Erhöhung des Einkommensfreibetrags wird mit Mehrkosten von rund 15 Millionen Euro jährlich beziffert. Diese kumulierten Mehrausgaben stellen nach Einschätzung des ISG eine Untergrenze dar. Betont wird jedoch, dass diese Berechnungen noch mit vielen Unwägbarkeiten behaftet sind.

An der Hauptuntersuchung, in der mit einem Fragebogen die anderen fünf Themenbereiche abgefragt wurden, haben sich in NRW die beiden Landschaftsverbände mit je 4 Regionalabteilungen sowie 30 Kreise und kreisfreie Städte beteiligt. Erhoben wurden zum Beispiel Zahl und Aufwand für Budgets für Arbeit in 2018 und die Zahl der

anderen Leistungsanbieter. In Bezug auf den Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des Teilhabe- bzw. Gesamtplanverfahrens geben 97 Prozent der befragten Träger an, dass sie mit erhöhtem Personalaufwand und neuen Aufgaben rechnen und dafür Personaleinstellungen planen oder bereits vorgenommen haben. Das ISG schätzt, dass hochgerechnet deutschlandweit rund 1.100 Vollzeitstellen bereits neu besetzt wurden und 1.500 Vollzeitstellen in 2019/2020 geschaffen werden. Vorwiegend soll dabei pädagogisch und ähnlich qualifiziertes Personal mit Planungskompetenz eingestellt werden. Bedarf besteht aber auch an Verwaltungskräften. Für 2018 geht das ISG von zusätzlichen Personalkosten in Höhe von 68 Millionen Euro aus – das BMAS hatte in seiner Kostenschätzung 50 Millionen Euro angenommen.

Lediglich 11 Prozent der befragten Träger erwarten finanzielle Einsparungen durch die neuen Planungsverfahren.

Das ISG betont, dass alle dargestellten Zwischenergebnisse im Verlauf der weiteren Untersuchung überprüft und konsolidiert werden müssen.

In Vertretung

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

Als Anlage ist beigelegt:

- Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes (BT Drucksache 19/16470)

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	2
2. Begleitung der Umsetzung der Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (Umsetzungsbegleitung BTHG) nach Artikel 25 Absatz 2 BTHG	3
3. Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe (Wirkungsprognose) nach Artikel 25 Absatz 2 BTHG	4
4. Modellhafte Erprobung der zum 1. Januar 2020 in Kraft tretenden Verfahren und Leistungen der Eingliederungshilfe nach Artikel 25 Absatz 3 BTHG	5
4.1. Modellprojekte.....	5
4.2. Wissenschaftliche Begleitung.....	6
5. Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe (Finanzuntersuchung) nach Artikel 25 Absatz 4 BTHG.....	8
Anlage 1: Zwischenbericht Umsetzungsbegleitung BTHG	11
Anlage 2: Zwischenbericht Wirkungsprognose	25.
Anlage 3: Übersicht Projekte der modellhaften Erprobung	62
Anlage 4: Zwischenbericht modellhafte Erprobung	63
Anlage 5: Zwischenbericht Finanzuntersuchung	246

1. Einleitung

Am 29. Dezember 2016 wurde das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) im Bundesgesetzblatt verkündet. Übergeordnetes Ziel des BTHG ist es, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterzuentwickeln. Damit trägt das Gesetz dem Grundanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention nach einer inklusiven Gesellschaft Rechnung. Konkret sollen sich Eingliederungshilfeleistungen künftig konsequent am individuellen Bedarf der Menschen mit Behinderungen orientieren und nicht mehr an einer bestimmten Wohnform. Darüber hinaus werden unter anderem neue Instrumente zur Teilhabe am Arbeitsleben geschaffen und die Einkommens- und Vermögensanrechnung in der Eingliederungshilfe deutlich großzügiger ausgestaltet.

Ein weiteres übergeordnetes Ziel des BTHG ist es, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen und keine neue Ausgabendynamik entstehen zu lassen. Dies soll über eine bessere Steuerungsfähigkeit geschehen, zu der vor allem die optimierte Gesamtplanung sowie Änderungen im Vertragsrecht beitragen sollen.

Das BTHG tritt in mehreren Stufen in Kraft. Die umfangreichsten Änderungen im Bereich der Eingliederungshilfe ergeben sich zum 1. Januar 2020, wenn die Eingliederungshilfe aus dem Sozialhilferecht nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) in den Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) überführt wird.

Im Gesetzgebungsverfahren haben die weitreichenden mit dem BTHG vorgesehenen Veränderungen zu Unsicherungen geführt. Einige Verbände von Menschen mit Behinderungen befürchteten Leistungsver schlechterungen, während der Bundesrat die Befürchtung äußerte, dass Leistungsausweitungen zu Mehrkosten führen könnten, die über den im Gesetzgebungsverfahren veröffentlichten Schätzungen liegen. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber der Bundesregierung über Artikel 25 BTHG einen umfassenden Auftrag zur Umsetzungsunterstützung und Untersuchung der Gesetzesfolgen erteilt, der weit über die übliche Gesetzes evaluation hinausgeht.

Artikel 25 BTHG lautet:

„[...]“

(2) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann im Einvernehmen mit den Ländern die Ausführung der Leistungen nach Artikel 1 Teil 2 untersuchen und die Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der neu eingeführten Regelungen begleiten. Die Erkenntnisse aus der Untersuchung und der Umsetzungsbegleitung sollen ab dem 1. Januar 2020 mit den Erkenntnissen der Evidenzbeobachtung in der Eingliederungshilfe zusammengeführt werden. Soweit das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Dritte in die Durchführung der Untersuchung oder der Umsetzungsbegleitung einbezieht, setzt es sich vorab mit den Ländern hierzu ins Benehmen.

(3) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales fördert in den Jahren 2017 bis 2021 im Einvernehmen mit den zuständigen Landesbehörden Projekte zur modellhaften Erprobung der zum 1. Januar 2020 in Kraft tretenden Verfahren und Leistungen nach Artikel 1 Teil 2 einschließlich ihrer Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung in einer begrenzten Anzahl von ausgewählten Trägern der Eingliederungshilfe. Artikel 25a § 99 wird ab dem Jahr 2019 in die modellhafte Erprobung einbezogen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales lässt die Erprobung wissenschaftlich untersuchen und stellt hierzu das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit her, soweit dessen Ressortzuständigkeit berührt ist.

(4) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht in den Jahren 2017 bis 2021 die Entwicklung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe auf der Grundlage der Bundesstatistik und von Erhebungen bei den Trägern der Eingliederungshilfe, die im Einvernehmen mit den Ländern durchgeführt werden. Soweit das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Dritte in die Durchführung der Untersuchung einbezieht, setzt es sich vorab mit den Ländern hierzu ins Benehmen. Dabei sollen insbesondere die finanziellen Auswirkungen der

1. verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung,
2. Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter,
3. neuen Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung,
4. Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt,
5. Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens sowie

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6. Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen

untersucht werden. Bei der Untersuchung stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Gesundheit her, soweit deren Ressortzuständigkeit berührt ist.

[...]

(7) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales berichtet dem Bundestag und dem Bundesrat in den Jahren 2018, 2019 und 2022 zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach den Absätzen 2 bis 4.“

Nach Maßgabe des Artikels 25 Absatz 2 bis 4 BTHG hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die folgenden Untersuchungen und Projekte initiiert:

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

Mit der Durchführung der Umsetzungsbegleitung BTHG ist der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. als Zuwendungsnehmer betraut. Über Zuwendungen werden auch die Projekte der modellhaften Erprobung bei den Trägern der Eingliederungshilfe gefördert. Die Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (gsub) betreut die Projekte der modellhaften Erprobung zuwendungsrechtlich. Für die Forschungsprojekte nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 BTHG hat das BMAS mittels europaweiter Ausschreibungen geeignete Auftragnehmer gewonnen.

Alle Untersuchungen und Projekte werden von Beiräten fachlich begleitet, in denen unter anderem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer, der Leistungsträger, der Leistungserbringer und der Verbände von Menschen mit Behinderungen zusammenkommen. Zudem erfolgt in den Beiräten eine gegenseitige Beratung der die Projekte durchführenden Forschungsinstitute. Hierdurch werden Doppelforschungen vermieden und Synergien so gut wie möglich genutzt. Ein weiteres Gremium des Austauschs relevanter Akteure ist die zweimal jährlich tagende Länder-Bund-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (LBAG BTHG). Hier berichten die Auftragnehmer aller Untersuchungen und Projekte gegenüber den 16 Bundesländern sowie den kommunalen Spitzenverbänden regelmäßig über ihre Tätigkeit und geben einen Ausblick auf die nächsten geplanten Schritte. Durch die Vor- und Nachbesprechungen zu den Sitzungen der LBAG BTHG mit dem Deutschen Behindertenrat kommt es auch zu einem Austausch mit Betroffenenvertreterinnen und -vertretern.

Artikel 25 Absatz 7 BTHG enthält die an das BMAS gerichtete Verpflichtung, in den Jahren 2018, 2019 und 2022 dem Bundestag und dem Bundesrat zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 BTHG zu berichten. Mit dem vorliegenden Bericht kommt das BMAS dieser Pflicht für das Jahr 2019 nach.

2. Begleitung der Umsetzung der Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (Umsetzungsbegleitung BTHG) nach Artikel 25 Absatz 2 BTHG

Das Projekt „Umsetzungsbegleitung BTHG“ unterstützt vorrangig die zukünftigen Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der mit dem BTHG neu eingeführten Regelungen. Darüber hinaus richtet es sich an Leistungserbringer und Menschen mit Behinderungen sowie deren Verbände und adressiert somit alle Akteure des sozialrechtlichen Dreiecks. Ziel des Projektes ist es, Intentionen, Hintergründe und Regelungsinhalte des BTHG in die Fachöffentlichkeit zu transportieren, das Verständnis für die grundlegenden Veränderungen zu erhöhen sowie durch zielgruppenspezifische Veranstaltungen die Neuregelungen vertiefend und umsetzungsorientiert aufzubereiten.

Das BMAS fördert den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Deutscher Verein) seit Mai 2017 bei der Durchführung des Projektes über eine Zuwendung. Das Projekt basiert auf einer Offline-Online-Strategie, bei der offline durchgeführte Veranstaltungen mit der Projektwebsite (www.umsetzungsbegleitung-bthg.de) verzahnt werden. In diesem Rahmen hat der Deutsche Verein im Jahr 2019 zehn zwei- bis

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dreitägige Vertiefungsveranstaltungen durchgeführt, die sich jeweils mit einem Thema der Eingliederungshilfe befassen. Zudem wurde im Jahr 2019 eine Regionalkonferenz angeboten, an der vier Länder teilgenommen haben. Die bei diesen Veranstaltungen erörterten Themen waren im Vorfeld mit den beteiligten Ländern abgestimmt worden. Im September 2019 wurde außerdem eine Bilanzveranstaltung durchgeführt, bei der in einem großen Teilnehmerkreis der Umsetzungsstand des BTHG beleuchtet wurde.

Die offline durchgeführten Veranstaltungen wurden auf der Projektwebsite dokumentiert und so einem größeren Interessentenkreis zugänglich gemacht. Über diesen Wissenstransfer hinaus bietet die Projektwebsite als Informations- und Kommunikationsplattform unterschiedliche Möglichkeiten zur aktiven Beteiligung, etwa über regelmäßig stattfindende Online-Fachdiskussionen oder über Webinare mit ausgewählten Expertinnen und Experten. Die Website bietet zudem die Möglichkeit, Fragen rund um die neuen Regelungen in der Eingliederungshilfe zu stellen, die dann vom Projekt beantwortet werden. Diese und auch die im Zusammenhang mit den anderen Beteiligungsformaten der Website gestellten Fragen gehen in einen BTHG-Kompass ein, der als wachsendes Kompendium zum BTHG rund um den Bereich der Eingliederungshilfe den Wissenstransfer unterstützt. Auf Wunsch der Länder hat das Projekt außerdem eine geschlossene Plattform für Vertreterinnen und Vertreter der Träger der Eingliederungshilfe eingerichtet. Hier können diese sich in einem geschützten Raum – ohne Zugriff durch das BMAS – zu praktischen Fragen austauschen.

Ergänzt wird das Angebot des Projekts Umsetzungsbegleitung BTHG durch die Versendung eines monatlichen Newsletters, der über aktuelle Themen zum BTHG informiert und auf zukünftige Veranstaltungen des Projektes hinweist. Wie alle anderen Projekte auch, wird die Umsetzungsbegleitung BTHG fachlich durch einen Beirat begleitet.

In der bisherigen Laufzeit hat sich gezeigt, dass das Projekt von allen Beteiligten gut angenommen wird. Es wurde zunächst bis zum 31. Dezember 2019 befristet bewilligt. Angesichts des tiefgreifenden Systemwandels im Bereich der Eingliederungshilfe zum 1. Januar 2020 besteht aber auch über den 31. Dezember 2019 hinaus ein hoher Bedarf, die Umsetzung der Reform zu begleiten und zu unterstützen. Aus diesem Grund wurde das Projekt bis zum 31. Dezember 2022 verlängert. Das gemäß Artikel 25 Absatz 2 BTHG erforderliche Einvernehmen mit den Ländern wurde bei der sechsten Sitzung der LBAG BTHG am 17. Oktober 2019 hergestellt.

Die bewährte Offline-Online-Strategie soll auch künftig fortgeführt werden. Darüber hinaus werden die aus der Projektdurchführung gewonnenen Erkenntnisse genutzt, um auf veränderte Bedarfe der Zielgruppe einzugehen. Insbesondere bei den rechtlichen Betreuerinnen und Betreuern hat sich in den vergangenen Monaten eine große Unsicherheit hinsichtlich der Reform und der damit verbundenen Verwaltungsveränderungen gezeigt. Daher werden künftig spezielle Informationsangebote an diese Gruppe gerichtet. Eine weitere Neuerung besteht in der Erhöhung der Zahl der Regionalkonferenzen, die das Ziel verfolgt, die flächendeckenden Beteiligungsmöglichkeiten zu verbessern. Außerdem wird das geschlossene Forum für Leistungsträger angesichts der anhaltend geringen Nutzung eingestellt.

Weitere Details zur Umsetzung des Projektes können Anlage 1 entnommen werden.

3. Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe (Wirkungsprognose) nach Artikel 25 Absatz 2 BTHG

Ziel der Wirkungsprognose ist es, Erkenntnisse darüber zu erlangen, inwiefern die Vorschriften der reformierten Eingliederungshilfe dazu geeignet sind, die mit dem BTHG verbundenen Zielsetzungen zu erreichen. Auf Grundlage der Ergebnisse des Forschungsvorhabens soll der Gesetzgeber entscheiden können, ob er gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht.

Zur Vorbereitung der Hauptuntersuchung hat das BMAS im Jahr 2017 das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH (infas) mit der Durchführung einer Machbarkeitsstudie beauftragt. Ziel war die Entwicklung eines geeigneten Forschungsdesigns mit konkreten Leitfragen und einem methodischen Vorgehen für die Hauptstudie sowie die Klärung von Fragen zu Datenbedarf und -verfügbarkeit. Der Abschlussbericht dieses Vorhabens wurde dem BMAS im September 2018 vorgelegt und war Teil des Berichts der Bundesregierung nach Artikel 25 Absatz 7 BTHG im Jahr 2018. Das von der Machbarkeitsstudie empfohlene Forschungsdesign besteht aus einer Implementationsanalyse, einer prozessbegleitenden Wirkungsbetrachtung sowie einer optionalen kausalen Wirkungsanalyse für die Leistungen Budget für Arbeit und andere Leistungsanbieter.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das BMAS hat die Empfehlungen der Machbarkeitsstudie bei der Ausschreibung der Hauptuntersuchung weitgehend übernommen und an den Zeit- und Kostenrahmen angepasst. Den Zuschlag für das Forschungsvorhaben erteilte das BMAS im April 2019 einer Bietergemeinschaft bestehend aus infas und ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG). Im Zuge des Vergabeverfahrens wurde auf die kausalen Wirkungsanalysen verzichtet, da diese sehr anspruchsvoll und kostenintensiv sind und nur unter erheblichen Kürzungen bei den anderen Projektbestandteilen realisierbar gewesen wären.

Das Forschungsprojekt gliedert sich somit in zwei große Teiluntersuchungen:

1. eine Implementationsanalyse, die die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen auf den beteiligten Steuerungsebenen untersucht sowie
2. eine Wirkungsbetrachtung, die die Teilhabesituation der Menschen mit Behinderungen in den Blick nimmt.

Während die Implementationsanalyse überwiegend auf leitfadengestützten Interviews mit Verantwortlichen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene basiert, stützt sich die Wirkungsbetrachtung auf standardisierte Befragungen von Betroffenen. Beide Teiluntersuchungen sind als Wiederholungsbefragungen mit zwei Messzeitpunkten angelegt, von denen der erste vor der Systemumstellung am 1. Januar 2020 (oder kurz danach) und der zweite im Jahr 2021 liegt. So lassen sich Einschätzungen zur Umsetzung und zu den Teilhabemöglichkeiten der Betroffenen im Zeitverlauf miteinander vergleichen und in Relation zu gesetzlichen Änderungen setzen.

Im Fokus beider Teiluntersuchungen stehen folgende neun Regelungsbereiche:

- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (§ 140 SGB XII bzw. § 111 SGB IX i. d. F. ab 1. Januar 2020 (SGB IX-neu)), insbesondere andere Leistungsanbieter und Budget für Arbeit (§§ 60, 61 SGB IX),
- Leistungen zur Teilhabe an Bildung (§ 112 SGB IX-neu),
- Leistungen zur Sozialen Teilhabe (§§ 113 ff. SGB IX-neu i. V. m. §§ 76 ff. SGB IX),
- das Wunsch- und Wahlrecht (§ 104 Absatz 2 und 3 SGB IX-neu),
- die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen (§ 116 Absatz 2 und 3 sowie § 112 Absatz 4 i. V. m. § 104 SGB IX-neu),
- die Gesamtplanung (§§ 141 ff. SGB XII bzw. §§ 117 ff. SGB IX-neu),
- die Instrumente der Bedarfsermittlung (§ 142 SGB XII bzw. § 118 SGB IX-neu),
- Steuerungsinstrumente und die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe,
- der Beitrag der Leistungsberechtigten (§ 92 i. V. m. §§ 135 ff. SGB IX-neu).

Bereits kurz nach Projektstart haben der Auftragnehmer und das BMAS am 29. Mai 2019 ein Gespräch mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder, der kommunalen Spitzenverbände sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) geführt. Dabei wurde das Untersuchungskonzept der Wirkungsprognose präsentiert und für die Unterstützung des Projekts geworben. Anschließend wurden die für die Betroffenenbefragungen notwendigen datenschutzrechtlichen Genehmigungen nach § 75 SGB X bei den zuständigen obersten Landesbehörden beantragt. Aus 15 der 16 Bundesländer liegen diese Genehmigungen vor. Sobald auch die Stichproben aus den Zuständigkeitsbereichen der ausgewählten Träger vorliegen, beginnt infas mit der Betroffenenbefragung. Außerdem wird die erste Befragungswelle der Implementationsanalyse Ende 2019/Anfang 2020 durchgeführt.

Das BMAS hat einen partizipativen Beirat zur fachlichen Begleitung des Projekts eingerichtet. Dieser hat am 17. September 2019 erstmals getagt und dabei das Erhebungsdesign positiv bestätigt. Näheres zum Forschungsdesign und zum Stand der Bearbeitung lässt sich dem als Anlage 2 beigelegten ersten Zwischenbericht des Auftragnehmers entnehmen.

Das Projekt Wirkungsprognose läuft bis November 2022.

4. Modellhafte Erprobung der zum 1. Januar 2020 in Kraft tretenden Verfahren und Leistungen der Eingliederungshilfe nach Artikel 25 Absatz 3 BTHG

4.1. Modellprojekte

Im Rahmen der modellhaften Erprobung nach Artikel 25 Absatz 3 BTHG erproben ausgewählte Leistungsträger der Eingliederungshilfe einzelne Vorschriften des BTHG vor und nach deren Inkrafttreten zum 1. Januar 2020. Dafür wenden sie bei einem ausgewählten Fallbestand parallel zum geltenden Recht „virtuell“ künftiges

Recht an. So lassen sich Hinweise darauf erhalten, ob sich die mit der Reform der Eingliederungshilfe verbundenen Ziele erreichen lassen oder ob kurzfristiger Nachsteuerungsbedarf besteht. Dabei geht es vor allem um das Ziel einer Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Ab 2020 findet in der modellhaften Erprobung ein Perspektivwechsel statt. Anstatt virtuell neues Recht zu erproben, werden die Projekte die Abläufe und Wirkungen dann – unter Berücksichtigung der länderspezifischen Übergangsvereinbarungen – im „Echtbetrieb“ analysieren.

Es werden insbesondere diejenigen Vorschriften erprobt, die im Gesetzgebungsverfahren besonders kontrovers diskutiert worden sind. Zu ihnen zählen

- die Einkommens- und Vermögensanrechnung (§§ 135 ff. SGB IX-neu),
- die Assistenzleistungen in der Sozialen Teilhabe (§ 113 Absatz 2 Nr. 2 i. V. m. § 78 SGB IX-neu),
- die Umsetzung des Rangverhältnisses zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe und Leistungen der Pflege (§ 91 Absatz 3, § 103 SGB IX-neu),
- die Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit (§ 104 SGB IX-neu),
- die Möglichkeit der gemeinschaftlichen Leistungserbringung (§ 116 Absatz 2 und 3 SGB IX-neu),
- die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von existenzsichernden Leistungen in besonderen Wohnformen sowie
- die Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung, insbesondere soweit sie Gegenstand des Gesamtplanverfahrens sind.

Die ursprünglich 31 Modellprojekte haben ihre Arbeit im Januar 2018 aufgenommen. Sie laufen überwiegend bis Ende 2021. Mit Ausnahme von Berlin sind alle Bundesländer an der Erprobung beteiligt. Zwei Projekte (Rostock und Hildburghausen) haben ihre Arbeit wegen Personalmangels in der Zwischenzeit allerdings einstellen müssen. Eine Übersicht über die verbliebenen 29 Projekte, deren Projektdauer sowie die jeweils erprobten Regelungsbereiche findet sich in Anlage 3.

Administriert und zuwendungsrechtlich begleitet werden die Projekte seit 2017 von der Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung GmbH (gsub). Wie bereits 2018, organisierte die.gsub auch im Jahr 2019 in Zusammenarbeit mit dem BMAS und dem Auftragnehmer der wissenschaftlichen Begleitung Kienbaum Consultants International (siehe Abschnitt 4.2.) ein Treffen aller Projekte. Dieses fand am 12. und 13. September 2019 in Berlin statt. Das Treffen bot den Projekten die Möglichkeit, sich zu vernetzen und die weitere Herangehensweise an die Erprobung zu diskutieren.

Ursprünglich war vorgesehen, ab 2019 auch die Neuregelung zum leistungsberechtigten Personenkreis in der Eingliederungshilfe nach Artikel 25a § 99 BTHG in die modellhafte Erprobung einzubeziehen. Das Forschungsprojekt zu den rechtlichen Wirkungen von Artikel 25a BTHG nach Artikel 25 Absatz 5 BTHG kam jedoch zu dem Ergebnis, dass sich das Ziel, den leistungsberechtigten Personenkreis unverändert zu lassen, mit der Regelung des Artikel 25a § 99 BTHG nicht erreichen lässt. Aus diesem Grund wird davon Abstand genommen, ein Bundesgesetz zu erlassen, welches die Regelung 2023 hätte in Kraft treten lassen (vgl. Artikel 26 Absatz 5 BTHG). Eine Erprobung von Artikel 25a § 99 BTHG ist damit ebenfalls obsolet.

In der Folge hat das BMAS im vierten Quartal 2018 mit der Arbeitsgruppe „Leistungsberechtigter Personenkreis“ einen partizipativen Beteiligungsprozess zur Neugestaltung des Leistungszugangs in der Eingliederungshilfe gestartet. Der Prozess wurde im Sommer 2019 abgeschlossen mit dem Ergebnis einer grundsätzlichen Verständigung auf ein Modell zur Neudefinition des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe. Danach werden die Begrifflichkeiten, die den Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe beschreiben, unter Orientierung an der UN-Behindertenrechtskonvention und der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) dem modernen Verständnis von Behinderung angepasst. Bei der Konkretisierung des Modells haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe ihre unterschiedlichen Positionen angenähert. Nicht zu allen Punkten konnte dabei jedoch final Konsens erzielt werden. Die Auswirkungen potenziell kritischer Punkte der konkreten Ausgestaltung dieses Modells auf den leistungsberechtigten Personenkreis sollen extern wissenschaftlich untersucht werden.

4.2. Wissenschaftliche Begleitung

Die modellhafte Erprobung wird begleitend wissenschaftlich untersucht und evaluiert. Der Auftrag für die Begleitforschung wurde im August 2018 an die Firma Kienbaum Consultants International GmbH (Kienbaum) mit dem Unterauftragnehmer infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (infas) erteilt. Das Forschungsvorhaben läuft bis Juni 2022.

Direkt nach Auftragserteilung verschaffte sich Kienbaum einen Überblick über die einzelnen Modellprojekte und erläuterte in vier Workshops zu den unterschiedlichen Regelungsbereichen im Januar 2019 die konkreten Datenbedarfe für die Evaluation. Die wissenschaftliche Begleitung stützt sich auf folgende Erhebungsformen:

- eine standardisierte Befragung der Projekte,
- eine Online-Plattform, auf die Einzelfalldaten zu den erprobten Leistungsfällen hochgeladen werden können,
- Interviews mit Leistungserbringern sowie
- Interviews mit Leistungsberechtigten.

Im Frühjahr 2019 hat Kienbaum die erste Datenerhebungswelle bei den Modellprojekten durchgeführt und erste Erprobungsdaten ausgewertet. Die aus den Daten gewonnenen Einblicke sind im 2. Zwischenbericht dargestellt, den Kienbaum im Juni 2019 als Entwurf und im August 2019 final übermittelt hat. Eine Entwurfsversion des Berichts wurde auf der 2. Sitzung des partizipativen Projektbeirats am 28. Juni 2019 zur Diskussion gestellt. Die finale Version des Zwischenberichts ist dem vorliegenden Bericht als Anlage 4 beigelegt.

Die in dem Bericht enthaltenen Erkenntnisse stützen sich auf 3.208 erprobte Fälle. Der Fortschritt der Erprobung ist je nach Regelungsbereich sehr unterschiedlich. Belastbare Erkenntnisse existieren bislang vor allem zur neuen Einkommensanrechnung in der Eingliederungshilfe sowie mit Abstrichen zur Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von existenzsichernden Leistungen in stationären Einrichtungen bzw. besonderen Wohnformen. In anderen Regelungsbereichen ist die Erprobung durch Rechtsunsicherheiten erschwert worden. Diese betreffen vor allem das Fehlen von Landesrahmenverträgen und neuen Bedarfsermittlungsinstrumenten. In der Folge haben einige Modellprojekte bestimmte Regelungsbereiche zeitlich zurückgestellt, während andere mit eigenen, sich von Projekt zu Projekt unterscheidenden Annahmen zur Rechtsauslegung gearbeitet haben. Die Erkenntnisse zu diesen Regelungsbereichen sind daher zum aktuellen Zeitpunkt lediglich als erste Tendenzen anzusehen.

Für alle Ergebnisse gilt, dass sie sich nur auf die Stichprobe der 29 Modellprojekte beziehen und nicht hochrechnenbar auf die Gesamtheit der Eingliederungshilfeempfängerinnen und -empfänger in Deutschland sind, da die Modellprojekte nicht nach dem Kriterium der Repräsentativität ausgewählt worden sind. Ferner spiegeln die Ergebnisse zum aktuellen Zeitpunkt einzig die Perspektive der Leistungsträger und Leistungserbringer wider. Interviews mit Leistungsberechtigten haben bislang nur testweise stattgefunden. Umfassendere Befragungen sollen ab 2020 durchgeführt werden, wenn die Leistungsberechtigten in Kontakt mit dem neuen Recht gekommen sind.

Im Einzelnen ergibt sich in den sieben untersuchten Regelungsbereichen folgendes Bild:

Einkommens- und Vermögensheranziehung

Durch die Einführung des Beitrags nach § 92 SGB IX-neu ergeben sich absehbar deutliche finanzielle Entlastungen für die Leistungsberechtigten. Das durchschnittlich einzusetzende Einkommen sinkt deutlich und weniger Betroffene müssen überhaupt Einkommen einsetzen.

Assistenzleistungen

Die Erprobung befindet sich in diesem Bereich noch in den Anfängen. Als schwer nachvollziehbar bewerten einige Modellprojekte die Abgrenzung zwischen qualifizierter und kompensatorischer Assistenz nach § 78 Absatz 2 SGB IX.

Rangverhältnis zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe und Leistungen der Pflege

Die Abgrenzung von Eingliederungshilfe- und Pflegeleistungen gestaltet sich in Teilen schwierig – vor allem im Bereich kompensatorische Assistenz in der Eingliederungshilfe nach § 78 Absatz 2 Nummer 1 SGB IX. Eine grundsätzliche Klärung des Rangverhältnisses wird von einigen Projekten gefordert, obwohl zum einen der Gesetzgeber bereits in der vergangenen Wahlperiode nach intensiven Diskussionen entschieden hat, an dem Verhältnis der Gleichrangigkeit von Leistungen der Eingliederungshilfe und solchen der Pflegeversicherung festzuhalten (§ 91 Absatz 3 SGB IX n. F., § 13 Absatz 3 Satz 3 SGB XI), und zum anderen die empirische Untersuchung des Rangverhältnisses erst am Anfang steht. Die Beurteilung der Praxisauslegung des Verfahrens nach § 13 Absatz 4 SGB XI (Leistungserbringung „wie aus einer Hand“) bedarf angesichts der bislang sehr niedrigen Fallzahlen in den Modellprojekten, die diesbezüglich erst am Anfang stehen, weiterer Untersuchung.

Wunsch- und Wahlrecht

Die Projekte erwarten künftig ein stärkeres Abfragen von Wünschen und eine durch die Prüfung von personellen und familiären Verhältnissen wachsende Bedeutung der Zumutbarkeitsprüfung nach § 104 Absatz 3 SGB IX-neu. Fast alle Modellprojekte konstatieren jedoch auch, dass Wünsche der Leistungsberechtigten bereits nach aktuellem Recht standardmäßig erhoben und geprüft werden. Die Wünsche beziehen sich meist auf den Ort und den zeitlichen Rahmen der Leistungserbringung sowie die Person oder die Qualifikationen von Assistenzkräften. Einer großen Mehrheit der Wünsche wird nach geltendem und künftigem Recht stattgegeben. Keinem Wunsch, dem aktuell entsprochen wird, wird nach neuem Recht nicht mehr entsprochen. Wünschen zur Wohnform wird fast immer stattgegeben, künftig sogar in allen untersuchten Fällen.

Gemeinsame Inanspruchnahme

Die Erprobung bezieht sich bislang vor allem auf Leistungsberechtigte in stationären Einrichtungen und befindet sich noch im Anfangsstadium. Aufgrund sehr geringer Fallzahlen sind noch keine Aussagen möglich.

Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von existenzsichernden Leistungen

Die Modellprojekte haben sich in einem ersten Schritt auf die Flächenaufteilung in Wohnflächen und Fachleistungsflächen in stationären Einrichtungen konzentriert. Im Schnitt aller Fälle liegt die Relation bei 75 Prozent Wohnfläche und 25 Prozent Fachleistungsfläche. Auf Grundlage der Flächenverteilungen haben sich in einem zweiten Schritt die Kosten der Unterkunft (KdU) und deren Verhältnis zur Vergleichsmiete sowie zur in § 42a Absatz 5 SGB XII normierten oberen Angemessenheitsgrenze von 125 Prozent der Vergleichsmiete ermitteln lassen. In 33 Prozent der Fälle lagen die KdU unterhalb der Vergleichsmiete, in 40 Prozent der Fälle oberhalb der Vergleichsmiete, aber unterhalb der oberen Angemessenheitsgrenze, und in 27 Prozent der Fälle oberhalb der oberen Angemessenheitsgrenze. Die Projekte berichten von Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Kosten.

Freie Barmittel bei Bewohnerinnen und Bewohnern besonderer Wohnformen

Aufgrund sehr geringer Fallzahlen sind noch keine Aussagen möglich.

Insgesamt gibt es zum aktuellen Zeitpunkt keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die mit dem BTHG verbundenen Ziele – insbesondere eine Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen – nicht erreichen lassen. Dies gilt auch für jene Regelungsbereiche, in denen erst vergleichsweise wenige Fälle die Erprobung durchlaufen haben. Während der bisherigen Projektlaufzeit hat sich allerdings gezeigt, dass die Modellprojekte an verschiedenen Stellen Auslegungsfragen zu den gesetzlichen Neuregelungen haben. Das BMAS hat die diesbezüglichen Rückmeldungen der Projekte dahingehend geprüft, ob sie gesetzgeberische Klarstellungen nötig erscheinen lassen. Gerade im Bereich der Einkommens- und Vermögensanrechnung ist dies in einigen Fällen notwendig gewesen. Infolgedessen hat das BMAS die notwendigen technischen Korrekturen an einzelnen Regelungen noch in das SGB IX/SGB XII-Änderungsgesetz eingebracht.

5. Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe (Finanzuntersuchung) nach Artikel 25 Absatz 4 BTHG

Die Finanzuntersuchung soll Aufschluss über die finanziellen Auswirkungen der reformierten Eingliederungshilfe auf den Bund sowie auf die Länder und Gemeinden geben. Grundlagen der Untersuchung sind die Bundesstatistik sowie Erhebungen bei den Trägern der Eingliederungshilfe. Die Auswertungen werden sowohl bundesweit als auch für jedes Bundesland gesondert vorgenommen. Die Untersuchung widmet sich insbesondere den in Artikel 25 Absatz 4 BTHG aufgeführten sechs Bereichen:

- verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung,
- Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter,
- neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung,
- Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt,
- Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens,
- Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen.

Zur Vorbereitung der Finanzuntersuchung wurden ab dem Jahr 2017 zunächst Fragen der Datenverfügbarkeit und der Notwendigkeit von Erhebungen geklärt. Hierzu beauftragte das BMAS das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) mit einer Vorstudie. Auf Grundlage der Ergebnisse der Vorstudie wurde

Anfang 2018 die Hauptuntersuchung europaweit ausgeschrieben. Im Juli 2018 beauftragte das BMAS das ISG mit diesem Forschungsvorhaben. Zu Beginn der Finanzuntersuchung wurde ein partizipativer Beirat eingerichtet, der am 14. Dezember 2018 zum ersten Mal und am 18. September 2019 ein weiteres Mal getagt hat. Das Projekt Finanzuntersuchung läuft bis November 2022.

Ab Herbst 2018 wurde in verschiedenen Gremien (z. B. Länder-Bund-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes) angeregt, die Ermittlung der sogenannten Effizienzrendite in die Untersuchung aufzunehmen. Im Ergebnis hat sich das ISG bereit erklärt, sich im Rahmen der Finanzuntersuchung neben den sechs erwähnten Untersuchungsbereichen auch der Überprüfung der Effizienzrendite zu widmen. Die Effizienzrendite ist Teil der Kostenschätzung des BTHG. Für die Eingliederungshilfe werden Einspareffekte durch eine bessere Steuerung erwartet, die vor allem auf dem in der Eingliederungshilfe ergänzend anzuwendenden Gesamtplanverfahren, den Regelungen im Vertragsrecht sowie den präventiv wirkenden Modellvorhaben in den Rechtskreisen SGB II und SGB VI fußen. Pauschalierend wird davon ausgegangen, dass die Länder und Gemeinden ab dem Jahr 2020 eine ansteigende Effizienzrendite von zunächst 100 Mio. Euro verzeichnen werden. Das ISG wird für die Ermittlung der Effizienzrendite die Fallzahlen und Ausgaben in der Eingliederungshilfe vor und nach der Systemumstellung analysieren und auch subjektive Einschätzungen der Leistungsträger in die Auswertung einbeziehen. Die Ermittlung der Effizienzrendite ist aufgrund der Vielzahl zu berücksichtigender Einflussfaktoren methodisch äußerst anspruchsvoll und kann im Rahmen der Finanzuntersuchung nur im Rahmen einer Näherung erfolgen.

Zur Untersuchung der verbesserten Einkommens- und Vermögensheranziehung hat das ISG im März und April 2019 die erste Dokumentation bei bundesweit 34 örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe durchgeführt. Die Einkommens- und Vermögensdokumentation wurde bei denselben Trägern im September und Oktober 2019 wiederholt und soll auch in den Folgejahren für je zwei Monate jeweils im Frühjahr und im Herbst durchgeführt werden. Für die übrigen fünf Untersuchungsbereiche wurde von Mai bis Juli 2019 eine flächendeckende Befragung aller Leistungsträger durchgeführt. An dieser beteiligten sich 176 Träger. Auch diese Befragung wird jährlich wiederholt werden. Daneben sind Statistikauswertungen und kleinere Zusatzbefragungen zu den Leistungen des Budgets für Arbeit und bei anderen Leistungsanbietern vorgesehen, mit deren Umsetzung das ISG teilweise bereits begonnen hat.

In einigen Regelungsbereichen sind die bislang erhobenen Daten noch nicht belastbar, so dass das ISG erste Hochrechnungen nur für ausgewählte Bereiche durchgeführt hat. In der weiteren Projektumsetzung dürfte die Aussagekraft der erhobenen Daten aufgrund der sich einstellenden Routinen deutlich zunehmen. Noch keine Aussagen lassen sich derzeit zu den Regelungsbereichen treffen, in denen Neuregelungen erst 2020 in Kraft treten; dies betrifft die neuen Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung sowie die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen.

Auf Grundlage der ersten Dokumentation der Einkommens- und Vermögensheranziehung hat das ISG die Mehrausgaben in der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe aufgrund der Verbesserungen bei der Vermögensanrechnung zum 1. Januar 2017 bzw. 1. April 2017 geschätzt. Dies betrifft die Anhebung der Vermögensfreigrenze in der Eingliederungshilfe auf 30.000 Euro und in der Sozialhilfe von 2.600 Euro auf 5.000 Euro. Die jährlichen Mehrausgaben dieser Veränderungen in der Eingliederungshilfe betragen demnach hochgerechnet ca. 41 Mio. Euro. Mithilfe eines Statistikabgleichs hat das ISG zudem die Mehrkosten ermittelt, die den Leistungsträgern durch die Erhöhung des Einkommensfreibetrags für Leistungsbezieherinnen und -bezieher in stationären Einrichtungen entstanden sind. Dieser Abgleich weist eine jährliche Mehrbelastung (Einnahmeverlust) der Träger der Eingliederungshilfe in Höhe von rund 15 Mio. Euro aus. Die Schätzung ist allerdings noch mit Unwägbarkeiten verbunden.

Die kumulierten Mehrausgaben von demnach 56 Mio. Euro stellen nach Ansicht des ISG eine Untergrenze der tatsächlich anfallenden Mehrkosten dar und können nicht direkt den Kostenschätzungen des BTHG gegenübergestellt werden. Dies liegt daran, dass bei der reformierten Einkommensheranziehung für Leistungsberechtigte in Privathaushalten bisher keine Schätzung der Mehrkosten möglich gewesen ist. Für diese Personengruppe wurden die Freibeträge für Einkommen aus Erwerbstätigkeit sowie für Einkommen aus einer Werkstattbeschäftigung zum 1. Januar 2017 ebenfalls (geringfügig) erhöht.

Nach Auswertung der flächendeckenden Trägerbefragung 2018 weist das ISG im Bereich Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bundesweit hochgerechnet 936 Budgets für Arbeit aus, die im Laufe des Jahres 2018 bewilligt wurden. Etwa sieben Prozent der Budgetnehmer haben den befragten Trägern zufolge vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten und sind somit als „Neufälle“ zu betrachten. Bei den Zahlen zum Budget für Arbeit ist zu berücksichtigen, dass vor Inkrafttreten der Ausführungsgesetze der Bundesländer im Laufe des Jahres 2018 in der Regel keine Budgets für Arbeit bewilligt wurden. Die Erhebungen des ISG

zeigen außerdem, dass die Leistungsträger 2018 bundesweit hochgerechnet 53 Verträge mit anderen Leistungsanbietern abgeschlossen haben. Auch hier muss berücksichtigt werden, dass die Landesausführungsgesetze als Grundlage für den Vertragsabschluss erst im Laufe des Jahres 2018 in Kraft getreten sind. Bei den anderen Leistungsanbietern waren im Jahr 2018 65 Personen beschäftigt. 44 Prozent von ihnen haben vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten.

Mit Blick auf den für die Umsetzung des Teilhabeplanverfahrens und Gesamtplanverfahrens entstehenden Erfüllungsaufwand gaben 97 Prozent der befragten Leistungsträger an, dass sie infolge des BTHG neues Personal eingestellt hätten oder noch einstellen würden. Dabei haben viele Träger schon vor 2018 vergleichbare Planungsverfahren zumindest in Teilbereichen angewandt. Nur für 25 Prozent der Träger sind die Planverfahren völlig neu. Für das Jahr 2018 werden die zusätzlichen Personalkosten aufgrund der bisher erfolgten Neueinstellungen für die Planungsverfahren infolge des BTHG bundesweit auf 68 Mio. Euro geschätzt.

Nach Hochrechnung der Daten der Trägerbefragung gab es im Jahr 2018 in den Werkstätten für behinderte Menschen insgesamt 480 Frauenbeauftragte und 1.280 Werkstatträte. Dabei ist die Zahl der Frauenbeauftragten nach Einschätzung des ISG wahrscheinlich untererfasst. Auch die Angaben zu den Ausgaben in diesem Bereich erscheinen nicht belastbar. Diese Unsicherheiten sowie Schlussfolgerungen für die weiteren Erhebungen sind im weiteren Projektverlauf durch das ISG zu klären.

Alle dargestellten Zwischenergebnisse werden im Verlauf der Untersuchung anhand einer verbesserten Datengrundlage sowie weiterentwickelter Erhebungsinstrumente zu überprüfen und zu konsolidieren sein.

Den Stand der Bearbeitung, die Zwischenergebnisse sowie erste Überlegungen für eine methodische Herangehensweise zur Überprüfung der Effizienzrendite hat das ISG in dem als Anlage 5 beiliegenden Zwischenbericht 2019 zusammengetragen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 1



Projekt „Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz“

Bericht nach Art. 25 Abs. 7 BTHG für das Jahr 2019

6. November 2019

Inhalt

1. Hintergrund.....	2
2. Zielsetzung	3
3. Themen des Projekts.....	3
3.1 Überblick über die Projektthemen	3
3.2 Inhaltliche Schwerpunkte der Projektarbeit im Jahr 2019	4
4. Konzeption und Formate der Projektarbeit	7
4.1 Fachveranstaltungen	8
4.1.1 Vertiefungsveranstaltungen	8
4.1.2 Regionalkonferenzen	9
4.1.3 Bilanzveranstaltung	10
4.1.4 Externe Veranstaltungen	11
4.2 Projektwebsite www.umsetzungsbegleitung-bthg.de	12
4.2.1 Informationsportal	12
4.2.2 Beteiligungsportal: Online-Fachdiskussionen, BTHG-Kompass und Webinare	12
4.3 Projektbeirat	14
4.4 Öffentlichkeitsarbeit	14

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

In Trägerschaft von:



Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Hintergrund

Das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) stellt eine der zentralen sozialpolitischen Reformen der letzten Jahre dar. Ein Ausgangspunkt dieser tiefgreifenden Reform ist das von Deutschland im Jahr 2009 ratifizierte Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK) und der darin verankerte Paradigmenwechsel im Verständnis von Behinderung: Behinderung ist nicht mehr länger ein Defizit einer Person, sondern entsteht aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren. Dieser andere Blickwinkel spiegelt sich in zahlreichen verwaltungsrechtlichen Änderungen für die Leistungsträger wider, in veränderten Leistungsprofilen der Leistungserbringer und in neuen Rechten und Pflichten für die Betroffenen.

Eines der wichtigsten Ziele des BTHG ist die Reform der Eingliederungshilfe. Bislang war die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen eine Leistungsform im Recht der Sozialhilfe. Um selbstbestimmte Teilhabe im Sinne der UN-BRK gewährleisten zu können, wird die Eingliederungshilfe durch das BTHG aus dem Recht der Sozialhilfe und damit aus dem staatlichen Fürsorgesystem in das SGB IX überführt, wo Rehabilitation und Teilhabe für Menschen mit Behinderungen geregelt sind. Dadurch soll die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht umgestaltet werden, welches dem Grundsatz der Personenzentrierung folgt.

Die reformierte Eingliederungshilfe ist in den Bundesländern und von den jeweils von dort bestimmten Trägern der Eingliederungshilfe umzusetzen. Das heißt, der Einflussbereich des Bundes endet grundsätzlich mit der Verabschiedung des Gesetzes. Dabei ist es insbesondere die Aufgabe der Träger der Eingliederungshilfe und Leistungserbringer, die komplexen Neuregelungen nun in die Praxis umzusetzen.

Mit Art. 25 Abs. 2 BTHG hat der Gesetzgeber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Möglichkeit gegeben, die Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung des BTHG zu begleiten. Dafür wurde im Einvernehmen mit den Ländern das Projekt „Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz“ ins Leben gerufen.

Seit dem 1. Mai 2017 ist der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Deutscher Verein) Träger des Projekts „Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz“. Der Deutsche Verein ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der

Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u. a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Zu den Mitgliedern des Deutschen Vereins zählen u. a. Institutionen, die künftig für die Erbringung der Eingliederungshilfe zuständig sein werden.

Im Deutschen Verein wurde eine Geschäftsstelle für das Projekt eingerichtet. Das Projekt wird durch das BMAS zunächst bis zum 31. Dezember 2019 gefördert.

2. Zielsetzung

Ziel des Projekts ist es, die (zukünftigen) Träger der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege sowie angrenzender Fachbereiche bei der Umsetzung der gesetzlichen Neuregelungen des BTHG zu begleiten.

Darüber hinaus richtet sich das Projekt an die Erbringer von Leistungen für Menschen mit Behinderungen sowie an die fachspezifischen Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen.

Durch das Projekt sollen Intention, Hintergrund und Regelungsinhalte des BTHG in die Fachöffentlichkeit transportiert werden. Darüber hinaus bietet das Projekt Informationen und die Möglichkeit des Erfahrungsaustausches über die rechtlichen Änderungen durch zielgruppenspezifische Veranstaltungen und auf dem Internetportal www.umsetzungsbegleitung-bthg.de.

3. Themen des Projekts

Inhaltlich bezieht sich das Projekt vor allem auf das reformierte Eingliederungshilferecht in Teil 2 SGB IX n. F. Zugleich werden die allgemeinen Regelungen des Teils 1 SGB IX einbezogen.

3.1 Überblick über die Projektthemen

Das Themenportfolio des Projekts umfasst:

- Kriterien der ICF und Ermittlung des Bedarfs des Menschen mit Behinderungen (mit möglichst trägerübergreifender Wirkung)

- Gesamtplanverfahren insbesondere im Verhältnis zum Teilhabeplanverfahren (mit trägerübergreifender Wirkung)
- Teilhabe am Arbeitsleben
- Trennung von Fachleistung und existenzsichernden Leistungen
- Vertragsrecht und Leistungserbringerrecht
- Teilhabe an Bildung
- Übersicht, welche neuen Leistungen die Leistungsträger aufbauen müssen
- Schnittstellen zwischen Eingliederungshilfe und Pflegeversicherung/Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Arbeitsförderung/Grundsicherung für Arbeitssuchende, Eingliederungshilfe und gesetzlicher Rentenversicherung sowie Eingliederungshilfe und gesetzlicher Krankenversicherung
- Vernetzung von verschiedenen Beratungsangeboten
- Bestimmung der Kriterien für Pauschalen und gemeinsame Leistungserbringung
- neue Berechnung von Einkommen und Vermögen
- unterstützte Elternschaft
- soziale Teilhabe/Assistenzleistungen

Die Themen des Projekts wurden in der konstituierenden Sitzung des Projektbeirats abgestimmt.

3.2 Inhaltliche Schwerpunkte der Projektarbeit im Jahr 2019

Im Jahr 2019 standen für das Projekt zum einen Themen im Vordergrund, die mit der zweiten Reformstufe des BTHG zum 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind (Bedarfsermittlung, Gesamt- und Teilhabeplanverfahren, Vertragsrecht, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben). Zum anderen lag ein Schwerpunkt auf Aspekten, die in Vorbereitung des Inkrafttretens der dritten Reformstufe zum 1. Januar 2020 thematisiert wurden (Trennung der bisherigen Komplexleistung Eingliederungshilfe in Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen, Leistungen zur Sozialen Teilhabe, Leistungen zur Teilhabe an Bildung).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Inhaltliche Schwerpunkte:

- Bedarfsermittlung/Bedarfsermittlungsinstrumente

Das BTHG sieht vor, dass die Ermittlung des individuellen Bedarfs durch ein Instrument erfolgen muss, das sich an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) orientiert und die Beschreibung einer nicht nur vorübergehenden Beeinträchtigung der Aktivität und Teilhabe in den neun Lebensbereichen der ICF vorzunehmen hat (§ 118 Abs. 1 SGB IX n. F.). In diesem Zusammenhang haben die Leistungsträger bzw. die Bundesländer neue Bedarfsermittlungsinstrumente erarbeitet oder bestehende Instrumente an die Neuregelungen des BTHG angepasst. Das Projekt hat dieses Thema im Jahr 2019 in zwei dreitägigen Fachveranstaltungen, in einem Webinar und in einer Online-Fachdiskussion unter Beteiligung von zuständigen Expert/innen aus den Landessozialministerien und von den Eingliederungshilfeträgern adressiert.

- Gesamtplanverfahren und Teilhabeplanverfahren

Mit den zum 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Regelungen zur Gesamtplanung (§§ 117ff. SGB IX n. F.) wurden im Recht der Eingliederungshilfe die Anforderungen an ein personenzentriertes Verfahren zur Ermittlung und Feststellung der Bedarfe sowie zur Steuerung, Dokumentation und Wirkungskontrolle des Teilhabeprozesses gesetzlich normiert. Diese Regelungen im Bereich der Eingliederungshilfe ergänzen das für alle Rehabilitationsträger verbindlich geltende Teilhabeplanverfahren des SGB IX, 1. Teil (§§ 19ff. SGB IX) und stellen die Grundlage einer bedarfsdeckenden Leistungserbringung dar. Hierzu fanden im Jahr 2019 drei Fachveranstaltungen und eine Online-Fachdiskussion statt.

- Vertragsrecht

Mit der zweiten Reformstufe des BTHG sind zum 1. Januar 2018 auch die Neuregelungen zum Vertragsrecht für die Eingliederungshilfe in den §§ 123 bis 134 SGB IX in Kraft getreten. Damit können die neu bestimmten Träger der Eingliederungshilfe und die Leistungserbringer mit den Rahmenvertragsverhandlungen für die ab 1. Januar 2020 geltenden Regelungen beginnen. Die Landesrahmenverträge wurden über den gesamten Berichtszeitraum hinweg gesichtet und auf der Projektwebsite zur Verfügung gestellt.

- Trennung der bisherigen Komplexleistung Eingliederungshilfe in Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen

Eine wichtige Voraussetzung, um das deutsche Rehabilitations- und Teilhaberecht in Übereinstimmung mit Art. 19 UN-BRK zu gestalten, ist, dass Teilhabeleistungen, also auch die Leistungen der Eingliederungshilfe, unabhängig von der Wohnform gewährt

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

werden, in der Menschen mit Behinderungen leben. Menschen mit Behinderungen, die in den bisherigen stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe leben, erhalten derzeit eine Komplexleistung, in die sowohl existenzsichernde Leistungen wie Wohnen und Ernährung (in pauschalierter Form) als auch die eigentlichen Fachleistungen der Eingliederungshilfe einfließen. Im Rahmen der Überführung der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII in das SGB IX müssen nun Leistungserbringer herausfinden, welcher Anteil der für den Betrieb ihrer Einrichtungen entstehenden Kosten tatsächlich auf die Erbringung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe entfällt. Nur die eigentlichen Fachleistungen, nicht aber Leistungen der Existenzsicherung sollen künftig durch die Träger der Eingliederungshilfe finanziert werden. Sofern Leistungen zur Existenzsicherung im Einzelfall notwendig sind, werden diese aus den Systemen der Grundsicherung, nicht aber durch die Träger der Eingliederungshilfe erbracht. Die Trennung der Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen findet mit der dritten Reformstufe des BTHG zum 1. Januar 2020 statt. In Vorbereitung dieser Reformstufe lag ein inhaltlicher Schwerpunkt der Projektarbeit auf dem Thema Leistungstrennung. Hierzu wurde eine Vertiefungsveranstaltung veranstaltet und eine Online-Fachdiskussion durchgeführt.

- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Die Teilhabe am Arbeitsleben ist ein zentraler Punkt, in dem das BTHG das deutsche Sozialrecht in Bezug auf die UN-BRK weiterentwickelt (BT-Drs. 18/9522: 188f.). Mit dem BTHG sollen mit den zwei neuen Leistungsarten „Budget für Arbeit“ und „andere Leistungsanbieter“ Alternativen zur Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen geschaffen werden. Im Fokus der Projektarbeit standen dabei im Jahr 2019 die „anderen Leistungsanbieter“, zu denen eine Online-Fachdiskussion und ein Webinar durchgeführt wurden.

- Leistungen zur Teilhabe an Bildung

Mit dem BTHG wird die Teilhabe an Bildung erstmals als eigene Rehabilitationsleistung definiert, für die u. a. die Eingliederungshilfe zuständig ist. Die in der Eingliederungshilfe neu eingeführte Leistungsgruppe (§ 112 SGB IX n.F.) richtet sich an die Bereiche Schule, Hochschule und berufliche Bildung. Individuelle Hilfen zur (hoch-)schulischen Bildung durch Leistungen der Eingliederungshilfe konnten bisher nur in begrenztem Umfang erbracht werden. Zudem waren keine Unterstützungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen (Masterstudium, Meisterkurs, Promotionsstudium etc.) vorgesehen. Der Leistungszugang wird künftig weiter gefasst und damit der Zugang zu umfassender Bildung im Sinne der UN-BRK unterstützt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Besonderes Augenmerk lag im Jahr 2019 auf der konkreten Ausgestaltung der neu strukturierten Leistungen in den Bereichen Schule, Hochschule und beruflicher Bildung. Dazu wurden im Rahmen einer Vertiefungsveranstaltung Ansätze der Bundesländer zur inklusiven Gestaltung der Bildungssysteme diskutiert.

- Leistungen zur Sozialen Teilhabe

Mit dem Bundesteilhabegesetz wird die Leistungsgruppe „Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ umbenannt in „Leistungen zur sozialen Teilhabe“. Künftig werden die Leistungen zur sozialen Teilhabe in Teil 1 des SGB IX (§§ 76 ff. SGB IX) und für die Eingliederungshilfe ab 2020 in Teil 2 des SGB IX (§§ 113 ff. SGB IX n.F.)

zusammengefasst und neu strukturiert. Diese Vorschriften werden vom § 94 Abs. 3 SGB IX flankiert, der die Länder dazu verpflichtet, auf flächendeckende, am Sozialraum orientierte und bedarfsdeckende Leistungsangebote hinzuwirken. Im Zentrum einer Online-Fachdiskussion und einer Vertiefungsveranstaltung zu Beginn des Jahres 2019 standen daher die sozialräumliche Gestaltung von Teilhabeleistungen, die (künftige) Ausgestaltung der Leistungen zur sozialen Teilhabe sowie die Schnittstelle der Eingliederungshilfe zur Pflege.

- Schnittstelle Eingliederungshilfe und Pflege

Die Abgrenzung der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung sowie der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel des SGB XII von denen der Eingliederungshilfe ist mit der Aufrechterhaltung des Gleichrangs von Leistungen beider Systeme durch das Bundesteilhabegesetz und der Einführung teilhabeorientierter Pflegeleistungen nicht einfacher geworden. Das Zusammentreffen der Leistungsarten wurde in verschiedenen Vorschriften neu geregelt. Zugleich gilt § 43 a SGB XI weiter, der nun den pauschalierten Zuschuss der Pflegeversicherung für Pflegebedürftige in Räumlichkeiten im Sinne des § 71 Abs. 4 Nummer 3, die Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen erhalten, regelt. Die Richtlinie zur Abgrenzung der Wohnformen nach § 71 Abs. 5 SGB XI befindet sich derzeit im Genehmigungsverfahren. Vor diesem Hintergrund hat das Projekt eine zweitägige Vertiefungsveranstaltung zu Abgrenzung und Zusammentreffen der Leistungen durchgeführt und erste Erkenntnisse zweier Modellprojekte vorgestellt.

4. Konzeption und Formate der Projektarbeit

Dem Projekt „Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz“ liegt eine Offline-online-Strategie zugrunde. Es werden Fachveranstaltungen mit unterschiedlichen Formaten sowie

die Möglichkeit der Information und Beteiligung auf der Projektwebsite www.umsetzungsbegleitung-bthg.de angeboten.

Veranstaltungen und Website gehen dabei Hand in Hand: Die Inhalte der Veranstaltungen werden auf der Website mit einem hohen Anspruch an die Barrierefreiheit dokumentiert und damit für einen größeren Personenkreis zugänglich gemacht und die Diskussionen auf dem Beteiligungsportal der Website fließen in die Konzeption der Fachveranstaltungen ein.

Das Projekt unterstützt die Leitungskräfte, Verantwortungsträger, leitende Fachreferate und Fachpersonal der (zukünftigen) Träger der Eingliederungshilfe:

- Durch eine Auftaktveranstaltung im Jahr 2017, Regionalkonferenzen mit den Bundesländern in den Jahren 2018 und 2019 sowie mehrtägige Vertiefungsveranstaltungen in den Jahren 2018 und 2019 und eine Bilanzveranstaltung im Jahr 2019.
- Durch Informationen auf der Projektwebsite zu Intention, Hintergrund und Regelungsinhalten des Gesetzes und zum Umsetzungsstand in den Bundesländern.
- Durch die umfangreiche Dokumentation der Veranstaltungen auf der Projektwebsite.
- Durch Online-Fachdiskussionen und Webinaren zu den Themen des Gesetzes.
- Durch ein stetig wachsendes Online-Kompendium zum Gesetz, den BTHG-Kompass. Er entsteht aus Fragen des Fachpublikums zu Themen des BTHG, die vom Projekt und ausgewiesenen Expertinnen und Experten beantwortet werden.

4.1 Fachveranstaltungen

4.1.1 Vertiefungsveranstaltungen

Das Projekt hat im Jahr 2019 die handelnden Personen und Institutionen bei der Umsetzung des BTHG im Rahmen bundesweiter, zwei- bis dreitägiger Vertiefungsveranstaltungen unterstützt. Diese bieten einen Raum zum Austausch für Leistungsträger, -erbringer und -berechtigte und fokussieren jeweils einen Themenschwerpunkt des BTHG.

Zweck der Vertiefungsveranstaltungen ist es außerdem, Intention, Hintergrund und Regelungsinhalte des BTHG in die Fachöffentlichkeit zu übermitteln und einen einheitlichen Informationsstand zu ermöglichen. Daher werden zu Beginn einer jeden Vertiefungsveranstaltung der Hintergrund des BTHG, die wesentlichen Änderungen im

Rahmen des BTHG, die Reformstufen, landesrechtliche Regelungen sowie der Umsetzungsstand des BTHG vorgestellt.

Die Vertiefungsveranstaltungen richten sich an jeweils 50 bis 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Im Jahr 2019 führte das Projekt zwölf Vertiefungsveranstaltungen durch:

- Soziale Teilhabe,
30.01.-01.02.2019 in Hannover
- Bedarfsermittlung und Leistungsplanung auf Grundlage der ICF,
13.-15.02.2019 in Hannover
- Vertragsrecht,
28.02.-01.03.2019 in Erkner
- Trennung der Komplexleistung Eingliederungshilfe in Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen,
18.-20.03.2019 in Berlin
- Gesamt- und Teilhabeplanverfahren nach dem BTHG als Chance für Leistungen wie aus einer Hand,
10.-12.04.2019 in Berlin
- Gesamtplan nach § 117 SGB IX n.F. – aus der Praxis für die Praxis,
08.-10.05.2019 in Augsburg
- Teilhabe an Bildung,
20.-22.05.2019 in Hannover
- Bedarfsermittlung und Leistungsplanung auf Grundlage der ICF,
26.-28.06.2019 in Augsburg
- Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und gesetzliche Pflegeversicherung,
09.-10.09.2019 in Erkner
- Teilhabeplanverfahren,
21.-22.11.2019 in Berlin.

Alle Vertiefungsveranstaltungen waren innerhalb weniger Tage ausgebucht. Die Veranstaltungen werden auf der Projektwebsite dokumentiert und die Unterlagen werden zum Download bereitgestellt.

4.1.2 Regionalkonferenzen

Neben den Vertiefungsveranstaltungen organisierte das Projekt in Kooperation mit den Bundesländern fünf Regionalkonferenzen für Vertreterinnen und Vertreter der (zukünftigen)

Träger der Eingliederungs- und Sozialhilfe, der Leistungserbringer und Organisationen der Menschen mit Behinderungen. Die Regionalkonferenzen bieten den beteiligten Akteuren eine Plattform, auf der sie sich zum Stand und zu Herausforderungen der Umsetzung des BTHG austauschen können. Ein besonderer Fokus liegt auf dem gemeinsamen Austausch in Fachforen.

Nachdem im Jahr 2018 bereits vier Regionalkonferenzen erfolgreich durchgeführt werden konnten, fand im Jahr 2019 die Regionalkonferenz Süd statt:

- Regionalkonferenz Süd mit den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland
13.-14.05.2019 in Stuttgart
Besonders in den Blick genommen wurden in Fachforen die Themen Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen, Landesrahmenverträge - aktuelle Berichterstattung aus den Ländern, Bedarfsermittlung und -feststellung / Bedarfsermittlungsinstrumente sowie Teilhabe am Arbeitsleben.

Die Regionalkonferenzen werden auf der Projektwebsite dokumentiert und die Unterlagen werden zum Download bereitgestellt.

4.1.3 Bilanzveranstaltung

Am 16. und 17. September zogen 280 Vertreterinnen und Vertreter aller Bereiche des sozialrechtlichen Dreiecks eine Bilanz zum Umsetzungsstand des BTHG. Im Zentrum der Bilanzveranstaltung standen drei zentrale Fragen: Wie kommt die Umsetzung des Gesetzes voran? Was bleibt zu tun, um „Leistungen wie aus einer Hand“ zu ermöglichen? Und wie geht es politisch weiter mit dem BTHG?

Dr. Rolf Schmachtenberg, Staatssekretär im BMAS, erläuterte den Teilnehmenden in seinem Eröffnungsvortrag den Paradigmenwechsel von der historisch gewachsenen fürsorglichen Fremdbestimmung hin zu einem modernen selbstbestimmten Teilhaberecht. Der dafür notwendige „Kraftakt“ wurde in der anschließenden Podiumsdiskussion mit der ASMK-Vorsitzenden und Sozialministerin in Mecklenburg-Vorpommern, Stefanie Drese, sowie Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen, Leistungserbringern und Betroffenen diskutiert: der ambitionierte Zeitplan für die Umsetzung, die Systemunterschiede zwischen den Bundesländern, die Verhandlung von Landesrahmenverträgen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Vorstellungen von Teilhabe sowie die Suche und Schulung von Personal für die Eingliederungshilfe. Einig waren sich die Diskutierenden darin, dass es eines

umfassenden Bewusstseinswandels bedürfe, für den mit dem BTHG die rechtliche Grundlage geschaffen worden sei.

Im weiteren Verlauf des ersten Veranstaltungstags hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, in mehreren Durchgängen an jeweils einstündigen Diskussionsstationen zu Themenbereichen des BTHG teilzunehmen. Der Fokus lag darauf, in kleinen Gruppen die aktuellen Herausforderungen und offenen Fragen, aber auch Lösungsansätze und Best Practice zu erarbeiten. Die Themenbereiche waren: Bedarfsermittlung und ICF, Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen, Vertragsrecht, Gesamt- und Teilhabeplanverfahren, Teilhabe am Arbeitsleben, Teilhabe an Bildung, Soziale Teilhabe, Schnittstellen sowie Vernetzung von Beratungsangeboten.

Gegenstand der ersten Podiumsdiskussion des zweiten Tages war, dass der Bewusstseinswandel nicht nur die Eingliederungshilfe, sondern alle Rehabilitationsträger betreffen muss. Vertreterinnen und Vertreter von GKV-Spitzenverband, Bundesagentur für Arbeit, Deutscher Rentenversicherung und den Unfallkassen besprachen, was notwendig ist, damit die Komplexität des Sozialsystems nicht zu Lasten der Menschen mit Behinderungen geht. Für Leistungen „wie aus einer Hand“, ein zentrales Ziel des BTHG, soll die „Gemeinsame Empfehlung Reha-Prozess“ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation eine Grundlage schaffen. Die Podiumsteilnehmerinnen und -teilnehmer machten jedoch deutlich, dass neue Prozesse und Strukturen nur durch intensive Kommunikation und Schulung bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ankämen. Dass in der Praxis noch viel Nachholbedarf in der Zusammenarbeit der Rehabilitationsträger besteht, wurde in der Diskussion mit den Teilnehmenden deutlich.

Zum Abschluss der Bilanzveranstaltung diskutierten die behindertenpolitischen Sprecherinnen und Sprecher von CDU, FDP, Linken und Grünen die Weiterentwicklung des BTHG. Dass der Mensch im Mittelpunkt des Verwaltungshandelns stehen müsse und dies vielerorts nicht der Fall sei, war Konsens zwischen den Politikerinnen und Politikern. Die Tücken des gegliederten Sozialsystems würden durch das BTHG besonders deutlich und seien noch komplexer geworden. Auftrag der Politik sei es, das BTHG weiterzuentwickeln, wo gesetzliche Regelungen erforderlich seien, und Druck auszuüben, wo geltendes Recht nicht eingehalten werde.

4.1.4 Externe Veranstaltungen

Neben den eigenen Veranstaltungen hat das Projekt im Jahr 2019 auf 14 externen Veranstaltungen einen Input gegeben.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.2 Projektwebsite www.umsetzungsbegleitung-bthg.de

Zur Umsetzung der Offline-online-Strategie wurde eine Projektwebsite entwickelt, die eine übersichtliche Informationsermittlung erlaubt, Möglichkeiten zur Beteiligung des Fachpublikums gewährleistet und die technischen Voraussetzungen zur Bewerbung der Projektveranstaltungen, zur Anmeldung für diese und zu deren Dokumentation beinhaltet.

U. a. mit Hilfe von Kontrastverhältnissen, Screenreader-Funktion, Tastatur-Navigation, Mobiler App und ausgewählten Elementen in Leichter Sprache ist die Website barrierefrei gestaltet.

Die Website verzeichnete im Jahr 2019 pro Monat rund 27.000 Besuche. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag bei etwa vier Minuten.

Die Projektwebsite bietet sowohl die Möglichkeit der Information (vgl. Kap. 4.2.1) als auch der Beteiligung (vgl. Kap. 4.2.2).

4.2.1 Informationsportal

Die Website des Projekts beinhaltet Informationen zum Hintergrund, wesentlichen Inhalten und Phasen des Inkrafttretens des BTHG. Darüber hinaus dokumentiert das Projekt den Umsetzungsstand des BTHG in den Bundesländern – sowohl nach Bundesländern als auch nach Themen geordnet (<https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/gesetz/umsetzung-laender/>).

Weitere Elemente des Informationsportals der Website sind:

- Dokumentation der Fachveranstaltungen.
- Redaktionelle Artikel zu aktuellen Entwicklungen zum BTHG und zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.
- Eine thematisch geordnete Sammlung von Links und Materialien zum BTHG.

4.2.2 Beteiligungsportal: Online-Fachdiskussionen, BTHG-Kompass und Webinare

Im Zentrum des Projekts stehen Fragen und Beiträge zum BTHG von Fachleuten und Interessierten. Mit zeitlich begrenzten Online-Fachdiskussionen nimmt das Projekt nach und nach einzelne Themen des BTHG in den Fokus.

Die Themen werden überblicksartig im Rahmen eines Exposés dargestellt und relevante Materialien zur Vorbereitung bereitgestellt. Mit dem Start der Online-Fachdiskussionen

können Interessierte Fragen und Beiträge zum Thema eingeben – sowohl namentlich als auch anonym.

Im Jahr 2019 wurden Online-Fachdiskussionen zu folgenden Themen durchgeführt:

- Soziale Teilhabe,
14.01.-08.02.2019
- Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen,
29.10.2018-23.09.2019
- Bedarfsermittlungsinstrumente in den Bundesländern,
03.06.-31.12.2019
- Andere Leistungsanbieter,
21.10.-13.12.2019
- Gesamt- und Teilhabeplanverfahren,
18.11.-13.12.2019.

Die Online-Fachdiskussionen sind zu finden unter: <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/beteiligen>.

Darüber hinaus können im Rahmen einer allgemeinen Online-Fachdiskussion zu jeder Zeit Fragen und Beiträge zu allen Themen des BTHG abgegeben werden.

Die eingestellten Beiträge werden vom Projekt geprüft, veröffentlicht und können von anderen Nutzerinnen und Nutzern eingesehen werden. In Zusammenarbeit mit ausgewiesenen Expertinnen und Experten recherchiert das Projekt zu diesen Fragen in Gesetzestexten, Fachbeiträgen, Urteilen, zum Umsetzungsstand in den Ländern und guten Beispielen aus der Praxis. Die Antworten werden sowohl an die Verfasserinnen und Verfasser der Beiträge versandt als auch im Fall der Einwilligung im BTHG-Kompass veröffentlicht. Die eingestellten Fragen-Antwort-Paare können weiter kommentiert und erweitert werden. Damit entsteht über die Projektlaufzeit ein Kompendium zum BTHG, der sogenannte BTHG-Kompass.

Der BTHG-Kompass ist als stetig wachsendes Kompendium gedacht. Er soll Themen umfassen, die mit der Umsetzung des BTHG im Zusammenhang stehen und den Umsetzungsstand, zentrale Fragestellungen, Fachbeiträge, gute Beispiele und Urteile abbilden. Aktuell befinden sich rund 200 Fragen-Antwort-Paare im BTHG-Kompass (<https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/>).

Begleitend zur Fachdiskussion Bedarfsermittlungsinstrumente hat das Projekt am 5. September 2019 erstmals ein Webinar durchgeführt, an dem über 190 Nutzerinnen und

Nutzer teilgenommen haben. Das Webinar wurde aufgenommen, untertitelt und auf der Projektwebsite weiteren Interessierten zur Verfügung gestellt. Ein zweites Webinar fand im Rahmen der Fachdiskussion andere Leistungsanbieter am 14. November 2019 statt.

4.3 Projektbeirat

Das Projekt wird fachlich durch einen Beirat begleitet. Dieser setzt sich aus zehn Mitgliedern zusammen und umfasst Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer, des Deutschen Landkreistags, des Deutschen Städtetags, der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), des Deutschen Behindertenrates und der Fachverbände für Menschen mit Behinderung. Das BMAS nimmt mit Gaststatus an den Sitzungen des Beirats teil. Der Beirat trifft sich in regelmäßigen Abständen zweimal pro Jahr.

4.4 Öffentlichkeitsarbeit

Das Projekt informiert monatlich in einem Newsletter über seine Arbeit und (Neu-) Entwicklungen bei der Umsetzung des BTHG in den Bundesländern. Die Anzahl der Abonnentinnen und Abonnenten für den Newsletter des Projekts beträgt rund 6.700 (Stand: Oktober 2019).

Über seine Veranstaltungen und Fachdiskussionen informiert das Projekt mittels Pressemitteilungen und regelmäßigen Beiträgen im Newsletter des Deutschen Vereins.

Darüber hinaus tragen die Projektreferentinnen und -referenten mit gelegentlichen Veröffentlichungen in Fachzeitschriften zum Diskurs um das BTHG bei, u.a.:

- Steinmüller, Florian/Löwe, Annett (2019): Der Umsetzungsstand des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1/2019, S.16-30.

Anlage 2

Zwischenbericht 2019

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

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

infas



infas Institut für angewandte
Sozialwissenschaft GmbH

Friedrich-Wilhelm-Straße 18
D-53113 Bonn
Tel. +49 (0)228/38 22-0
Fax +49 (0)228/31 00 71
info@infas.de
www.infas.de

ISG Institut für Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik GmbH

Weinsbergstraße 190
D-50825 Köln
Tel. +49 (0)221/130 655-0
Fax +49 (0)221/130 665 46
info@isg-institut.de
www.isg-institut.de

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zwischenbericht an

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Referat Vb3
z.Hd. Herr Stephan Sievert
Wilhelmstr. 49
10117 Berlin

Projekt

7104
Bonn, September 2019
Sc, Su, Hu

Vorgelegt von

infas Institut für angewandte
Sozialwissenschaft GmbH
Friedrich-Wilhelm-Straße 18
53113 Bonn

ISG – Institut für Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik GmbH
Weinsbergstraße 190
50825 Köln

Kontakt

Dr. Helmut Schröder
Bereichsleitung Sozialforschung

Tel. +49 (0)228/38 22-406
Fax +49 (0)228/310071
E-Mail h.schroeder@infas.de

Dr. Dietrich Engels
Geschäftsführer

Tel. +49 (0)221/130655-22
Fax +49 (0)221/130655-46
E-Mail Engels@isg-institut.de

Autoren

Julia Harand (infas)
Dr. Helmut Schröder (infas)
Dr. Holger Schütz (infas)

Alina Schmitz (ISG)
Dr. Dietrich Engels (ISG)

infas ist zertifiziert
nach ISO 20252 für die Markt-,
Meinungs- und Sozialforschung

ISO 20252



infas ist Mitglied im
Arbeitskreis Deutscher Markt- und
Sozialforschungsinstitute e.V.
(ADM) und ESOMAR

ADM

ESOMAR
member

infas



Inhaltsverzeichnis

1	Einordnung	6
2	Evaluationsgegenstand	7
3	Untersuchungsdesign	10
4	Implementationsanalyse	12
4.1	Steuerung und Umsetzung der EGH: Leistungsebene	12
4.2	Steuerung und Umsetzung der EGH: Governance-Ebene	13
4.3	Erhebungsinhalte der Implementationsanalyse	15
4.4	Stichprobe für die Implementationsanalyse	18
5	Prozessbegleitende Befragung von Leistungsbeziehenden	20
5.1	Konzept	20
5.2	Grundgesamtheit und Stichproben	21
5.3	Untersuchungsinhalte	24
5.4	Erhebungsmethoden	28
6	Aktueller Stand des Vorhabens	31
6.1	Datenschutzrechtliche Genehmigungen der Länder	31
6.2	Regionalauswahl	32
6.3	Entwicklung der Erhebungsinstrumente	32
6.4	Einbindung eines Beirats	33
6.5	Arbeits- und Zeitplanung	33
6.6	Feldvorbereitung	34
	Literatur	35

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Längsschnittdesign und Messzeitpunkte	21
Abbildung 2	Zeitplan	33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Steuerung und Umsetzung der Eingliederungshilfe: Leistungsebene	12
Tabelle 2	Steuerung und Umsetzung der Eingliederungshilfe: Governance-Ebene	14
Tabelle 3	Erhebungsinhalte Regelungsbereiche 1 bis 3	16
Tabelle 4	Erhebungsinhalte Regelungsbereiche 4 bis 9	17
Tabelle 5	Steuerung und Umsetzung der Eingliederungshilfe: Interviews nach Erhebungswelle und Methodik	18
Tabelle 6	Interviews auf der Governanceebene nach Erhebungswelle und Methodik	19
Tabelle 7	Stichprobe der 60 Landkreise und kreisfreien Städte (Proportionalauswahl)	23
Tabelle 8	Stichprobenansatz differenziert nach Art der Stichprobe und Messzeitpunkt	24
Tabelle 9	Erhebungsinhalte der Befragung von Leistungsbeziehenden	25
Tabelle 10	Geplante Versionen der Erhebungsinstrumente	30

1 Einordnung

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ vom 23.12.2016 (kurz: Bundesteilhabegesetz (BTHG)) wurde eine mehrstufige Reform des Sozial- und Rehabilitationsrechts eingeleitet (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, 2016b). Im Zentrum steht die stufenweise Herauslösung der Eingliederungshilfe (EGH) aus dem Sozialhilferecht (SGB XII) und ihre Integration als Teil 2 in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch. Diese Rechtsänderung betrifft alle Eingliederungshilfeleistungen zur selbstbestimmten Lebensführung für Menschen mit Behinderungen sowie die Bestimmungen zur Gesamtplanung der Leistungen, zum Vertragsrecht, zur Einkommens- und Vermögensanrechnung sowie zur Statistik.

Das Gesetzgebungsverfahren war von einer intensiven Beratung mit den Bundesländern, Leistungsträgern, Kommunalverbänden, Verbänden der Menschen mit Behinderung und Verbänden der Leistungserbringer begleitet. Wegen der divergierenden Erwartungen und Befürchtungen verknüpft der Gesetzgeber die Rechtsänderungen mit einer Evaluation. Mit Artikel 25 Absatz 2 BTHG wird das BMAS ermächtigt, im Einvernehmen mit den Bundesländern die Umsetzung und Wirkung der reformierten Eingliederungshilfe zu untersuchen. Dabei soll festgestellt werden, ob die zwei wesentlichen Ziele der Reform der Eingliederungshilfe erreicht werden: die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und eine Dämpfung der Ausgabendynamik.

2 Evaluationsgegenstand

Unter dem Arbeitstitel „Wirkungsprognose nach Artikel 25 Absatz 2 BTHG“ nimmt das Evaluationsvorhaben des BMAS neun Regelungsbereiche in den Fokus. Sie betreffen zum Teil neu geregelte Leistungen, Verfahrensregeln oder die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Regelungsbereiche:

1. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere andere Leistungsanbieter und Budget für Arbeit (§§ 60, 61, 111 SGB IX)

Mit dem BTHG will der Gesetzgeber die Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für Personen erweitern, die ansonsten geringere Chancen auf eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt haben und in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) auch nicht richtig aufgehoben sind. Das Ziel ist, Menschen mit Behinderung entsprechend ihrem individuellen Leistungsvermögen für die größtmögliche Teilhabe am Arbeitsleben zu fördern. Um den Übergang zwischen der WfbM und dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern, wird ein „Budget für Arbeit“ bereitgestellt. Mit dieser personenzentrierten Leistung sollen Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sowohl für die betroffenen Personen als auch für Betriebe gesetzt werden. Mit dem Angebot von anderen Leistungsanbietern, die geringere Kriterien als eine WfbM erfüllen müssen, sollen neue Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Werkstatt eröffnet werden.

2. Leistungen zur Teilhabe an Bildung (§ 112 SGB IX)

Diese Leistungsgruppe wurde mit dem Bundesteilhabegesetz neu eingeführt und bündelt teilweise bereits vorher bestehende Leistungen. Damit soll das Recht auf Bildung ohne Diskriminierung und auf Grundlage der Chancengleichheit durch ein integratives und inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen gewährleistet werden. Zur Teilhabe an Bildung werden unterstützende Leistungen erbracht, die erforderlich sind, damit Menschen mit Behinderung Bildungsangebote gleichberechtigt wahrnehmen können.

3. Leistungen zur Sozialen Teilhabe (§§ 113 ff. SGB IX, §§ 76 ff. SGB IX)

Sie sollen Menschen mit Behinderung eine gleichberechtigte Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben ermöglichen oder erleichtern. Im Mittelpunkt steht die selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung sowohl im eigenen Wohnraum als auch im sozialen Raum. Mit der Gesetzesänderung wird die Leistungsgruppe „Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ umbenannt in „Leistungen zur Sozialen Teilhabe“. Der Katalog der Sozialen Teilhabeleistungen wird nicht erweitert oder eingeschränkt, sondern aus Gründen der Rechtssicherheit bei der Leistungserbringung zusammengeführt, neu formuliert und benannt. Im Einzelnen sind dies Leistungen für Wohnraum, Assistenzleistungen, heilpädagogische Leistungen, Leistungen zur Betreuung in einer Pflegefamilie, Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, Leistungen zur Förderung der Verständigung, Leistungen zur Mobilität, Hilfsmittel und Besuchsbeihilfen.



**4. Das Wunsch- und Wahlrecht
(§ 104 Abs. 2 und 3 SGB IX)**

Das Wunsch- und Wahlrecht, das gemäß § 8 SGB IX für alle Rehabilitationsträger gilt, wird mit § 104 SGB IX für das Eingliederungsrecht noch einmal präzisiert. Dort wird das Prinzip der Personenzentrierung der Leistungen, unabhängig von der Wohnform verankert. Demgemäß werden Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß des individuellen Bedarfs, der persönlichen Verhältnisse, dem Sozialraum und den Kräften und Mitteln der Leistungsberechtigten erbracht (§ 104 Abs. 1 SGB IX). Die Wunsch- und Wahlfreiheit der Leistungsberechtigten ist allerdings nicht unbegrenzt. Die Wünsche der Leistungsberechtigten werden nach dem Gebot der Angemessenheit geprüft (§ 104 Abs. 2 SGB IX). Damit das Wahlrecht bei der Angemessenheitsprüfung nicht rein ökonomischen oder pragmatischen Kriterien zum Opfer fällt, muss die Zumutbarkeit einer vom Wunsch der Betroffenen abweichenden Leistung geprüft werden (§ 104 Abs. 3 SGB IX).

**5. Die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen
(§ 116 Abs. 2 und 3 sowie § 112 Abs. 4 SGB IX)**

Die Möglichkeit, eine Leistung gemeinsam in Anspruch zu nehmen, ist kein neuer Sachverhalt in der Eingliederungshilfe. Mit dem BTHG wird aber eine rechtliche Klarstellung vorgenommen. Leistungen zur Assistenz, heilpädagogische Leistungen, Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Fähigkeiten und Kenntnisse, zur Förderung der Verständigung, zur Beförderung im Rahmen der Leistungen zur Mobilität und zur Erreichbarkeit einer Ansprechperson können von mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam in Anspruch genommen werden.

**6. Die Gesamtplanung und das Gesamtplanverfahren
(§§ 141 ff. SGB XII, §§ 117 ff)**

Durch die Aufhebung von stationären, teilstationären und ambulanten Leistungen gewinnt die Koordination zwischen verschiedenen Leistungsträgern und Leistungserbringern eine besondere Bedeutung. Der personenorientierte Ansatz stellt hinsichtlich Transparenz, Abstimmung und Dokumentation höhere Anforderungen an die Hilfeplanung und die Koordination der Leistungserbringung. Eine optimierte Gesamtplanung bildet das Kernstück für eine bedarfsgerechte Leistungserbringung. Die Leistungsbeziehenden sollen aktiv von Beginn an in das Verfahren einbezogen werden; ihr Wunsch- und Wahlrecht soll dabei berücksichtigt und dokumentiert werden.

**7. Instrumente der Bedarfsermittlung
(§ 142 SGB XII, § 118 SGB IX)**

Die Neuausrichtung von einrichtungsbezogenen Leistungen der Eingliederungshilfe zu personenbezogenen Leistungen erfordert Instrumente zur Ermittlung des individuellen Bedarfs. Die Fachleistungen werden individuell ermittelt und nachvollziehbar in einem Gesamtplan niedergelegt. Die Bedarfsermittlung soll mit einem ICF-orientierten Instrument erfolgen.

8. Steuerungsinstrumente und Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der EGH

Mit dem novellierten Eingliederungshilferecht will man einen transparenten und effektiven Planungsprozess für Teilhabeleistungen gestalten. Trotz Verbesserung der individuellen Teilhabemöglichkeiten soll keine neue Ausgaben- dynamik entstehen. Einen Beitrag verspricht sich der Gesetzgeber von der



Stärkung der Steuerungsfunktion der Leistungsträger gegenüber den Leistungserbringern. Leistungen sollen für die Betroffenen passgenau erbracht werden und zugleich dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit folgen, dessen Einhaltung durch Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen optimiert werden soll.

9. **Der Beitrag der Leistungsberechtigten**
(§ 92 SGB IX, §§ 135 ff. SGB IX)

Die Leistungsberechtigten werden, wie schon nach altem Recht, mit einem Beitrag an den Kosten der Eingliederungshilfeleistungen beteiligt. Davon ausgenommen sind die gleichen Leistungsarten wie nach altem Recht. Maßgeblich war eine einzelfallbezogene Beurteilung der finanziellen Situation. Mit dem BTHG wird nun der Beitrag neu geregelt. Er orientiert sich am Gesamteinkommen bestehend aus dem Erwerbseinkommen und anderen Einkommen sowie an dem ggf. vorhandenen Vermögen der Person, wobei die Freigrenzen für Einkommen und Vermögen ab 2020 deutlich angehoben werden. Dann bleiben auch die Einkommen und Vermögen der Ehe- und Lebenspartner in der Eingliederungshilfe anrechnungsfrei. Der Gesetzgeber erwartet, dass die stufenweise Einführung von höheren Freigrenzen zu einer Verbesserung der Einkommenssituation führt.

3 Untersuchungsdesign

Das Konzept der Evaluation fußt im Wesentlichen auf einer Machbarkeitsstudie, die im Vorfeld der Ausschreibung im Auftrag des BMAS angefertigt wurde (Schröder/Harand 2018). Für die Entwicklung der Fragestellungen und des Evaluationskonzepts wurde eine umfassende Auswertung der Gesetzesbegründung zum BTHG, der Anhörungsprotokolle aus dem Gesetzgebungsverfahren und nicht zuletzt auch von Studien, Papieren und Verlautbarungen vorgenommen. Die Empfehlungen der Machbarkeitsstudie wurden weitgehend übernommen und an den Zeit- und Kostenrahmen angepasst. Die deutlichste Abweichung von dem in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagenen Untersuchungskonzept betrifft den Verzicht auf eine kausale Wirkungsanalyse für die beiden Leistungen „Budget für Arbeit“ und „andere Leistungsanbieter“. Die Leitfragen und das Konzept hat das BMAS mit der Länder-Bund-Arbeitsgruppe (LBAG) anlässlich der Sitzung am 18.10.2018 abgestimmt.

Die durch die Evaluation zu beantwortenden Leitfragen beinhalten zwei Perspektiven. Es handelt sich einerseits um Fragen zur Umsetzung der Neuregelungen und Rechtspräzisierungen in der Verwaltungspraxis. Die zweite Perspektive gilt den Auswirkungen auf die Leistungsbeziehenden. Beide Perspektiven gilt es bei der Evaluation sowohl analytisch als auch in der empirischen Überprüfung zu unterscheiden.

Aus der Verwaltungsperspektive ist von besonderem Interesse, wie die gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern und Kommunen in Strukturen, Prozesse und Verfahren umgesetzt werden. Die Ausgestaltung der Leistungsprozesse und Verwaltungsabläufe ist Gegenstand der Implementationsanalyse (Abschnitt 4). Sie untersucht die Umsetzung aus der Perspektive der beteiligten Träger und Akteure des Leistungssystems und der Menschen mit Behinderungen. Unverzichtbar ist auch ein Blick auf die übergeordneten rechtlichen und politischen Entscheidungen und Vorgaben, die den Handlungsrahmen für die operative Organisation und Erbringung von Eingliederungshilfeleistungen bilden. Es ist deshalb sinnvoll, die Governance-Ebene (Länder, Bund, Spitzenverbände und Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderungen) in die Implementationsanalyse einzubeziehen. Die Triangulation der Ergebnisse eröffnet einen Blick auf die Frage, inwieweit die Umsetzung auf der operativen Ebene durch Entscheidungen und Regelungen der Governance-Ebene bedingt sind und wie die Gesetzesänderungen durch Leistungsträger, Leistungserbringer sowie durch die Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung bewertet werden.

Die zweite Perspektive versucht, die Auswirkungen der Rechtsänderungen auf die Leistungsbeziehenden zu erschließen. Es steht zu erwarten, dass die Novellierung des Leistungsrechts und die damit verbundene Verwaltungspraxis auch bei den Leistungsbeziehenden beobachtbare Auswirkungen hat. Im Fokus steht einerseits die Struktur und Zusammensetzung der Leistungsbezieher, die sich potenziell durch veränderte Zugangsregeln ändern kann. Darüber hinaus sind aber auch die Auswirkungen der Rechtsänderung auf die individuelle Lebenssituation der betroffenen Menschen und deren Teilhabe in unterschiedlichen Kontexten ein Zielkriterium, an dem die Novellierung gemessen werden kann.



Strukturelle Veränderungen im Bestand der Leistungsbeziehenden indizieren, ob es zu möglichen Leistungsausdehnungen bzw. -beschränkungen kommt. Veränderungen im konkreten Verhalten geben Hinweise darauf, ob die Eingliederungshilfeleistungen die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen stärken. Beide Perspektiven eröffnen die Möglichkeit, sowohl intendierte als auch nicht intendierte Folgen der Gesetzesänderungen empirisch zu erschließen. Diese Befragung von Leistungsbeziehenden zu ihren Teilhabemöglichkeiten über den Systemwechsel hinaus wurde in der Machbarkeitsstudie mit dem Begriff „Prozessbegleitende Wirkungsbetrachtung“ umschrieben (Schröder/Harand 2918: 95ff).

4 Implementationsanalyse

4.1 Steuerung und Umsetzung der EGH: Leistungsebene

Die Implementationsanalyse untersucht die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen im Verwaltungshandeln der Leistungsträger. Im Zentrum der Analyse steht die konkrete Leistungs- und Ausführungsebene vor Ort. Dort findet die Planung und Bewilligung des Gesamtplans statt. Leistungsplanung und -bescheidung erfolgen im Rahmen unterschiedlicher Trägerzuständigkeiten in den Bundesländern und Regionen. Die Implementationsanalyse erfolgt mit dem Ziel, die konkrete Organisation und Umsetzung sowie die Funktionalität von organisatorischen Lösungen aus Sicht der beteiligten Verwaltungen zu untersuchen und dabei förderliche wie hinderliche Faktoren auszumachen.

Neben den Leistungsträgern werden auch Repräsentanten von Leistungserbringern in die Untersuchung einbezogen. Diese wirken bei der Beantragung von Leistungen mit, sind ggf. in die Teilhabeplanung involviert und erbringen letztlich die Leistungen für die Leistungsberechtigten. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die im Leistungsprozess relevanten Akteure und ihre Funktionen.

Tabelle 1 Steuerung und Umsetzung der Eingliederungshilfe: Leistungsebene

Institutionen	Funktion	Zuständigkeit
Leistungsträger	– Träger der Eingliederungshilfe (landesspezifisch) – Qualitätssicherung – Gesamtplanung und Fallmanagement	– Bewilligung von Leistungen, Fallmanagement – Leistungsindikatoren, Verfahrensregeln/-aufsicht – Beratung des Gesamtplans in der Gesamtplankonferenz
	Kostenüberwachung	Controlling
Leistungserbringer	Anbieter von ambulanten, teilstationären und Leistungen in besonderen Wohnformen	Beratung von Leistungsberechtigten, Abklären von Voraussetzungen
	/ Ggf. Mitwirkung bei Gesamtplan	Ggf. Abklärung mit Leistungsträger
	Erbringung von Leistungen	Leistungen bei Wohnen, individueller Förderung, sozialer Teilhabe
	Fachkonzept	Leitlinien, Regelungen, konzeptionelle Orientierungshilfen, Dokumentation
	Personalkonzept	Aufsichtsmaßnahmen, Supervision, Qualifizierung
Gesamtplankonferenz (regional unterschiedlich)	Beratung von Teilhabeplan/ Gesamtplan	Gesamtplanung in der EGH, Teilhabeplanung bei Mitzuständigkeit weiterer Reha-Träger

Quelle: ISG/infas

4.2 Steuerung und Umsetzung der EGH: Governance-Ebene

Zur vollständigen Betrachtung des Umsetzungsprozesses gehört auch die Berücksichtigung der politischen und fachlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Umsetzung erfolgt. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie das novellierte Eingliederungshilferecht von den politischen und fachlichen Gremien auf Landes- und Kommunalebene an die regionalen Verhältnisse angepasst und umgesetzt wird. Wir folgen deshalb der Empfehlung der Machbarkeitsstudie, die Implementationsanalyse auf regionaler Ebene mit einer Governance-Analyse auf den Handlungsebenen Bund, Länder, kommunale Selbstverwaltung, Leistungsträger und Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderungen zu verbinden (Schröder/Harand 2018: 83ff.). Das Ziel ist, die Rahmenbedingungen auszuleuchten, die Einfluss auf die regionalen Abläufe der Leistungsbescheidung und -erbringung haben. Insbesondere Steuerungs- und Bewertungsfragen sowie Begründungen für die Umsetzungsentscheidungen bilden hier ein zentrales Thema.

Mit Hilfe von Leitfadeninterviews sollen Einschätzungen von verantwortlichen Stellen des Bundes, der Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände, der kommunalen Selbstverwaltung sowie der Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung erfragt werden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Funktionen und Zuständigkeiten dieser Akteure.

**Tabelle 2 Steuerung und Umsetzung der Eingliederungshilfe:
Governance-Ebene**

Institutionen	Funktion	Zuständigkeit
Bund	Verantwortliche im BMAS Ausschuss für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag	Rechtliche Rahmenbedingungen setzen: Gesetze, Ausführungsbestim- mungen
	Länder-Bund-AG (LBAG) als Begleit- gremium der BTHG-Umsetzung	Kommunikation, Fachgespräche, Koordination zwischen Akteuren
Bundesländer	Zuständigkeiten regeln, Ausführungsbestimmungen erlassen	Landesausführungsgesetze, Anweisungen
	Bereitstellung finanzieller Mittel	Budgetierung, Prioritäten setzen
	Ggf. Fachaufsicht	Fachgespräche
	Rechnungsaufsicht	Rechnungs-/Budgetprüfung
Kommunale Spitzenverbände	Deutscher Städtetag Deutscher Landkreistag Deutscher Städte- und Gemeindebund	Kommunale Interessenvertretung: Koordination und Abstimmung zwi- schen Kommunen und Sozialhilfeträ- gern
		Politikberatung, Mitwirkung an politi- scher Meinungs-/Mehrheitsbildung: Stellungnahmen, Mitwirkung an Anhö- rungen, Beteiligung an Foren und Veranstaltungen
		Entwicklung von Fachkriterien und Beratung: eigene Fachkonzepte, Stellungnahme zu Fachkonzepten und Entwicklungsbedarf
Überörtliche Träger	Überörtliche Leistungsträgerschaft	Fachkonzepte, Umsetzungsstand, Finanzierung u. Entwicklung
Selbstvertretungs- organisationen der Menschen mit Behinderung	Deutscher Behindertenrat mit seinen 3 Säulen der Verbände der Menschen mit geistigen, psychischen und körper- lichen Behinderungen und ggf. weitere Verbandsorganisationen/Verbände, die darin nicht vertreten sind	Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung, Sprachrohr: Verlautbarungen, Forderungen an Politik und Kostenträger, Politik- beratung, Mitwirkung an politischer Meinungs-/Mehrheitsbildung
		Ansprechpartner für die Landesrahmenverträge
		Entwicklung von Fachkriterien und Beratung: eigene Fachkonzepte, Stellungnahme zu Fachkonzepten und Entwicklungsbedarf

Quelle: ISG/infas

4.3 Erhebungsinhalte der Implementationsanalyse

Die Implementationsanalyse soll den Stand der Umsetzung der Gesetzesänderungen in der Verwaltungs- und Leistungspraxis darstellen. Wurden die Gesetzesänderungen noch nicht auf Ebene der Länder umgesetzt (für einige Regelungen, die im Jahr 2020 in Kraft treten, wurden in einigen Ländern Übergangsregelungen getroffen), sollen die Erwartungen an künftige Veränderungen oder etwaige Vorbereitungen erfasst werden.

Übergreifend sind die folgenden Fragestellungen von Interesse:

- Wie wird das BTHG in den einzelnen Bundesländern konkret umgesetzt?
- Wie werden die gesetzlichen Regelungen in der Verwaltungs- und Leistungspraxis umgesetzt?
- Werden die intendierten Ziele und Wirkungen erreicht? Wenn ja: Welches sind förderliche Faktoren? Wenn nein: Welches sind hindernde Faktoren? Inwieweit liegt dies an den gesetzlichen Regelungen und inwieweit an der praktischen Umsetzung vor Ort?
- Welche Auswirkungen sind durch die rechtlichen Änderungen aus Sicht der Träger, Leistungserbringer und der Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderungen zu erwarten?
- Welche Aspekte werden als gewinnbringend eingeschätzt und an welchen Stellen zeichnet sich Handlungsbedarf ab?

Diese Fragestellungen werden in sämtlichen der neun relevanten Regelungsbe-
reiche thematisiert. Darüber hinaus gibt es bereichsspezifische Fragestellungen.

Einen Überblick über die Erhebungsinhalte der Implementationsanalyse sowie die jeweils befragten Akteure in den ersten drei Regelungsbereichen (Teilhabe am Arbeitsleben, Teilhabe an Bildung, Soziale Teilhabe) gibt Tabelle 3.

Tabelle 3 Erhebungsinhalte Regelungsbereiche 1 bis 3

Übergreifend in jedem Bereich	– Landesspezifische Rahmenbedingungen – Veränderungen durch das BTHG – Bisherige Entwicklungen, zukünftige Erwartungen – Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten – Veränderungen der Verwaltungspraxis – Gewinnbringende Aspekte – Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung (z.B. rechtliche Vorgaben, praktische Umsetzung)
Regelungsbereich (1)	Befragte Akteure und Inhalte
Teilhabe am Arbeitsleben: Budget für Arbeit und andere Leistungsanbieter	– Leistungsträger – Leistungserbringer: (1) WfbM, (2) Andere Leistungsanbieter, (3) Arbeitgeber, die budgetnehmenden Beschäftigten, (4) Anbieter von Anleitung und Begleitung im Rahmen des Budgets für Arbeit – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Inanspruchnahme (z.B. bestimmte Personengruppen, Umfang der erbrachten Leistungen) – Branchen und Dienstleistungsspektrum der Betriebe – Aufgabenfelder der Beschäftigten – Wechsel aus der WfbM in neue Angebotsformen – Verbleib in den Angeboten, Gründe für „vorzeitiges“ Ausscheiden – Vorteile gegenüber bisherigen Angeboten
Regelungsbereich (2)	Befragte Akteure und Inhalte
Teilhabe an Bildung	– Leistungsträger – Leistungserbringer – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Inanspruchnahme (z.B. bestimmte Personengruppen, Art und Umfang der erbrachten Leistungen) – Erwartung an zukünftige Beantragung
Regelungsbereich (3)	Befragte Akteure und Inhalte
Soziale Teilhabe	– Leistungsträger – Leistungserbringer – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Inanspruchnahme (z.B. bestimmte Personengruppen, Art und Umfang der erbrachten Leistungen) – Erwartung an zukünftige Beantragung – Information der Leistungsbeziehenden über Gesetzesänderungen – Kenntnisstand der Leistungsberechtigten

Quelle: ISG/infas

Darüber hinaus nimmt die Implementationsanalyse die Themenbereiche Wunsch- und Wahlrecht, gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen, Gesamtplanung und Gesamtplanverfahren sowie Instrumente zur Bedarfsermittlung in den Blick. Schließlich sind die Implementation der Steuerungsinstrumente der Eingliederungshilfe und des neuen Eigenbeitrags der Leistungsberechtigten von Interesse. Die wesentlichen Erhebungsinhalte und befragten Akteure in diesen Bereichen finden sich in Tabelle 4.



Tabelle 4 Erhebungsinhalte Regelungsbereiche 4 bis 9

Übergreifend in jedem Bereich	– Landesspezifische Rahmenbedingungen – Veränderungen durch das BTHG – Bisherige Entwicklungen, zukünftige Erwartungen – Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten – Veränderungen der Verwaltungspraxis – Gewinnbringende Aspekte – Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung (z.B. rechtliche Vorgaben, praktische Umsetzung)
Regelungsbereich (4)	Befragte Akteure und Inhalte
Wunsch- und Wahlrecht	– Leistungsträger – Leistungserbringer – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Erfassung der Wünsche der Leistungsbeziehenden – Kriterien für Angemessenheit und Zumutbarkeit – Vorgehen bei Konflikten zwischen Wünschen der Leistungsbeziehenden und Angemessenheit
Regelungsbereich (5)	Befragte Akteure und Inhalte
Gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen	– Leistungsträger – Leistungserbringer – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Umfang und Art der gemeinsam erbrachten Leistungen – Praktische Ausgestaltung der Leistungserbringung – Sicherstellung des Wunsch- und Wahlrechts – Vorgehen bei Konflikten infolge gegenläufiger Interessen – Zusammenarbeit zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer
Regelungsbereich (6)	Befragte Akteure und Inhalte
Gesamtplanung und Gesamtplanverfahren	– Leistungsträger – Leistungserbringer – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Ablauf von Gesamtplanung und Gesamtplanverfahren – Einbezug der Leistungsbeziehenden und ihrer Vertrauenspersonen sowie der Leistungsträger – Planung und Abstimmung bei mehreren leistungsverantwortlichen Trägern – Schnittstellen zum trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahren – Auswirkungen: schnellere und passgenauere Leistungsbewilligung? – Inhalte und Umsetzung von Teilhabezielvereinbarungen
Regelungsbereich (7)	Befragte Akteure und Inhalte
Instrumente der Bedarfsermittlung	– Leistungsträger – Leistungserbringer – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Bisheriges Instrument und Unterschiede zum neuen Instrument – Unterschiede zu Instrumenten in anderen Bundesländern
Regelungsbereich (8)	Befragte Akteure und Inhalte
Steuerungsinstrumente und Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der EGH	– Leistungsträger – Leistungserbringer – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen (Umfang, eingesetzte Instrumente) – Auswirkungen: mehr Transparenz und Effizienz? – Passgenauere Leistungen? Effizienzsteigerung realistisch? – Konflikte zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualität
Regelungsbereich (9)	Befragte Akteure und Inhalte
Eigenbeitrag der Leistungsberechtigten	– Leistungsträger – Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderung – Auswirkungen auf Verwaltungsabläufe: mehr Transparenz und Vereinfachung der Berechnung und Abrechnung? – Wirksame Entlastung der Leistungsbeziehenden?

Quelle: ISG/infas



4.4 Stichprobe für die Implementationsanalyse

Um diese vielschichtigen Fragestellungen zu beleuchten, sind leitfadengestützte Interviews mit den genannten Akteuren vorgesehen, die zu zwei Zeitpunkten erfolgen sollen: Die erste Befragung wird Ende des Jahres 2019 bis Anfang des Jahres 2020 durchgeführt, also vor bzw. kurz nach Inkrafttreten der meisten Rechtsänderungen. Auf Ebene der Steuerung und Umsetzung sind rund 120 Leitfadeninterviews geplant. Die zweite Erhebung erfolgt im ersten und zweiten Quartal des Jahres 2021. Hier werden weitere 65 Interviews sowie 10 Gruppendiskussionen durchgeführt, um den Fortgang des Umsetzungsprozesses mit ausgewählten Akteuren zu erörtern. Um diese Erhebung nach erfolgter Implementation auf eine breitere Basis zu setzen, planen wir die Befragung von 800 Fallmanagern/innen und Leistungserbringern (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5 Steuerung und Umsetzung der Eingliederungshilfe: Interviews nach Erhebungswelle und Methodik

Stelle/Einrichtung	Welle 1/Methode	Welle 2/Methode
Leistungsträger: Amtsleitung EGH/Referatsleitung Fallmanagement	45 Leitfadeninterviews	50 Leitfadeninterviews
	35 Leitfadeninterviews	300 schriftliche Erhebung (brutto)
Leistungserbringer: Erbringer von ambulanten und teilstationären Leistungen sowie Leistungen in besonderen Wohnformen, darunter Erbringer von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben	15 Leitfadeninterviews	500 schriftliche Erhebung (brutto)
Leistungsbezieher eines Budgets für Arbeit; Beschäftigte bei anderen Leistungsanbietern	15 Interviews (in Verbindung mit der Finanzuntersuchung des ISG)	15 Interviews (in Verbindung mit der Finanzuntersuchung des ISG)
Teilnehmende an lokaler Gesamtplankonferenz	10 Leitfadeninterviews	10 Gruppendiskussionen
Gesamt	120	875 (brutto)

Quelle: ISG/infas

Auch mit den Vertretern der Governance-Ebene sind Interviews vorgesehen. Wie eingangs erwähnt, werden auch Selbstvertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderungen befragt, um die Perspektive der Leistungsbeziehenden zu den neun Regelungsbereiche einzubeziehen. Diese Befragungen sind für das zweite Quartal 2020 vorgesehen. Nach gut einem Jahr ist eine Wiederholungsbefragung mit denselben Stellen geplant. Sie dient der Feststellung des erreichten Implementationsstatus. Für diese zweite Welle sind 33 Interviews eingeplant.

Tabelle 6 Interviews auf der Governanceebene nach Erhebungswelle und Methodik

Stelle/Einrichtung	Welle 1/Methode	Welle 2/Methode
Bundesländer	16 Leitfadeninterviews	16 Mix telefon./persönl. Leitfadeninterviews
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	1 Leitfadeninterview, 1 Gruppendiskussion	1 Leitfadeninterview, 1 Gruppendiskussion
Bundestag	3 Leitfadeninterviews	
Kommunale Spitzenverbände	3 Leitfadeninterviews	3 Mix telefon./persönl. Leitfadeninterviews
Betroffenenverbände	6 Leitfadeninterviews	6 Mix telefon./persönl. Leitfadeninterviews
Überörtliche Träger	6 Leitfadeninterviews	6 Mix telefon./persönl. Leitfadeninterviews
Gesamt	36	33

Quelle: ISG/infas

5 Prozessbegleitende Befragung von Leistungsbeziehenden

5.1 Konzept

Die Umsetzung des BTHG in der Verwaltung bildet nur einen Teil der Evaluationsfragestellungen ab. Genauso bedeutsam ist die Frage, welche Auswirkungen die Rechtsänderungen für die betroffenen Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher hat. Mit der Novellierung wird eine Verbesserung der Teilhabesituation für die betroffenen Menschen angezielt bei gleichzeitiger Dämpfung der Kostenentwicklung. Um dies zu beobachten, ist eine empirische Begleituntersuchung bei den betroffenen Leistungsberechtigten geplant.

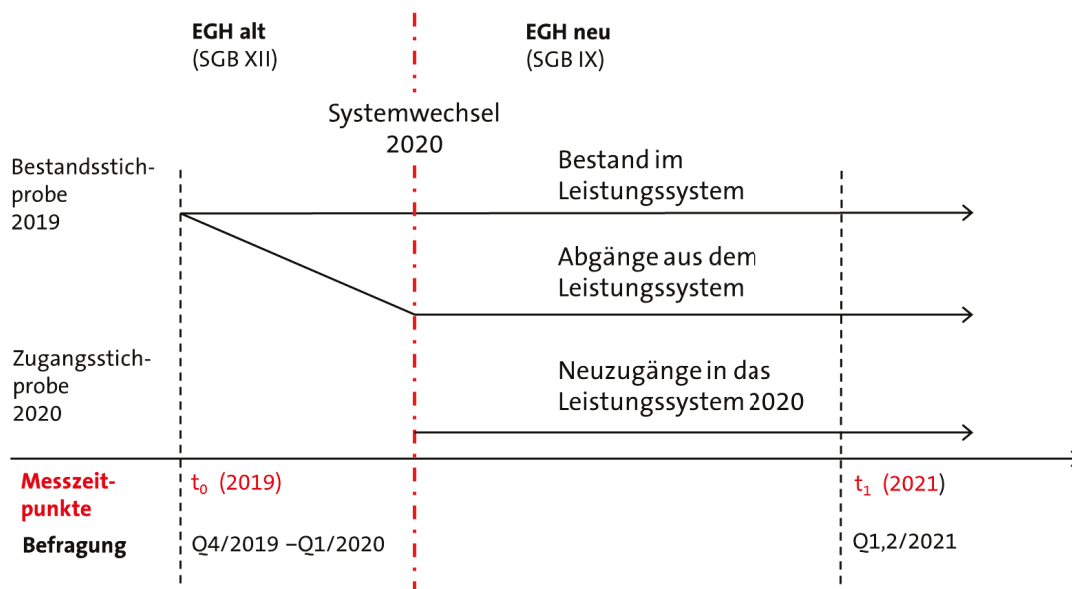
Die Grundidee der prozessbegleitenden Erhebung ist, die Auswirkungen der Rechtsänderungen anhand einer Stichprobe von leistungsbeziehenden Personen in einem Längsschnittansatz zu beobachten. Die Folgenabschätzung für die betroffenen Personen erfolgt anhand messbarer Indikatoren für die individuelle Teilhabe, die unter den Bedingungen des alten Leistungsrechts und nach Eintritt des neuen Rechts verglichen werden. Um der unterschiedlichen Lebenssituation und Teilhabe von Leistungsbeziehenden in privaten Haushalten und Einrichtungen der Eingliederungshilfe (zukünftig: besondere Wohnformen) gerecht zu werden, ist beabsichtigt, zwei Stichproben von Betroffenen zu ziehen und mittels eines standardisierten Erhebungsinstruments zu befragen.

Das Konzept lässt sich mit folgenden Eckpunkten umschreiben (vgl. auch Schröder/Harand 2018: 95ff.):

- Die standardisierte Befragung von Leistungsbeziehenden in Privathaushalten bzw. in Einrichtungen der Eingliederungshilfe findet in einem Längsschnitt (Panelansatz) mit zwei Messzeitpunkten statt. Der erste Zeitpunkt liegt vor dem Inkrafttreten der Neuregelungen, der zweite Messzeitpunkte gut ein Jahr später.
- Die Basis bildet eine Stichprobe von Leistungsbeziehenden, die nach altem Recht in 2019 und nach neuem Recht in 2020 EGH-Leistungen erhalten.
- Die Leistungsbeziehenden aus 2019 werden vor der Rechtsumstellung und ein Jahr später befragt. In der Längsschnittbetrachtung erweist sich, ob die Leistungsberechtigten von der Rechtsänderung profitieren oder ob sie Nachteile erfahren. Im Zeitvergleich erschließt sich, ob sich bei den Leistungsbeziehenden die Teilhabe an Lebensbereichen verändert. Anhand der Wiederholungsbefragung ist auch nachvollziehbar, wenn Personen nicht mehr im Leistungsbezug sind. Die Abgänger/innen aus dem Leistungsbezug werden zu ihrer aktuellen Situation und Teilhabe befragt. Von besonderem Interesse ist die Frage, ob die Abgänge durch den Systemwechsel bedingt sind.
- Durch die Rechtsänderungen können möglicherweise auch neue Leistungsberechtigungen erwachsen. Um dies zu festzustellen, wird zum zweiten Messzeitpunkt eine Zugangsstichprobe von neuen Leistungsbeziehenden hinzugezogen, die erst nach dem Inkrafttreten in 2020 einen Erstantrag gestellt haben. Das Ziel ist zu prüfen, worin sich die Gruppe der Leistungsbeziehenden nach den Systemänderungen von den Berechtigten nach altem Recht unterscheidet und ob es zu einer Ausweitung des Kreises von Leistungsbeziehenden kommt.



Abbildung 1 Längsschnittdesign und Messzeitpunkte



Quelle: infas

5.2 Grundgesamtheit und Stichproben

Grundgesamtheit

Die Grundgesamtheit der Studie besteht aus den Leistungsbeziehenden zum jeweiligen Messzeitpunkt in 2019 bzw. 2020. Es handelt sich um Personen, die eine oder mehrere Leistungen nach dem geltenden Eingliederungshilferecht (2019: §§ 53 ff. SGB XII, 2020: Teil 2 SGB IX) beziehen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe dienen dazu, „eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern. Hierzu gehört insbesondere, den behinderten Menschen die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen oder zu erleichtern, ihnen die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit zu ermöglichen oder sie so weit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen“ (§ 53 Abs. 3 SGB XII). Sinngemäß ist dieser Auftrag auch in das SGB IX übernommen worden (§ 90 SGB IX).

Die Grundgesamtheit der Leistungsbeziehenden wird bei den Trägern der Eingliederungshilfe verwaltet. In der Regel werden sowohl die Leistungsdaten als auch die personenbezogenen Daten (Name, Anschrift usw.) in Leistungs- und Zahlbarmachungssystemen der zuständigen Träger dokumentiert. Bei diesen Angaben handelt es sich um Sozialdaten im Sinne der Sozialgesetzbücher I und X. Die Ziehung einer Stichprobe aus dieser Grundgesamtheit bedarf einer entsprechenden datenschutzrechtlichen Prüfung und Genehmigung durch die aufsichtführende Stelle.



Die Stichprobenziehung aus Verwaltungsdaten ist in anderen Feldern der Sozialgesetzgebung inzwischen eingeübte Praxis. Im Fall der Eingliederungshilfe haben wir es allerdings mit einer besonderen organisatorisch-technischen Anforderung zu tun. Je nach Landesrecht sind sehr unterschiedliche Träger zuständig. Liegt die Aufgabe bei überregionalen Trägern, ist ein zentraler Datenzugang für mehrere Kommunen möglich. Ist die Aufgabe jedoch an die Gemeinden delegiert, liegen die Leistungs- und Personendaten auch nur regional bei diesen zuständigen Gemeinden vor. Der Weg der Stichprobengewinnung führt in diesen Fällen nur über eine Anforderung von Stichproben bei den Kreisen bzw. kreisfreien Städten. Allein dieser Umstand macht eine Auswahl von Regionen erforderlich, in denen befragt wird.

Erste Auswahlstufe: 60 Kreise/kreisfreie Städte

Die erste Stufe des Stichprobenkonzepts dient einer repräsentativen Auswahl von Regionen. Die kleinste Untersuchungseinheit bilden Kreise und kreisfreie Städte. Idealerweise wird die Erhebung bei den Leistungsbeziehenden in denselben Kreisen und kreisfreien Städten durchgeführt, in denen auch die Implementationsanalyse stattfindet. Die Ergebnisse der Verwaltungsanalyse und der Prozessbegleitung von Betroffenen können dann unmittelbar aufeinander bezogen werden.

Kreise und kreisfreie Städte werden so ausgewählt, dass sie nicht nur die Bundesrepublik repräsentieren, sondern auch jeweils ihre Bundesländer. Die Zufallsauswahl erfolgt zielgruppenproportional. Anhand der EGH-Leistungsstatistik, die beim Statistischen Bundesamt auf Kreisebene vorliegt, werden die Kreise geschichtet nach Bundesländern entsprechend ihrem Anteil an EGH-Leistungsfällen ausgewählt (sogenannte pps-Auswahl¹). Das Ergebnis der Ziehung ist in Anlage 2 dokumentiert. In diesen Kreisen und kreisfreien Städten sollen Stichproben von Betroffenen angefordert werden. Um gegebenenfalls Ausfälle bei den Kommunen ausgleichen zu können, wurde auch eine strukturgleiche Auswahl von Ersatzkommunen gezogen.

Gemessen am Anteil der Leistungsbeziehenden bildet die Regionalstichprobe eine sehr gute Anpassung an die Grundgesamtheit. Die Verteilungen weichen in den Bundesländern nur geringfügig von der Grundgesamtheit ab. Insgesamt repräsentiert die Regionalstichprobe die Grundgesamtheit in der Bundesrepublik hervorragend.

¹ pps steht für Probability Proportional to Size (Wahrscheinlichkeit proportional zur Größe).

**Tabelle 7 Stichprobe der 60 Landkreise und kreisfreien Städte
(Proportionalauswahl)**

	Bevölkerung		EGH*		gezogene Kreise		Differenz	gezogene Ersatzkreise	
	Grundgesamtheit		Grundgesamtheit (GG)		PPS-Ziehung Kreise bzw. Points**		zur GG	PPS-Ziehung Kreise bzw. Points**	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	%	abs.	%
Gesamt	82.521.653	100,0	749.620	100,0	63	100,0	0,0	58	100,0
Bundesland									
Schleswig Holstein	2.881.926	3,5	30.683	4,1	2	3,2	-0,9	2	3,5
Hamburg	1.810.438	2,2	19.708	2,6	2	3,2	0,6		
Niedersachsen	7.945.685	9,6	85.121	11,4	7	11,1	-0,3	7	12,1
Bremen	678.753	0,8	2.965	0,4	1	1,6	1,2	1	1,7
Nordrhein-Westfalen	17.890.100	21,7	172.183	23,0	14	22,2	-0,8	14	24,1
Hessen	6.213.088	7,5	53.665	7,2	4	6,4	-0,8	4	6,9
Rheinland-Pfalz	4.066.053	4,9	30.366	4,1	3	4,8	0,7	3	5,2
Baden-Württemberg	10.951.893	13,3	68.332	9,1	6	9,5	0,4	6	10,3
Bayern	12.930.751	15,7	115.463	15,4	9	14,3	-1,1	9	15,5
Saarland	996.651	1,2	9.328	1,2	1	1,6	0,4	1	1,7
Berlin	3.574.830	4,3	30.037	4,0	3	4,8	0,8		
Brandenburg	2.494.648	3,0	26.644	3,6	2	3,2	-0,4	2	3,5
Mecklenburg-Vorpommern	1.610.674	2,0	22.064	2,9	2	3,2	0,3	2	3,5
Sachsen	4.081.783	5,0	36.582	4,9	3	4,8	-0,1	3	5,2
Sachsen-Anhalt	2.236.252	2,7	24.600	3,3	2	3,2	-0,1	2	3,5
Thüringen	2.158.128	2,6	21.879	2,9	2	3,2	0,3	2	3,5

*Empfänger von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (EGH)

** Point-Stichprobe: In Hamburg und Berlin wurden jeweils mehrere Points gezogen. In Summe sind es genau 60 Kreise.

Basis: Destatis Gemeindeverzeichnis, EGH-Leistungsberechtigte auf Kreisebene, Stand 31.12.2017

Zweite Auswahlstufe: geschichtete Auswahl von Leistungsbeziehenden

Im nächsten Schritt sollen für diese regionalen Klumpen jeweils zwei Stichproben bei den zuständigen Trägern gezogen werden. Ist ein überregionaler Träger zuständig, kann es sein, dass er für mehrere Kreise/kreisfreie Städte die Stichproben bereitstellen muss.

Angefordert werden bei den Trägern jeweils zwei Stichproben:

- Eine Stichprobe repräsentiert den Bestand alle Leistungsbeziehenden, die in einem privaten Haushalt wohnen. Dies schließt neuere Wohnformen wie ambulant betreutes Wohnen und Wohngemeinschaften ein, so lange die Person bzw. ihr Haushalt jeweils ein eigenes Mietverhältnis hat.
- Eine zweite Stichprobe umfasst Leistungsbeziehende, die in einer Einrichtung der Eingliederungshilfe (ab 2020: besondere Wohnform) wohnen.

Die Stichprobenziehung soll zu zwei Zeitpunkten erfolgen. Aus dem Bestand 2019 ist eine Bruttostichprobe von 3.300 Leistungsbeziehenden in Haushalten und 2.500 Personen in Einrichtungen erforderlich. Zum zweiten Messzeitpunkt wird außerdem eine Stichprobe von Neuzugängen in den Leistungsbezug aus dem Jahr 2020 benötigt. Diese Stichprobe umfasst 2.500 Fälle, die in Privathaushalten leben und 800 Personen in Einrichtungen (vgl. Tabelle 8).

Die genannten Stichproben umfassen den Gesamtansatz bei den 60 Kreisen und kreisfreien Städten. Die einzelnen Kommunen stellen jeweils nur einen zielgruppenproportionalen Anteil zur Verfügung. Für diesen Zweck werden genaue Ziehungsanweisungen erstellt. Mit der Ziehungsanweisung werden auch die von den

infas



Betroffenen bezogenen Leistungsarten angefordert. Es wird zu klären sein, wie gut insbesondere kleinere Träger dies leisten können. Bei Bedarf können die Kommunen mit dem infas-Team Rücksprache halten und bei der Ziehung fernmündlich bzw. per Videokonferenz beraten werden.

Tabelle 8 Stichprobenansatz differenziert nach Art der Stichprobe und Messzeitpunkt

	Leistungsbeziehende in...	
	Haushalten	Einrichtungen
Bestandsstichprobe (Bestand: 2019)		
<i>Erstbefragung (MZP 1)</i>		
Bruttostichprobe	3.300	2.500
Nettostichprobe (Interviews angezielt)	1.200	900
Geschätzte Panelbereitschaft	85%	85%
<i>Wiederholungsbefragung (MZP 2)</i>		
Einsetzbare Panelstichprobe	950	750
Nettostichprobe (Interviews angezielt)	750	600
Zugangsstichprobe (2020)		
<i>Erstbefragung (MZP 2)</i>		
Bruttostichprobe	2.500	800
Nettostichprobe (Interviews angezielt)	900	400
Geschätzte Panelbereitschaft	85%	85%

Quelle: infas

5.3 Untersuchungsinhalte

Die prozessbegleitende Befragung von Leistungsbeziehenden soll die absehbaren Auswirkungen der Rechtsänderungen auf die Lebenssituation und die Perspektive der Betroffenen untersuchen. Im Projektzeitraum bis 2022 wird im Rahmen der prozessbegleitenden Befragung zweimalig eine standardisierte Befragung von Leistungsbeziehenden als Panelerhebung durchgeführt. Dabei wird eine Startkohorte von Leistungsbeziehenden, die 2019 Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, nach dem Systemwechsel wiederholt befragt. Abgänge aus dem Leistungssystem werden weiterverfolgt. Ergänzt wird die Erhebung nach dem Systemwechsel 2020 um Neuzugänge in das Leistungssystem. Dies eröffnet die Möglichkeit, Veränderungen durch den Systemwechsel abzubilden sowie mögliche Veränderungen in der Struktur der Leistungsbeziehenden durch den Systemwechsel zu beobachten.

Das Frageprogramm für die Befragung der Leistungsbeziehenden wird an der Lebenswelt der betroffenen Menschen mit Behinderungen ausgerichtet. Neben Fragen zur Verfahrensbeteiligung der Leistungsbeziehenden an der Bedarfsermittlung und der Gesamtplanung werden auch die Teilhabemöglichkeiten der



Betroffenen erfasst. Es werden einerseits Leistungsbeziehende befragt, die in einem eigenen Haushalt leben, andererseits Leistungsbeziehende, die in einer Wohneinrichtung der Eingliederungshilfe (zukünftig besondere Wohnform) leben. Die Erhebung ist so angelegt, dass die Ergebnisse der Befragung für Menschen in besonderen Wohnformen vergleichbar sind mit denen der Menschen in Privathaushalten. Durch die Vergleichbarkeit zentraler Fragen erwächst ein Einblick in die Unterschiede zwischen den Lebenswelten, die sicherlich durch die Form des Wohnens und der Betreuung geprägt sind. Die Vergleichbarkeit zentraler Indikatoren ermöglicht zudem einen Blick auf die unterschiedlichen Bedingungen für Teilhabe. Die neun zu untersuchenden Regelungsbereiche spiegeln sich dabei in den Fragestellungen wider. Um die Befragungspersonen mit den unterschiedlichen Arten von Beeinträchtigung oder Behinderungen mit der Erhebung nicht zu überfordern, sind die Inhalte der Befragung auf rund 45 Minuten Befragungszeit ausgerichtet.

Einen modulweisen Überblick über die Themen und Inhalte der Befragung der Leistungsbeziehenden gibt die folgende Tabelle.

Tabelle 9 Erhebungsinhalte der Befragung von Leistungsbeziehenden

Modul 1	Intro
Lebenszufriedenheit	Allgemeine Zufriedenheit
Modul 2	Wohnen
Wohnen in besonderer Wohnform	Art der Wohnform, Größe der Wohngruppe, eigenes Zimmer, Angebot an Freizeitaktivitäten, Internetzugang
Wohnen im Privathaushalt	Eigentum oder Miete, Wohnkonstellation, Haushaltsgröße, betreutes Wohnen, Leistungen zum Umbau der Wohnung
Selbstbestimmung beim Wohnen	Wohnzufriedenheit, eigene Entscheidung für aktuelle Wohnform, Wunsch nach anderer Wohnform
Modul 3	Beeinträchtigung und Unterstützungsbedarf
Beeinträchtigungen/ Behinderungen	Art und Stärke der Beeinträchtigungen, Einschränkung der Aktivitäten im Alltag
Unterstützungsbedarf im Alltag	Bei alltäglichen Aufgaben (z.B. Mahlzeiten zubereiten, Schriftsachen regeln, finanzielle Angelegenheiten)
Nutzung von Unterstützung	Helfer aus dem persönlichen Umfeld, institutionelle Helfer (z.B. Betreuungspersonal, Assistenz)
Bewertung	Bewertung der Unterstützung und Zufriedenheit, fehlende Unterstützung bzw. Hilfsmittel
Modul 4	Mobilität und Kommunikation
Unterstützungsbedarf bei Mobilität	Durch institutionelle Helfer (z.B. Betreuungsdienste, Assistenten), Bewertung der Unterstützung und Zufriedenheit, fehlende Hilfsmittel
Mobilitätshilfen	Kenntnis und Inanspruchnahme Kfz-Hilfe
Kommunikationshilfen	Hilfen zur Verständigung, Kenntnis und Inanspruchnahme

Modul 5	Freizeit und soziale Teilhabe
Freizeit- und soziale Aktivitäten	Aktivitäten in Freizeit und Kultur
Unterstützung(sbedarfe)	Unterstützung durch institutionelle Helfer, Bewertung institutionelle Helfer, fehlende Unterstützung
Modul 6	Selbstbestimmung und soziale Einbindung
Selbstbestimmung	Im Alltag und bei wichtigen Entscheidungen, Wunsch nach mehr Selbstbestimmung in bestimmten Lebensbereichen
Soziale Einbindung	Ehrenamtliche Tätigkeit, Mitgliedschaft in Vereinen und Sport
Gesetzliche Betreuung	Vorhandensein von und Zufriedenheit mit gesetzlicher Betreuung
Modul 7	Gesundheit
Gesundheitszustand	Subjektive Einschätzung
Ämtlich anerkannte Behinderung	Grad der Behinderung, Schwerbehindertenausweis, Ausweismerkmale Merkzeichen
Pflegegrad	Aktueller Pflegegrad
Modul 8	Bildung
Bildungsabschlüsse	Höchster allgemeinbildender Schulabschluss, höchster Ausbildungsabschluss
Studium	Bachelor/Master, Leistungen zur Bildung
Unterstützungsbedarf	Durch institutionelle Helfer, Bewertung der Unterstützung, fehlende Unterstützung bzw. Hilfsmittel
Qualifizierungsmaßnahmen	Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen
Berufliche Weiterbildung	Inanspruchnahme, Unterstützung durch institutionelle Helfer, Bewertung der Unterstützung
Modul 9	Erwerbsstatus
Erwerbstätigkeit	Art des Betriebs (1. Arbeitsmarkt, WfbM, andere Leistungsanbieter), Erwerbseinkommen, vorherige Erwerbssituation, Arbeitszufriedenheit
Unterstützungsbedarfe	Institutionelle Helfer, Bewertung der Unterstützung, fehlende Unterstützung bzw. Hilfsmittel
Beschäftigung in der WfbM	Arbeitsbereich, Wunsch auf 1. Arbeitsmarkt zu arbeiten, Unterstützung/ Vermittlung bei Übergang in 1. Arbeitsmarkt, Werkstattlohn
Nichterwerbstätigkeit	Teilnahme an tagesstrukturierenden Maßnahmen
Budget für Arbeit	Kenntnis, Bezug, Wunsch Beantragung, Gründe für das Nichtbeantragen
Modul 10	Beteiligung an Bedarfsermittlung
Verfahrensbeteiligung	Einbezug in Antragstellung, Beteiligung bei der Bedarfsermittlung, Beteiligung am Gesamtplan/-verfahren, Beteiligung bei der Gesamtplankonferenz
Gesamtplan	Kenntnis, Durchführung und Beteiligung, Zeitpunkt der Erstellung
Wunsch- und Wahlrecht	Berücksichtigung und Umsetzung von Wünschen, Begründung bei Nichtberücksichtigung und Alternativvorschläge
Modul 11	Soziodemografie und soziale Position
Soziodemografische Merkmale	Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund, Religionszugehörigkeit, Familienstand
Finanzielle Lage	Monatlich verfügbarer Betrag, Bewertung finanzielles Auskommen, Zugang monatliches Taschengeld, Geld einteilen

Quelle: infas/ISG



Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Befragung der Leistungsbezieherinnen und -bezieher fokussiert also zwei zentrale Themenbereiche. Der erste Themenkomplex befasst sich mit den Zielkriterien, die das Teilhabeverhalten der Betroffenen abbilden. Der zweite befasst sich mit den Erfahrungen der Personen aus dem Leistungsprozess. Beide Themenbereiche sind im Folgenden skizziert.

Zielkriterien

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) soll dazu beitragen, Menschen mit Behinderungen eine bessere gesellschaftliche Teilhabe und mehr individuelle Selbstbestimmung zu ermöglichen. Das übergeordnete Zielkriterium ist also nicht eindimensional oder auf einen Wirkungsbereich beschränkt, sondern umfasst die verbesserte Teilhabe an verschiedenen Lebensbereichen.

Ob dieses Ziel erreicht wird, bemisst sich an der faktischen Teilhabe von Menschen mit einer Behinderung in unterschiedlichen Lebensbereichen. Dieses universelle Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention liegt auch dem novellierten SGB IX zugrunde. Mit sozialer Teilhabe sind nicht nur die Chancen zur Teilhabe, sondern auch das aktive Teilhabeverhalten gemeint.

Die Messung der sozialen Teilhabe in dieser Evaluation ist um eine Anschlussfähigkeit an internationale und nationale Erhebungen bemüht. Konsens besteht darüber, dass „soziale Teilhabe“ multidimensional zu messen ist. Wie im ICF-Konzept angelegt, wird das faktische Verhalten in unterschiedlichen Lebensbereichen erfragt: Mobilität und Kommunikation, soziale Einbindung, Selbstbestimmung, Gesundheit, Arbeit, Bildung, Kultur und Freizeit. Neben der Washington Group hat vor allem das Statistische Amt Kanadas ein survey-fähiges Fragebogeninstrument vorgelegt (Statistics Canada 2012). Analog wurde auch im European Health and Integration Survey (EHIS) gemessen (vgl. EUROSTAT o.J.). Mit der vom BMAS geförderten Teilhabestudie wurde dieses Screeninginstrument erstmals auch für deutsche Verhältnisse adaptiert (vgl. Schröder et al. 2017; Steinwede et al. 2018). In Fortführung dieser Ansätze liegt dieser Evaluation ein Konzept zugrunde, mit dem Veränderungen der sozialen Teilhabe in den verschiedenen Lebensbereichen beobachtet werden können.

Leistungsbezug und Erfahrungen aus dem Leistungsprozess

Den zweiten Themenschwerpunkt bilden Fragen zu den konkreten Leistungen, die eine Person erhält. Insbesondere interessieren Assistenzleistungen und eine Bewertung, ob diese Unterstützung für die Bewältigung der Alltagsanforderungen ausreicht. Diese Einschätzung ist für verschiedene Lebensbereiche von Interesse.

Ein Fokus liegt auf den Erfahrungen, die eine Person mit der Beantragung der Leistungen, der Bedarfsermittlung und der Mitwirkung an der Gesamtplanung gewonnen hat. Hier sind auch Fragen nach der Berücksichtigung von Wünschen und ggf. Erfahrungen mit Zumutbarkeitsprüfungen platziert.

Ein Augenmerk liegt auch auf Erfahrungen und Bewertungen der gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen. Nicht zuletzt wird auch nach dem Eigenbeitrag der leistungsbeziehenden Person gefragt.



5.4 Erhebungsmethoden

Befragungen von Menschen mit einer im Sinne des Gesetzes „wesentlichen Behinderung“ stellen die Vorbereitung und Durchführung vor besondere Anforderungen. Die Erhebung muss den sehr unterschiedlichen Lebenslagen, den Funktionsbeeinträchtigungen von Körper, Sinnen oder Psyche gerecht werden. Die Teilnahme an der Untersuchung soll nicht an einer vorliegenden Beeinträchtigung oder Behinderung scheitern. Die Befragung muss sich auch auf mögliche Unterschiede hinsichtlich kognitiver und sprachlicher Fähigkeiten einstellen. Fragebogen und barrierefreie Befragungsmethodik tragen dieser Unterschiedlichkeit Rechnung:

- Durch einen Mix von Erhebungsmodi haben die Befragten die Möglichkeit, jene Erhebungsmethode zu wählen, die ihren Anforderungen am besten gerecht wird (Multimethodenansatz).
- Einfache Strukturierung des Fragebogens, leicht verständliche Formulierungen der Erhebungsfragen und der Einsatz zielgruppenspezifischer Erhebungsinstrumente sollen die Teilnahme und eigenständige Beantwortung der Fragen unterstützen.

Multimethodenansatz

Bei den Bezieherinnen und Beziehern von Eingliederungshilfeleistungen handelt es sich um Menschen, die zum Teil nicht lesen können und/oder Einschränkungen beim Verständnis von Texten haben. Dies gilt insbesondere für Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung, aber auch für einen Teil der Menschen mit einer Gehörlosigkeit. Die Befragung dieser Personengruppe stellt besondere Anforderungen gleichermaßen an das Befragungsinstrument und an die Interviewdurchführung. Personen mit psychischen Beeinträchtigungen bilden die zweite große Gruppe der EGH-Beziehenden. Sie zu befragen, stellt besondere Anforderungen an die Kontaktaufnahme und Interviewführung, in einige Fällen auch an die Art der Fragestellungen.

Um den unterschiedlichen Anforderungen gerecht zu werden, wird die standardisierte Erhebung möglichst barrierefrei durchgeführt. Als Start- und Standardmethode ist die persönlich-mündliche Befragung durch eine Interviewerin oder einen Interviewer vorgesehen. Das Interview wird computergestützt (CAPI – Computer Assisted Personal Interview) durchgeführt. Möchte eine befragte Person allerdings den Fragebogen lieber selbst ausfüllen, sei es auf dem Laptop oder im Internet, oder möchte sie lieber telefonisch befragt werden, so veranlasst der Interviewende vor Ort einen entsprechenden Moduswechsel. Die ausgewählten Personen werden dann zeitnah kontaktiert und erhalten den Zugang zu einem Online-Fragebogen bzw. werden von einem Telefoninterviewer kontaktiert.

Fragebogen in möglichst einfacher Sprache und in Leichter Sprache

Der Fragebogen wird möglichst einfach strukturiert. Er verzichtet auf komplexe Sachverhalte und ist in einer einfachen, klaren Sprache formuliert (vgl. z.B. Emerson et al. 2004; Finlay/Lyons 2001; Perry 2004; Prosser/Bromley 2012; Schäfers 2008; Tassé et al. 2005). Für die Entwicklung des Fragebogens gibt es keine



Standardkonzepte. Wie bei der Teilhabestudie, die zurzeit von infas durchgeführt wird (Schröder et al. 2017, Steinwede et al. 2018), orientiert sich die Fragebogenentwicklung an einem mittleren Schwierigkeitsgrad. Es werden möglichst einfache Formulierungen der Fragen und Antworten verwendet. Die Anforderungen an die Verständlichkeit und Einfachheit gelten für jeden guten Fragebogen (vgl. Bradburn et al. 2004), insbesondere aber für die Befragung von Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen.

Für Befragte mit z.B. kognitiven Einschränkungen wird ein Fragebogen in Leichter Sprache vorgehalten. Die Leichte Sprache basiert auf einem Regelwerk, welches für Menschen, die fast gar nicht lesen können, entwickelt wurde. Sie stellt einen zentralen Baustein dar, um die Barrierefreiheit für Menschen mit kommunikativen und/oder kognitiven Beeinträchtigungen sicherzustellen.

Befragung von Menschen mit Hörbeeinträchtigungen/Gehörlosigkeit

Um Menschen mit einer Hörbeeinträchtigung (Gehörlosigkeit oder Schwerhörigkeit) nicht systematisch von der Erhebung auszuschließen, werden zusätzliche Kommunikationshilfen benötigt, die die Lautsprache unterstützen bzw. ersetzen. Je nach Sozialisation und Resthörvermögen kommunizieren Menschen mit Hörbehinderung in Gebärdens- und/oder Lautsprache. Darüber hinaus ist zu beachten, dass es bei längeren Texten und einer komplizierten Formulierung zu Verständnisschwierigkeiten kommen kann, da für von Geburt an gehörlose Menschen das Erlernen von Lautsprache nur erschwert und begrenzt möglich ist (Gerich et al. 2003; Kaul et al. 2009).

Da im Vorfeld der Befragung nicht immer klar ist, wie stark die jeweilige Einschränkung der Hörfähigkeit ausgeprägt ist, soll der Interviewer vor Ort klären, ob die Erhebung als persönliches Interview (CAPI) erfolgen kann oder ob ein eigenständiges Ausfüllen des Fragebogens (CASI, CAWI) zu einer besseren Teilhabe der Person führt. Bei Bedarf kann auch eine Person hinzugezogen werden, die der Deutschen Gebärdensprache (DGS) mächtig ist. Dies kann eine Person des Vertrauens, bei Bedarf aber auch ein professioneller Gebärdensprachdolmetscher sein.

Befragung von Menschen mit Sehbeeinträchtigungen/Blindheit

Um Menschen mit einer Sehbehinderung befragen zu können, müssen verschiedene Anforderungen an den Befragungsmodus und das Erhebungsinstrument erfüllt sein. Je nach Stärke der Einschränkung variieren diese Anforderungen.

Sofern keine parallele Hörbeeinträchtigung vorliegt, wird das Interview auf den akustischen Kommunikationskanal konzentriert (Schröder 1996). Insofern bieten sich persönliche Interviews (CAPI), telefonische Interviews (CATI) und Online-Befragungen (CAWI) zur Durchführung an. Die Nutzbarkeit von Online-Befragungen hängt jedoch von der technischen Hard- und Softwareausstattung der Befragten und deren Kommunikationsgewohnheiten ab. Die eingesetzte Befragungssoftware wird dahingehend programmiert, dass die Navigation durch den Fragebogen mittels Tastatursteuerung (Tab-Steuerung) erfolgen kann. Außerdem können alle gängigen Screenreader, mit denen blinde Menschen im Internet surfen, die Texte des Fragebogens zuverlässig vorlesen.



Befragung von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

Die Grenze der Befragbarkeit wird bei Personen erreicht, die sich Außenstehenden nicht eindeutig auf verbalem Weg mitteilen können. Hier stellt sich die Frage nach methodischen Alternativen, die eine Annäherung an die Subjektperspektive erlauben. Für diesen Fall sind sogenannte Stellvertreterbefragungen (z.B. wichtige Bezugspersonen wie Familienangehörige, Betreuungspersonen) vorgesehen.

Ergebnisse von Untersuchungen, die Selbstauskünfte (von Menschen mit Lernschwierigkeiten oder kognitiven Beeinträchtigungen) und Fremdauskünfte (meist von Eltern oder Assistenten) auf ihre Kongruenz untersucht haben, sind widersprüchlich (zum Forschungsstand vgl. Schäfers 2008). Die Ergebnisse weisen allerdings darauf dahin, dass die Güte der Fremdauskunft vom zu messenden Merkmal abhängt. Bei Faktfragen und objektiven Indikatoren sind Stellvertreterbefragungen erfolgversprechender als bei subjektiven Indikatoren (z.B. persönliche Zufriedenheit).

Tabelle 10 Geplante Versionen der Erhebungsinstrumente

Instrumentenversionen	Beschreibung/Inhalt	Zielgruppe
Fragebogen in einfacher Alltagssprache		Teilnehmende der Befragung in Privathaushalten und Einrichtungen der Eingliederungshilfe, die keine schweren kommunikativen oder kognitiven Beeinträchtigungen haben
Kurzfragebogen in Leichter Sprache	Übersetzung einer Kurzfassung des Fragebogens in Leichte Sprache	Teilnehmer mit besonderen Einschränkungen, insbesondere mit kognitiven oder kommunikativen Beeinträchtigungen
Fragebogen für Fremdauskunft (Stellvertreterinterview)	Objektive Indikatoren über die Befragungsperson	Teilnehmende, die starke kognitive und kommunikative Beeinträchtigungen haben und bei denen eine Bezugsperson anwesend ist und Auskunft gibt

Quelle: infas

6 Aktueller Stand des Vorhabens

Mit Datum vom 26.04.2019 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales der infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH und der ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH den Auftrag zur Durchführung der Evaluation gemäß Artikel 25 Absatz 2 BTHG erteilt. Die Teams von infas und ISG haben unverzüglich die Arbeiten am Vorhaben aufgenommen. In den rund vier-einhalb Monaten konnte bereits eine Fülle von Aufgaben erledigt werden. Das Vorhaben bewegt sich im angebotenen Zeitplan.

6.1 Datenschutzrechtliche Genehmigungen der Länder

Eine Säule der Evaluation bildet die Befragung von Leistungsbeziehenden. Sie erfolgt in zwei Wellen. In der ersten Welle wird eine Stichprobe von Personen befragt, die im Herbst 2019 Eingliederungshilfeleistungen erhält. Eine Stichprobe von Neuzugängen in die Eingliederungshilfe, die nach der Rechtsänderung neu in das Leistungssystem gekommen sind, wird ein Jahr später gezogen.

Die Grundgesamtheit der Leistungsbeziehenden wird bei den Trägern der Eingliederungshilfe verwaltet. Für die Erhebung soll daraus eine Stichprobe gezogen werden, die sich auf 60 Kreise und kreisfreie Städte (mit insgesamt 63 Sample Points) verteilt. Für die Durchführung der Erhebung sind Namen, Anschrift und einige Zusatzmerkmale erforderlich. Bei diesen Angaben handelt es sich um Sozialdaten im Sinne der Sozialgesetzbücher I und X. Die Ziehung einer Stichprobe aus dieser Grundgesamtheit bedarf einer entsprechenden datenschutzrechtlichen Genehmigung durch die aufsichtführenden Stellen bei den zuständigen Ministerien der Bundesländer.

Um die Bundesländer zeitnah über das Vorhaben zu informieren und die Anforderungen an die Datenschutzanträge und -bewilligungen abzustimmen, fand am 29.05.2019 eine Besprechung mit den Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden beim BMAS statt. Dort wurden entscheidungsrelevante Fragen besprochen und Anforderungen für eine Bewilligung nach § 75 SGB X ausgetauscht. Im Anschluss daran haben infas und ISG eine entsprechende Genehmigung nach § 75 SGB X zur Offenbarung der Sozialdaten durch die zuständigen Träger beantragt. Mit Datum vom 14.06.2019 und 19.06.2019 erfolgte die Versendung der Anträge bzw. ergänzender Angaben an die Bundesländer. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat dankenswerterweise eine Vorklärung der Anträge und die Koordination mit den Bundesländern übernommen.

Dank dieser koordinierten Aktion und zügiger Klärungsprozesse lagen Ende September 2019 14 Bewilligungen vor. Eine weitere Genehmigung ist in Aussicht gestellt. In einem einzigen Bundesland ist der Antrag noch in Klärung. Wir gehen davon aus, dass alle Bundesländer die Übermittlung der Adressdaten genehmigen werden.



6.2 Regionalauswahl

Die Eingliederungshilfe ist traditionell als föderale Aufgabe organisiert und liegt in der Zuständigkeit der Bundesländer. Schon unter dem Dach des SGB XII besteht bisher eine Vielfalt von unterschiedlichen Trägerzuständigkeiten und Abläufen in den Ländern. So sind bei rund der Hälfte der Länder die Aufgaben der EGH bei einem (resp. in NRW bei 2, in Bayern bei 7) überregionalen Träger gebündelt. In den anderen Ländern sind örtliche Träger mit dieser Aufgabe betraut. Eine weitere Differenzierung kommt dadurch zustande, dass einige überörtliche Träger wiederum Kommunen zur Durchführung heranziehen. Diese Unterschiedlichkeit der Strukturen wird auch nach der Novellierung fortleben.

Um generalisierbare Aussagen für die Bundesrepublik zu treffen zu können, ist eine repräsentative Auswahl von vergleichbaren regionalen Einheiten erforderlich, in denen die Umsetzung des Leistungsrechts erfolgt. Um zu einer einheitlichen Auswahl der Beobachtungseinheiten zu gelangen und die Ergebnisse auf die Gesamtheit generalisieren zu können, wurden als kleinste Einheit für die Betrachtung dieser Umsetzungsprozesse 60 Kreise und kreisfreie Städte (63 Sample Points) ausgewählt. In diesen regionalen Einheiten werden Stichproben von Leistungsbeziehenden sowie die an der Leistungsbescheidung und -erbringung beteiligten Akteure befragt. Die Wahl dieser kleinsten regionalen Beobachtungseinheit stellt sicher, dass der gesamte Leistungsprozess bis auf die lokale Ebene einbezogen wird – unabhängig davon, ob die EGH-Zuständigkeit bei einem örtlichen oder überörtlichen Träger liegt.

Die Auswahl der Regionen erfolgte bereits Anfang Juni 2019 – im Zuge der Vorbereitung der Datenschutzanträge an die Bundesländer – als proportionale Auswahl der Leistungsbeziehenden geschichtet nach Bundesländern und Regionalmerkmalen. Der statistische Auswahlprozess hat zu einer Regionalstichprobe mit einer hervorragenden Anpassung an die Grundgesamtheit geführt.

6.3 Entwicklung der Erhebungsinstrumente

Parallel zu den laufenden Antragsverfahren hat das Team von ISG und infas mit der Entwicklung der Erhebungsinstrumente für die Implementationsanalyse und die Befragung der Leistungsbeziehenden begonnen.

Auf der Grundlage einer analytischen Festlegung von Erhebungsdimensionen wurden zentrale Fragestellungen ausgearbeitet und in erste Prototypen von Erhebungsinstrumenten überführt. Dies betrifft zum einen die Entwicklung von Leitfäden für qualitative Interviews mit Leistungsträgern, Leistungserbringern und Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen. Zum zweiten betrifft dies die Entwicklung eines standardisierten Fragebogens für die Befragung der Leistungsbeziehenden. Nachdem das grundsätzliche Einverständnis des Beirats vorliegt, haben die Programmierarbeiten für die elektronischen Fragebogenvarianten begonnen.



6.4 Einbindung eines Beirats

Das BMAS hat einen Beirat zur fachlichen Begleitung des Forschungsprojekts eingerichtet.

Am 17.09.2019 fand in Berlin beim BMAS die konstituierende Sitzung des Beirats statt. Ein zentraler Tagesordnungspunkt war der inhaltliche Austausch zu den Erhebungsinhalten und -methoden der Implementationsanalyse und der prozessbegleitenden Wirkungsbetrachtung. Nach eingehender Diskussion und der Aufnahme von Anregungen wurden das Erhebungsdesign und die Erhebungsdimensionen von den Beiratsmitgliedern positiv bestätigt.

6.5 Arbeits- und Zeitplanung

Meilensteine für die prozessbegleitende Wirkungsbetrachtung bilden die zeitgerechte Ziehung der Stichproben sowie die Befragungen bei den Leistungsbeziehenden. Die erste Welle startet im Herbst 2019 und wird bis Ende des ersten Quartals 2020 durchgeführt. Die zweite Erhebungswelle soll in der zweiten Jahreshälfte 2021 durchgeführt werden.

Abbildung 2 Zeitplan

Meilensteine	2019				2020				2021				2022			
	Q II	Q III	Q IV	Q I	Q II	Q III	Q IV	Q I	Q II	Q III	Q IV	Q I	Q II	Q III	Q IV	
Datenschutzrechtliche Klärung und Stichprobe																
Klärung des Antrags nach § 75 SGB X durch die Länder																
Stichprobenübermittlung durch die EGH-Träger																
Implementationsanalyse																
Entwicklung Erhebungsinstrumente und Stichprobenziehung																
Vorbereitung/Durchführung von Interviews																
Vorbereitung/Durchführung schriftliche Erhebung																
Auswertung + Einordnung in übergeordnete Analyse																
Prozessbegleitende Wirkungsbetrachtung																
Entwicklung Erhebungsinstrumente und Ziehung Bestand/Neuzugänge																
Bestand: Befragung zu Messzeitpunkt t_0																
Bestand und Zugang: Befragung zu Messzeitpunkt t_1																
Deskriptive Auswertungen und weiterführende Analysen																
Berichtslegung																
Zwischenberichte und Abschlussbericht		30.9				30.9				30.9					30.11	

Quelle: infas/ISG

6.6 Feldvorbereitung

Der standardisierte Fragebogen für die erste Erhebungswelle bei Leistungsbeziehenden wird aktuell zwischen Forschungskonsortium und BMAS final abgestimmt. Es folgen die Übersetzung in Leichte Sprache sowie die Vorbereitung des Fragebogens für unterschiedliche Erhebungsvarianten (CAPI, online, telefonisch) in barrierearmer Gestaltung.

Um Ansprechpartner für die Implementationsanalyse zu gewinnen und die Ziehung der Stichproben von Leistungsbeziehenden einzuleiten, ist die schriftliche Kontaktaufnahme zu den Trägern der nächste wichtige Schritt. Dafür ist bereits alles Notwendige vorbereitet, von den Anschreiben bis zu den Handreichungen für die Stichprobenziehung. Wir wenden uns dabei mit einem freundlichen Anschreiben direkt an die zuständigen Landräte und Oberbürgermeister, um unser Anliegen zu erläutern und um Unterstützung zu bitten. Die von den Ländern eingeholte datenschutzrechtliche Genehmigung liegt dem Anschreiben als Anlage bei. Beigefügt wird auch ein gemeinsames Empfehlungsschreiben der kommunalen Spitzenverbände und der BAGüS.

Literatur

- BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung) (o.J.): Das Budget für Arbeit: Umsetzungsstand in ausgewählten Bundesländern. <http://www.bag-ub.de/index.php> (März 2018)
- BAGüS (Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe)/con_sens (2015): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Münster
- BAR (Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation) (2017): Bundesteilhabegesetz. Kompakt. Die wichtigsten Änderungen im SGB IX. Frankfurt/M.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2015): Abschlussbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz: 10. Juli 2014 – 14. April 2015: Teil A: Berlin, 14. April 2015
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2015): Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz – Abschlussbericht – Teil B. Berlin
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2018): Häufige Fragen zum Bundesteilhabegesetz. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/faq-bthg.pdf?sessionid=73AA037CA66C0187D74715F7B681CCE6?__blob=publicationFile&v=16 (06.03.2018)
- Bradburn, N., Sudman, S., Wansink, B. (2004): Asking Questions. The Definitive Guide to Questionnaire Design – For Market Research, Political Polls, and Social and Health Questionnaires. San Francisco: Jossey-Bass
- BR-Drucksache 428/16 vom 23.09.2016: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)
- BT-Drucksache 18/9522 vom 05.09.2016: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)
- Brose, W. (2016): Das Recht auf Arbeit behinderter Menschen nach Art. 27 UN-BRK in: Bieback, K.-J./Bögemann, C. / Igl, G. / Welti, F. (Hrsg.) Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen, Berlin 2016, S.135-144
- Brückner, E., Mayer, K. U. (1998): Collecting life history data: Experiences from the German life history study. In J. Z. Giele, G.H. Elder (Eds.), Methods of life course research: Qualitative and quantitative approaches (pp. 152-181). Thousand Oaks: Sage.
- BTHG (Bundesteilhabegesetz) (2017): Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Vom 23. Dezember 2016. Bundesgesetzblatt, 2016, Teil I, Nr. 66, S. 3224 – 3340
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Leitfaden Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen (berufliche Rehabilitation) – Fachliche Hinweise. <https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk4/~edisp/l6019022dstbai388383.pdf> (04.08.2016)
- Conrad-Giese, M. (2016): Hilfen zur angemessenen Schulbildung außerhalb des pädagogischen Kernbereichs, Anmerkung zu BSG 09.12.2016 – B 8 SO 8/15R; A4-2018 unter www.reha-recht.de (28.02.2018)
- Cook, T. D., Campbell, D.T. (1979): Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Deutscher Bundestag (2016b): Ausschussdrucksache 18(11)801 vom 04.11.2016: Ausschuss für Arbeit und Soziales, Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)
- Drasch, K., Kleinert, C., Matthes, B., Ruland, M. (2016): Why Do We Collect Data on Educational Histories over the Life Course the Way We Do? Core Questionnaire Design Decisions in Starting Cohort 6 – Adults. In: Blossfeld, H.-P., Maurice, J.v., Bayer, M., Skopek, J. (eds.): Methodological Issues of Longitudinal Surveys. The Example of the National Educational Panel Study. Wiesbaden: Springer: 331-347
- Düwell, F.-J. (2011): Das Behindertenrechtsübereinkommen und das Recht auf Arbeit für behinderte Menschen in Deutschland, Behindertenrecht, 49-53



- Emerson, E., Hatton, C., Thompson, T., Parmenter, T.R. (2004): The International Handbook of Applied Research on Intellectual Disabilities. Chichester (West Sussex): John Wiley
- Finlay, W.M.L., Lyons, E. (2001): Methodological Issues in Interviewing and Using Self-Report Questionnaires With People With Mental Retardation. *Psychological Assessment*, Vol 13, 3, 319-335
- Harand, J., Schröder, H. (2019): Entwicklung eines Evaluationsdesigns für das Forschungsvorhaben "Wirkungsprognose nach Artikel 25 Absatz 2 BTH". *Die berufliche Rehabilitation*, 33. Jg., H1: 24-37
- Hasnain, R., Shpigelman, C.-N., Scott, M., Gunderson, J.R., Rangion, H.B., Oberai, A., McKeever, L. (2015): Surveying People with Disabilities: Moving Toward Better Practices and Policies. In: Johnson, T.P. (ed.): *Handbook of Health Survey Methods*. Chichester: John Wiley: 619-642
- Gerich, J. (2010): Thurstone- und Likertsaklierung. In: Wolff, C., Best, H. (Hrsg.): *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 259-281
- ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik)/D. Engels (2015): Verwaltungskosten der Fallbearbeitung in der Eingliederungshilfe nach Kapitel 6 SGB XII. Expertise des ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. In: BMAS (2015): Abschlussbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz: 10. Juli 2014 – 14. April 2015: Teil B: Berlin
- ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik) (2017): Schaffung einer Datengrundlage für die Finanzuntersuchung nach Art. 25 Absatz 4 BTHG. Expertise im Auftrag des BMAS Köln
- ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik), transfer, Welti, F.; Schmidt-Ohlemann, M. (2018): Abschlussbericht zum Forschungsprojekt Rechtliche Wirkungen im Fall der Umsetzung von Artikel 25a § 99 BTHG (ab 2023) auf den leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe. Hrsg.: Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Bundestags-Drucksache 19/4500 vom 13.09.2018, Berlin.
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt.
- LWL (Landschaftsverband Westfalen-Lippe Integrationsamt Westfalen) (2017): Leistungen zur Teilhabe am Arbeits- und Berufsleben und Nachteilsausgleiche für (schwer-)behinderte Menschen – gültig ab 1. Januar 2018, Münster: Landwirtschaftsverlag, 2017, 36. aktualisierte Auflage, Stand: August 2017
- Mayer, K. U. (1987): Lebenslaufforschung. In W. Voges (Ed.), *Methoden der Biographie- und Lebenslaufforschung*, (pp. 51-73). Opladen. Leske & Budrich.
- Mayer, K. U. (2009): New directions in life course research, *Annual Review of Sociology*, 35, 413-433. doi 10.1146/annurev.soc.34.040507.134619
- Nachtschatt, E., Ramm, D. (2016): Die Leistungen zur Teilhabe an Bildung im Bundesteilhabegesetz: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung; Beitrag D52-2016 unter www.reha-recht.de (24.11.2016)
- Nebe, K., Schimank, C. (2016): Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz. Teil 1: Darstellung der Entwicklung und kritische Betrachtung bis zur Befassung im Bundesrat, Beitrag D47-2016 unter www.reha-recht.de (16.11.2016)
- Nebe, K., Waldenburger N. (2014): Budget für Arbeit. Forschungsprojekt im Auftrag des Integrationsamtes des LVR. Köln 2014: Hrs. LVR, Integrationsamt, http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/soziales/menschenmitbehinderung/arbeitsundausbildung/dokumente/_229/15_0456_Forschungsbericht_barrierefrei.pdf
- Perry, J. (2004): Interviewing People with Intellectual Disabilities. In: Emerson, E., Hatton, C., Thompson, T., Parmenter, T.R.: *The International Handbook on Intellectual Disabilities*. Chichester (West Sussex): John Wiley: 115-131
- Prosser, H., Bromley, J. (2012): Interviewing People with Intellectual Disabilities. In: Emerson, E., Hatton, C., Dickson, K., Gone, R., Caine, A., Bromley, J. (eds.): *Clinical Psychology and People with Intellectual Disabilities*. Chichester: John Wiley
- Ramm, D. (2017a): Wege in die berufliche Bildung für Jugendliche mit Behinderung – Teil 2: Allgemeine Vorgaben und Vorgaben und Leistungen bei der beruflichen Bildung (schwer-)behinderter Jugendlicher; Beitrag D21-2017 unter www.reha-recht.de (14.11.2017)
- Ramm, D. (2017b): Wege in die berufliche Bildung für Jugendliche mit Behinderung – Teil 6: Das Bundesteilhabegesetz: Ein Gewinn für die berufliche Ausbildung für Jugendliche mit Behinderung? Beitrag D30-2017 unter www.reha-recht.de (14.07.2017)

- Reims, N. (2016a): Berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen. Einfluss auf Gesundheit und Erwerbsintegration. Bielefeld: Bertelsmann
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., Hofmann, G. (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart: Enke
- Rubin, Donald (1974): Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies. In: Journal of Educational Psychology 66 (5), 688-701
- Schäfers, M. (2008): Lebensqualität aus Nutzersicht. Wie Menschen mit geistiger Behinderung ihre Lebenssituation beurteilen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schmidt-Ohlemann, M., Seyd, W. (2009): Die Nutzung der ICF bei der Ausgestaltung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (berufliche Rehabilitation). Empfehlungen der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation vom 31. März 2009
- Schnell, R., Hill, P.B., Esser, E. (1988): Methoden der empirischen Sozialforschung. München: Oldenbourg Verlag
- Schnell, R., Stubbra, V. (2010): Datengrundlagen zur Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung in der Bundesrepublik. Diskussionspapier, Universität Duisburg-Essen.
- Schröder, H., H. Schütz (2011): Fortschritte bei der Inklusion von Menschen mit einer Behinderung? Eine schwierige Berichtspflicht bei unzureichender Datenlage. Behindertenrecht, H2:53-59
- Schröder, H., Steinwede, J. (1998): Begleitforschung zum Modellvorhaben: Übergänge von der Sonderschule/WfB in das Erwerbsleben. Betriebsbefragung. 3. Zwischenbericht. Köln: LVR
- Schröder, H./ Steinwede, J./ Schäfers, M./ Kersting, A./ Harand, J. (2017): Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Erster Zwischenbericht. Bonn-Berlin: BMAS Forschungsbericht 492 (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-492-repraesentativbefragung-behinderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Seifert, M. (2010): Kundenstudie – Bedarf an Dienstleistungen zur Unterstützung des Wohnens von Menschen mit Behinderung. Berlin.
- Steinwede, J./ Kersting, A./ Harand, J./ Schröder, H./ Schäfers, M./ Schachler, V. (2018): Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Zweiter Zwischenbericht. Bonn-Berlin: BMAS Forschungsbericht 512 (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-512-repraesentativbefragung-behinderung.pdf?__blob=publicationFile&v=5).
- Tassé, M.J., Thompson, J.R., Wehmeyer, M. (2005): Support Intensity Scale. Guidelines für Interviewing People with Disabilities. Washington D.C.: AAIDD – American Association on Intellectual and Development Disabilities
- Tisch, A., Brötzmann, N., Heun, K., Rauch, A., Reims, N., Schlenker, K., Tophoven, S. (2017): Abschlussbericht Evaluation von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Qualitative Befragung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden im Förderbereich der Bundesagentur, BMAS: Forschungsbericht 480: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/fb-480-abschlussbericht-teilhabe-behinderter-menschen-am-arbeitsleben.html> (14.11.2017)
- UN-BRK (United Nations-Behindertenrechtskonvention) (2008): Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006. Zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte Übersetzung. Bundesgesetzblatt (BGBl) 2008 II, S. 1419
- Weber, M. (2015): Werkstätten für behinderte Menschen im Spannungsfeld zwischen Schutzfunktion und Übergangsmanagement. Teilhabe H4, Jg. 54, S. 157 –162
- WHO (World Health Organization) (2005): ICF. Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit. Genf: WHO
- Wolff, H.-G., Bacher, J. (2010): Hauptkomponentenanalyse und explorative Faktorenanalyse. In: Wolf, C., Best, H. (Hrsg.): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 333-365

Anlage 3

Stand: Juni 2019

Übersicht über die Projekte der modellhaften Erprobung nach Artikel 25 Absatz 3 BTHG

Länder	Projekträger	Laufzeit	1. Einkommens- & Vermögensanrechnung	2. Assistenzleistungen	3a. Umsetzung Regelung Rangverhältnis Eingliederungshilfe zu Pflegeversicherung	3b. Umsetzung Regelung Menschen mit Behinderung mit Pflegebedarf	4. Prüfung Zumutbarkeit & Angemessenheit	5. Möglichkeit der gemeinschaftlichen Leistungserbringung	6. Abgrenzung Leistungen der Eingliederungshilfe von existenzsichernden Leistungen	7. Bezüge zu anderen Leistungen der soz. Sicherung
Baden-Württemberg	Bodenseekreis	2018 - 2021	x	x	x	x	x	x	x	x
	Rems-Murr-Kreis	2018 - 2021	x	x	x	x	x	x	x	x
Bayern	Bezirk Oberbayern	2018 - 2021	x							
	Landkreis Ostprignitz-Ruppin	2018 - 2021	x						x	
Brandenburg	Landkreis Spree-Neiße	2018 - 2021	x	x	x	x	x	x	x	x
	Landkreis Teltow-Fläming	2018 - 2021			x		x			x
	Frankfurt Oder	2018 - 2021			x		x			
Bremen	Land Bremen	2018 - 2021	x							
Hamburg	Stadt Hamburg	2018 - 2021			x				x	
Hessen	Stadt Wiesbaden	2018 - 2021			x				x	x
Mecklenburg-Vorpommern	Stadt Schwerin	2018 - 2021	x				x		x	
Niedersachsen	Stadt Oldenburg	2018 - 2021	x	x	x	x	x	x	x	
Nordrhein-Westfalen	Landchaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) und Rheinland (LVR) - Verbundprojekt	2018 - 2021		x			x	x	x	
	Landchaftsverband Rheinland (LVR)	2018 - 2021				x				
Rheinland-Pfalz	Landkreis Bad Kreuznach	2018 - 2021			x					
	Landkreis Mainz-Bingen	2018 - 2021							x	
Saarland	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	2018 - 2020							x	
Sachsen	Kommunaler Sozialverband Sachsen	2018 - 2021	x				x	x		x
	Landkreis Mittelsachsen	2018 - 2021								
	Landkreis Mansfeld-Südharz	2018 - 2021	x		x		x			
Sachsen-Anhalt	Landkreis Börde	2018 - 2021			x				x	
	Landkreis Jerchow Land	2018 - 2021	x	x	x	x	x	x	x	x
	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration	2018 - 2021	x	x	x	x	x	x	x	x
Schleswig-Holstein	Kreis Nordfriesland	2018 - 2021	x	x	x	x	x	x	x	x
	Stadt Kiel	2018 - 2020							x	
	Kreisverwaltung Kreis Segeberg	2018 - 2021			x		x			
	Landkreis Sömmerberg	2018 - 2021	x	x				x	x	x
Thüringen	Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	2018 - 2021	x		x	x			x	
	Landkreis Nordhausen	2018 - 2021			x					x
29 Projekte			15	9	18	9	14	10	18	11

Quelle: BMAS

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 4

Kienbaum



infas

ZWEITER ZWISCHENBERICHT

Wissenschaftliche Untersuchung der modellhaften Erprobung der
Verfahren und Leistungen nach Artikel 1 Teil 2 des
Bundesteilhabegesetzes vom 29. Dezember 2016 einschließlich
ihrer Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung

Berlin, 9. August 2019

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ZWEITER ZWISCHENBERICHT

Wissenschaftliche Untersuchung der modellhaften Erprobung
der Verfahren und Leistungen nach Artikel 1 Teil 2 des
Bundesteilhabegesetzes vom 29. Dezember 2016
einschließlich ihrer Bezüge zu anderen Leistungen der
sozialen Sicherung

Autoren

René Ruschmeier (Projektleitung (Kienbaum Consultants International GmbH))

Annegret Bötel (Kienbaum Consultants International GmbH)

Lara Ebert (Kienbaum Consultants International GmbH)

Dr. Helmut Schröder (infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH)

Dr. Holger Schütz (infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kienbaum International Consultants GmbH
Dessauer Straße 28/29
10963 Berlin
Telefon: +49 30 88 01 98-55
rene.ruschmeier@kienbaum.de

Kienbaum



August 2019

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	12
1.1	Regelungsbereich 1 – Einkommen und Vermögen	15
1.2	Regelungsbereich 2 – Assistenzleistungen	16
1.3	Regelungsbereich 3 – Rangverhältnis zwischen Leistungen der EGH und Leistungen der Pflege	17
1.4	Regelungsbereich 4 – Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten	20
1.5	Regelungsbereich 5 – Gemeinsame Inanspruchnahme	21
1.6	Regelungsbereich 6 – Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt	23
1.7	Regelungsbereich 7 – Sicherungsmechanismus „Betrag zur freien Verfügung“	24
2.	Einleitung	25
2.1	Projekte zur modellhaften Erprobung	25
2.2	Auftrag der Begleitforschung	26
2.3	Aufgabe und Aufbau des Berichts	29
3.	Die Modellprojekte und Stand der Erprobung	30
3.1	Voraussetzungen für die Erprobung: Merkmale der Modellprojekte	30
3.1.1	Träger der Modellprojekte	31
3.1.2	Ressourcen der Modellprojekte	33
3.2	Ausrichtung der Erprobung auf die Regelungsbereiche und Forschungsfragen	35
3.3	Fazit	39
4.	Methodisches Vorgehen	40
4.1	Voranalyse der Projekte – Exploration	41
4.2	Entwicklung der Erhebungsinstrumente	42

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.3	Datenerhebung und -Instrumente	42
4.3.1	Online-Plattform	43
4.3.2	Standardisierte Befragung der Projekte	43
4.3.3	Interviews mit Leistungserbringern	44
4.3.4	Interviews mit Leistungsberechtigten	44
4.4	Fazit zum methodischen Vorgehen und zur Datenerhebung	53
5.	Stand und Ergebnisse der Erprobung nach Regelungsbereichen	57
5.1	Regelungsbereich 1 – Einkommen und Vermögen	57
5.1.1	Fokus der Erprobung und Stand	57
5.1.2	Vorgehen in der Erprobung	59
5.1.3	Befunde zu den Forschungsfragen	61
5.1.4	Klärungsbedarf und Hinweise	72
5.1.5	Fazit zum Regelungsbereich 1	74
5.2	Regelungsbereich 2 – Assistenzleistungen	76
5.2.1	Fokus der Erprobung und Stand	76
5.2.2	Vorgehen in der Erprobung	79
5.2.3	Befunde zu den Forschungsfragen	80
5.2.4	Klärungsbedarf und Hinweise	87
5.2.5	Fazit zum Regelungsbereich 2	88
5.3	Regelungsbereich 3 – Rangverhältnis zwischen Leistungen der EGH und Leistungen der Pflege	89
5.3.1	Fokus und Vorgehen in der Erprobung	89
5.3.2	Befunde zu den Forschungsfragen	91
5.3.3	Klärungsbedarf und Hinweise	108
5.3.4	Fazit zum Regelungsbereich 3	111
5.4	Regelungsbereich 4 – Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten	114
5.4.1	Fokus der Erprobung und Stand	114
5.4.2	Vorgehen in der Erprobung	117
5.4.3	Befunde zu den Forschungsfragen	119
5.4.4	Klärungsbedarf und Hinweise	128
5.4.5	Fazit zum Regelungsbereich 4	129
5.5	Regelungsbereich 5 – Gemeinsame Inanspruchnahme	131
5.5.1	Fokus der Erprobung und Stand	131
5.5.2	Vorgehen in der Erprobung	133
5.5.3	Befunde zu den Forschungsfragen	135
5.5.4	Klärungsbedarf und Hinweise	144

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.5.5	Fazit zum Regelungsbereich 5	144
5.6	Regelungsbereich 6 – Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt	146
5.6.1	Fokus der Erprobung und Stand	146
5.6.2	Vorgehen in der Erprobung	148
5.6.3	Befunde zu den Forschungsfragen	149
5.6.4	Klärungsbedarf und Hinweise	156
5.6.5	Fazit zum Regelungsbereich 6	157
5.7	Regelungsbereich 7 – Sicherungsmechanismus „Betrag zur freien Verfügung“	159
5.7.1	Fokus der Erprobung und Stand	159
5.7.2	Vorgehen in der Erprobung	161
5.7.3	Befunde zu den Forschungsfragen	162
5.7.4	Klärungsbedarfe und Hinweise	164
5.7.5	Fazit zum Regelungsbereich 7	164
5.8	Teilbericht Frühförderung	166
5.8.1	Vorstellung Modellvorhaben	166
5.8.2	Erkenntnisse aus der Erprobung	169
5.8.3	Herausforderungen innerhalb der modellhaften Erprobung	180

Abbildungsverzeichnis

Regelungsbereich 1

Abbildung 5.1 – 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 1 bearbeiten	58
Abbildung 5.1 – 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 1	59
Abbildung 5.1 – 3: Darstellung der Veränderungen in den Berechnungsgrundlagen nach den drei Bezugszeiträumen	62
Abbildung 5.1 – 4: Fallzahlen nach Bezugszeiträumen	63
Abbildung 5.1 – 5: Höhe durchschnittlicher Einkommenseinsatz (Bezugszeitraum 1 und 2)	64
Abbildung 5.1 – 6: Höhe durchschnittlicher Einkommenseinsatz nach Wohnform (Bezugszeitraum 2 und 3)	66
Abbildung 5.1 – 7: Einkommenshöhe und Einkommenseinsatz nach Einkommensart	67
Abbildung 5.1 – 8: Entwicklung Anzahl der Leistungsempfänger_innen in der EGH (2005 bis 2018)	68
Abbildung 5.1 – 9: Veränderungen im Arbeitsablauf (bedingt durch neue Regelung zur Einkommens- und Vermögensheranziehung)	70

Regelungsbereich 2

Abbildung 5.2 – 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 2 bearbeiten	77
Abbildung 5.2 – 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 2	78
Abbildung 5.2 – 3: Ermittelte Bedarfe für Assistenzleistungen	81

Regelungsbereich 3

Abbildung 5.3 – 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 3 bearbeiten	89
Abbildung 5.3 – 2: Aufgaben der Modellprojekte (Erprobung Frage 3.1)	92
Abbildung 5.3 – 3: Konzentration der Erprobung auf Fallkonstellationen	93
Abbildung 5.3 – 4: Partner in der Erprobung (RB 3)	94
Abbildung 5.3 – 5: Überschneidungen zwischen EGH und Pflege	96

Abbildung 5.3 – 6: Stand der Erprobungsarbeiten Frage 3.2	100
Abbildung 5.3 – 7: Stand der Erprobungsarbeiten Frage 3.3	106

Regelungsbereich 4

Abbildung 5.4 – 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 4 bearbeiten	115
Abbildung 5.4 – 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 4	116
Abbildung 5.4 – 3: Im Großen und Ganzen ist es in der derzeitigen Praxis einfach, die Wünsche der Leistungsberechtigten in Bezug auf die Gestaltung der EGH-Leistungen zu ermitteln.	118
Abbildung 5.4 – 4: Häufigkeit Wunschaußerung nach Gestaltungsmerkmalen	120
Abbildung 5.4 – 5: Entscheidung über Wünsche (Rechtslage heute – Rechtslage 1.1.2020)	121
Abbildung 5.4 – 6: Verteilung der Wünsche in Bezug auf Wohnform	124
Abbildung 5.4 – 7: Entscheidung über Wünsche für stationär und ambulant lebende Leistungsberechtigte (Rechtslage heute – Rechtslage 1.1.2020)	125

Regelungsbereich 5

Abbildung 5.5 – 1: Stand der Erprobungsarbeiten RB 5	132
Abbildung 5.5 – 2: Wunscherfassung in Bezug auf individuelle/gemeinsame Inanspruchnahme	135
Abbildung 5.5 – 3: Gemeinsame Inanspruchnahme EGH-Leistungen	136
Abbildung 5.5 – 4: Wünsche individuelle Inanspruchnahme im stationären Bereich	140
Abbildung 5.5 – 5: Wünsche individuelle Inanspruchnahme im ambulanten Bereich	140
Abbildung 5.5 – 6: Auswirkungen des § 116 Abs. 2 SGB IX auf die Verfahren des Leistungsträgers	142

Regelungsbereich 6

Abbildung 5.6 – 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 6 bearbeiten	147
Abbildung 5.6 – 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 6	148

Abbildung 5.6 – 3: Auskömmlichkeit der KdU	153

Regelungsbereich 7

Abbildung 5.7 – 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 7 bearbeiten	159
Abbildung 5.7 – 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 7	160

Abkürzungsverzeichnis

BAGüS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BRD	Bundesrepublik Deutschland
EGH	Eingliederungshilfe
EK	Einkommen
EK-Einsatz	Einkommenseinsatz
F	Forschungsfrage
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GruSi	Grundsicherung
HzP	Hilfe zur Pflege
KdU	Kosten der Unterkunft
LB	Leistungsberechtigte
LBAG	Länder-Bund-Arbeitsgruppe
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MP	Modellprojekte
MP-Befragung	Modellprojekt-Befragung
N	Grundgesamtheit
RB	Regelungsbereich
VM	Vermögen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Zusammenfassung

Der vorliegende 2. Zwischenbericht der Begleitforschung zur modellhaften Erprobung der zum 1.1.2020 in Kraft tretenden Verfahren und Leistungen einschließlich ihrer Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) stellt den Stand der Erprobungsarbeiten und die Ergebnisse der ersten Untersuchungen dar. Im Fokus der Erprobung stehen folgende Regelungsbereiche (RB) des BTHG:

- RB 1: Einkommen und Vermögen
- RB 2: Assistenzleistungen
- RB 3: Rangverhältnis der Leistungen EGH und Pflege
- RB 4: Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten
- RB 5: Gemeinsame Inanspruchnahme
- RB 6: Trennung der Fachleistungen der EGH und der Leistungen zum Lebensunterhalt
- RB 7: Sicherungsmechanismus „Betrag zur freien Verfügung“

Die bisherigen Untersuchungen zeigen die Herausforderungen auf, die sich den 30 Modellprojekten bei der Implementierung der neuen Regelungen stellen und liefern erste und vorläufige Antworten auf die forschungsleitenden Fragen und Befunde dahingehend, welche Folgen sich bei der materiell-rechtlichen Anwendung der künftigen Vorschriften des BTHG abzeichnen. Es liegen dazu punktuell Ergebnisse vor, jedoch nicht für die Breite aller Regelungsbereiche und Forschungsfragen. Dies hängt mit der außerordentlichen Heterogenität sowohl der Ausgangsbedingungen für die Erprobung als auch der Erprobung selbst zusammen. Die Modellprojekte unterscheiden sich in Bezug auf

- landesrechtliche Rahmenbedingungen (Stand der Implementierung von Bedarfsermittlungsinstrumenten und Gesamtplanverfahren, Vereinbarung von Landesrahmenverträgen),
- Größe und Ausstattung der Projekte,
- Regelungsbereiche, die jeweils von einem Projekt erprobt werden,
- methodisches Vorgehen in der Erprobung,
- Stand der Erprobungsarbeiten.

Diese Situation ist bei der Interpretation der in diesem Zwischenbericht vorgestellten Ergebnisse zu berücksichtigen.

Modellprojekte und deren Stand

30 Modellprojekte werden von EGH-Leistungsträgern aus 15 Bundesländern nach der Bewilligung durch das BMAS (Ende des Jahres 2017) seit Beginn des Jahres 2018 durchgeführt. Diese Träger spiegeln die Heterogenität von Regelungen, Strukturen und Verfahren für die Umsetzung des Teilhaberechts für Menschen mit

Behinderungen insgesamt in Deutschland wider. Die Trägerstrukturen der Modellprojekte bilden allerdings keine statistisch valide repräsentative Stichprobe ab, da die Modellprojekte im Wege eines Antragsverfahrens ausgewählt und bewilligt wurden, bei dem eine Vielzahl von Voraussetzungen zu erfüllen waren. Gleichwohl erlaubt es die Erprobung der neuen Regelungen des BTHG in dieser heterogenen Trägerstruktur, Aussagen zu deren Umsetzung und Wirkungen in der Praxis zu treffen.

Die unterschiedlichen Ressourcen der Modellprojekte, bedingt durch die unterschiedliche Höhe der Förderung und die damit verbundene unterschiedliche personelle Ausstattung, sind weitere Faktoren, die die Erprobung beeinflussen und zu einem heterogenen Vorgehen in der Erprobung führen.

Die Modellprojekte konzentrieren sich in unterschiedlichem Maße auf die Erprobung der einzelnen Regelungsbereiche (von der Bearbeitung aller bis hin zu nur einem Regelungsbereich). Die Erprobung verläuft also heterogen sowohl in zeitlicher (Arbeitsstand), inhaltlicher (Forschungsfragen) und methodischer (Erprobungsansätze und deren Umsetzungsstand) Hinsicht.

Methodik der Begleitforschung

Mit der Erprobung der voraussichtlichen Wirkungen der gesetzlichen Neuregelungen des reformierten Rechts der Eingliederungshilfe hat der Gesetzgeber Neuland beschritten. Noch bei keinem verabschiedeten Regelwerk auf Bundesebene wurde die materiell-rechtliche Anwendung der künftigen Vorschriften und deren praktische Auswirkungen noch vor deren Inkrafttreten erprobt. Die modellhafte Erprobung von Regelungsbereichen des Artikels 1 Teil 2 BTHG stellt alle Beteiligten, einschließlich der Modellprojekte, das BMAS und die Begleitforschung vor gänzlich neue Herausforderungen. Zusätzlich stellt sich die besondere methodische Herausforderung, die Heterogenität sowohl der Voraussetzungen der einzelnen Modellprojekte als auch des Herangehens an die Erprobung und des Stands der Erprobung zu berücksichtigen.

Für die Begleitforschung der Projekte wurde vor diesem Hintergrund ein spezifisches methodisches Design entwickelt, das erlaubt

- für den Zwischenbericht 2019 den Stand der Projekte und ihre ersten Ergebnisse aus der Erprobung zu erfassen und zu untersuchen als auch
- über die gesamte Laufzeit der Projekte bis zum 31.12.2021 die Erprobungsergebnisse zu erfassen und zu analysieren.

Dazu wurden – basierend auf einer explorativen Phase bis zum Jahresende 2018 – im ersten Quartal die dazugehörigen Erhebungsinstrumente von Kienbaum (Online-Plattform zur Erfassung quantitativer Daten sowie regelungsbereichsspezifische Fragebögen für die Befragung der Modellprojekte und Leistungserbringer) – unter Beteiligung einzelner Modellprojekte zur Klärung der Umsetzbarkeit – entwickelt.

Parallel zu diesem Prozess lief das Verfahren zur Genehmigung der Übermittlung von Sozialdaten von den Modellprojekten an Kienbaum und infas GmbH gemäß § 75 Abs. 4 SGB X durch die obersten Landesbehörden in den 15 beteiligten Bundesländern. Auf der Basis der Genehmigungen wurden die datenschutzrechtlichen Aspekte zwischen den Modellprojekten und Kienbaum in bilateralen Datenübermittlungsverträgen geregelt.

Die erste Datenerhebung mit den neu konzipierten Instrumenten erfolgte im Monat April 2019. Sie umfasste

- die Erhebung quantitativer Daten über die eigens für die Begleitforschung der modellhaften Erprobung entwickelte Online-Plattform (Online-Datentabellen),
- eine vorwiegend qualitativ angelegte Online-Befragung der Modellprojekte zu Fokus, Ansätzen / Vorgehen und Stand der Erprobungen sowie zu den dabei gewonnenen Ergebnissen und Erkenntnissen,
- halbstrukturierte Interviews mit Leistungserbringern zu ihren Erfahrungen und ihrer Sicht auf die Trennung von existenzsichernden Leistungen von denen der EGH-Fachleistungen.

Parallel dazu hat infas einen ersten Leitfaden für die ab 2020 geplanten Interviews mit Leistungsberechtigten entwickelt und im Mai und Juni 2019 explorative Interviews mit leistungsberechtigten Personen durchgeführt. Diese Interviews wurden vor allem als Methodentest hinsichtlich der Machbarkeit und Durchführbarkeit der Interviews mit dem Personenkreis genutzt und es wurden Schlussfolgerungen für die Durchführung der Befragungen in 2020 gezogen.

Datenlage und Fokus der Erprobung auf die Regelungsbereiche

Das methodische Grundgerüst mit einer Vielfalt an quantitativen und qualitativen Instrumenten ist demnach bereits entwickelt und auf die Datenerfassung für den gesamten Zeitraum der Begleitforschung zur modellhaften Erprobung ausgelegt. Die erste Erhebungswelle im April 2019 hat gezeigt, dass es mit diesen ausdifferenzierten Instrumenten gelingt, die Heterogenität der Modellprojekte und der Erprobung zu erfassen. Fehlende Rückläufe bei der Datenerhebung lassen sich in nahezu allen Fällen mit dem Stand der Erprobung erklären.

Mit einer bisher geplanten Anzahl von 7.247 EGH-Leistungsbeziehenden in der Erprobung erscheint eine Stichprobengröße erreicht, die in Relation zu der Gesamtanzahl von über 900.000 Leistungsbeziehenden in Deutschland sowie zu knapp 292.000 Leistungsbeziehenden im Zuständigkeitsbereich der Modellprojekte durchaus aussagekräftig sein kann.

Erfasst sind in den Online-Datentabellen bisher insgesamt 3.208 Fälle. Die Verteilung der Fälle nach Regelungsbereichen zeigt, dass sich die Erprobung auf die Regelungsbereiche 1 (Einkommen und Vermögen) und 6 (Trennung der Leistungen zur Existenzsicherung und der EGH-Fachleistungen) konzentriert. Für die Ermittlung der vor allem finanziellen Auswirkungen dieser Regelungen können mit dieser

Grundgesamtheit erste Aussagen getroffen werden. Anders stellt es sich jedoch bei den anderen Regelungsbereichen dar. Mit Fallzahlen jeweils zwischen 132 bis 633 können noch keine belastbaren Ergebnisse aus der Erprobung abgeleitet werden. Dies gilt umso mehr angesichts des Umstands, dass längst nicht alle erfragten Daten zu den Fällen vorliegen. Die wesentliche Ursache hierfür ist die bereits beschriebene Heterogenität der Modellprojekte hinsichtlich ihrer Ausrichtung auf die Forschungsfragen, ihres Erprobungsansatzes und des Arbeitsstandes. Um die Aussagekraft der bisherigen Erprobung im Einzelnen beurteilen zu können, ist ein differenzierter Blick auf jeden Regelungsbereich nötig. Die spezifische Analyse der bisherigen Erprobung nach den einzelnen Regelungsbereichen nimmt deshalb den zentralen Raum dieses Zwischenberichts ein. Sie bietet in erster Linie Einsicht in die Implementierung der neuen Regelungen in die Praxis der EGH-Träger. Wenngleich die Implementierung gegenwärtig unter „experimentellen Bedingungen“ erfolgt, lassen sich aus ihnen Erkenntnisse dahingehend ableiten, welche Bedingungen für eine effektive Umsetzung der neuen Regelungen ab 01.01.2020 wichtig sind.

1.1 Regelungsbereich 1 – Einkommen und Vermögen

Die Erprobung der Neuregelung der Einkommens- und Vermögensheranziehung ist je nach Forschungsfrage sehr unterschiedlich weit vorangeschritten. Zum derzeitigen Stand der Erprobung haben die Modellprojekte mehrheitlich Simulationsberechnungen zum Einkommenseinsatz nach den Vorgaben der §§ 135 ff. SGB IX durchgeführt und sich mit den Auswirkungen der ab dem 1.1.2020 geltenden Regelungen zur Einkommens- und Vermögensheranziehung auf die Verwaltungspraxis vertraut gemacht. Aus den vorliegenden Befunden lassen sich erste Aussagen zur Beantwortung der Forschungsfragen ableiten.

In den Online-Datentabellen wurden für insgesamt 1.645 Leistungsberechtigte Angaben zum Einkommenseinsatz und der Berechnungsgrundlage (zu mindestens einem der drei Bezugszeiträume) erfasst. Die Auswertungen dieser Daten ergibt, dass sich die Veränderungen in der Einkommensheranziehung, insbesondere durch die Erhöhung des Einkommensfreibetrags zum 1.1.2017, nur unwesentlich auf die Einkommenssituation der Leistungsberechtigten ausgewirkt haben. Der Einkommens-Einsatz der Leistungsberechtigten in der Stichprobe blieb vor und nach der ersten Reformstufe in etwa konstant. Deutliche Verbesserungen ergeben sich für die Leistungsberechtigten voraussichtlich erst nach der ab dem 1.1.2020 geltenden Einkommens-Beitragsberechnung. Demnach legen die Berechnungen der Modellprojekte zum Einkommenseinsatz der Leistungsberechtigten nahe, dass der Anteil der Leistungsberechtigten in der Stichprobe, die künftig einen Einkommenseinsatz für die EGH leisten müssen, wesentlich geringer ist, als der Anteil der Leistungsberechtigten, die heute einen Einkommenseinsatz leisten.

Auch in der Höhe des einzusetzenden Einkommens ergeben sich Veränderungen. Nach den Berechnungen der Modellprojekte sinkt der Eigenbeitrag von derzeit knapp 400 Euro monatlich (gem. der geltenden Beitragsberechnung) auf knapp 100 Euro monatlich (gem. der künftigen Beitragsberechnung gem. §§ 135 ff. SGB IX) (Forschungsfrage 1.1).

Zum derzeitigen Stand der Erprobung kann die Entwicklung der Anzahl der EGH-Leistungsempfänger_innen nach dem 1.1.2020 noch nicht zuverlässig prognostiziert werden. Aus den vorliegenden aggregierten Daten der Leistungsträger lässt sich ableiten, dass die Anzahl aller Leistungsempfänger_innen in der Kostenträgerschaft der Modellprojekte in den Jahren von 2016 bis 2018 kontinuierlich gestiegen ist. Dabei ging die erste Anhebung der Einkommens- und Vermögensgrenzen zum 1.1.2017 mit keinem disproportionalen Anstieg der Anzahl der Leistungsempfänger_innen einher, d.h. die Erhöhung hat bei den Modellprojektträgern keine wesentlichen Veränderungen bei der Anzahl der Leistungsempfänger_innen in der EGH ausgelöst. Valide Aussagen zu möglichen Auswirkungen auf die Anzahl von EGH-Leistungsempfänger_innen ab dem 1.1.2020 werden erst ab dem Frühjahr 2021 möglich sein (Forschungsfrage 1.2 und 1.3).

Die Einschätzungen der Modellprojekte zu den Auswirkungen der Neuregelung der Einkommens-Beitragsberechnung auf die Verwaltungspraxis sind noch vage. Die Antworten aus der MP-Befragung deuten darauf hin, dass sich durch die neue Einkommens-Beitragsberechnung Veränderungen in den Arbeitsprozessen der Fallbearbeitung ergeben, die sich auch auf die qualifikatorischen Anforderungen an das Personal auswirken. Veränderungen treten nach Aussagen der Modellprojekte in allen Prozessschritten der Fallbearbeitung auf. Besonders betroffen seien die Beratung und Information der Leistungsberechtigten, die Beibringung von Unterlagen sowie die Prüfung und Kalkulation der Einkommens- und Vermögenseinsätze. Mehraufwände entstünden vornehmlich in der Umstellungsphase. Langfristig erwarten die Modellprojekte, dass sich tendenziell keine Mehr- oder Minderaufwände für die Fallbearbeitung ergeben (Forschungsfrage 1.4).

1.2 Regelungsbereich 2 – Assistenzleistungen

Insgesamt steht die Erprobung erst in den Anfängen. Angesichts nicht vereinbarter Landesrahmenverträge und der damit gegebenen Unklarheit für die Umsetzung der Regelungen haben einige Modellprojekte ihre Ansätze zur Erprobung auch noch nicht festgelegt. Die Forschungsfragen zu Assistenzleistungen für Eltern mit Behinderung sowie zu Leistungsberechtigten im Ehrenamt werden nur von vier bzw. fünf Projekten angesprochen, allerdings wurden zum derzeitigen Stand der Erprobung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

noch zu wenige Fälle für die Erprobung identifiziert. Auch zu den Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis lassen sich aus der Erprobung noch keine validen Erkenntnisse ableiten (Forschungsfrage 2.1).

Was sich aus den laufenden Projekten zeigt, ist, dass die Zusammenarbeit mit Leistungserbringern und die Bedarfsermittlung eine wichtige Rolle spielt. In der Erprobung wurden bisher für 252 Fälle Bedarfe an Assistenzleistungen gemäß den Kategorien des § 78 SGB IX ermittelt. Aus den Erprobungsarbeiten ergeben sich folgende erste Befunde bzw. Hinweise:

- Für 194 Leistungsberechtigte in besonderen Wohnformen wurden Bedarfe ermittelt. Von diesen wurden bisher 41 virtuell nach neuem Recht entschieden (Leistungsfeststellung).
- Die Praxistauglichkeit der Differenzierung „kompensatorische Assistenz“ und „qualifizierte Assistenz“ erweist sich aus der Sicht von vier Modellprojekten als kritisch. Der Begriff und die Anforderungen an eine Fachkraft (Ausbildung, Qualifikation, Berufsbild) seien unklar. Der Gesetzestext lasse sehr viel Interpretationsspielraum und erfordere Präzisierungen durch einen Landesrahmenvertrag. Zudem werden von den Modellprojekten bei der kompensatorischen Assistenz erhebliche Überschneidungen zu Leistungen der Pflege festgestellt, die klärungsbedürftig seien (vgl. auch F 3.1). Grundsätzlich zwingt die Differenzierung sowohl Leistungsträger als auch Leistungserbringer, sich stärker mit den Bedarfen der Leistungsberechtigten auseinanderzusetzen, aber es stellten sich zudem erhebliche Herausforderungen in den praktischen Abläufen zur Leistungserbringung. Sie betreffen die Personaleinsatzplanung und berühren die Personalstrukturen bei den Trägern (Forschungsfrage 2.3).

1.3 Regelungsbereich 3 – Rangverhältnis zwischen Leistungen der EGH und Leistungen der Pflege

Übergreifend ist festzustellen, dass sich die Kooperation mit den Pflegekassen in den Modellprojekten erst langsam entwickelt und von erheblichen Informationsproblemen gekennzeichnet ist (gegenseitige Kenntnis der „Leistungssysteme“, Umfang und Art von gewährten Leistungen auf Ebene des Einzelfalls, Ansprechpartner_innen bei den Pflegekassen). Deutlich einfacher wird dagegen die Kooperation mit den Trägern der Hilfe zur Pflege wahrgenommen, da hier die Träger beider Leistungen bei der Mehrzahl der Modellprojekte identisch sind. Doch auch hier werden vereinzelt von Modellprojekten Informationsprobleme (Transfer von Daten zum Leistungsbezug) festgestellt.

Frage 3.1 (Gleichrangverhältnis EGH und Pflege)

Die Modellprojekte verfolgen sehr heterogene Erprobungsansätze, um der – aus Sicht der Begleitforschung – allgemein gestellten Forschungsfrage nach den Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und des Gleichrangverhältnisses von EGH und Pflege auf den Verwaltungsvollzug und die Bewilligungspraxis der EGH-Träger nachzugehen. Entsprechend der Heterogenität war die Datenerhebung für den Zwischenbericht 2019 darauf ausgerichtet, zunächst die unterschiedlichen Erprobungsansätze zu erfassen und erste Erkenntnisse zur Praxis an den Schnittstellen EGH und Pflege zu erheben. Die ersten Befunde aus maximal sechs Modellprojekten lassen sich wie folgt zusammenfassen: Überschneidungen zwischen EGH und Pflege (SGB XI und XII) betreffen alle Kernbereiche der sozialen Teilhabe und speziell die kompensatorischen Assistenzleistungen der EGH (vgl. RB 2). Die Überschneidungen bzw. Schwierigkeiten resultieren v.a. für die EGH-Leistungsträger in erheblichen Schwierigkeiten bei der Bedarfsermittlung und Maßnahmenplanung. Die Potenziale einer zwischen den Leistungsträgern abgestimmten Leistungserbringung werden in den ersten Arbeiten zur Erprobung jedoch auch deutlich. Zu deren Erschließung soll nach Ansicht der Modellprojekte die Implementierung der gemeinsamen Bedarfsermittlung und Hilfeplanung (Teilhabe- bzw. Gesamtplanverfahren) verbessert werden. Dazu gehöre auch, dass Leistungsangebote und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Leistungsträger genauer definiert und voneinander abgrenzt werden müssten. Letztlich wird durch die Modellprojekte aufgezeigt, dass es einer „Lösung des Gleichrangverhältnisses“ von SGB IX und SGB XI durch den Gesetzgeber bedarf.

Aus Sicht der Begleitforschung stoßen die Modellprojekte, die zu der Forschungsfrage 3.1 arbeiten und bereits erste Erkenntnisse gewonnen haben, an die bestehenden „Systemgrenzen“ von EGH und Pflege. Damit sind gleichzeitig Grenzen dafür gesetzt, was überhaupt erprobt werden kann. Abgrenzungskriterien und Bedingungen zur Ermittlung und Feststellung der Bedarfe fehlen bzw. werden teilweise erst von den Modellprojekten gesetzt um überhaupt erprobt werden zu können. Es gibt also kaum „Konkretes“, was ohne weiteres erprobt werden kann. Die Erprobung stellt auch hohe Anforderungen daran, sich überhaupt in die Systeme „hineinzuarbeiten“. Dementsprechend befindet sich das Gros der Projekte noch in der „Findungs- und Konzipierungsphase.“

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Frage 3.2 (Umsetzung und Praxistauglichkeit der Verfahrensschritte gem. § 13 Abs.4 SGB XI)

Die Modellprojekte stehen bei der Erprobung der Forschungsfrage 3.2 erst in den Anfängen. Es liegen erst von einem Projekt Ergebnisse vor, die auf der Basis von mehr als drei Fällen ermittelt wurden.

Mit dem Verfahren betreten alle Modellprojekte Neuland – ebenso die Pflegekassen, die nach Angaben der Modellprojekte oftmals erst über das Instrument der „Leistung wie aus einer Hand“ aufgeklärt werden müssen.

Die Schlüsselfrage, sowohl für die Gewinnung von Erkenntnissen über die Praxistauglichkeit als auch die Erprobung selbst, ist die Gewinnung von Leistungsberechtigten, die Interesse an einer Leistungsbündelung haben. Es bedarf persönlicher Kommunikation um Leistungsberechtigte bzw. deren gesetzliche Betreuer_innen für das Verfahren zu gewinnen. Zudem ist nach den bisherigen Erfahrungen der Modellprojekte eine gezielte Kommunikation hin zu den Pflegekassen wichtig, um eine Leistungsbündelung anzubahnen. Die Modellprojekte, die schon so weit sind, haben in dieser Hinsicht vielfältige Aktivitäten entwickelt. Die Praxistauglichkeit des Verfahrens wird von den Modellprojekten als kritisch eingeschätzt. Sie benennen Hürden sowohl aus der Perspektive der Leistungsberechtigten und der Pflegekassen als auch des EGH-Trägers. Der Aufwand für alle Beteiligten sei hoch und stehe in keiner angemessenen Relation zu dem Nutzen, den sie daraus ziehen können. Für die Leistungsberechtigten sei der Nutzen des Verfahrens nur schwer vermittelbar.

Der von Seiten der Modellprojekte angemerkte Klärungsbedarf und ihre Hinweise beziehen sich angesichts dieser Bewertungen eher auf Detailfragen.

In Bezug auf die Datenqualität (Online-Datentabellen) sollten die an die Begleitforschung gemeldeten Daten im weiteren Verlauf der Erprobung von den Modellprojekten stärker auf ihre Plausibilität hin überprüft und ggf. korrigiert werden.

Frage 3.3 (Lebenslagenmodell)

Die Modellprojekte stehen noch am Anfang der Erprobung zu den Auswirkungen des Lebenslagenmodells auf Veränderungen in Einkommenssituation der Leistungsberechtigten sowie auf die Bewilligungs- und Verwaltungspraxis der Leistungsträger. Bislang bereiten die Modellprojekte mehrheitlich die Erprobung organisatorisch vor und ermitteln erste Fälle für die Stichprobe. Im derzeitigen Stadium der Erprobung bereiten den Modellprojekten die Auswahl bzw. Identifikation von Leistungsberechtigten, die künftig vom Lebenslagenmodell umfasst sind, Schwierigkeiten. Die EGH-Träger verfügen teilweise nicht über alle Angaben zu einer leistungsberechtigten Person (wie Bezug von Leistungen der HzP oder Pflege, erstmaliger EGH-Bezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze) die notwendig sind, um zu bestimmen, ob eine Person die Voraussetzungen für das Lebenslagenmodell

erfüllt. Vor diesem Hintergrund bedarf es für die weitere Erprobung einer gezielteren Ermittlung der Personengruppe, die unter das Lebenslagenmodell fallen würden.

Im Rahmen der Erprobung wurden bisher fünf Leistungsberechtigte identifiziert, die künftig vom Lebenslagenmodell umfasst würden. Eine Auswertung zum aktuellen und künftigen Einkommenseinsatz ergab noch keine aussagekräftigen Antworten auf die Frage nach den Auswirkungen auf die Einkommenssituation der Betroffenen. Auf die Bewilligungs- und Verwaltungspraxis der Leistungsträger wird sich die Einführung des Lebenslagenmodells voraussichtlich dahingehend auswirken, dass künftig von den Leistungsträgern der Pflege, EGH und HzP eine engere Zusammenarbeit bei der Koordination und Abrechnung von Leistungen gefordert ist.

1.4 Regelungsbereich 4 – Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten

Der derzeitige Stand der Erprobung und die Datenbasis bieten einen ersten Einblick in die Erprobung, können jedoch die Forschungsfragen noch nicht belastbar beantworten. Durch den hohen Abstraktionsgrad der Erprobung des Wunsch- und Wahlrechts bzw. der Regelungen des § 104 SGB IX gestaltet sich die praktische Durchführung der Erprobung teilweise als schwierig. Zwölf Modellprojekte haben sich zum Zeitpunkt der ersten Datenerhebung im April 2019 an der MP-Befragung beteiligt und neun Modellprojekte haben Daten auf der Online-Plattform hinterlegt.

Die Erprobungsansätze sind in Bezug auf die Ausrichtung auf die Forschungsfragen und Stichprobenauswahl heterogen. Die Bedarfsermittlung bildet bei knapp der Hälfte der Modellprojekte den Ausgangspunkt für die Erprobungen. Die Bedarfsermittlungsinstrumente berücksichtigen mehrheitlich die Abfrage und die Dokumentation von Wünschen. Laut Aussage der Modellprojekte werden damit in der derzeitigen Praxis Wünsche, sowohl bei den stationär wie auch ambulant lebenden Leistungsberechtigten, standardmäßig erhoben, festgehalten und geprüft.

Die in der Erprobung bislang erfassten Wünsche (Online-Datentabelle) beziehen sich mehrheitlich auf Leistungen der Sozialen Teilhabe sowie die Gestaltungsmerkmale Person bzw. Qualifikation der Assistenz, Ort und zeitlicher Rahmen/Ablauf der Leistungserbringung. Die Auswertung der Daten zur Entscheidung über die Wünsche ergibt, dass dem Großteil der eingetragenen Wünsche sowohl nach geltendem wie auch künftigem Recht stattgegeben wurde/bzw. würde. Keinem Wunsch, dem nach geltendem Recht entsprochen wird, würde in den bisher untersuchten Fällen künftig nicht entsprochen werden (Forschungsfrage 4.1).

Die Einschätzungen der MP zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX, insbesondere hinsichtlich des Mehrkostenvorbehalts, sind vage. Die Befragung der Modellprojekte ergibt, dass der Mehrkostenvorbehalt nach deren Angaben auch heute nicht das ausschlaggebende Kriterium für eine Wunschgewährung oder –ablehnung sei. Tendenziell deuten die Befunde aus der Erprobung darauf hin, dass in Zukunft, bei der Prüfung eines Wunsches, der Mehrkostenvorbehalt bzw. die Angemessenheitsobergrenze weniger entscheidungsrelevant sein werden. Die Zumutbarkeitsprüfung, und damit die Berücksichtigung der persönlichen, familiären und örtlichen Umstände einschließlich der Wohnform, würde bei der Entscheidungsfindung an Bedeutung gewinnen (Forschungsfrage 4.2).

Wünsche hinsichtlich der Wohnform beziehen sich in der Mehrzahl der Fälle auf den Wunsch, weiterhin in der gleichen Wohnform zu leben. Nach geltendem Recht wurden elf von 60 erfassten Wünschen nicht entsprochen. Die fiktive Entscheidung auf Wunschgewährung bzw. –ablehnung gem. § 104 SGB IX ergibt, dass künftig neun der derzeit abgelehnten Fälle bewilligt würden. In keinem Fall würde einem nach geltendem Recht entsprochenen Wunsch (hinsichtlich einer ambulanten bzw. stationären Wohnform) künftig nicht entsprochen werden (Forschungsfrage 4.3).

Die Einschätzungen der Modellprojekte zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX auf die Verwaltungspraxis sind noch sehr vage. Ihre Antworten deuten darauf hin, dass die Modellprojekte auch heute bei der Bedarfsermittlung und Hilfe- bzw. Gesamtplanung die Ziele und Wünsche der leistungsberechtigten Person nach unterschiedlichen Standards erfassen und prüfen. Es zeichnet sich aber ab, dass die Modellprojekte künftig eher mehr Zeit auf die Erhebung/Prüfung der Wünsche der Leistungsberechtigten verwenden werden und somit die Prüfung der Zumutbarkeit (Berücksichtigung des persönlichen, familiären und beruflichen Umfelds) ein stärkeres Gewicht erhält (Forschungsfrage 4.4)

1.5 Regelungsbereich 5 – Gemeinsame Inanspruchnahme

Stand und Datenbasis geben einen ersten Einblick in die Erprobung, können die Forschungsfragen jedoch noch nicht belastbar beantworten. Neun Modellprojekte erproben insgesamt die gemeinsame Inanspruchnahme. Bisher liegen Daten zu 63 Fällen aus drei Projekten vor. Dementsprechend steht die Erprobung erst in den Anfängen. Die Erprobungsansätze sind in Bezug auf Ausrichtung auf die Forschungsfragen sowie die Einbeziehung von Leistungserbringern und –berechtigten heterogen. Bedarfsermittlungen bilden bei der Hälfte der Projekte den Ausgangspunkt für die Erprobung. Teilweise erproben Modellprojekte den Regelungsbereich gemeinsam mit den Regelungsbereichen der Assistenzleistungen (Regelungsbereich 2) und dem Wunsch- und Wahlrecht (Regelungsbereich 4):

Die Erprobung der gemeinsamen Inanspruchnahme bezieht sich gegenwärtig vor allem auf Leistungsberechtigte in besonderen Wohnformen (51 von 63 Fällen). Sie erhalten mehrheitlich Assistenzleistungen, Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Fähigkeiten und Leistungen zur Erreichbarkeit einer Ansprechperson in gemeinsamer Inanspruchnahme. Leistungserbringer prägen in der derzeitigen Praxis noch maßgeblich die Entscheidung über das „Wie“ der Leistungserbringung (Forschungsfrage 5.1).

Es liegen erste Einschätzungen von drei Modellprojekten zu Problemen der gemeinsamen Inanspruchnahme aus Sicht von Leistungsberechtigten, Leistungserbringern und Leistungsträgern vor. Insgesamt sind diese Einschätzungen noch als anekdotisch zu betrachten und erlauben noch nicht, ein klares Bild über Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme zu zeichnen (Forschungsfrage 5.2).

Mit Blick auf die Zukunft sind die Aussagen der Modellprojekte, ob künftig häufiger Wünsche hinsichtlich der gemeinsamen oder individuellen Inanspruchnahme von Leistungsberechtigten benannt würden, nicht eindeutig. Tendenziell lässt sich aus den Ergebnissen der Befragung ableiten, dass künftig stationär lebende Leistungsberechtigte häufiger etwaige Wünsche äußern werden (Forschungsfrage 5.3).

Die Einschätzungen der Modellprojekte zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 116 Abs. 2 SGB IX auf die Verwaltungspraxis bleiben noch sehr vage. Ihre Antworten hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Leistungen deuten auf Herausforderungen in der Steuerung von EGH-Leistungen selbst hin (Forschungsfrage 5.4), da derzeit kaum Daten zur Bewilligung von Leistungen in gemeinsamer Inanspruchnahme erfasst sind bzw. den Modellprojekten nicht bekannt ist, welche Steuerungsdaten künftig erfasst werden (Forschungsfrage 5.4).

1.6 Regelungsbereich 6 – Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt

Insgesamt ist die Erprobung im Regelungsbereich 6 weit vorangeschritten und ermöglicht eine erste Einschätzung zur Auskömmlichkeit der KdU und den Auswirkungen der Trennung der Leistungen auf Bewilligungs-, Verwaltungs- und Kalkulationspraxis. Landesrahmenverträge werden dringlich für Prozessbeschreibungen, Übergangslösungen und die Berechnung von Kostenpunkten benötigt. Sowohl Leistungsträger als auch –erbringer rechnen durch die Neuregelung mit grundlegenden Veränderungen in ihrer bisherigen Praxis und empfinden vor allem die Zuordnung von Sonderflächen und Personalplanung/Personaleinsatz (sowohl hinsichtlich Qualifikation als auch hinsichtlich Umfang des Personalkörpers) als Herausforderung. Insgesamt wird ein deutlicher zeitlicher Mehraufwand erwartet, der bei Trägern der EGH und Trägern der Grundsicherung, vor allem bei der Fallbearbeitung, hervortritt. Auch auf Seiten der Leistungsberechtigten und/oder ihrer gesetzlichen Betreuer_innen sind für die Modellprojekte Veränderungen absehbar, die sich analog zu den EGH- und Grundsicherungsträgern in einem erhöhten Zeitaufwand (z.B. durch die doppelte Antragsstellung) widerspiegeln. Auf Leistungsberechtigte komme mehr Eigenverantwortung bezüglich Alltagsgestaltung, mehr Handlungsmöglichkeiten und damit verbundene Entscheidungsfindung und der selbstständigen Umgang mit Geldmitteln zu (Forschungsfragen 6.1, 6.3 und 6.4).

Die Aufteilung der Gesamtflächen in Wohn- und Fachleistungsfläche bei den in den Modellprojekten untersuchten Fällen liegt im Mittel bei 73 Prozent Wohn- und 27 Prozent Fachleistungsfläche und somit unter der Standardaufteilung von 80 Prozent / 20 Prozent. Die Höhe der KdU liegt überwiegend über der Vergleichsmiete, aber unterhalb der Angemessenheitsgrenze (§ 45 a Abs. 5 Satz 4 SGB XII i.d.F. ab 01.01.2020 – „125 Prozent“). Bei knapp einem Fünftel aller Fälle liegen die KdU über der Angemessenheitsgrenze, bei einem Drittel unter der Vergleichsmiete. Die der Berechnung zugrunde gelegte Vergleichsmiete ist mehrheitlich die durchschnittliche Warmmiete der Einpersonenhaushalte mit Bezug von SGB XII/SGB II, aber auch der Mietspiegel des Landes und die örtliche Vergleichsmiete werden teilweise als Vergleichswert herangezogen.

Insgesamt gibt es viele Unklarheiten in Bezug auf die Kalkulation der Kosten der Unterkunft. Dies zeigt sich auch in der Fülle des von den Modellprojekten gemeldeten Klärungsbedarfs (Forschungsfrage 6.2).

1.7 Regelungsbereich 7 – Sicherungsmechanismus „Betrag zur freien Verfügung“

Die Erprobung in Regelungsbereich 7 steht am Anfang. Das Fehlen von Landesrahmenverträgen in den meisten Bundesländern sorgt für Unsicherheit in der Vorbereitung und verzögert das Voranschreiten in der Erprobung.

Der Großteil der Projekte erprobt Regelungsbereich 7 anhand der gleichen Stichprobe wie Regelungsbereich 6. Die Zusammenarbeit mit Leistungserbringern spielt eine wichtige Rolle und wird von Seiten der Modellprojekte als wichtig und gewinnbringend wahrgenommen. Insgesamt stehen Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsberechtigte vor großen Herausforderungen, die sich aus Sicht der Modellprojekte für die Leistungsberechtigten vor allem in einer stärker erforderlichen Selbstorganisation und Verantwortung für den Umgang mit Geldmitteln und Konten ausdrückt. Leistungsträger und –erbringer sehen sich vor allem mit Unklarheiten und einer eingeschränkten Planbarkeit hinsichtlich Leistungsangebot und fehlenden Richtlinien konfrontiert (Forschungsfrage 7.1).

Ob für die Leistungsberechtigten ersichtlich ist, welcher Anteil vom Regelsatz für sie zur freien Verfügung verbleibt, können die Modellprojekte noch nicht beantworten (Forschungsfrage 7.2).

Von 170 für die Erprobung des Regelungsbereichs 7 gemeldeten Fällen konnte bisher nur ein Modellprojekt Simulationsberechnungen für 13 Fälle durchführen. Bei den 13 Leistungsberechtigten, für die Barbetrag, Bekleidungspauschale und freie Barmittel berechnet wurden, lag der „Betrag zur freien Verfügung“ deutlich über dem aktuellen Barbetrag plus Bekleidungspauschale. Dies ist jedoch ein Einzelbefund, dem, zum derzeitigen Stand der Erprobung, nur wenig Aussagekraft beigemessen werden kann (Forschungsfrage 7.3).

Auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis lassen sich noch keine validen Erkenntnisse aus der Erprobung ableiten (Forschungsfrage 7.4).

2. Einleitung

2.1 Projekte zur modellhaften Erprobung

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ vom 23.12.2016 – Bundesteilhabegesetz (BTHG)“ wurde eine mehrstufige Reform des Sozial- und Rehabilitationsrechts eingeleitet. Damit wird die deutsche Rechtslage an den Geist und Inhalt der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) angepasst. Im Zentrum steht dabei, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen stufenweise aus dem Sozialhilferecht (SGB XII) herauszulösen und als Teil 2 im Neunten Buch Sozialgesetzbuch in das Teilhaberecht zu integrieren. Die Eingliederungshilfe (EGH) wird von einer einrichtungszentrierten Leistung zu einer personenzentrierten Leistung ausgerichtet. Fachleistungen werden von existenzsichernden Leistungen getrennt. Die Novellierung verfolgt zwei zentrale Ziele: Zum einen soll das Selbstbestimmungsrecht und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gestärkt werden. Zum anderen ist beabsichtigt, vor allem durch eine Straffung der Verfahren, die Kostenentwicklung der Eingliederungshilfe zu dämpfen. Das neue Eingliederungshilferecht tritt in seinen wesentlichen Teilen zum 1.1.2020 als Teil 2 des BTHG in Kraft (Art. 26 Abs. 4 Ziffer 1 BTHG). Damit ist ein tiefgreifender Systemwechsel verbunden, dessen Umsetzung wissenschaftlich begleitet und unterstützt wird. Dazu hat der Gesetzgeber mit der Verabschiedung des BTHG zugleich eine modellhafte Erprobung der zum 1.1.2020 in Kraft tretenden Verfahren und Leistungen einschließlich ihrer Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung beschlossen (Art. 25 Abs. 3 BTHG). Von der Erprobung der Regelungen werden – noch vor deren Inkrafttreten – frühzeitige Rückschlüsse auf etwaige Änderungsbedarfe erwartet.

Auf Basis der Richtlinie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 23.07.2017 wurden im Einvernehmen mit den Ländern 31 Modellprojekte ausgewählt und seit 2018 durch das BMAS gefördert. Deren Aufgabe ist es „die materiell-rechtliche Anwendung der künftigen Vorschriften und ihre praktischen Auswirkungen noch vor dem Inkrafttreten zum 1. Januar 2020 [...] modellhaft bei ausgewählten Leistungsträgern zu erproben. Im Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden sollen [sie] hierzu parallel zur regulären Anwendung geltender Vorschriften einen ‚repräsentativen Fallbestand‘ (vgl. amtliche Begründung zu Artikel 25 Absatz 3 BTHG) aus ihrem Zuständigkeitsbereich spiegelbildlich auch nach den Vorschriften des künftigen Rechts, zum Beispiel „virtuell“, bearbeiten (modellhafte Fallbearbeitung). Dabei ist der Begriff der Repräsentativität so auszulegen, dass durch die Ergebnisse der modellhaften Fallbearbeitung belastbare Rückschlüsse auf die flächendeckende Wirkung der so erprobten Regelungsbereiche

möglich sind. Andere Bearbeitungsformen als die modellhafte Fallbearbeitung sind zulässig, soweit sie den Förderzielen entsprechen.“

Folgende sieben Regelungsbereiche des Art. 1 Teil 2 des BTHG sind gem. der Förderrichtlinie des BMAS Gegenstand der Erprobung:

1. Einkommens- und Vermögensanrechnung gem. §§ 135 ff. SGB IX
2. Assistenzleistungen als Leistung der sozialen Teilhabe gem. § 113 Abs. 2 i.V.m. § 78 SGB IX
3. Rangverhältnis zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe und der Leistungen der Pflege gem. § 91 SGB IX und § 103 SGB IX
4. Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit gem. § 104 SGB IX
5. Gemeinschaftliche Leistungserbringung gem. § 116 SGB IX
6. Trennung von Fachleistungen der EGH von existenzsichernden Leistungen
7. Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung, insbesondere soweit sie Gegenstand des Gesamtplanverfahrens sind.

2.2 Auftrag der Begleitforschung

Aufgabe der Begleitforschung ist, die Erprobung der vorgestellten sieben Regelungsbereiche des BTHG zu begleiten und wissenschaftlich zu untersuchen. Dabei sind folgende übergeordnete Fragestellungen zu beantworten:

- Welche Auswirkung hat die Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem „Fürsorgesystem“ der Sozialhilfe auf
 - die persönliche Situation der betroffenen Menschen sowie
 - auf die Leistungssituation der Träger der Eingliederungshilfe?
- Welche qualitativen und quantitativen Veränderungen lösen die Neuregelungen im Vergleich zur vorherigen Regelungssituation aus?

Diese leitenden Fragestellungen wurden vom BMAS im Einvernehmen mit den Ländern und dem Bundesministerium für Gesundheit weiter in spezifische forschungsleitende Fragen für die einzelnen Regelungsbereiche konkretisiert:

1. Einkommens- und Vermögensheranziehung

1.1. Welche finanziellen Auswirkungen hat die veränderte Einkommensheranziehung (Betrag nach § 136 ff. SGB IX) auf die Einkommenssituation der Betroffenen?

1.2. In welchem Umfang führen die Neuregelungen des Einkommenseinsatzes zu einer Veränderung der Anzahl der Leistungsempfänger?

1.3. In welchem Umfang führt die Veränderung des Vermögenseinsatzes (Begriff des Vermögens nach § 139 SGB IX) zu einer Ausweitung der Leistungsempfänger in der Eingliederungshilfe?

1.4. Welche Auswirkungen hat der Systemwechsel (Umstellung von der sozialhilferechtlichen Berechnung des Einkommens und des Einkommenseinsatzes auf

die zukünftige Zugrundelegung der Summe der Einkünfte bzw. der Bruttorente und der Ermittlung des Beitrags nach § 137 SGB IX) auf den Verwaltungsvollzug?

2. Assistenzleistungen

2.1. Hat der neu eingefügte Leistungstatbestand "Assistenzleistungen" (§113 Abs. 2, Nr. 2 in Verbindung mit §78 SGB IX) Auswirkungen auf die Bewilligungs- und die Verwaltungspraxis der Leistungsträger? Falls ja, welche?

2.2. Trägt der Leistungstatbestand dazu bei, dass die entsprechenden in einer vollstationären Einrichtung erbrachten Leistungen umfänglich aufgefangen werden? Wenn nein, wo gibt es Lücken?

2.3. Ist die Differenzierung von Assistenzleistungen nach §78 Abs. 2 SGB IX zur Übernahme von Handlungen einschließlich der Begleitung und der qualifizierten Assistenz praxistauglich?

2.4. In welchem Umfang werden Leistungen für Assistenz an Mütter und Väter mit Behinderungen bei der Versorgung und Betreuung ihrer Kinder gewährt? Sichert die korrespondierende Regelung im Gesamtplanverfahren, dass die jeweils zuständigen Leistungsträger ihre Leistungsverantwortung wahrnehmen?

2.5. In welchem Umfang werden im Zusammenhang mit der Ausübung eines Ehrenamtes Aufwendungen für eine notwendige Unterstützung im Rahmen familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen erstattet? In welchem Umfang durch eine Assistenzkraft?

2.6. Führt die vorrangige Inanspruchnahme familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen bei der Bewilligung von Assistenzleistungen für Personen, die ein Ehrenamt ausführen, zu Veränderungen bei der Bereitschaft, sich ehrenamtlich zu engagieren?

3. Umsetzung des Rangverhältnisses zwischen Leistungen der EGH und Leistungen der Pflege

3.1. Welche Auswirkungen hat das Verhältnis von Leistungen der Pflege und Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 91 Abs. 3 SGB IX unter Zugrundelegung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mit seinen Teilhabelementen auf den Verwaltungsvollzug und die Bewilligungspraxis?

3.2. Sind die Verfahrensschritte beim Zusammentreffen beider Leistungen praxistauglich (auf der Basis der noch in Abstimmung befindlichen Empfehlung gemäß § 13 Abs.4 SGB XI) und werden sie berücksichtigt?

3.3. Welche Auswirkung hat die Einführung des „Lebenslagenmodells“ nach § 103 Abs. 2 SGB IX auf den Verwaltungsvollzug, die Bewilligungspraxis und die Einkommenssituation der Betroffenen?

4. Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit

- 4.1. Hat die Regelung des § 104 SGB IX Auswirkungen auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten? Wenn ja, in welchem Umfang?
- 4.2. Ergeben sich für die Leistungsberechtigten Veränderungen gegenüber dem geltendem Recht (insbesondere § 9 SGB XII)? Falls ja, welche?
- 4.3. Hat die Neuregelung des § 104 SGB IX im Vergleich zum geltenden Recht Auswirkungen hinsichtlich der gewünschten Wohnform? Falls ja, welche?
- 4.4. Führt die Neureglung des § 104 SGB IX zu Veränderungen in der Verwaltungspraxis? Falls ja, welche?

5. Möglichkeit der gemeinsamen Inanspruchnahme

- 5.1. In welchem Umfang wird von der gemeinsamen Inanspruchnahme Gebrauch gemacht? Bei welchen Leistungen?
- 5.2. Sind Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme erkennbar? Wenn ja, welche?
- 5.3. Haben die Regelungen des § 116 Abs. 2 SGB IX Auswirkungen auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten? Ergeben sich für die Betroffenen insoweit Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht? Falls ja, welche?
- 5.4. Führt die Neureglung des § 116 Abs. 2 SGB IX zu Veränderungen in der Verwaltungspraxis, insbesondere hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit der Leistungen? Falls ja, welche?

6. Abgrenzung der neuen Leistungen EGH (Fachleistungen) von existenzsichernden Leistungen

- 6.1. Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Bewilligungspraxis der Leistungsträger und für die Leistungsberechtigten?
- 6.2. Ist die in § 42a Abs. 5 SGB XII normierte Angemessenheitsgrenze für zu bewilligende KdU auskömmlich im Sinne der gesetzlichen Definition? Falls nein, in welchem Umfang wird diese Grenze überschritten und die übersteigenden KdU den Fachleistungen der Eingliederungshilfe zugeordnet?
- 6.3. Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Verwaltungspraxis?
- 6.4. Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Kalkulationspraxis der Leistungserbringer, insbesondere hinsichtlich der nach geltendem Recht vorgesehenen Vergütungsvereinbarungsbestandteile Grundpauschale, Maßnahmenpauschale sowie Investitionsbetrag (§ 76 Abs. 2 SGB XII)?

7. Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung im Gesamtplanverfahren

- 7.1. Wie wirkt der beschriebene Sicherungsmechanismus?

- 7.2. Ist für den Leistungsberechtigten klar ersichtlich, welcher Anteil am Regelsatz ihnen nach Abzug fixer Kosten verbleibt?
- 7.3. In welcher (absoluten) Höhe verbleiben diese finanziellen Mittel den Leistungsberechtigten im Einzelfall?
- 7.4. Hat der oben beschriebene Sicherungsmechanismus Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis? Falls ja, welche?

Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchung sollen eine Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber dahingehend bilden, ob

- die Neuregelungen modifiziert werden müssen und
- strukturelle Veränderungen am Gesamtsystem notwendig werden, um die Ziele des Reformvorhabens zu erreichen.

Ein wichtiger Teil des Auftrags der Begleitforschung ist zudem, die Projekte bei der Erprobung zu begleiten und zu beraten. Dies betrifft vor allem die Ausrichtung der Erprobung auf die Beantwortung der Forschungsfragen und umfasst insbesondere methodische und technische Aspekte der Datenerhebung. Ziel der Beratung ist, eine belastbare, aussagekräftige Datenqualität für die wissenschaftliche Untersuchung zu gewährleisten.

2.3 Aufgabe und Aufbau des Berichts

Nachdem sich der erste Zwischenbericht vom 4. November 2018 auf die Beschreibung des Untersuchungsauftrags und die Konzeption der Begleitforschung konzentrierte, stellt der vorliegende Zwischenbericht den Stand und erste Ergebnisse der Untersuchung zur modellhaften Erprobung dar. Er liefert damit die ersten Antworten auf die forschungsleitenden Fragen und Befunde dahingehend, welche Folgen sich bei der materiell–rechtlichen Anwendung der künftigen Vorschriften des BTHG abzeichnen. Zum jetzigen Zeitpunkt werden dafür primär die Erfahrungen, welche die Modellprojekte als Leistungsträger der Eingliederungshilfe in der Erprobung gemacht haben, herangezogen. Punktuell wird auf die Perspektive von Leistungserbringern eingegangen (vor allem Regelungsbereich 6 – Abgrenzung der neuen Leistungen EGH (Fachleistungen) von existenzsichernden Leistungen). Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten wurden hypothetisch–rechnerisch für ausgewählte Regelungsbereiche ermittelt (vor allem zum Regelungsbereich 1 – Einkommen) und es wurden erste Pilotinterviews mit Leistungsberechtigten geführt, die in die Erprobung der Modellprojekte einbezogen sind.

Nach der Einleitung zum Bericht wird zunächst übergreifend auf die Modellprojekte und den Stand der Erprobung eingegangen (Kapitel 3). Diese Informationen sind wichtig für die Wahl und das Verständnis der eingesetzten Methodik (Kapitel 4). Insbesondere sind sie aber relevant für die Interpretation der Befunde zum Stand und den ersten Ergebnissen der Erprobung. Diese sind in Kapitel 5 enthalten, das in die einzelnen Regelungsbereiche, die erprobt werden, gegliedert ist.

3. Die Modellprojekte und Stand der Erprobung

3.1 Voraussetzungen für die Erprobung: Merkmale der Modellprojekte

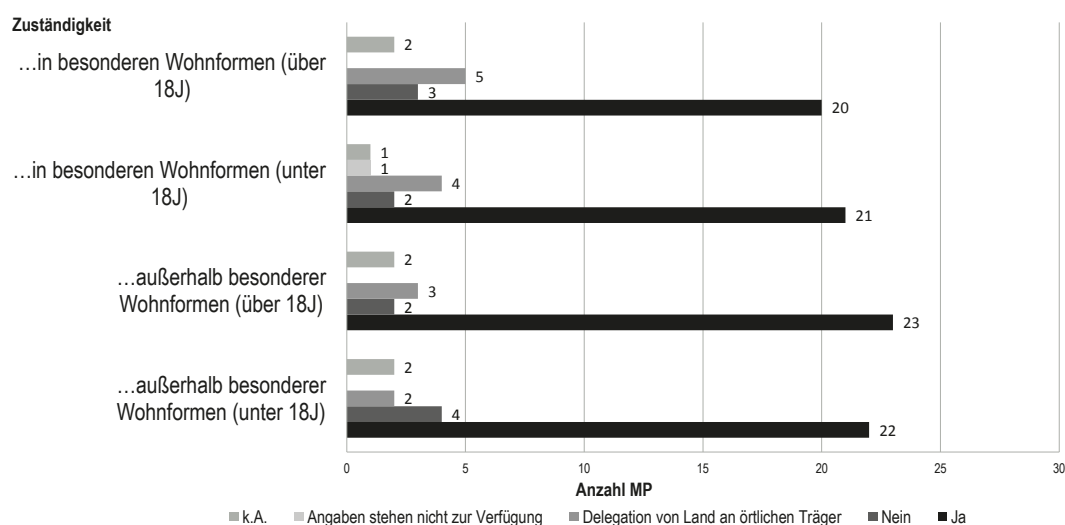
In diesem Kapitel werden zunächst zentrale Eckdaten zu den Ausgangsvoraussetzungen der Modellprojekte für die Erprobung sowie zum Stand der Modellprojekte aufgezeigt. Dies sind wichtige Faktoren, die bei der Entwicklung des methodischen Designs der Begleitforschung (vgl. Kapitel 4) zu berücksichtigen waren und relevant für die Interpretation der Erkenntnisse und Ergebnisse sind, die bisher durch die Erprobung gewonnen wurden. Sie bedingen eine ausgeprägte Heterogenität der Erprobungsansätze der einzelnen Modellprojekte in den jeweiligen Regelungsbereichen des BTHG und letztendlich auch einen sehr unterschiedlichen Stand in der Erprobung.

Zum Stand April 2019 führten insgesamt 30 Modellprojekte in 15 Bundesländern (kein Projekt im Land Berlin) die Erprobung durch. Ein bewilligtes Projekt wurde aufgrund von Personalmangel nicht umgesetzt und nahm die Förderung nicht in Anspruch. Ein Träger ist dabei mit zwei Projekten, einem Verbundprojekt mit einem anderen Träger sowie einem eigenständigen Projekt zum Regelungsbereich 3 (Rangverhältnis zwischen Leistungen der EGH und Leistungen der Pflege) vertreten.

3.1.1 Träger der Modellprojekte

Die Träger der Modellprojekte sind allesamt Träger der Eingliederungshilfe, jedoch mit unterschiedlichen Zuständigkeiten für Menschen mit Behinderungen in und außerhalb besonderer Wohnformen sowie für die Altersgruppen über und unter 18 Jahren. Dies zeigt die folgende Abbildung.

Abbildung 3.1-1: Zuständigkeiten der Träger der Modellprojekte in der EGH

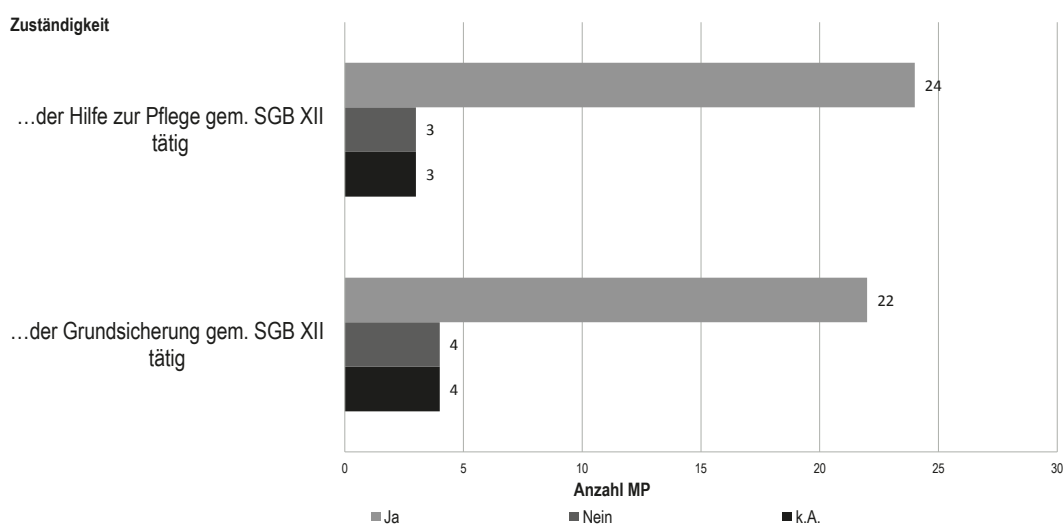


Quelle: Online-Datentabellen aggregierte Daten der MP, N=30

Unter den Trägern der Modellprojekte finden sich sowohl überörtliche als auch örtliche Träger der EGH. Einige örtliche Träger (beispielsweise in Sachsen-Anhalt) nehmen dabei im Wege der Delegation Aufgaben der überörtlichen Träger wahr.

Das Gros der Träger fungiert gleichzeitig auch als Träger der Grundsicherung gem. SGB XII (22 Modellprojekte) oder als Träger der Hilfe zur Pflege gem. SGB XII (24 Modellprojekte). Dies ist vor allem für die Erprobung der Regelungsbereiche 6 und 7 (Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt, und Sicherungsmechanismus zum Barbetrag) bzw. des Regelungsbereichs 3 (Rangverhältnis zwischen Leistungen der EGH und Leistungen der Pflege) von Relevanz.

Abbildung 3.1-2: Zuständigkeiten der Träger der Modellprojekte für Leistungen außerhalb der EGH

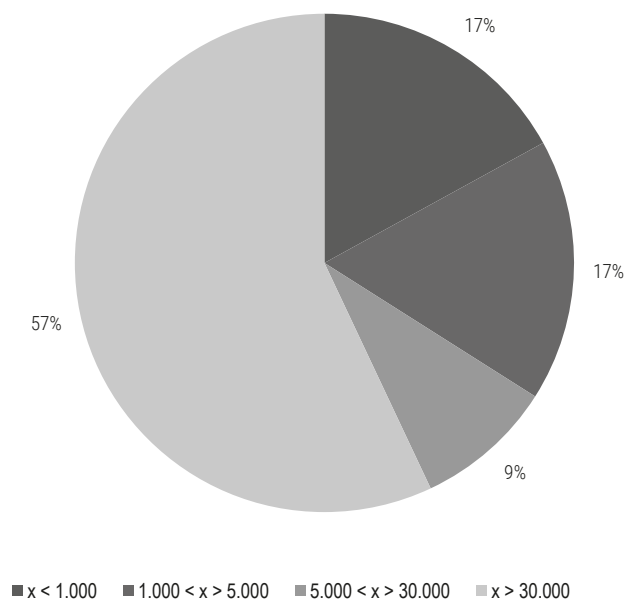


Quelle: Online-Datentabellen aggregierte Daten der MP, N=30

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Des Weiteren variiert die Größe der Träger – gemessen an der Zahl der EGH-Leistungsbeziehenden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich – beträchtlich. Der in dieser Hinsicht „kleinste“ Träger ist das Landratsamt Sonneberg mit knapp 700 Leistungsbeziehenden. Die „größten“ Träger sind die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe mit je über 70.000 Leistungsbeziehenden. Der überwiegende Teil der Träger (57 Prozent) bewegt sich in der Größenordnung zwischen 1.000 und 5.000 Leistungsbeziehenden:

Abbildung 3.1-3: Größe der Träger nach Anzahl Leistungsbeziehender



Quelle: Online-Datentabellen aggregierte Daten der MP, N=22

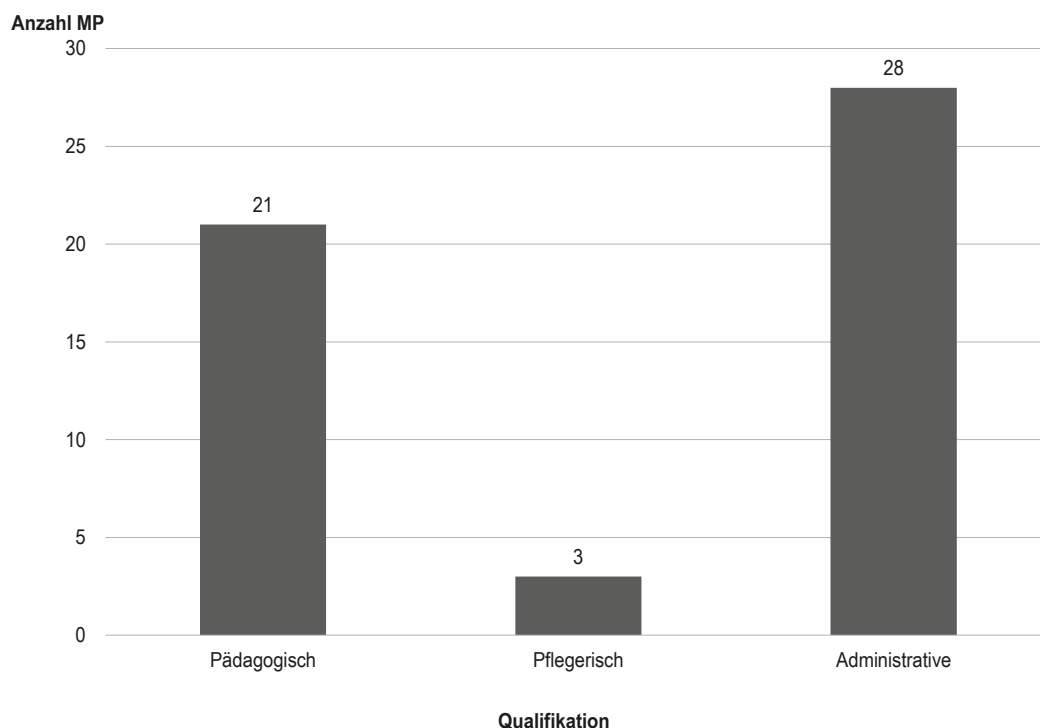
Insgesamt verdeutlichen diese wenigen Kennziffern zu den involvierten EGH-Trägern, dass die Modellprojekte die Erprobung vor einem heterogenen Hintergrund durchführen. Dieser bildet auch die Heterogenität von Regelungen, Strukturen und Verfahren für die Umsetzung des Teilhaberechts für Menschen mit Behinderungen in Deutschland ab. Die Trägerstrukturen der Modellprojekte stellen allerdings keine statistisch valide repräsentative Stichprobe dar, da die Modellprojekte durch ein Antragsverfahren ausgewählt wurden, bei dem eine Vielzahl von Voraussetzungen zu erfüllen war.

3.1.2 Ressourcen der Modellprojekte

Nicht nur die Spannbreite der Größenordnungen der Träger der Modellprojekte ist groß (s.o.), sondern auch die der finanziellen Ausstattung der Modellprojekte. Das durchschnittliche Fördervolumen eines Modellprojekts beträgt 846.000 Euro, der

Maximalwert liegt bei 2,64 Millionen Euro und der Minimalwert bei 207.000 Euro.¹ Da über diese Mittel im Wesentlichen Personal gefördert wird, wird deutlich, wie unterschiedlich der Personaleinsatz von Projekt zu Projekt ist. Davon hängen wiederum die gewählten Erprobungsansätze ab. So erproben „kleine“ Modellprojekte typischerweise eher Neufälle, während „große“ Projekte in der Lage sind, Verfahren für die Umsetzung neuer Regelungen (einschließlich Handbüchern) zu entwickeln und auf dieser Basis dann Simulationsberechnungen für große Stichproben an Bestandsfällen durchzuführen. Ein weiterer Faktor, der die Erprobung beeinflusst, ist die Qualifikation des Personals. Wie aus der folgenden Abbildung deutlich wird, dominiert in den Modellprojekten Personal mit einer administrativen Qualifikation (28 Modellprojekte setzen es ein), gefolgt von pädagogischen Qualifikationen (21 Modellprojekte). Nur drei Modellprojekte verfügen über Personal mit einem pflegerischen Hintergrund.

Abbildung 3.1-4: Qualifikationshintergrund der Mitarbeitenden in den Modellprojekten



Quelle: Online-Datentabellen aggregierte Daten der MP, N=28

Der Qualifikationshintergrund der Mitarbeitenden in den Modellprojekten bestimmt die Art und Weise, wie erprobt wird. So bauen einige Modellprojekte die Erprobung

¹ GSUB, April 2018: Übersicht über bewilligte Anträge der modellhaften Erprobung. Unveröffentlicht.

auf Ergebnissen des Gesamtplanverfahrens auf, während bei anderen die Durchführung des Gesamtplanverfahrens Teil der Erprobung ist. Die unterschiedlichen Ressourcen der Modellprojekte sind also ein weiterer Faktor, der die Erprobung beeinflusst und zu einem heterogenen Vorgehen führt.

3.2 Ausrichtung der Erprobung auf die Regelungsbereiche und Forschungsfragen

Die Modellprojekte bearbeiten die unter Abschnitt 2.2 aufgeführten Regelungsbereiche in unterschiedlichem Maße. Nur einige erproben alle sieben Regelungsbereiche. Andere konzentrieren sich auf nur einen Regelungsbereich und wieder andere haben sich für die Erprobung von ausgewählten Regelungsbereichen entschieden. Dies geht aus der folgenden Übersicht hervor. Sie bildet den Stand von Ende April 2019 ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Landschaftsverband Rheinland (LVR) neben der Erprobung des Regelungsbereichs 1 und 3 zusätzlich gemeinsam eine Erprobung mit dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) durchführt.

Abbildung 3.2-1: Modellprojekte und Regelungsbereiche

Modellprojekt	Bundesland	RB	RB 1	RB 2	RB 3	RB 4	RB 5	RB 6	RB 7
Bodenseekreis	BW	1–7	x	x	x	x	x	x	x
Rems-Murr-Kreis	BW	1–7	x	x	x	x	x	x	x
Bezirk Oberbayern	BY	1	x						
Kreisverwaltung Ostprignitz-Ruppin	BB	1–6	x	x	x	x	x	x	
Spree-Neiße	BB	1–7	x	x	x	x	x	x	x
Stadt Frankfurt (Oder)	BB	3, 4			x	x			
Teltow-Fläming	BB	3, 4, 7			x	x			x
SFSJFIS Bremen	HB	1	x						
BASFI Hamburg	HH	3, 6			x			x	
Amt für soziale Arbeit Wiesbaden	HE	3			x				
Landeshauptstadt Schwerin	MV	1, 4, 6	x			x		x	

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Stadt Oldenburg	NI	1–6	x	x	x	x	x	x	
Landschafts- verband Westfalen- Lippe (Verbundantrag)	NRW	2, 4, 5, 6		x		x	x	x	
Landschafts- verband Rheinland (Verbundantrag)	NRW	2, 4, 5, 6		x		x	x	x	
Landschafts- verband Rheinland	NRW	1, 3	x		x				
Kreisverwaltung Bad Kreuznach	RP	3			x				
Kreisverwaltung Mainz-Bingen	RP	6						x	
Saarland	SL	6						x	
Kommunaler Sozialverband Sachsen	SN	1, 4, 5	x			x	x		
Landratsamt Mittelsachsen	SN	7							!
Landkreis Börde	ST	1, 3	x		x				
Landkreis Jerichower Land	ST	1–7	x	x	x	x	x	x	x
Landkreis Mansfeld-Südharz	ST	1, 3, 4	x		x	x			
Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration	ST	1–7	x	x	x	x	x	x	x
Kreis Nordfriesland	SH	1–7	x	x	x	x	x	x	x
Kreis Segeberg	SH	3, 6			x			x	
Landeshauptstadt Kiel	SH	6						x	
Landkreis Hildburghausen	TH	1, 3, 5, 6	x		x		x	x	
Landkreis Nordhausen	TH	3, 7			x				x
Landkreis Saalfeld- Rudolstadt	TH	1, 3, 6	x		x			x	
Landratsamt Sonneberg	TH	1, 2, 5, 6, 7	x	x			x	x	x

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Quelle: Zuwendungsbescheide modellhafte Erprobung

Die Begleitforschung durch Kienbaum setzte im September 2018 ein, nachdem alle Projekte bereits Ende 2017 bewilligt waren und die Mehrzahl der Projekte bereits mit den Erprobungen begonnen hatte. Die forschungsleitenden Fragen (Abschnitt 2.2), die gegenüber der allgemein gehaltenen Förderrichtlinie das Erkenntnisinteresse an der Erprobung inhaltlich schärfen und eingrenzen, waren den Modellprojekten bis dahin nicht bekannt. Erst im September 2018 wurden die forschungsleitenden Fragen auf dem Treffen aller Modellprojekte (14. Bis 15. September 2018) mit der Vorstellung des Vorhabens der Begleitforschung präsentiert.

Arbeitsstand

Der Arbeitsstand der Modellprojekte war zu dem Zeitpunkt unterschiedlich weit. Während die ersten Modellprojekte bereits die praktische Erprobung begonnen hatten (beispielsweise Gewinnung von Leistungsberechtigten für die Erprobung, Erstellung von Handbüchern, Definierung von Verfahrensabläufen, Durchführung von Simulationsberechnungen zu Einkommen und Vermögen), waren andere erst mit der konzeptionellen Vorbereitung befasst (Klärung der rechtlichen Grundlagen, Entwicklung des Erprobungsdesigns). Schließlich hat sich die Personalgewinnung bei einigen Projekten als schwierig erwiesen, so dass einige Projekte im September 2019 noch nicht vollständig arbeitsfähig waren.² Dieser unterschiedliche Umsetzungsstand der Modellprojekte wirkt sich naturgemäß auf den Stand der gesamten Erprobung aus, so dass es eine Reihe von Modellprojekten gibt, die bisher nur wenige Erkenntnisse generieren konnten, während andere deutlich fortgeschrittener sind. Dazu kommt, dass jedes Modellprojekt seine eigene Zeitplanung hat. Diese sieht teilweise auch vor, mit der Erprobung von einzelnen Regelungsbereichen erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt, also beispielsweise erst nach Inkrafttreten der Regelungen ab dem Jahre 2020, zu beginnen.

Ausrichtung an den Forschungsfragen

Bis zum September 2018 haben die Modellprojekte an der Erprobung auf Basis der in den Förderanträgen bzw. Zuwendungsbescheiden fixierten inhaltlichen Schwerpunkte, des methodischen Vorgehens und der Zeitplanung gearbeitet – allerdings ohne Kenntnis der Forschungsfragen. Diese sind jedoch weitaus spezifischer als die in der Förderrichtlinie benannten Regelungsbereiche. So war der

² Die extremsten Beispiele: Ein Modellprojektträger ist aufgrund erfolgloser Personalsuche von der Durchführung des Modellprojekts zurückgetreten. Ein anderes Modellprojekt konnte erst zum Februar 2019 die Stelle der Projektleitung besetzen. Auch bei anderen Modellprojekten hat sich die vollständige Besetzung der Stellen bis in den Dezember hineingezogen. Insgesamt ist ein häufiger Personalwechsel zu verzeichnen.

Regelungsbereich 7 lediglich mit dem Titel: „Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung, insbesondere soweit sie Gegenstand des Gesamtplanverfahrens sind“ überschrieben. Die Forschungsfragen fokussieren sich jedoch auf den in § 119 Abs. 2 Satz 2 SGB IX geregelten „Sicherungsmechanismus“ für die Barmittel zum Verbleib bei dem Leistungsberechtigten. Ein Modellprojekt hatte bereits die Erprobung in diesem Regelungsbereich auf die Frühförderung ausgerichtet. Der Erprobungsansatz sah vor, dass das Modellprojekt das Gesamtplanverfahren gem. § 117 SGB IX unter Beteiligung einer interdisziplinären Frühförderstelle durchspielt (mit insgesamt ca. 70 Neufällen). In Absprache mit der Begleitforschung und dem Auftraggeber wurden dem Modellprojekt eigene auf das Forschungsdesign des Modellprojekts zugeschnittene Fragen zur Bearbeitung zugewiesen (vgl. Forschungsfragen Frühförderung). Ähnlich verhielt es sich mit dem Regelungsbereich 3 „Umsetzung des Rangverhältnisses von Leistungen der Eingliederungshilfe und Leistungen der Pflege (§ 91 Absatz 3 und § 103 SGB IX)“. Hier lagen einerseits sehr detaillierte, aber inhaltlich und methodisch weit voneinander divergierende Konzepte vor (beispielsweise zur Untersuchung, Definition und Erprobung von Abgrenzungskriterien zwischen EGH und Pflege sowie zur Erprobung des Verfahrens der Umsetzung der Empfehlung von GKV und BAGÜS zum Verfahren gemäß § 13 Abs. 4 SGB XI). Andere Modellprojekte hatten sich dagegen vorgenommen, die Umsetzung des Rangverhältnisses in den Gesamtplanverfahren zu erproben. Hinzu kommt, dass es für ein Projekt aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Regelung zur EGH-Zuständigkeit durch das BTHG-Ausführungsgesetz des Landes nicht mehr möglich war, die zugespitzten Forschungsfragen des Regelungsbereichs 6 „Abgrenzung der neuen Leistungen der Eingliederungshilfe nach Artikel 1 Teil 2 von den Leistungen nach dem 4. Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (existenzsichernde Leistungen)“³ zu beantworten. Darüber hinaus stellen einige Modellprojekte die Berechnung fiskalischer Auswirkungen in den Vordergrund, andere schauen dagegen auf die Auswirkungen in den Verfahren und wieder andere bearbeiten alle Aspekte gleichermaßen (was wiederum eine Ressourcenfrage ist – s.o.). Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Modellprojekte die Erprobung nur zum Teil auf alle Forschungsfragen des Regelungsbereichs ausgerichtet haben.

Ausgehend davon, dass sich die Modellprojekte in unterschiedlichem Maße auf die Erprobung der einzelnen Regelungsbereiche konzentrieren (von der Bearbeitung aller bis hin zu nur einem Regelungsbereich) ist insgesamt also ein stark unterschiedlicher Arbeitsstand in der Erprobung festzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Forschungsfragen aller sieben Regelungsbereiche

³ Formulierung laut Förderrichtlinie

gleichermaßen von den Modellprojekten angegangen werden. Die Erprobung findet nicht nur in einem heterogen geprägten Feld und mit unterschiedlicher Ressourcenausstattung der Projekte statt (vgl. 3.1), sondern sie verläuft auch in zeitlicher (Arbeitsstand), inhaltlicher (Forschungsfragen) und methodischer (Erprobungsansätze und deren Umsetzungsstand) Hinsicht heterogen. Zum Stand des Zwischenberichts können deshalb erst punktuell Ergebnisse vorliegen und nicht in der Breite aller Regelungsbereiche und Forschungsfragen beantwortet werden. Diese Situation ist bei der Interpretation der in diesem Zwischenbericht vorgestellten Ergebnisse zu berücksichtigen. Die Heterogenität der Voraussetzungen für die Erprobung der Modellprojekte, ihrer Ansätze und ihres Standes stellt aber auch besondere Anforderungen an die Herangehensweise und Methodik für die Begleitforschung. Darauf sowie auf die letztendlich genutzten Instrumente zur Datenerhebung wird im folgenden Kapitel eingegangen.

3.3 Fazit

Die Modellprojekte sind in einer sehr heterogenen Struktur von EGH-Leistungsträgern aus 15 Bundesländern verankert. Diese Struktur bildet grundsätzlich auch die Heterogenität von Regelungen, Strukturen und Verfahren für die Umsetzung des Teilhaberechts für Menschen mit Behinderungen insgesamt in Deutschland ab. Die Trägerstrukturen der Modellprojekte bilden allerdings keine statistisch valide repräsentative Stichprobe ab, da die Modellprojekte im Wege eines Antragsverfahrens ausgewählt wurden, bei dem eine Vielzahl von Voraussetzungen zu erfüllen waren. Gleichwohl erlaubt es die heterogene Trägerstruktur, die neuen Regelungen des BTHG in der realen Praxis zu erproben.

Die unterschiedlichen Ressourcen der Modellprojekte, insbesondere in Bezug auf die Höhe der Förderung und die damit eng verbundene personelle Ausstattung, sind ein weiterer Faktor, der die Erprobung beeinflusst und zu einem heterogenen Vorgehen in der Erprobung führt.

Die Modellprojekte konzentrieren sich in unterschiedlichem Maße auf die Erprobung der einzelnen Regelungsbereiche (von der Bearbeitung aller bis hin zu nur einem Regelungsbereich). Sie verläuft auch heterogen sowohl in zeitlicher (Arbeitsstand), inhaltlicher (Forschungsfragen) als auch methodischer (Erprobungsansätze und deren Umsetzungsstand) Hinsicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Forschungsfragen aller sieben Regelungsbereiche gleichermaßen von den Modellprojekten angegangen werden. Zum Stand des Zwischenberichts können deshalb erst punktuell Ergebnisse vorliegen und nicht in der Breite aller Regelungsbereiche und Forschungsfragen.

Diese Situation ist bei der Interpretation der in diesem Zwischenbericht vorgestellten Ergebnisse zu berücksichtigen.

4. Methodisches Vorgehen

Mit der Erprobung der voraussichtlichen Wirkungen der gesetzlichen Neuregelungen des reformierten Rechts der Eingliederungshilfe hat der Gesetzgeber Neuland beschritten. Noch bei keinem verabschiedeten Regelwerk auf Bundesebene wurde die materiell-rechtliche Anwendung der künftigen Vorschriften und deren praktische Auswirkungen noch vor deren Inkrafttreten erprobt. Die modellhafte Erprobung von Regelungsbereichen des Artikels 1 Teil 2 BTHG stellt alle Beteiligten, einschließlich der Modellprojekte, das BMAS und die Begleitforschung vor gänzlich neue Herausforderungen. Auf etwaige relevante Vorerfahrungen mit einer ex-ante Erprobung gesetzlicher Regelungen kann keine der Beteiligten zurückgreifen. Hinzu kommt die Heterogenität der Voraussetzungen für die Erprobung sowie die Heterogenität der Modellprojekte in ihrem Herangehen und ihrem Stand der Arbeiten.

Für die Begleitforschung der Projekte wurde vor diesem Hintergrund ein methodisches Design entwickelt, das erlaubt

- für den Zwischenbericht 2019 den Stand der Projekte und ihre ersten Ergebnisse aus der Erprobung zu erfassen und zu untersuchen als auch
- über die gesamte Laufzeit der Projekte bis zum 31.12.2021 die Erprobungsergebnisse zu erfassen und zu analysieren.

Basierend auf einer explorativen Phase bis zum Jahresende 2018 wurden im ersten Quartal die dazugehörigen Erhebungsinstrumente von Kienbaum (Online-Plattform zur Erfassung quantitativer Daten sowie regelungsbereichsspezifische Fragebögen für die Befragung der Modellprojekte und Leistungserbringer) entwickelt.

Parallel zu diesem Prozess lief das Verfahren zur Genehmigung der Übermittlung von Sozialdaten von den Modellprojekten an Kienbaum und infas GmbH gemäß § 75 Abs. 4 SGB X durch die obersten Landesbehörden in den 15 beteiligten Bundesländern. Auf Basis der Genehmigungen wurden die datenschutzrechtlichen Aspekte zwischen den Modellprojekten und Kienbaum in bilateralen Datenübermittlungsverträgen geregelt.

Die erste Datenerhebung bei den Modellprojekten erfolgte im Monat April. Sie umfasste

- die Erhebung quantitativer Daten über die eigens für die Begleitforschung der modellhaften Erprobung entwickelte Online-Plattform,
- eine stärker qualitativ angelegte Online-Befragung der Modellprojekte zu Fokus, Ansätzen / Vorgehen und Stand der Erprobungen sowie zu den dabei gewonnenen Ergebnissen und Erkenntnissen,
- halbstrukturierte Interviews mit Leistungserbringern zu ihren Erfahrungen und ihrer Sicht auf die Trennung von existenzsichernden Leistungen von denen der EGH-Fachleistungen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Parallel dazu hat infas einen ersten Leitfaden für die ab 2020 geplanten Interviews mit Leistungsberechtigten entwickelt und im Mai und Juni 2019 explorative Interviews mit leistungsberechtigten Personen durchgeführt. Diese Interviews wurden vor allem als Methodentest hinsichtlich der Machbarkeit und Durchführbarkeit des Interviews genutzt und es wurden Schlussfolgerungen für die Durchführung der Befragungen in 2020 gezogen.

In den folgenden Abschnitten werden die Eckpunkte und Zielsetzungen des methodischen Designs sowie die Schritte hin zu seiner Entwicklung skizziert.

4.1 Voranalyse der Projekte – Exploration

Angesichts der vorgefundenen Heterogenität der Modellprojekte (s.o.) war zunächst eine systematische Exploration der Projekte notwendig, um die Arbeit der Modellprojekte nach wissenschaftlichen Maßstäben erfassen und untersuchen zu können. Ausgehend von der Sichtung der Antrags- und Bewilligungsunterlagen wurden zu diesem Zweck von Ende September bis Anfang Dezember 2018 alle 30 Projekte von dem Kienbaum Forschungsteam besucht und in der Regel Gruppengespräche mit den Teams der Modellprojekte geführt (sog. Vor-Ort-Besuche). In diesen Gesprächen wurde zunächst die Organisation und die Rahmenbedingungen des Modellprojekts sowie der Stand der Erprobung insgesamt erhoben und reflektiert. Anschließend waren dann, spezifisch nach den einzelnen Regelungsbereichen sowie differenziert nach den Forschungsfragen, die folgenden Aspekte zu klären:

- Fallzahlen
- Methodisches Vorgehen
- Organisation der Erprobung (Zusammenarbeit mit anderen Leistungsträgern, Leistungsberechtigten, Leistungserbringern, Verbänden etc.)
- Datenermittlung, Dokumentation und Datentransfer

Bei jedem Besuch wurde darüber hinaus auch der Klärungsbedarf des Modellprojekts festgehalten und bei grundsätzlichen rechtlichen Fragen gegebenenfalls an das BMAS weitergeleitet.

Die Vor-Ort-Besuche bestätigten das heterogene Bild des Stands der Erprobung, aber auch die Herausforderung, die Erprobung stärker auf die Forschungsfragen hin auszurichten. Vor diesem Hintergrund kamen das BMAS und Kienbaum überein, zu Beginn des Jahres 2019 Workshops mit den Modellprojekten zu den einzelnen Regelungsbereichen durchzuführen.

4.2 Entwicklung der Erhebungsinstrumente

Es wurden im Januar 2019 insgesamt vier Workshops durchgeführt, an denen die jeweils betroffenen Modellprojekte teilnahmen:

- Workshop zur Erprobung des Regelungsbereichs 3
- Workshop zur Erprobung der Regelungsbereiche 6 und 7
- Workshop zur Erprobung des Regelungsbereichs 4
- Workshop zur Erprobung der Regelungsbereiche 2 und 5

Übergeordnetes Ziel war es, möglichst valide Datengrundlagen für die Begleitforschung sowohl kurzfristig für diesen Zwischenbericht als auch für die gesamte Laufzeit der Erprobung zu schaffen. Voraussetzung hierfür war eine stärkere Ausrichtung der Erprobungsansätze an den Forschungsfragen. Im Rahmen der Workshops bot sich den Modellprojekten darüber hinaus die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch untereinander und damit der gegenseitigen Hilfestellung. Kienbaum nutzte die Workshops gezielt, um sowohl die Befunde aus den Vor-Ort-Besuchen zu präsentieren als auch um die Überlegungen zur Datenerhebung vorzustellen und mit den Modellprojekten abzustimmen. Die moderierten Diskussionen bildeten im Ergebnis einen wichtigen Input für die darauf folgende Entwicklung der Erhebungsinstrumente in den Monaten Februar und März 2019. Auch in diesen Prozess waren einzelne Modellprojekte zum Test der Erhebungsinstrumente einbezogen. Parallel dazu fanden individuelle Beratungen mit sechs Modellprojekten zu ihren Erprobungskonzepten statt. Aus der retrospektiven Sicht von Kienbaum war dieser Prozess zwischen den Modellprojekten und der Begleitforschung unverzichtbar, um den erzielten Rücklauf bei den Erhebungen im April 2019 zu erreichen.

4.3 Datenerhebung und -Instrumente

Im Folgenden sind die schließlich eingesetzten Instrumente zur Datenerhebung im Überblick beschrieben. Auf die Interviews mit den Leistungsberechtigten wird ausführlicher eingegangen, weil es hier um die Darstellung der Untersuchungen zur Machbarkeit der anvisierten Interviews mit Leistungsberechtigten geht. Die Online-Plattform wie auch die standardisierte Befragung der Projektträger sind weitgehend so angelegt, dass sie für alle Erhebungswellen im Rahmen der Begleitforschung eingesetzt werden können. Die einzelnen Erhebungstabellen, Fragebögen und Leitfäden sind in dem gesonderten Teil 2 des Berichts dokumentiert.

4.3.1 Online-Plattform

Die Datenerhebung auf der Online-Plattform „mp-bthg.kienbaum.com“ dient der Erfassung quantitativer Angaben zur Erprobung. Die Projekte können auf der Plattform in sog. Online-Datentabellen laufend die Erprobung dokumentieren. Sie ist in zwei Ebenen gegliedert

- Online-Datentabellen mit einzelfallbezogenen Daten und
- Online-Datentabellen mit aggregierte Daten (vor allem zu den Merkmalen der Modellprojekte bzw. deren Träger.

Im vorliegenden Bericht werden diese Datenquellen als „Datentabellen-Online“ zitiert.

4.3.1.1 Datentabellen Einzelfall bezogener Daten

In den Online-Datentabellen mit einzelfallbezogenen Daten werden von den Modellprojekten zum einen die Merkmale von Leistungsberechtigten (Stammdaten), die in die Erprobung einbezogen werden, anonymisiert erfasst, zum anderen werden Angaben zur Erprobung und deren Ergebnisse (z.B. Umfang der EGH-Leistung, die eine Person heute erhält, Umfang der EGH-Leistung nach der ab 01.01.2020 geltenden Rechtslage) erfasst. Die dafür erforderlichen Angaben unterscheiden sich nach den einzelnen Regelungsbereichen und Forschungsfragen.

4.3.1.2 Datentabellen aggregierter Daten

In den Online-Datentabellen mit aggregierten Daten werden Kerndaten der Modellprojekte erfasst, zu denen insbesondere zentrale Hintergrundinformationen gehören, die für die Einordnung und Analyse von Erprobungsergebnissen relevant sind. Dazu gehören Merkmale des Trägers der Modellprojekte, wie z.B. die Entwicklung der Anzahl von EGH-Leistungsempfänger_innen im Zuständigkeitsbereich oder die Zuständigkeiten für die Gewährung anderer Leistungen. Zu einzelnen Regelungsbereichen werden zusätzliche aggregierte Daten abgefragt, die sich nur auf die Erprobung dieses Regelungsbereichs beziehen.

4.3.2 Standardisierte Befragung der Projekte

Die standardisierte Befragung der Projektträger erfragt jeweils zu den einzelnen Regelungsbereichen den Fokus und Stand der Erprobung und erhebt – soweit notwendig – spezifisch für die einzelnen Forschungsfragen das bisherige Vorgehen, Ergebnisse und Erkenntnisse. Darüber hinaus wird für jeden Regelungsbereich auch etwaiger Klärungsbedarf, der sich während der Erprobung stellt, erhoben. Die qualitativ geprägte online durchgeführte Befragung der Modellprojekte stellt eine

wichtige Ergänzung zu den quantitativen Erhebungen dar, unterstützt die Plausibilisierung der quantitativen Angaben und ist wichtig, um Stand und Ergebnisse der Erprobung zu erklären.

Ergänzend dazu besteht jederzeit die Möglichkeit für die Modellprojekte, etwaige für die Begleitforschung relevante Dokumente (z.B. Projektberichte, Studien o.ä.) auf der Online-Plattform hochzuladen.

4.3.3 Interviews mit Leistungserbringern

Die Perspektive der Leistungserbringer ist insbesondere zur Beantwortung der Forschungsfragen zur Trennung der existenzsichernden Leistungen und der Fachleistungen relevant. Hierzu wurden bisher fünf Leistungserbringer in halbstandardisierten persönlichen Interviews befragt.

4.3.4 Interviews mit Leistungsberechtigten

4.3.4.1 Zielsetzung und Einordnung der explorativen Interviews Mai/Juni 2019

Im Mai und Juni 2019 hat infas im Rahmen der wissenschaftlichen Untersuchung zur modellhaften Erprobung des BTHG explorative Interviews mit leistungsberechtigten Personen durchgeführt. Die Interviews dienten im ersten Schritt dazu, auszuloten, inwieweit und in welchem Maße die betroffenen Personen in der Lage und auskunftsfähig sind, welche (Assistenz- und Unterstützungs-) Leistungen sie aktuell erhalten. Im zweiten Schritt sollte festgestellt werden, inwieweit es gelingt, diese Leistungen mit der/dem Betroffenen in Bezug zur (bisherigen) Prozessgestaltung der Hilfeplanung und den Themenaspekten der Evaluation zu setzen. Drittens wurde erhoben, ob und inwiefern Betroffene über die anstehenden Rechtsänderungen in irgendeiner Weise informiert sind. Die Interviews sind insofern vor allem als Methodentest zu verstehen, mit dem Fokus auf Machbarkeit und Durchführbarkeit des Interviews. Im Blick stehen dabei auch die Verständlichkeit zentraler Begriffe und Prozesse. Geprüft wird, ob der Leitfaden für die vorgesehenen Interviews verständlich und handhabbar ist und ob die Fragen für die Betroffenen auch gut zu beantworten sind.

Auf Basis der Ergebnisse aus diesem Frühjahr sind sodann Schlussfolgerungen zu ziehen, ob und wie die avisierten Vergleichseinschätzungen im kommenden Jahr von der Zielgruppe erhoben werden können.

4.3.4.2 Entwicklung des Erhebungsinstruments (explorativer Leitfaden)

Für die für 2020 geplanten 60 fallbezogenen Interviews mit EGH-Leistungsberechtigten – anvisiert sind 15 qualitative Interviews je Regelungsbereich – stehen folgende vier Regelungsbereiche im Zentrum:

- Erbringung von Assistenzleistungen, insbesondere in vollstationären Einrichtungen
- Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit
- Möglichkeiten der gemeinsamen Inanspruchnahme
- Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung im Gesamtplanverfahren.

Forschungsstrategisch interessiert vor allem die vergleichende Vorher–Nachher–Perspektive auf die Rechtsänderungen, inwieweit sich also für die Befragten merkbare Änderungen im Leistungsumfang, der Leistungsqualität oder Leistungserbringung zeigen. Aussagen dazu setzen einerseits voraus, dass die fragliche Leistung für die befragte Person hinreichend deutlich spezifiziert ist, der Fragenstimulus also verständlich und eindeutig den Gegenstand benennt, auf den die befragte Person antworten soll. Andererseits hängt die Aussage- und mithin Interviewfähigkeit der Befragten grundsätzlich davon ab, kognitiv und kommunikativ in der Lage bzw. befähigt zu sein, die gestellten Fragen zu verstehen und zu diesen sach- oder themengerechte Antworten artikulieren zu können. Bei den EGH-Leistungsberechtigten handelt es sich überwiegend um Menschen mit schweren und schwersten Beeinträchtigungen, insbesondere im kognitiven Bereich, die zweite größere Gruppe der EGH-Berechtigten weisen psychische Beeinträchtigungen auf. Vor diesem Hintergrund stellt die Interviewfähigkeit der Befragten zu dem durchaus komplexen Gegenstand im Rahmen eines leitfadengestützten Interviews die eigentliche Herausforderung dar. Im Rahmen der Exploration werden daher die Machbarkeit und die angemessene Form dieser leitfadengestützten Interviews auf den Prüfstand gestellt.

Bei (vielen) EGH-Leistungsberechtigten dürften nicht nur gewisse kognitive Grenzen der Interviewfähigkeit vorliegen, sondern es kann auch plausibel davon ausgegangen werden, dass (viele oder die meisten) EGH-Leistungsberechtigten mit den fraglichen Rechtsnormen (SGB XII/SGB IX alt; BTHG/SGB IX neu) der thematisierten Regelungsbereichen entweder gar nicht oder nur in einem eingeschränkten Maße vertraut sein dürften. Darum wurde für die explorativen Interviews entschieden, den Leitfaden inhaltlich und sprachlich möglichst einfach zu halten und weithin an der Lebenswelt der Befragten auszurichten.

Dafür wurden in Anlehnung an das ICF-Konzept sechs zentrale Lebensbereiche (Leben im Haushalt/Alltag, Mobilität, Aus- und Weiterbildung, Beschäftigung /

Berufliche Tätigkeit (auch WfbM), Kommunikation und soziale Kontakte, Freizeitaktivitäten) ausgewählt. Für jeden Lebensbereich wurde sodann zunächst die Frage vorgesehen, ob die befragte Person dafür eine regelmäßige Unterstützung durch betreuende Dienste oder Helfer erhalte, und wenn ja, um was für Dienste es sich dabei handelt. Im zweiten Schritt sollte die Zielperson die Frage beantworten, ob diese Dienste in dem persönlich benötigten Umfang zur Verfügung stehen. Die Klärung des erhaltenen Leistungsspektrums an EHG-Leistungen bildet den ersten Teil des Interviewleitfadens ab, neben der Erfassung der maßgeblichen Beeinträchtigungen und Behinderungen und des Gesundheitszustandes der Zielperson.

In einem zweiten Interviewteil sollten die Antworten aus Teil 1 sodann auf die vier thematischen Regelungsbereiche bezogen werden, ohne dabei den Abstraktionsgrad der Fragen des Erhebungsinstruments zwingend zu steigern. Entsprechend wurden verschiedene Fragen zur Finanzierung/institutionellen Regelung von Assistenzleistungen, zum Hilfeplanverfahren, zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen sowie zur Verfügbarkeit eines eigenen Geldbetrags in alltagsprachlicher Formulierung aufgesetzt.

Schließlich wurde im letzten Teil des Erhebungsinstruments eine Frage dazu aufgenommen, ob die Zielperson schon von den anstehenden Rechtsänderungen 2020 gehört habe und wenn ja, was sie gegebenenfalls dazu sagen könne. Auf vergleichende Fragen zur Rechtslage alt und neu, die im Jahr 2020 eine wichtige Rolle spielen sollen, wurde bewusst von vornherein verzichtet, da dieser Vergleich zum Erhebungszeitraum 2019 noch gar nicht gezogen werden kann.

4.3.4.3 Vorbereitung und Durchführung explorativer Interviews

Da für die einvernehmlich mit BMAS verabredeten explorativen Interviews zum Frühjahr 2019 mit einigen EGH-Leistungsberechtigten vorab keine datenschutzrechtliche Genehmigung für eine Adressoffenbarung eingeholt werden konnte, konnte die Lösung nur sein, direkt Einverständniserklärungen bei den Zielpersonen für eine Kontaktaufnahme einholen zu lassen. Kienbaum fragte dafür bei den Modellprojekten an, im Rahmen der laufenden Kontakte mit EGH-Leistungsberechtigten diese für die Mitwirkung an einem Interview zu interessieren und ein schriftliches Einverständnis zur Kontaktierung durch infas zu geben. Im Zuge dieser Aktion kamen 10 Einverständniserklärungen von Zielpersonen aus insgesamt vier Modellprojekten zusammen.

Nach der Weiterleitung dieser Einverständniserklärungen von Kienbaum an infas nahm infas im Verlauf des Monats Mai 2019 direkten telefonischen Kontakt mit Zielpersonen auf, um konkrete Interviewtermine zu verabreden. infas (persönlich

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vertreten durch die Projektleitung) konnte sodann zwischen Ende Mai und Anfang Juni insgesamt fünf explorative Interviews mit EGH-Leistungsberechtigten aus drei Modellprojekten aus den Bundesländern Baden-Württemberg, NRW und Thüringen führen.

Umsetzungspraktisch verlief die Vorbereitung und Durchführung der Interviews problemlos. Die flankierende Unterstützung von Modellprojekten und Wohneinrichtungen (inklusive Tagesbetreuer_innen) für die genauen Terminabsprachen war vorbildlich. Der Einstieg in die Interviews vor Ort mit persönlicher Vorstellung, Skizzierung des Anliegens, die Einholung des Einverständnisses für das Interview und dessen Audioaufzeichnung des Interviews bei den Zielpersonen sowie die mündliche Erläuterung und Aushändigung der schriftlichen Erklärung zur Einhaltung des Datenschutzes (siehe Anlagen) verliefen reibungslos, ohne Nachfragen oder Irritationen bei den Zielpersonen. In zwei von fünf Interviews war ein/eine Tagesbetreuer_innen mit anwesend, die sich gleichwohl beide inhaltlich weitgehend zurückhielten und nur an wenigen Punkten ergänzende Informationen in das Gespräch einflochten.

Die inhaltlichen Ergebnisse der Exploration werden im nächsten Abschnitt zusammengefasst.

4.3.4.4 Ergebnisse des Methodentests

Profile der befragten Personen

Von den fünf Befragten im Alter von etwa Mitte 20 bis Anfang 60 waren drei lern- bzw. kognitiv beeinträchtigt, zwei Befragte wiesen eine psychische Beeinträchtigung auf. Von den drei lernbeeinträchtigten Befragten benannten zwei ohne Zögern „Lese- und Schreibschwäche“ als ihre Beeinträchtigung, der/die dritte Befragte wollte oder konnte bemerkenswerterweise gar keine Beeinträchtigung oder Behinderung benennen, auch nicht auf Nachfrage. Diese Person räumte lediglich ein, sein Leben seit früher Kindheit in Heimen verbracht zu haben, wobei familiäre Gewalt im frühkindlichen Alter als ein Grund angedeutet wurde. Die zwei anderen Befragten führten ihre psychische Beeinträchtigung an, beides Formen der Schizophrenie. Mehrfachbeeinträchtigung wurde zum einen von einer Person angeführt, die neben der Lernbeeinträchtigung noch eine starke Sehschwäche aufwies. Zum anderen wies einer/eine der psychisch beeinträchtigten Befragten ebenfalls eine Sehschwäche sowie weitere physische Gesundheitsprobleme auf (unter anderem Herzfehler, Schlaganfallfolgen). Der aktuelle Gesundheitszustand wurde von allen Befragten als (relativ) gut eingeschätzt.

Drei der fünf Befragten wohnen in Wohnheimen für Menschen mit Behinderungen, zwei wohnen in einer betreuten Wohngemeinschaft. Von den fünf Befragten waren vier in WfbM beschäftigt, einer/eine der zwei psychisch beeinträchtigten Personen

ging aktuell keiner Form der Erwerbstätigkeit nach. Keiner der Befragten befand sich zum Erhebungszeitpunkt in einer Aus- oder Weiterbildung.

Aus der Außenperspektive des wissenschaftlichen Beobachters oder Interviewers handelte es sich bei allen fünf Befragten um Personen mit guter bis sehr guter Sprachfähigkeit und allgemein guter Kommunikationsfähigkeit im Gesprächsdialog. Dies korrespondiert auch mit der Übernahme von einzelnen Ehrenämtern (z.B. in der Behindertenpolitik). Eine der lernbeeinträchtigten befragten Personen sowie eine der psychisch beeinträchtigten befragten Personen waren im Heimbeirat der Wohneinrichtung tätig.

Antwortverhalten der befragten Personen

Die Fragen des Interviewleitfadens wurden von den drei Zielpersonen mit kognitiver Beeinträchtigung überwiegend korrekt verstanden, von den Zielpersonen mit psychischer Beeinträchtigung vollständig korrekt verstanden. Bei einzelnen Fragen bezogen sich die Antworten der kognitiv Beeinträchtigten auf etwas anderes als das, worauf die Frage eigentlich abzielte. Diese Fragen wurden offenkundig falsch verstanden und eingeordnet und verwiesen teilweise auch eindeutig auf personenbezogene Einschränkungen in kognitiven oder kommunikativen Kompetenzen. Bei einer der befragten Personen war in diesem Zusammenhang besonders auffällig, dass er auf viele Fragen durchaus wortreich und eloquent einging, bei einzelnen Fragen aber „an der Frage vorbei“ antwortete. Einer der psychisch beeinträchtigten Befragten war in seinen Antworten hingegen recht wortkarg; bei vielen Fragen war es notwendig genauer nachzufragen. Am Ende des Interviews war bei dieser Person eine deutliche Erleichterung zu spüren, die Interviewsituation hinter sich gebracht zu haben.

In Bezug auf das Antwortverhalten der Befragten ist für viele Fragen festzuhalten, dass sich die Befragten eher knapp und sparsam ausdrücken. Das gilt vor allem für die Einschätzungs- oder Bewertungsfragen mit Blick auf die persönliche Versorgungslage mit unterstützenden Diensten in den angesprochenen Lebensbereichen. Zumeist äußern sich die Befragten zufrieden über ihre aktuelle Situation in fraglichen Bereichen und artikulieren auch keine Zusatzwünsche oder Zusatzbedarfe, die Antworten fallen dazu in der Regel entsprechend kurz aus. Zu einzelnen Themenaspekten, die die Befragten persönlich bewegen oder interessieren, erfolgen von Einzelnen auch längere Aussagen oder Ausführungen (z.B. zu Hobbies oder zum Ehrenamt, zum Wunsch mit der Freundin zusammenzuziehen etc.), dieses ist durchaus im Sinne der Methode eines leitfadengestützten Interviews.

Befunde zu den Forschungsfragen

Bei dem inhaltlichen Block zur analytischen Einordnung der persönlichen Situation zu den thematischen Regelungsbereichen (Teil 2 des Leitfadens) ergaben sich unterschiedlich ergiebige Antworten von den Befragten. Zunächst wurde die Zielperson zur Finanzierung der persönlichen Unterstützungsleistungen befragt, ob sie dazu etwas wisse oder sagen könne. Zwei der kognitiv beeinträchtigten Befragten wussten dazu nichts oder konnten nur eine Vermutung äußern, der/die dritte kognitiv beeinträchtigte Befragte antwortete, dass die Unterstützung vom „Kostenträger“ bezahlt werde. Die zwei psychisch beeinträchtigten Personen nannten ebenfalls korrekt den zuständigen Kostenträger. Bei dieser Frage bewegt sich das Antwortspektrum also genau zwischen Wissen und Nicht-Wissen. Die Frage nach einem persönlichen Hilfe- oder Gesamtplan wurde hingegen von allen fünf positiv beantwortet, d.h. für die Zielpersonen war der Begriff des Hilfeplans durchaus geläufig und sie wussten, dass für sie selbst ein solcher Plan gemacht wurde und existiert. Die Befragten wussten teilweise auch sehr genau, welche Personen beim Hilfeplanverfahren dabei mit anwesend waren. Nachfragen zu den inhaltlichen Details des (letzten) Hilfeplangesprächs ergaben nur wenig Zusatzinformation, zum Teil konnte sich dazu nicht gut erinnert werden, zum Teil ergab sich die Aussage, dass die Beteiligten verschiedene Fragen gestellt hätten, ähnlich wie beim laufenden (Interview-)Gespräch. Die Befragten gaben übereinstimmend an, dass ihre Wünsche bei der Hilfeplanung berücksichtigt wurden. Die psychisch beeinträchtigten Befragten betonen in diesem Zusammenhang insbesondere die Berücksichtigung ihrer Wünsche bezüglich der Wohnform und der Art der Betreuung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens. Hinsichtlich der Nachfragen zum Wunsch- und Wahlrecht mit Blick auf Umgang und Reaktionen ergaben sich kaum weiterführende Antworten. So konnte z.B. keiner der Befragten von Erlebnissen berichten, dass persönliche Wünsche abgelehnt oder kritisch aufgenommen wurden.

Eine gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen liegt bei den Befragten (in unterschiedlichem Umfang und Art) beim Wohnen, gemeinsamen Freizeitaktivitäten in der Wohngruppe, sowie (in einem Fall) beim Fahrdienst zur WfbM vor. Damit zeigten sich alle Befragten aktuell im Kern zufrieden. Lediglich eine der zwei psychisch beeinträchtigten Personen führte an, irgendwann in der Zukunft lieber wieder allein wohnen und vielleicht auch eine Familie gründen zu wollen. Insgesamt erbrachten die Nachfragen bei den Zielpersonen zur gemeinsamen Inanspruchnahme keine Hinweise auf aktuell virulente Konfliktlinien oder Probleme, auch nicht auf der Ebene der Mitbewohner innen in der Wohneinrichtung.

Abschließend wurde nach der Kenntnis der anstehenden Rechtsänderungen gefragt. Von den drei Befragten mit kognitiven Beeinträchtigungen konnte keiner dazu etwas sagen; sie wussten dazu (noch) gar nichts. Entsprechend konnten sie auch nicht die

Frage beantworten, was sie persönlich für sich von diesen Änderungen erwarten. Die zwei psychisch beeinträchtigten Personen zeigten sich dagegen als besser informiert. Beide kannten das persönliche Budget, der eine Befragte hatte sogar entsprechende Detailkenntnisse. Die zwei Befragten wiesen zudem auf ein Informationsschreiben sowie ein Informationsgespräch mit dem Kostenträger zum Bedarfsermittlungsinstrument hin. Eine der befragten Personen verwies auf die Notwendigkeit, neue Anträge für 2020 stellen zu müssen. Als relevant erachten beide die Auswirkungen auf die finanzielle Gestaltung der Leistungen.

4.3.4.5 Vorläufige Schlussfolgerungen für die Haupterhebung 2020

Die explorativen Interviews aus Mai/Juni 2019 verweisen im Kern auf die prinzipielle Machbarkeit (Durchführbarkeit) leitfadengestützter Interviews auch mit EGH-Leistungsberechtigten. Nach Maßgabe unserer Ergebnisse ist es prinzipiell möglich, Art und Umfang von Behinderung, Beeinträchtigung und Gesundheitszustand zu erschließen sowie zu erheben, in welchen Lebensbereichen Unterstützungsleistungen durch Helfer oder Dienste erbracht werden und inwieweit gegebenenfalls noch weitere Unterstützungsleistungen benötigt oder gewünscht werden – auch wenn die hier Befragten kaum weitere Bedarfe artikuliert haben. Auch zu institutionellen Regelungen (Finanzierung, Hilfeplanverfahren) konnten partiell Auskünfte und Aussagen eingeholt werden, ebenso wie zur Bewertung der persönlichen Versorgung mit Unterstützungsleistungen der EGH.

Zugleich ist die Durchführbarkeit von leitfadengestützten Interviews mit EGH-Leistungsberechtigten nach unseren explorativen Befunden weiterhin keinesfalls als selbstverständlich zu bewerten. Einige Ergebnisse und Argumente sprechen dagegen, Leitfadeninterviews, wie in der getesteten Form, uneingeschränkt für die Haupterhebungsphase 2020 zu empfehlen. Zunächst ist die Frage der für ein solches Interview geeigneten Zielpersonen nüchtern und kritisch zu reflektieren. Bei den fünf befragten Personen der Exploration handelte es sich durchweg um Menschen mit guter bis sehr guter sprachlicher Ausdrucks- und Kommunikationsfähigkeit. Im Personenkreis der EGH-Leistungsberechtigten stellen Personen mit einem solchen Kommunikationsprofil allerdings sicher eher die Ausnahme dar, viele andere Leistungsberechtigte dürften für ein Interview im skizzierten oder ähnlich konzipierten Rahmen kaum befähigt sein.

Zudem zeigten sich selbst bei den kommunikativ überdurchschnittlich kompetenten Zielpersonen der Exploration Grenzen und Unschärfen beim Antwortverhalten. Um das Profil der erhaltenen Assistenzleistungen annähernd genau zu erfassen, sind zum Teil genaue und beharrliche Nachfragen erforderlich, weil gerade bei den kognitiv beeinträchtigten Personen nicht immer „passgenaue Antworten“ gegeben werden.

Darüber hinaus ist die Frage des Vergleichs des Leistungsprofils vor und nach Rechtsänderung noch gar nicht erprobt. Die für 2020 angedachten Interviews sind insofern konzeptionell noch anspruchsvoller und für die Zielpersonen entsprechend noch schwieriger. Um keine Artefakte zu produzieren, sollten gerade in Hinblick auf die dann notwendige Retrospektiverhebung (Leistungsprofil 2019 vor Rechtsänderung) klare zeitliche Referenzpunkte für die Zielpersonen geschaffen werden, um die sachgerechte Beantwortung zu erleichtern.

Ein gewisser zu erwartender Vorteil der Interviewsituation 2020 liegt darin, bereits vor dem Interview ein kleines Set an personenbezogenen Stammdaten⁴ zu erhalten, deren Kenntnis die Vorbereitung und Durchführung des Interviews stützt. So wird etwa die Art der Behinderung der zu befragenden Personen vorab bekannt sein, was bei den explorativen Interviews im Frühjahr 2019 noch nicht vorgehalten werden konnte. Diese Stammdaten erleichtern daher sicher die Interviewplanung, sind indes für sich allein nicht hinreichend, die wesentlichen inhaltlichen Fragen des Leitfadeninterviews zu beantworten.

Diesbezüglich bleibt es 2020 zunächst als vordringliche Aufgabe, etwaige Leistungsänderungen zwischen 2019 und 2020 möglichst präzise zu identifizieren. Erst in einem zweiten Schritt sind die möglichen Änderungen im persönlichen Leistungsprofil als auch die rechtlichen Änderungen aus der Perspektive der Leistungsberechtigten zu thematisieren und mit den Betroffenen zu besprechen. Die in den Explorationsinterviews gemachten Erfahrungen bestärken uns in der Richtigkeit dieser Vorgehensweise. Das Interview setzt bei der Lebenswelt der betroffenen Menschen an, was den persönlichen Zugang zu den Menschen ebnet und zudem erfahrungsgestützte Aussagen differenziert nach unterschiedlichen Lebensbereichen hervorbringt. Dazu gibt es, unseres Erachtens nach, keine tragfähige Alternative. Die Bewertung und Einordnung der lebensweltlichen Erfahrung von Leistungsberechtigten zu den analytisch relevanten Themen- oder Regelungsbereichen ist ungleich schwieriger, kann aber auch nur (mehr oder weniger gut) gelingen, wenn der „Anker“ der erhaltenen Unterstützungsleistungen und –dienste gelegt und geklärt ist. Darum empfehlen wir, die Grund- und Aufbaustruktur des Leitfadens für die Haupterhebung 2020 im Wesentlichen so zu belassen wie 2019 erprobt.

⁴ Nach aktuellem Stand sind dies die Merkmale Alter (Geburtsjahr), Geschlecht, Art der Behinderung, Pflegegrad, in besonderer Einrichtung lebend, Bestandsfall, Neufall, Teilhabe- oder Gesamtplan liegt vor, gegebenenfalls Datum Teilhabe- oder Gesamtplan.

Anpassungsbedarfe und Optimierungsmöglichkeiten beim Leitfadeninstrument

Die beschriebenen partiell auftretenden Unschärfen im Antwortverhalten und die Tendenzen zu sehr kurz gefassten und damit auch teils ungenauen oder unspezifischen Antworten verweisen aus unserer Sicht zugleich auf bestimmte Anpassungsbedarfe und Optimierungsmöglichkeiten beim Leitfadeninstrument. Um die Genauigkeit und die Differenziertheit der Antworten gerade zur persönlichen Lebenssituation und den Unterstützungsleistungen in den verschiedenen Lebensbereichen zu steigern, hielten wir es z.B. für hilfreich, die offenen Leitfragen teilweise mit sogenannten „Vorcodes“ zu hinterlegen und bedarfsweise einzusetzen. Vorcodes stellen themenrelevante Antwortkategorien dar, deren (gelegentliche bis häufige) Nennung auch im Rahmen eines qualitativen Interviews plausibel erwartet werden kann, die aber nicht standardmäßig vorgelesen werden. Wird der Vorcode eigeninitiativ von dem/der Respondenten_in genannt, können die Interviewer dies auf ihrem Interviewbogen einfach vermerken. Wird der Vorcode von dem/der Respondenten_in nicht genannt, können die Interviewer gegebenenfalls gezielt nachfragen, ob dieser Aspekt vielleicht doch eine Rolle im Kontext der Frage spielt. Auf diese Weise bleibt der offene Charakter der Interviewführung gewahrt, aber die Interviewer erhalten die Möglichkeit zu sorgfältig strukturierten Nachfragen, wenn erforderlich oder sinnvoll. Das Interview wird dadurch für beide Beteiligten etwas gestützt und vereinfacht, ohne dass es vollständig in die Form eines standardisierten Interviews kippt; zugleich werden die Antworten genauer und gehaltvoller gerade bei Befragten mit Tendenzen zu Kurzantworten. Darüber hinaus bleiben offene Einschätzungs- und Bewertungsfragen integraler Bestandteil des Leitfadens.

Ein weiterer, aktuell noch offener Punkt für die Leitfaden- und Interviewgestaltung 2020 betrifft die Frage, ob es in der Praxis durchführbar wäre, die Interviews jeweils auf einen Regelungsbereich hin abzustellen. Wenn jeweils nur ein Schwerpunktthema pro Interview anfiel, würde das Einzelinterview jeweils inhaltlich und zeitlich etwas entlastet oder entschlackt. Für die betroffenen Zielpersonen wäre dies sicher ein Vorteil. Da die Regelungsbereiche aber einige Überlappungs- und Verschränkungsaspekte beinhalten, stellt sich zugleich die Frage, ob eine Fokussierung auf ein Schwerpunktthema pro Interview tatsächlich sinnvoll erscheint. Eine „ganzheitliche“ Fallbetrachtung spräche eher dagegen, in dessen Erschließung auch eine Stärke des qualitativen, leitfadengestützten Interviews zu sehen ist.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abschließend sei noch einmal die notwendige Selektivität bei den zu befragenden Personen hingewiesen. Wenn der Ansatz der leitfadengestützten Interviews bei EGH-Leistungsberechtigten umgesetzt wird, ist es praktisch unvermeidlich, sich vornehmlich auf Zielpersonen mit ausreichend guten Sprach- und Kommunikationskompetenzen zu beschränken. Die Umsetzung des (halb-)offenen Interviewansatzes und Leitfadens kann nicht für alle EGH-Leistungsberechtigten erfolgen. Eine Übersetzung in alle notwendigen barrierefreien Unterstützungsformate wäre – ganz abgesehen von Ressourcenfragen – auch rein praktisch gar nicht vollständig möglich, ohne auf flexible Nachfrageoptionen zu verzichten, was gerade ein Kernmerkmal für Leitfadeninterviews darstellt. Der Mehrwert der Leitfadeninterviews in diesem Projektkontext liegt indes gerade darin, anhand von ausgesuchten Einzelfällen die Implikationen und Auswirkungen der BTHG-Reformen auf die Betroffenen in einem qualitativen Zugriff exemplarisch und phänotypisch zu erschließen.

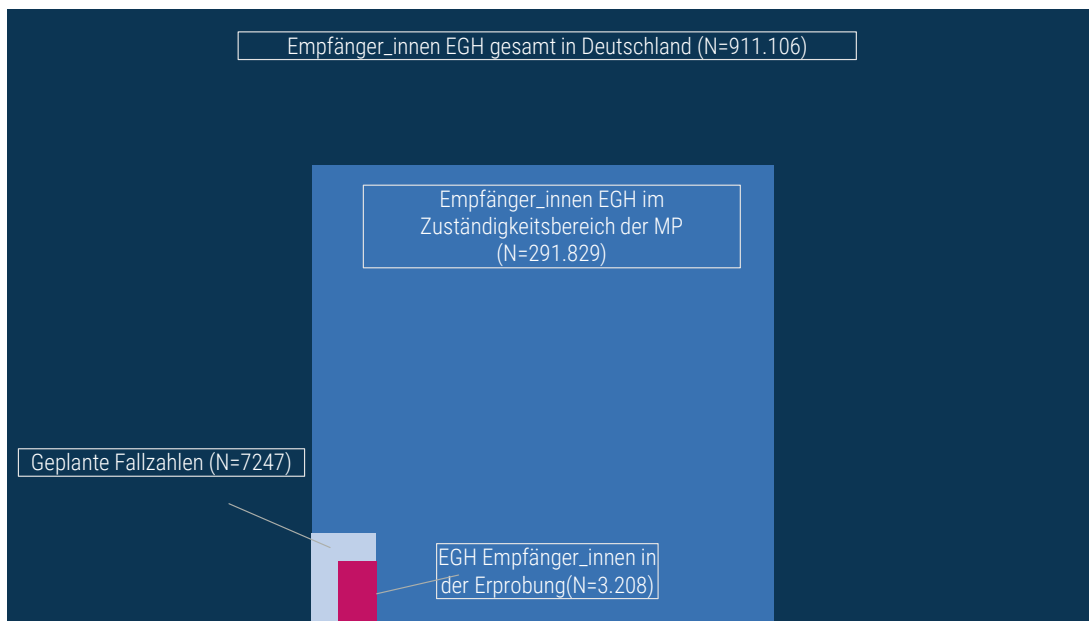
4.4 Fazit zum methodischen Vorgehen und zur Datenerhebung

Das methodische Grundgerüst mit einem Mix an quantitativen und qualitativen Instrumenten ist entwickelt und auf die Datenerfassung für den gesamten Zeitraum der Begleitforschung zur modellhaften Erprobung ausgelegt.

Die erste Erhebungswelle im April 2019 hat gezeigt, dass es mit diesen ausdifferenzierten Instrumenten gelingt, die Heterogenität der Modellprojekte und der Erprobung zu erfassen. Fehlender Rücklauf bei den Datentabellen oder in der Projektbefragung lässt sich in nahezu allen Fällen mit dem Stand der Erprobung erklären (vgl. Kapitel 3). Es gibt nur ein Projekt, das sich überhaupt nicht an der Datenerhebung beteiligt hat. In diesem Fall war die für die Erprobung vorgesehene Stelle vakant.

Mit einer – laut den Online-Datentabellen – geplanten Anzahl von 7.247 EGH-Leistungsbeziehenden in der Erprobung erscheint eine Stichprobengrößenordnung erreicht, die in Relation zu der Gesamtanzahl von über 900.000 Leistungsbeziehenden in Deutschland sowie zu knapp 292.000 Leistungsbeziehenden im Zuständigkeitsbereich der Modellprojekte durchaus aussagekräftig sein kann:

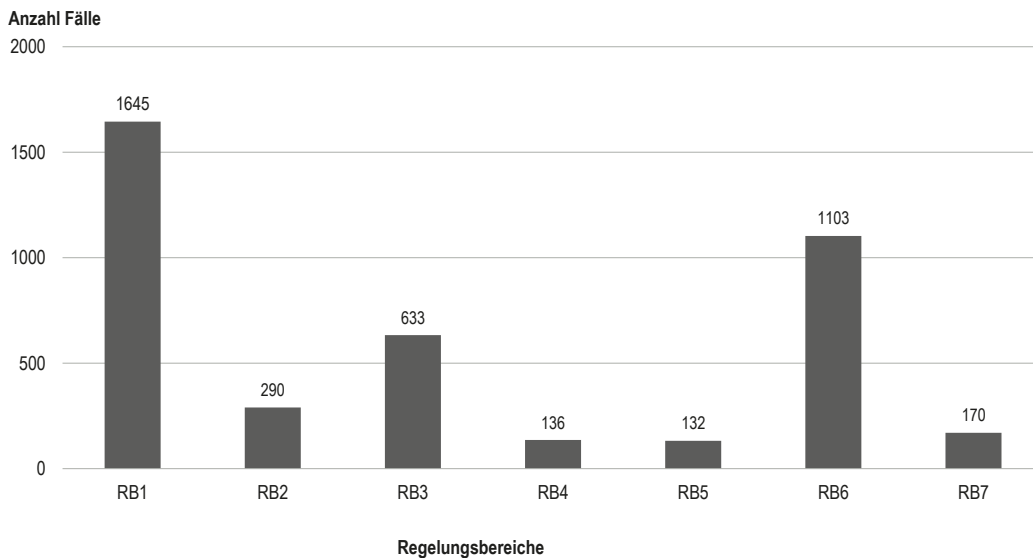
Abbildung 4.4-1: Relationen der Stichprobengröße der Erprobung



Quelle: Eigene Abbildung nach Daten des Statistischen Bundesamtes und Daten aus den Online-Datentabellen der aggregierten Daten der MP, N=26 MP

Erfasst sind in den Online-Datentabellen bisher insgesamt 3.208 Fälle.⁵ Sie verteilen sich auf die Erprobung nach den einzelnen Regelungsbereichen wie folgt:

Abbildung 4.4-2: Bisher erfasste Anzahl von Fällen nach Regelungsbereichen



Quelle: Online-Datentabellen aggregierte Daten der MP, N=26 MP

Die Verteilung der Fälle nach Regelungsbereichen zeigt, dass sich die Erprobung in Bezug auf Fallzahlen auf die Regelungsbereiche 1 und 6 konzentriert. Für die Ermittlung von finanziellen Auswirkungen können mit dieser Grundgesamtheit erste Aussagen getroffen werden. Anders stellt es sich jedoch bei den anderen Regelungsbereichen dar. Mit Fallzahlen zwischen 132 bis 633 Fällen können noch keine belastbaren Ergebnisse aus der Erprobung abgeleitet werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass längst nicht alle erfragten Daten zu den Fällen vorliegen. Die wesentliche Ursache hierfür ist die bereits beschriebene Heterogenität der Modellprojekte hinsichtlich ihrer Ausrichtung auf die Forschungsfragen, ihres Erprobungsansatzes und des Arbeitsstandes (vgl. Kapitel 3). Um die Aussagekraft der bisherigen Erprobung im Einzelnen beurteilen zu können, ist ein differenzierter Blick auf jeden Regelungsbereich notwendig. Die spezifische Analyse der bisherigen Erprobung in den Regelungsbereichen nimmt deshalb den zentralen Raum dieses Zwischenberichts ein. Sie bietet in erster Linie Einsicht in die Implementierung der neuen Regelungen in die Praxis der EGH-Träger. Wenngleich die Implementierung erst unter „experimentellen Bedingungen“ erfolgt, lassen sich aus ihnen Aussagen dahingehend ableiten, welche Bedingungen für eine effektive Umsetzung der neuen Regelungen ab 01.01.2020 geschaffen sein sollten.

⁵ Ein Fall kann jeweils für mehrere Regelungsbereiche vorgesehen sein.

Die Begleitforschung empfiehlt das folgende Kapitel auch vor diesem Hintergrund zu interpretieren.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. Stand und Ergebnisse der Erprobung nach Regelungsbereichen

5.1 Regelungsbereich 1 – Einkommen und Vermögen

5.1.1 Fokus der Erprobung und Stand

Die Untersuchungen zum Regelungsbereich richten sich auf die folgenden vier Forschungsfragen.

Frage 1.1 – Welche finanziellen Auswirkungen hat die veränderte Einkommensheranziehung (Betrag nach § 136 ff. SGB IX) auf die Einkommenssituation der Betroffenen?

Frage 1.2 – In welchem Umfang führen die Neuregelungen des Einkommenseinsatzes (EGH) zu einer Veränderung der Anzahl der Leistungsempfänger?

Frage 1.3 – In welchem Umfang führt die Veränderung des Vermögenseinsatzes (Begriff des Vermögens nach § 139 SGB IX) zu einer Ausweitung der Leistungsempfänger in der Eingliederungshilfe?

Frage 1.4 – Welche Auswirkungen hat der Systemwechsel (Umstellung von der sozialhilferechtlichen Berechnung des Einkommens und des Einkommenseinsatzes auf die zukünftige Zugrundelegung der Summe der Einkünfte bzw. der Bruttorente und der Ermittlung des Beitrags nach § 137 SGB IX) auf den Verwaltungsvollzug?

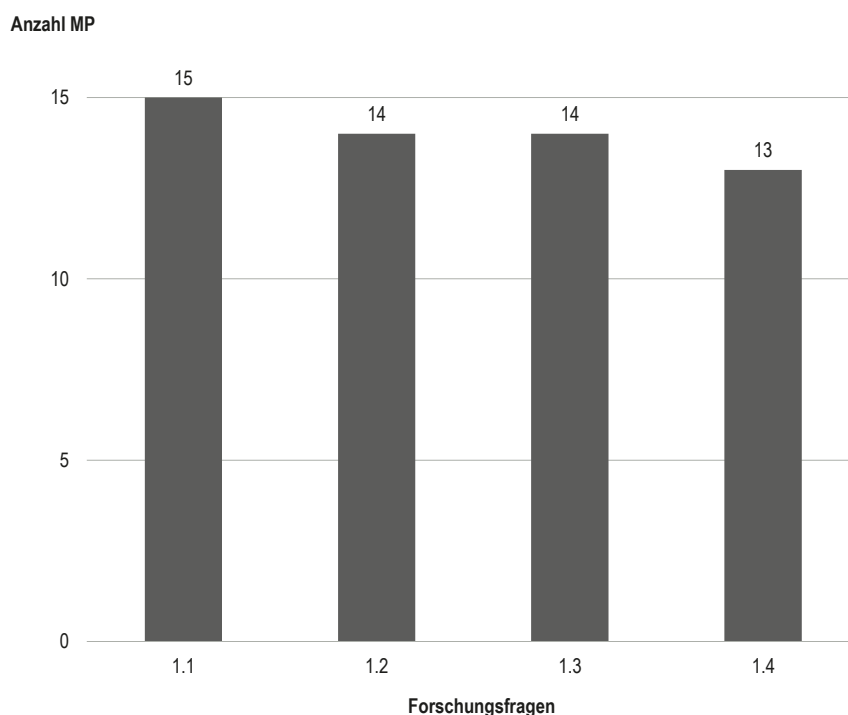
Laut den Zuwendungsbescheiden erproben insgesamt 18 Modellprojekte die Auswirkungen der für die Eingliederungshilfe ab dem 1.1.2020 neu geltenden Regelungen zur Heranziehung von Einkommen und Vermögen.

Zum Zeitpunkt der ersten Datenerhebung im April 2019 haben sich jeweils 16 Modellprojekte an der MP-Befragung beteiligt und Falldaten in den Online-Datentabellen hinterlegt.⁶

⁶ Eines der beiden Modellprojekte, das keine Daten zum Regelungsbereich 1 an die Begleitforschung übermittelt hat, erprobt die Auswirkungen der Neuregelung bei der Einkommens- und Vermögensheranziehung nur mit Leistungsberechtigten, die zukünftig vom Lebenslagenmodell umfasst sind (siehe Forschungsfrage 3.3). Die Ergebnisse der Berechnungen werden von diesem Modellprojekt im Rahmen der Datenlieferung für den Regelungsbereichs 3 übermittelt. Das zweite Modellprojekt, das sich nicht an der ersten Datenübermittlung beteiligt hat, hat die Teilnahme am gesamten Erprobungsvorhaben bis auf unbestimmte Zeit eingestellt.

Abbildung 5.1 – 1 zeigt auf, wie viele Modellprojekte zu jeder Forschungsfrage im Regelungsbereich 1 arbeiten. Insgesamt 15 Modellprojekte bearbeiten demnach im Rahmen der Erprobung die Forschungsfrage 1.1 und je zwischen 13 und 14 Modellprojekte die Forschungsfragen 1.2 bis 1.4. Elf Projekte erproben den Regelungsbereich 1 in seiner Gesamtheit und sehen vor, im Rahmen der Projektlaufzeit zu allen Forschungsfragen Daten zu erheben und zu übermitteln.

Abbildung 5.1 - 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 1 bearbeiten



Quelle: MP-Befragung RB 1, Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“ N=16, Mehrfachnennung möglich

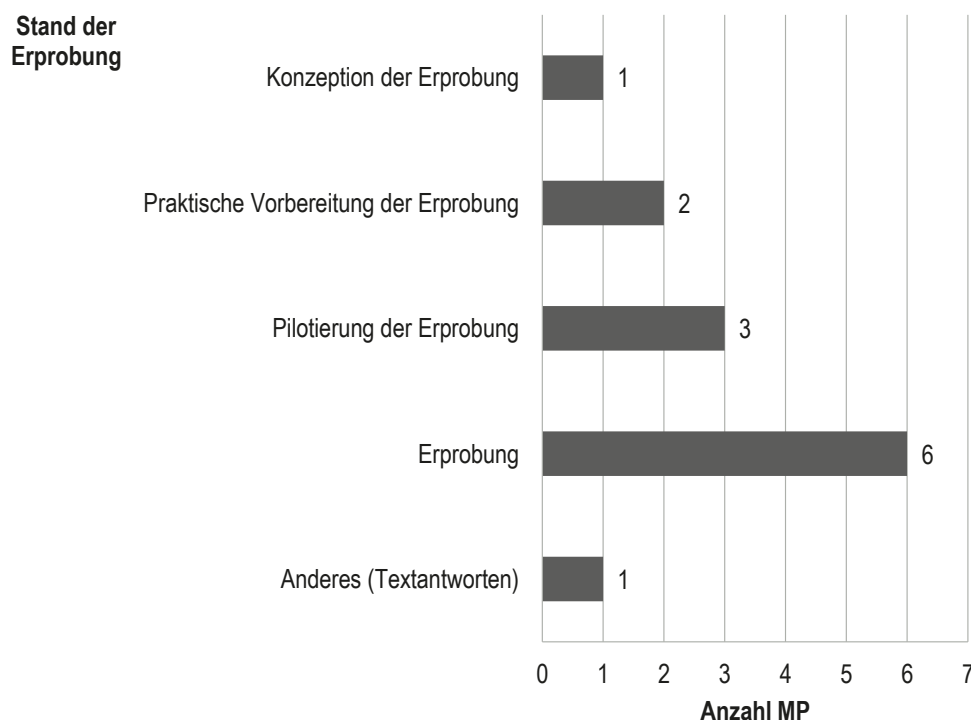
Die Erprobung der Neuregelung der Einkommens- und Vermögensheranziehung ist je nach Forschungsfrage sehr unterschiedlich weit vorangeschritten.

14 der 16 Modellprojekte haben im Rahmen der Erprobung bereits Simulationsberechnungen für Einzelfälle nach den Vorgaben der §§ 135 ff. SGB IX durchgeführt und einen Vergleich zur aktuellen Höhe des Einkommenseinsatzes angestellt (Frage 1.1). Zwei Modellprojekte haben in der Online-Datentabelle bislang nur die Stammdaten der für die Simulationsberechnung vorgesehenen Fälle erfasst bzw. die Höhe des aktuellen Einkommenseinsatzes (und die entsprechende Berechnungsgrundlage) ausgewiesen. Beide Modellprojekte planen die Simulationsberechnungen zur Einkommensheranziehung für diese Fälle zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen.

Die Forschungsfragen 1.2 und 1.3 (Auswirkungen auf die Anzahl der Leistungsempfänger_innen) werden von 14 Modellprojekten im Rahmen der Erprobung bearbeitet. Der Erprobungsansatz sieht vor, dass die Modellprojekte die Anzahl ihrer EGH-Leistungsempfänger_innen nach Jahren jeweils zum Jahresende (Dezember 2016 bis Dezember 2021) ausweisen. Derzeit gibt es, ohne aufwändige Befragungen, keine zuverlässige Methode, die Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger_innen zu prognostizieren.

Die Forschungsfrage 1.4 wird von 13 Modellprojekten bearbeitet. Knapp zwei Drittel der Modellprojekte hat pilothaft die Prozesse der Fallbearbeitung nach künftigem Recht erprobt. Demgegenüber stehen 3 Modellprojekte noch am Anfang der Erprobung bzw. haben erst die praktischen Vorbereitungen der Erprobung abgeschlossen (siehe Abbildung 5.1 – 2).

Abbildung 5.1 - 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 1



Quelle: MP-Befragung RB 1, Frage „Wie weit ist Ihr Projekt in der Erprobung der Auswirkungen auf den Verwaltungsvollzug vorangeschritten?“ N=13

5.1.2 Vorgehen in der Erprobung

Die Erprobung im Regelungsbereich 1 (insbesondere die Erprobung der Forschungsfragen 1.1. und 1.4) erfordert grundsätzlich den Einsatz eines Kalkulationstools bzw. einer Berechnungsvorlage, anhand derer die Veränderung der

Höhe des Einkommenseinsatzes nach Rechtslage 1.1.2020 kalkuliert werden kann. Alle Modellprojekte, die eine Simulationsberechnung durchgeführt haben, nutzen ein entsprechendes Kalkulationsinstrument. Zwei Modellprojekte arbeiten bereits mit der Fachsoftware zur Bestimmung des Einkommens- und Vermögenseinsatzes. Die Mehrzahl der Modellprojekte kann noch nicht abschätzen, ab welchem Zeitpunkt die Fachsoftware zur Verfügung steht und hat dafür eigene, meist Excel-basierte Tools entwickelt.⁷ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Berechnungswege und Ergebnisse zwischen den Modellprojekten unterscheiden. Die Begleitforschung geht davon aus, dass sich etwaige Unterschiede vor allem mit der Einführung der Fachsoftware nivellieren werden.

Die Stichprobe im Regelungsbereich 1 umfasst insgesamt 1.645 Fälle. In knapp der Hälfte der Modellprojekte sind nur Leistungsberechtigte in die Stichprobe einbezogen, die bereits nach geltendem Recht einen Einkommenseinsatz leisten. Diese Modellprojekte gehen von der Annahme aus, dass Leistungsberechtigte, die nach aktueller Rechtslage keinen Einkommenseinsatz leisten müssten (beispielsweise aufgrund von niedrigem Einkommen oder Bezug von Leistungen gem. § 138 Abs. 1 (8) SGB IX), nach dem Systemwechsel nicht schlechter gestellt seien. Der Fallbestand in der Stichprobe des Regelungsbereichs 1 ist also dahingehend verzerrt, dass mehr Leistungsberechtigte vertreten sind, die nach aktuellem bzw. künftigem Recht einen Einkommenseinsatz leisten müssen, als für die Grundgesamtheit aller Leistungsberechtigten in den Modellprojekten zu erwarten wäre.

⁷ Antworten auf Frage „Bitte geben Sie an, ab welchem Zeitpunkt Ihnen voraussichtlich die Fachsoftware zur Einkommen- und Vermögensanrechnung zur Verfügung steht.“, N=16

5.1.3 Befunde zu den Forschungsfragen

5.1.3.1 Frage 1.1 – Auswirkungen auf Einkommenssituation der Leistungsberechtigten

Frage 1.1 – Welche finanziellen Auswirkungen hat die veränderte Einkommensheranziehung (Betrag nach § 136 ff. SGB IX) auf die Einkommenssituation der Betroffenen?

In den Online-Datentabellen werden für jeden Einzelfall Daten zur Höhe des Einkommenseinsatzes und des zugrundeliegenden Einkommens für bis zu drei Bezugszeiträume erhoben. Die nachfolgend dargestellten Werte zum Einkommenseinsatz wurden auf Grundlage der Daten der Online-Datentabellen berechnet. Die Ergebnisse der Berechnungen beziehen sich, falls nicht anders ausgewiesen, sowohl auf Daten der ambulant als auch stationär lebenden Leistungsberechtigten.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Höhe des berechneten Einkommenseinsatzes sich nicht in jedem Fall ausschließlich auf EGH-Leistungen bezieht. Hintergrund ist, dass Leistungsberechtigte in stationären Einrichtungen, nach dem derzeit geltenden Recht eine Komplexleistung erhalten. Durch diese Komplexleistung werden alle Leistungen der Eingliederungshilfe und des notwendigen Lebensunterhalts abgedeckt.

Aufgrund der fehlenden Differenzierung, beziehen sich die Berechnungen zum Einkommenseinsatz der stationär lebenden Leistungsberechtigten daher mehrheitlich sowohl auf den Teil des Einkommens, der für Leistungen der EGH als auch auf den Teil des Einkommens, der für die Grundsicherung eingesetzt werden muss. Nur wenige Modellprojekte haben den Teil des Einkommens, der für Leistungen der EGH aufgebracht werden muss separat ausgewiesen.

Die Werte zum Einkommenseinsatz der ambulant lebenden Leistungsberechtigten wie auch die Werte zum künftigen Einkommenseinsatz (nach dem 1.1.2020) beziehen sich hingegen Modellprojekt übergreifend auf die tatsächliche Höhe des Einkommenseinsatzes für die Leistungen der EGH.

Abbildung 5.1 - 3: Darstellung der Veränderungen in den Berechnungsgrundlagen nach den drei Bezugszeiträumen

Bezugszeitraum 1	Bezugszeitraum 2	Bezugszeitraum 3
Bestimmung des Einkommenseinsatzes und Berechnungsgrundlage gem. §§ 87 bis 89 SGB XII	Bestimmung des Einkommenseinsatzes und Berechnungsgrundlage gem. §§ 87 bis 89 SGB XII	Bestimmung des Einkommenseinsatzes und Berechnungsgrundlage gem. §§ 136 bis 138 SGB IX-neu
Rechtslage vor 1.1.2017	Rechtslage nach 1.1.2017	Rechtslage nach 1.1.2020
	• Zusätzlicher Freibetrag auf Einkommen aus Erwerbstätigkeit • Erhöhung der Vermögensfreigrenze auf 27.600 Euro	• Neugestaltung des Einkommens-Beitragssystems • Erhöhung der Grundfreibeträge auf Einkommen • Freibleibendes Partnereinkommen und -vermögen • Erhöhung der Vermögensfreigrenze auf ca. 50.000 Euro

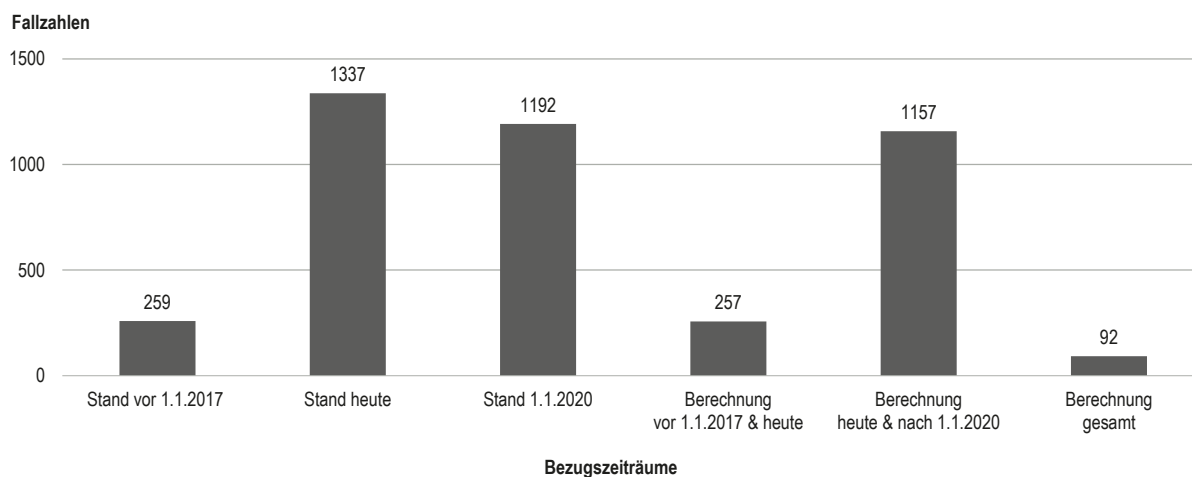
Quelle: Eigene Darstellung Kienbaum

Der erste Bezugszeitraum bezieht sich auf den Zeitraum vor den Änderungen in der Einkommensheranziehung im SGB XII zum 1.1.2017. Der zweite Bezugszeitraum bezieht sich auf den Zeitraum vom 1.1.2017 bis 31.12.2019 und damit auf die derzeit geltenden Vorschriften zur Einkommensheranziehung gem. den §§ 87 bis 89 SGB XII. Der dritte Bezugszeitraum bezieht sich schließlich auf den Zeitraum ab dem 1.1.2020 und damit auf die künftigen Regelungen zur Einkommensheranziehung nach dem SGB IX.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insgesamt wurden in den Online-Datentabellen für 1.645 Leistungsberechtigte Angaben zum Einkommenseinsatz und der Berechnungsgrundlage (zu mindestens einem der drei Bezugszeiträume) erfasst. Die Abbildung 5.1 – 4 verdeutlicht, dass sich die Fallzahlen je nach Bezugszeitraum stark unterscheiden.

Abbildung 5.1 - 4: Fallzahlen nach Bezugszeiträumen



Quelle: Online-Datentabellen RB 1, N=1.645

Nur vier Modellprojekte haben für 92 Fälle Vergleichsberechnungen nach den drei Bezugszeiträumen (vor 1.1.2017, aktuell, nach 1.1.2020) durchgeführt. Entscheidend für die Beantwortung der Forschungsfrage 1.1. ist zum einen die Gegenüberstellung der Vergleichsberechnungen für den Bezugszeitraum 1 und Bezugszeitraum 2 sowie die Gegenüberstellung der Berechnungen für die Bezugszeiträume 2 und 3. Insgesamt haben sechs Modellprojekte für 257 Fälle Daten zur Höhe des Einkommenseinsatzes vor der ersten Erhöhung sowie nach dem 1.1.2017 in den Online-Datentabellen erfasst. Eine Gegenüberstellung des aktuellen sowie künftigen Einkommenseinsatzes wurde für 1.157 Leistungsberechtigte durchgeführt. Insbesondere der Fallbestand der Vergleichsberechnungen für die Bezugszeiträume 2 und 3 ist ausreichend hoch, um aus den vorliegenden Daten erste Einschätzungen zu den finanziellen Auswirkungen der veränderten Einkommensheranziehung abzuleiten.

Vergleichsberechnung für die Bezugszeiträume 1 und 2

Die Veränderung in der Einkommensheranziehung zum 1.1.2017 brachte für die Leistungsberechtigten in der Stichprobe keine bzw. nur eine geringfügige Verbesserung (siehe Abbildung 5.1 – 5).

Abbildung 5.1 - 5: Höhe durchschnittlicher Einkommenseinsatz (Bezugszeitraum 1 und 2)⁸

	Bezugszeitraum 1 (Rechtslage vor 1.1.2017)	Bezugszeitraum 2 (Rechtslage nach 1.1.2017)
Anzahl LB mit Einkommenseinsatz	107	107
Gesamtvolumen Einkommenseinsatz	83.463	82.588
Gesamtvolumen Einkommen (der LB mit Einkommenseinsatz)	104.399	103.648
Durchschn. Einkommen (der LB mit Einkommenseinsatz)	975	968
Durchschn. Einkommenseinsatz (der LB mit Einkommenseinsatz)	780	771

Quelle: Online-Datentabellen RB 1, N=257

Dabei ist zu beachten, dass immerhin 150 von 257 Fällen in der Stichprobe bereits nach der Berechnung für den ersten Bezugszeitraum keinen Einkommenseinsatz leistete. Der andere Teil der Leistungsberechtigten leistete zwar vor dem 1.1.2017 einen Einkommenseinsatz, bezog aber ein sehr geringes monatliches Einkommen von durchschnittlich knapp 1.000 Euro⁹. Für diese Fälle brachte die Erhöhung der Freigrenzen bei der Einkommensheranziehung keine wesentliche Besserstellungen – sie betrifft Leistungsberechtigte mit Erwerbseinkommen und Barvermögen von bis 27.600 Euro.

⁸ Der Wert zum Einkommenseinsatz der Leistungsberechtigten bezieht sich auf die stationär und ambulant lebenden Leistungsberechtigten. Der Einkommenseinsatz bei den stationär lebenden Leistungsberechtigten entspricht überwiegend dem Einkommenseinsatz für die Gesamtleistung in der stationären Einrichtung (Leistungen der EGH und des notwendigen Lebensunterhalts nach SGB XII).

⁹ Nettoeinkommen, dass für die Berechnung des Einkommenseinsatzes als Berechnungsgrundlage herangezogen wurde

Vergleichsberechnung für die Bezugszeiträume 2 und 3

Zum 1.1.2020 wird die Eingliederungshilfe in das SGB IX überführt. Damit gelten für die Leistungsberechtigten auch günstigere Regelungen bei der Heranziehung von Einkommen für die EGH-Leistungen.

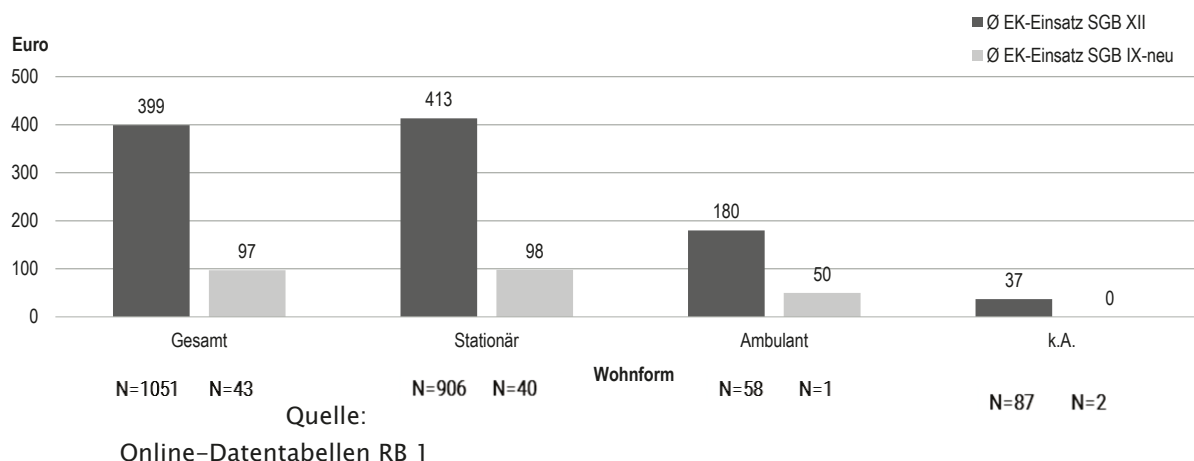
Die Auswertung der Daten der Online-Datentabellen ergibt, dass die Leistungsberechtigten in der Stichprobe mehrheitlich von den neuen Regelungen zur Einkommensheranziehung profitieren, das heißt, dass sie künftig einen deutlich geringeren Einkommenseinsatz leisten müssen als vor dem Jahr 2020. Nach den Berechnungen der Modellprojekte ist keine/kein Leistungsberechtigte_r nach neuem Recht schlechter gestellt und muss, bei gleichbleibend hohem Einkommen, künftig einen höheren Einkommenseinsatz leisten.

Darüber hinaus interessiert, ob und in welchem Umfang die höheren Einkommensgrenzen dazu beitragen, dass künftig weniger Leistungsberechtigte einen Einkommenseinsatz für die EGH leisten müssen. In der Stichprobe setzen nach geltendem Recht 90 Prozent der Leistungsberechtigten Einkommen ein. Dieser Anteil umfasst sowohl stationär als auch ambulant lebende Leistungsberechtigte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Gruppe der stationär lebenden Leistungsberechtigten in den Berechnungen überwiegend nicht differenziert wurde zwischen EGH-Leistungen und möglichen Leistungen der Grundsicherung (vgl. oben).

Legt man bei den Berechnungen zum Einkommenseinsatz der Leistungsberechtigten in der Stichprobe die Einkommensgrenzen gem. den §§ 135ff SGB IX zu Grunde, dann müssten nur noch 4 Prozent der Leistungsberechtigten künftig Einkommen für die EGH einsetzen. Das heißt, dass der Anteil der Leistungsberechtigten in der Stichprobe, die künftig einen Einkommenseinsatz für die EGH leisten müssten, im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage sinken würde. Die tatsächliche Höhe der Differenz lässt sich noch nicht quantifizieren, da in den Daten zum derzeitigen Einkommenseinsatz der stationär lebenden Leistungsberechtigten überwiegend nicht zwischen dem Einkommenseinsatz für die EGH und dem für die Grundsicherung unterschieden wird.

Die folgende Abbildung stellt die Veränderungen in der Höhe des durchschnittlichen Einkommenseinsatzes je nach Wohnform dar.

Abbildung 5.1 - 6: Höhe durchschnittlicher Einkommenseinsatz nach Wohnform
(Bezugszeitraum 2 und 3)^{10,11}



Für die Daten der Stichprobe gilt: Nach geltendem Recht liegt der Mittelwert des von den Leistungsberechtigten einzusetzenden Einkommens bei knapp unter 400 Euro. Künftig liegt dieser Betrag deutlich niedriger – bei 97 Euro. Das entspricht einem Viertel der Höhe des aktuellen Betrags. Nur ein ambulant lebender Leistungsberechtigter würde künftig einen Einkommenseinsatz von 50 Euro monatlich leisten. Demgegenüber erbringen nach geltendem Recht 58 Leistungsberechtigte im ambulanten Wohnen einen EK-Einsatz. Bei den stationär lebenden Leistungsberechtigten setzen künftig 40 Personen Einkommen in der Höhe von durchschnittlich 98 Euro monatlich für die EGH ein (aktuell sind es 906 Personen). Die Standardabweichung beim Einkommenseinsatz liegt bei knapp 80 Euro. Das heißt, im Durchschnitt weicht der künftig zu leistende Einkommenseinsatz für alle Leistungsberechtigten (im ambulanten und stationären Wohnen) um etwa 80 Euro vom Mittelwert ab. Damit ist die Streuung der Werte um das arithmetische Mittel sehr groß.

¹⁰ Der Gesamtwert zum Einkommenseinsatz der Leistungsberechtigten bezieht sich auf die stationär und ambulant lebenden Leistungsberechtigten. Der Einkommenseinsatz bei den stationär lebenden Leistungsberechtigten (gem. SGB XII) entspricht überwiegend dem Einkommenseinsatz für die Gesamtleistung in der stationären Einrichtung (Leistungen der EGH und des notwendigen Lebensunterhalts nach SGB XII).

¹¹ Die Werte zur Höhe des durchschnittlich einzusetzenden Einkommens in Abbildung 5.1–5 unterscheiden sich wesentlich von den Werten zur Höhe des Einkommenseinsatzes in Abbildung 5.1–6. Diese Differenz ist dadurch zu erklären, dass den Berechnungen unterschiedliche Stichproben zu Grunde liegen, und zwar hinsichtlich der Zahl der Fälle als auch hinsichtlich deren Zusammensetzung.

Nach dem 1.1.2020 wird die Höhe des einzusetzenden Einkommens auf Basis der steuerrechtlichen Einkünfte des Leistungsberechtigten ermittelt. Durch die Festsetzung eines vergleichsweise höheren Grundfreibetrags für Einkommen aus Erwerbseinkommen erfolgt eine Privilegierung im Vergleich zu anderen Einkunftsarten. In Abbildung 5.1 – 7 wird die Höhe des durchschnittlichen Einkommenseinsatzes (nach aktuellem und künftigem Recht) differenziert nach Einkommensarten ausgewiesen.

Abbildung 5.1 - 7: Einkommenshöhe und Einkommenseinsatz nach Einkommensart

	Leistungsberechtigte mit Einkommen überwiegend aus...			Einkommen nicht zuordenbar (gem. § 136 Abs. 2 SGB IX-neu)
	Renteneinkünften	nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ¹²	Sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	
Anzahl LB mit EK-Einsatz (nach SGB IX-neu)	38	2	1	2
Durchschn. EK der LB mit EK Einsatz	2161	–	3703	1450
durchschn. EK-Einsatz je LB _{EK-Einsatz}	85	–	310	202

Quelle: Online-Datentabellen RB 1

In den Online-Datentabellen der betreffenden Modellprojekte sind insgesamt 85 Leistungsberechtigte erfasst, die ein Einkommen aus einer (überwiegend) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beziehen. In nur einem dieser Fälle (mit einem Einkommen von 3.700 Euro) müsste der Leistungsberechtigte ab 2020 einen Einkommenseinsatz (in Höhe von 310 Euro) leisten.

Die Mehrheit der Leistungsberechtigten in der Stichprobe bezieht Einkommen überwiegend aus Renteneinkünften (929 Leistungsberechtigte). Davon müssten 36 nach künftigem Recht einen Einkommenseinsatz leisten. Im Mittel beträgt bei diesen Leistungsberechtigten der künftige Einkommenseinsatz knapp 85 Euro (bei einem mittleren Einkommen von knapp über 2000 Euro monatlich).

¹² Die Plausibilitätsprüfung der Daten (N=2) ergab Unstimmigkeiten im Verhältnis der Höhe des Einkommens zur Höhe des errechneten Einkommenseinsatzes.

5.1.3.1 Frage 1.2 und 1.3 – Auswirkungen auf die Anzahl der Leistungsempfänger_innen in der EGH

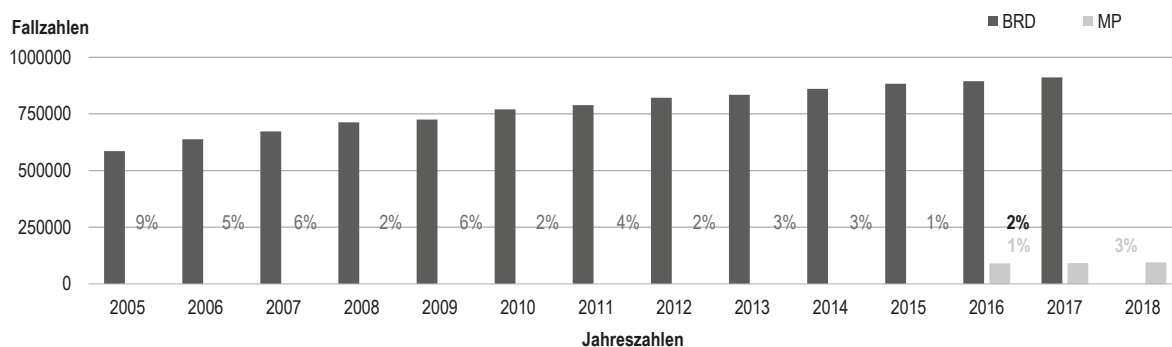
Frage 1.2 – In welchem Umfang führen die Neuregelungen des Einkommenseinsatzes (EGH) zu einer Veränderung der Anzahl der Leistungsempfänger?

Frage 1.3 – In welchem Umfang führt die Veränderung des Vermögenseinsatzes (Begriff des Vermögens nach § 139 SGB IX) zu einer Ausweitung der Leistungsempfänger in der Eingliederungshilfe?

In den Online-Datentabellen haben 14 Modellprojekte die absolute Anzahl der Leistungsempfänger_innen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Jahresverlauf von 2016 bis 2018 (je zum 31. Dezember) erfasst. Aus den Daten kann die Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger_innen abgeleitet und über die Jahre hinweg nachgezeichnet werden. Insgesamt verzeichnen die Modellprojekte als EGH-Leistungsträger per Stichtag 31.12.2018 knapp 95.000 Leistungsempfänger_innen.

In Abbildung 5.1 – 8 wird die Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger_innen in den Modellprojekten der Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger_innen im ganzen Bundesgebiet gegenübergestellt.

Abbildung 5.1 - 8: Entwicklung Anzahl der Leistungsempfänger_innen in der EGH (2005 bis 2018)



Quelle: Bundesamt für Statistik (Datenreihe von 2005 bis 2017) und Online-Datentabellen RB 1, N=14

Die Anzahl der Leistungsempfänger_innen bei den Modellprojekten ist in den Jahren von 2016 bis 2018 kontinuierlich gestiegen – ein Prozent von 2016 auf 2017 und drei Prozent von 2017 auf 2018. Dieser Anstieg entspricht in etwa dem relativen Anstieg der EGH-Leistungsempfänger_innen im gesamten Bundesgebiet. Auffällig

ist, dass die erste Anhebung der Einkommens- und Vermögensgrenzen zum 1.1.2017 mit keinem disproportionalen Anstieg der Anzahl der Leistungsempfänger_innen einhergeht.

Interessant für die Beantwortung der Forschungsfragen 1.2 und 1.3 ist die Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger_innen in den Jahren nach Inkrafttreten der neuen Regelungen in der Einkommens- und Vermögensheranziehung der EGH (zum 1.1.2020). Die Falldaten aus der Erprobung (vgl. Befunde zur Forschungsfrage 1.1.) deuten darauf hin, dass die Mehrzahl der Leistungsberechtigten, die heute einen Einkommenseinsatz leisten, nach künftigem Recht deutlich weniger oder gar kein Einkommen für die EGH einsetzen müssen. Es ist im Umkehrschluss davon auszugehen, dass Menschen mit Behinderungen, die aufgrund hohen Einkommens und Vermögens heute keine EGH-Leistungen beziehen, von den Veränderungen bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung in der EGH profitieren und sich damit die Anzahl der Leistungsempfänger_innen in der EGH ab dem 1.1.2020 erhöht. Der genaue Umfang dieser Veränderung kann zum derzeitigen Zeitpunkt nicht bestimmt werden, da die Größe des Personenkreises der Menschen, die trotz Behinderung keine EGH-Leistungen beziehen (bspw. aufgrund zu hohen Einkommens oder Vermögens), den EGH-Leistungsträgern der Modellprojekte nicht bekannt ist.

Erste Aussagen zu möglichen Veränderungen im Umfang der Leistungsempfänger_innen ab dem 1.1.2020 werden ab dem Frühjahr 2021 möglich sein. Bis zu diesem Zeitpunkt liegen die Daten zur absoluten Anzahl der Leistungsempfänger_innen nach Inkrafttreten der neuen Regelungen vor.

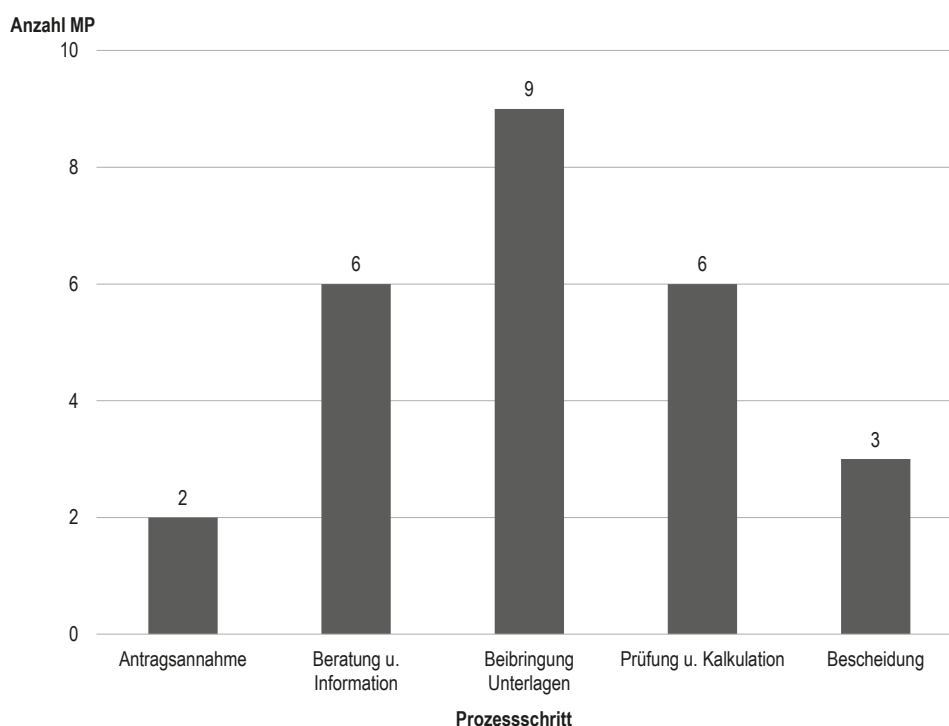
5.1.3.2 Frage 1.4 – Auswirkungen der veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung auf den Verwaltungsvollzug

Frage 1.4 – Welche Auswirkungen hat der Systemwechsel (Umstellung von der sozialhilferechtlichen Berechnung des Einkommens und des Einkommenseinsatzes auf die zukünftige Zugrundelegung der Summe der Einkünfte bzw. der Bruttorente und der Ermittlung des Beitrags nach § 137 SGB IX) auf den Verwaltungsvollzug?

Der Stand der Erprobung und die Datenbasis geben einen ersten Einblick in die Erprobung der Auswirkungen des Systemwechsels auf den Verwaltungsvollzug, können die Forschungsfragen jedoch noch nicht belastbar beantworten. Bei der Interpretation der vorliegenden Daten ist zu berücksichtigen, dass den Modellprojekten mehrheitlich die Fachsoftware zur Bestimmung des Einkommens- und Vermögenseinsatzes noch nicht zur Verfügung steht. Die Modellprojekte erwarten, dass sich frühestens ab Juli 2020 Routinen in den neuen Arbeitsprozessen

entwickelt haben werden. Die Mehrzahl der Modellprojekte (zehn von 13 Modellprojekten) erwartet, dass sich durch die neue Einkommens- Beitragsberechnung Veränderungen in den Arbeitsprozessen für die Fallbearbeitung ergeben.¹³ Zwei Modellprojekte geben an, dass sie keine grundlegenden Veränderungen erwarten bzw. ein Modellprojekt sagt aus, dass es hierzu noch keine Einschätzung abgeben kann. Abbildung 5.1 – 9 zeigt auf, an welchen Stellen die Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis besonders hervortreten.

Abbildung 5.1 - 9: Veränderungen im Arbeitsablauf (bedingt durch neue Regelung zur Einkommens- und Vermögensheranziehung)



Quelle: MP-Befragung RB 1, Frage „An welchen Stellen im Arbeitsablauf/in der Fallbearbeitung treten diese Veränderungen besonders stark hervor?“ N=10, Mehrfachnennung möglich

Demnach sind in allen Prozessschritten – von der Antragsannahme bis hin zur Bescheidung – Auswirkungen für die Fallbearbeitung zu erwarten. Diese Auswirkungen treten insbesondere bei der Beratung und Information der

¹³ Antworten auf Frage „Erwarten Sie, dass sich durch die neue Berechnungssystematik Veränderungen in den Arbeitsabläufen für die Fallbearbeitung ergeben (von der Antragsannahme und Beibringung von Einkommensnachweisen bis hin zur Bescheidung über den Einkommenseinsatz)?“, N=13

Leistungsberechtigten, bei der Beibringung von Unterlagen sowie bei der Prüfung und Kalkulation der Einkommens- und Vermögenseinsätze hervor.

Auswirkungen auf die personellen/qualifikatorischen Anforderungen

Die erwarteten Veränderungen wirken sich laut Aussage von sechs Modellprojekten (von 13) auch grundsätzlich auf die personellen/qualifikatorischen Anforderungen für die Fallbearbeitung aus. Vier Modellprojekte sehen dahingehend keine Veränderungen und drei Modellprojekte können hierzu noch keine Aussagen treffen. Die Aussagen der Modellprojekte weisen damit in unterschiedliche Richtungen.¹⁴ Drei der sechs Modellprojekte, die Veränderungen der personellen/qualifikatorischen Anforderungen erwarten, gehen davon aus, dass der bestehende Personalkörper die Qualifikationsanforderungen auch zukünftig weitestgehend abdecken kann.¹⁵ Dies gilt insbesondere dann, wenn Mitarbeitende in der neuen Berechnungssystematik geschult (Einkommenssteuerrecht) werden und punktuell zusätzliches Personal mit Ausbildung im Steuerrecht eingestellt wird.

Auswirkungen auf die Aufwände in der Fallbearbeitung

Die Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis treten in der Umstellungsphase besonders stark hervor. Bis zur Einstellung von Routinen ist daher davon auszugehen, dass ein Mehraufwand in der Fallbearbeitung für die Träger der EGH entsteht. Auch langfristig würde sich, laut Aussage zweier Modellprojekte, durch eine umfangreichere Detailprüfung in Einzelfällen, der Aufwand für die Fallbearbeitung erhöhen. Dies gelte insbesondere für Fälle, in denen keine Steuerbescheide vorlägen und bei der Fallbearbeitung die entsprechenden Nachweise einzufordern seien oder selbst zu prüfen sei, ob Einkünfte zur Summe der Einkünfte nach § 2 Abs. 2 EStG zählen. Darüber hinaus erwartet ein Modellprojekt, dass bei der Detailprüfung, eine größere Anzahl Unterlagen benötigt würde (sowohl für das Vorvorjahr als auch das aktuelle Jahr), um konkret die Jahresbruttobeträge der steuerrechtlich relevanten Einkünfte zu ermitteln. Die Anforderung bzw. Vorlage eines Nachweises über das aktuelle monatliche Nettoeinkommen, z.B. auch vereinfacht durch Kontoauszüge sei künftig nicht mehr ausreichend. Die Einholung der Unterlagen würde den Prozess der Fallbearbeitung daher annahmegemäß erhöhen.¹⁶

¹⁴ Antworten auf Frage „Gehen Sie davon aus, dass sich durch die neue Berechnungssystematik grundsätzlich die qualifikatorischen/personellen Anforderungen für die Fallbearbeitung verändern? (bspw. Anforderungsprofile)“, N=13

¹⁵ Antworten auf Frage „Kann den neuen Qualifikationsanforderungen mit dem bestehenden Personalkörper im Großen und Ganzen entsprochen werden?“, N=6

¹⁶ Antworten auf Frage „Erwarten Sie, dass durch die neue Arbeitsweise/die Prüfung der Einkommen nach SGB IX auf lange Sicht insgesamt ein Mehr- oder Minderaufwand für die Fallbearbeitung bei der Prüfung der Einkommen entsteht?“, N=13

Die Erfahrungen aus der Erprobung lassen andererseits auch vermuten, dass sich an einigen Stellen der Aufwand für die Fallbearbeitung reduziert. Ein Modellprojekt weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass zwar die Detailprüfung in Einzelfällen mehr Zeit in Anspruch nehmen würde, sich aber andererseits aufgrund höherer Einkommens- und Vermögensfreigrenzen der Kreis derer, für die eine Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse notwendig erscheint, verringert.¹⁷ Wie die Befunde aus den Simulationsberechnungen zur Forschungsfrage 1.1. zeigen, bezieht die Mehrzahl der derzeitigen Leistungsempfänger_innen ein so niedriges Einkommen, dass eine Detailprüfung und Berechnung des Einkommens- und Vermögenseinsatzes nach künftigen Recht entfallen wird. Dies betrifft insbesondere Empfänger_innen der Grundsicherung, Rentner_innen mit Einkünften knapp über dem Grundsicherungsanspruch, geringfügig Beschäftigte und Arbeitnehmer_innen mit geringem Einkommen. Dieser Personenkreis stellt gegenwärtig die Mehrheit aller Leistungsempfänger_innen in der Stichprobe dar.

Vor diesem Hintergrund ist auch nachvollziehbar, dass sechs (von 13) Modellprojekte angeben, dass sich auf lange Sicht kein Mehr- oder Minderaufwand für die Verwaltung erwarten lässt. Die übrigen sieben Modellprojekte geben an, dass sie die langfristigen Auswirkungen in Hinblick auf Mehr- oder Minderaufwände noch nicht abschätzen können.

5.1.4 Klärungsbedarf und Hinweise

Im Rahmen von Vor-Ort Interviews konnte die Begleitforschung erste Hinweise und Klärungsbedarfe der Modellprojekte – insbesondere hinsichtlich der Berechnung des Einkommens- und Vermögenseinsatzes sowie der Bestimmung der Berechnungsgrundlage nach EStG – zusammentragen und im Nachgang an den Gesetzgeber übermitteln. Einige der Hinweise aus der Erprobung haben bereits bei der Ausgestaltung des SGB IX-/SGB XII-Änderungsgesetzes („Gesetz zur Änderung des Neunten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Rechtsvorschriften“) Berücksichtigung gefunden.¹⁸

¹⁷ Antworten auf Frage „An welchen Stellen im Prozessablauf reduziert sich der Zeitaufwand für die Verwaltung?“, N=13

¹⁸ Am 17.04.2019 wurde das SGB IX-/SGB XII-Änderungsgesetz vom Kabinett verabschiedet. Der Gesetzentwurf wird nun in das parlamentarische Verfahren des Bundestages eingebracht. Die Verabschiedung im Bundestag ist für November 2019 geplant, so dass das Gesetz zum 01.01.2020 in Kraft treten kann.

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung im April 2019 äußerten die Modellprojekte insbesondere Fragen nach dem Umgang mit selten vorkommenden Fall- bzw. Haushaltskonstellationen.¹⁹

- Mehrere Modellprojekte berichten von Schwierigkeiten, den Kostenbeitrag bei minderjährigen Leistungsberechtigten (je nach unterschiedlicher Wohnform, Familienstand und Einkommen) zu bestimmen. Eine beispielhafte Fallkonstellation bei der sich Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Bezugsgröße ergäben, sei die einer minderjährigen leistungsberechtigten Person, die verheiratet ist, und mit dem Ehepartner gemeinsam in einem eigenen Haushalt lebt. Kann die Bezugsgröße nicht errechnet werden, wäre es in der Folge nicht möglich einen Kostenbeitrag zu ermitteln bzw. zu fordern.
- Klärungsbedarf bestehe bei der Frage, an wen der Kostenbeitrag der Eltern nach § 138 Abs. 4 SGB IX zu entrichten sei. Würde der Beitrag nach § 138 (4) SGB IX analog § 137 (3) SGB IX definiert, wäre er von der zu erbringenden Leistung abzuziehen. Der Leistungsberechtigte bzw. der Leistungserbringer hätte für die Beibringung des Beitrags zu sorgen. Im Falle einer Vereinnahmung durch den Leistungsträger würde keine Kürzung der Fachleistung nach § 137 (3) SGB IX stattfinden.
- Weiterer Klärungsbedarf bestehe bei der Frage, ob und wie Zuschläge zur Einkommensgrenze gem. § 136 Abs. 3 SGB IX anzurechnen seien, wenn keine Auskünfte über die Einkommensverhältnisse des Ehegatten eingereicht würden und aufgrund des fehlenden Auskunftsanspruchs im SGB IX gegen den Ehegatten auch nicht durchgesetzt werden könnten.
- Den Modellprojekten sei unklar, ab welchem Zeitpunkt bei unterjähriger wesentlicher Veränderung der Einkommensverhältnisse eine rückwirkende Neuberechnung und Festsetzung eines Kostenbeitrags aus Einkommen unter Beachtung des maßgeblichen § 48 SGB X zu erfolgen habe (z.B. rückwirkend zum 01.01. des Kalenderjahres oder ab Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse)
- Weiterhin lässt sich, laut Aussage der Modellprojekte, noch nicht klar ableiten, ob durch die Formulierung des § 135 Abs. 1 lediglich die Heranziehung der nach § 2 Abs. 2 EStG steuerbaren Renten modifiziert werden solle (Berücksichtigung der Bruttorente anstelle des Besteuerungsanteils), oder ob auch eine Berücksichtigung der nicht steuerbaren Renteneinkünfte erfolgen müsse.

¹⁹ Antworten auf Frage „Hat sich bei der Erprobung der Neuregelungen Klärungsbedarf ergeben, den Sie bisher nicht allein lösen konnten?“, N=16

Die hier aufgeführten Fragestellungen und Klärungsbedarfe stellen nur einen Auszug aller übermittelten Hinweise aus der Erprobung an die Begleitforschung dar. Insgesamt zeigt die Auswertung der Hinweise, dass die Anwendung der neuen Regelungen keine grundsätzlichen Probleme bereitet, sondern vor allem Detailfragen gestellt werden. Es handelt sich somit um typische Implementierungsschwierigkeiten, die aber nicht grundsätzlicher Natur sind.

5.1.5 Fazit zum Regelungsbereich 1

Die Erprobung der Neuregelung der Einkommens- und Vermögensheranziehung ist je nach Forschungsfrage sehr unterschiedlich weit vorangeschritten. Zum derzeitigen Stand der Erprobung haben die Modellprojekte mehrheitlich Simulationsberechnungen zum Einkommenseinsatz nach den Vorgaben der §§ 135 ff. SGB IX durchgeführt und sich mit den Auswirkungen der ab dem 1.1.2020 geltenden Regelungen zur Einkommens- und Vermögensheranziehung auf die Verwaltungspraxis vertraut gemacht. Aus den vorliegenden Befunden lassen sich erste, vorläufige Aussagen zur Beantwortung der Forschungsfragen ableiten.

In den Online-Datentabellen wurden für insgesamt 1.645 Leistungsberechtigte Angaben zum Einkommenseinsatz und der Berechnungsgrundlage (zu mindestens einem der drei Bezugszeiträume) erfasst. Die Auswertungen dieser Daten ergibt, dass sich die Veränderungen in der Einkommensheranziehung, insbesondere durch die Erhöhung des Einkommensfreibetrags zum 1.1.2017, nur unwesentlich auf die Einkommenssituation der Leistungsberechtigten ausgewirkt haben. Der Einkommens-Einsatz der Leistungsberechtigten in der Stichprobe blieb vor und nach der ersten Reformstufe in etwa konstant. Deutliche Verbesserungen ergeben sich für die Leistungsberechtigten voraussichtlich erst nach der ab dem 1.1.2020 geltenden Einkommens-Beitragsberechnung. Demnach legen die Berechnungen zum Einkommenseinsatz der Leistungsberechtigten nahe, dass der Anteil der Leistungsberechtigten in der Stichprobe, die künftig einen Einkommenseinsatz für die EGH leisten müssen, wesentlich geringer ist, als der Anteil der Leistungsberechtigten, die heute einen Einkommenseinsatz leisten. Nach den Berechnungen der Modellprojekte sinkt der Eigenbeitrag von knapp 400 Euro monatlich (gem. der geltenden Beitragsberechnung) auf knapp 100 Euro monatlich (gem. der künftigen Beitragsberechnung gem. §§ 135 ff. SGB IX) (Forschungsfrage 1.1).

Zum derzeitigen Stand der Erprobung kann die Entwicklung der Anzahl der EGH-Leistungsempfänger_innen nach dem 1.1.2020 noch nicht zuverlässig prognostiziert werden. Aus den vorliegenden aggregierten Daten der Leistungsträger lässt sich ableiten, dass die Anzahl aller Leistungsempfänger_innen in der Kostenträgerschaft der Modellprojekte in den Jahren von 2016 bis 2018

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

kontinuierlich gestiegen ist. Dabei ging die erste Anhebung der Einkommens- und Vermögensgrenzen zum 1.1.2017 mit keinem disproportionalen Anstieg der Anzahl der Leistungsempfänger_innen einher, das heißt, die Erhöhung hat bei den Modellprojektträgern keine wesentlichen Veränderungen bei der Anzahl der Leistungsempfänger_innen in der EGH ausgelöst. Erste Aussagen zu einer möglichen Zunahme der Anzahl von Leistungsempfänger_innen in Folge der Neuregelungen zum 01.01.2020 werden erst ab dem Frühjahr 2021 möglich sein (Forschungsfrage 1.2 und 1.3).

Die Einschätzungen der Modellprojekte zu den Auswirkungen der Neuregelung der Einkommens-Beitragsberechnung auf die Verwaltungspraxis sind noch vage. Die Antworten aus der MP-Befragung deuten darauf hin, dass sich durch die neue Berechnungsweise der Einkommensbeiträge Veränderungen in den Arbeitsprozessen für die Fallbearbeitung ergeben, die sich auch auf die qualifikatorischen Anforderungen an das Personal auswirken. Veränderungen treten nach Aussagen der Modellprojekte in allen Prozessschritten der Fallbearbeitung auf. Besonders betroffen seien die Beratung und Information der Leistungsberechtigten, die Beibringung von Unterlagen sowie die Prüfung und Kalkulation der Einkommens- und Vermögenseinsätze. Mehraufwände entstünden vornehmlich in der Umstellungsphase. Langfristig erwarten die Modellprojekte, dass sich eher keine Mehr- oder Minderaufwände für die Fallbearbeitung ergeben (Forschungsfrage 1.4).

5.2 Regelungsbereich 2 – Assistenzleistungen

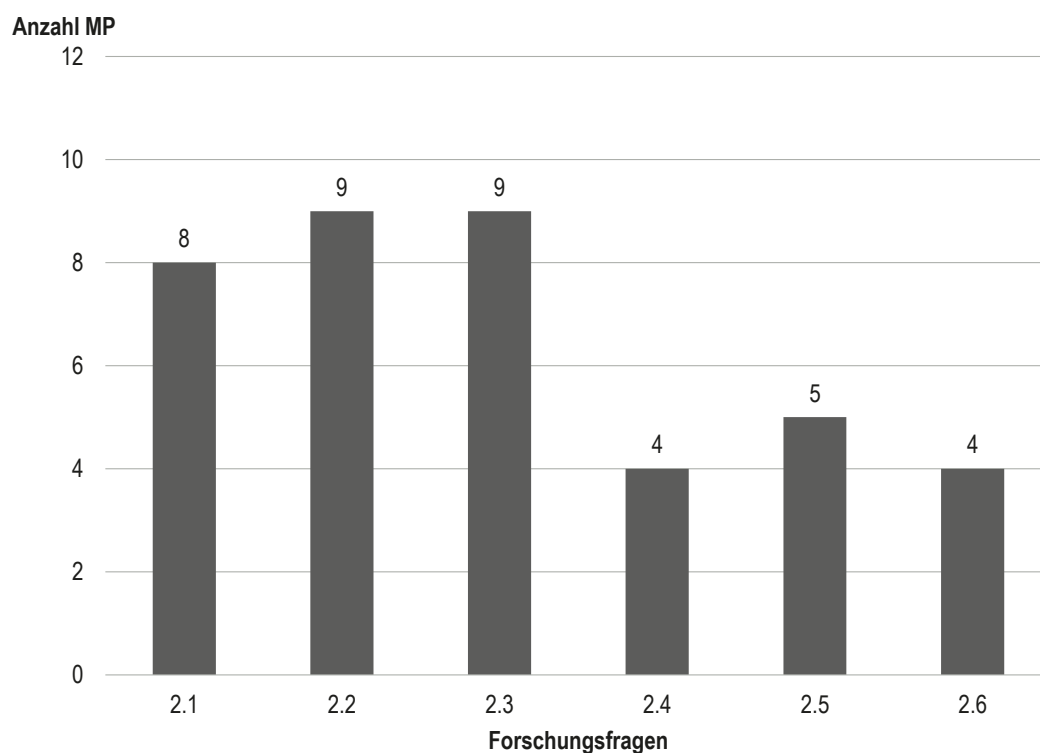
5.2.1 Fokus der Erprobung und Stand

Die Untersuchungen zum Regelungsbereich richten sich auf die folgenden sechs Forschungsfragen.

- 2.1. Hat der neu eingefügte Leistungstatbestand "Assistenzleistungen" (§113 Abs. 2, Nr. 2 in Verbindung mit §78 SGB IX) Auswirkungen auf die Bewilligungs- und die Verwaltungspraxis der Leistungsträger? Falls ja, welche?
- 2.2. Trägt der Leistungstatbestand dazu bei, dass die entsprechenden in einer vollstationären Einrichtung erbrachten Leistungen umfänglich aufgefangen werden? Wenn nein, wo gibt es Lücken?
- 2.3. Ist die Differenzierung von Assistenzleistungen nach §78 Abs. 2 SGB IX zur Übernahme von Handlungen einschließlich der Begleitung und der qualifizierten Assistenz praxistauglich?
- 2.4. In welchem Umfang werden Leistungen für Assistenz an Mütter und Väter mit Behinderungen bei der Versorgung und Betreuung ihrer Kinder gewährt? Sichert die korrespondierende Regelung im Gesamtplanverfahren, dass die jeweils zuständigen Leistungsträger ihre Leistungsverantwortung wahrnehmen?
- 2.5. In welchem Umfang werden im Zusammenhang mit der Ausübung eines Ehrenamtes Aufwendungen für eine notwendige Unterstützung im Rahmen familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen erstattet? In welchem Umfang durch eine Assistenzkraft?
- 2.6. Führt die vorrangige Inanspruchnahme familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen bei der Bewilligung von Assistenzleistungen für Personen, die ein Ehrenamt ausführen, zu Veränderungen bei der Bereitschaft, sich ehrenamtlich zu engagieren?

Diese sechs Fragen werden nicht alle gleichermaßen von den Modellprojekten bearbeitet. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Forschungsfragen betreffend Assistenzleistungen für Mütter und Väter mit Behinderungen sowie für Personen im Ehrenamt nur von vier bzw. fünf Modellprojekten bearbeitet werden sollen.

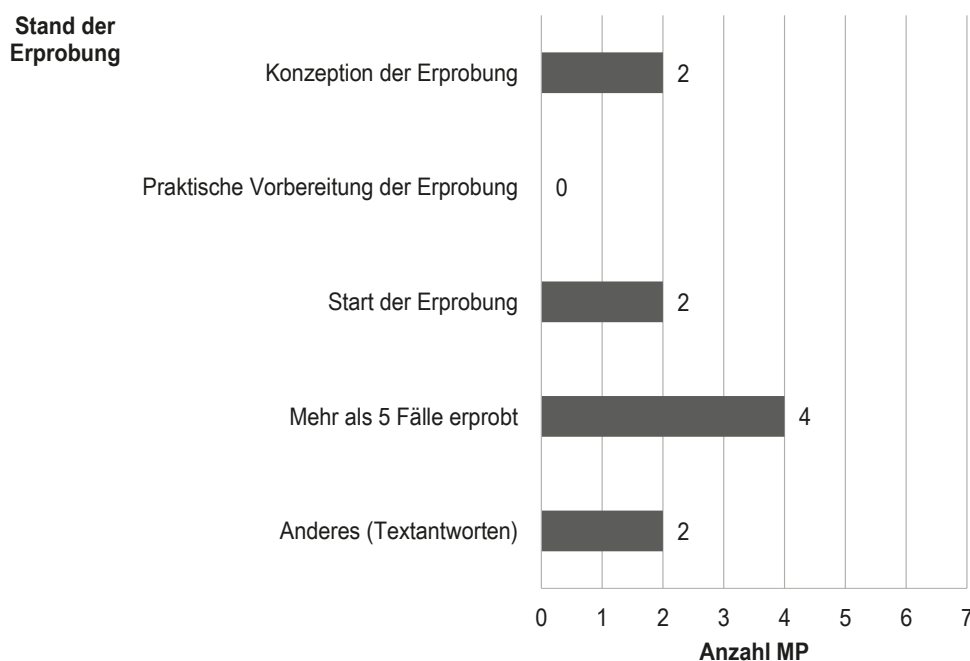
Abbildung 5.2 - 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 2 bearbeiten



Quelle: MP-Befragung RB 2, Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“ N=10, Mehrfachnennung möglich

Die Arbeiten zur Erprobung befinden sich insgesamt erst in den Anfängen. Die konzeptionelle und praktische Vorbereitung sowie eine Pilotierung der Erprobungsabläufe stehen bei der Mehrzahl der Projekte im Vordergrund. Nur vier der befragten Modellprojekte geben an, bereits Erprobungen durchzuführen.

Abbildung 5.2 - 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 2



Quelle: MP-Befragung RB 2, Frage „Wie weit ist Ihr Projekt insgesamt in der Erprobung der Assistenzleistungen vorangeschritten?“ N= 10

Der unterschiedliche Arbeitsstand der Modellprojekte ist durch unterschiedliche Faktoren bedingt. So sieht die Arbeitsplanung eines Modellprojekts, das alle sieben Regelungsbereiche bearbeitet, vor, den Leistungstatbestand „Assistenzleistungen“ erst ab 2020 zu bearbeiten. Ein anderes Modellprojekt hat zunächst nur Bedarfsermittlungen, jedoch noch keine virtuelle Bewilligung durchgeführt. Bei einem anderen Projekt liegen erst zum Zeitpunkt der Befragung die Erklärungen Leistungsberechtigter vor, an der Erprobung teilzunehmen, sodass mit den Arbeiten erst ab Mai 2019 begonnen wurde.

5.2.2 Vorgehen in der Erprobung

Die Erprobung der Assistenzleistungen erfordert grundsätzlich ein differenziertes Bild über die individuellen Bedarfe eines Leistungsberechtigten. Insofern sollte die Bedarfsermittlung eine wichtige Rolle in der Erprobung spielen. Dabei gehen die Projekte unterschiedlich vor. Wie bereits bei den Vor-Ort Interviews deutlich wurde, wird bei Bestandsfällen häufig auf bereits vorliegende Informationen des Fallmanagements oder der Bedarfsermittlung (nach bestehender Aktenlage) aufgebaut. Andere Modellprojekte starten dagegen die Erprobung jedes Einzelfalls mit einer individuellen Bedarfsermittlung gemäß § 118 SGB IX.

Bisher führen fünf von zehn Modellprojekten Bedarfsermittlungen für alle zu erprobenden Fälle durch. Ein Modellprojekt strebt an, dies für mindestens zwei Drittel der Fälle zu tun. Zwei weitere haben sich in der Beziehung noch nicht entschieden, für ein Modellprojekt ist das nicht relevant und eine weiteres führt gar keine Bedarfsermittlung durch. Letztere Antwort betrifft einen überörtlichen EGH-Träger, in dessen Zuständigkeitsbereich die Bedarfsermittlung von den herangezogenen Gebietskörperschaften durchgeführt wird. Teilhabe- bzw. Gesamtpläne liegen bisher für 97 der insgesamt 290 Fälle vor, die für die Erprobung der Assistenzleistungen vorgesehen sind. Für 100 Fälle liegen keine Teilhabe- bzw. Gesamtpläne vor. In 92 Fällen sind diese Informationen noch nicht ermittelt worden.²⁰

Für die Klärung der Fragen zu den Assistenzleistungen in vollstationären Einrichtungen und der Praxistauglichkeit der Differenzierung von qualifizierter und kompensatorischer Assistenz sollte aus Sicht der Begleitforschung idealerweise die Perspektive und Erfahrung von Leistungserbringern miteinbezogen werden. Von zehn Modellprojekten arbeiten fünf in der Erprobung mit Leistungserbringern zusammen oder wollen das zukünftig tun. Eins hat sich dahingehend noch nicht entschieden. Jeweils zwei Projekte arbeiten nicht mit Leistungserbringern zusammen oder halten das in ihrem Erprobungsansatz für nicht relevant.

²⁰ Online-Datentabellen RB 2, in einem weiteren Fall steht diese Information nicht zur Verfügung

5.2.3 Befunde zu den Forschungsfragen

5.2.3.1 Frage 2.1 – Auswirkungen auf die Bewilligungs- und die Verwaltungspraxis

Frage 2.1 – Hat der neu eingefügte Leistungstatbestand „Assistenzleistungen“ (§113 Abs.2, Nr. 2 in Verbindung mit §78 SGB IX) Auswirkungen auf die Bewilligungs- und die Verwaltungspraxis der Leistungsträger? Falls ja, welche?

Der bisherige Erprobungsstand erlaubt noch keine belastbaren Antworten auf die Forschungsfrage, sondern zeigt lediglich erste Tendenzen auf. Drei der acht Modellprojekte, die zu dieser Forschungsfrage arbeiten, haben laut der MP-Befragung bereits Abläufe bzw. das Verfahren für die Bedarfsermittlung, Feststellung und Bewilligung von Assistenzleistungen entwickelt. Nur diese drei Modellprojekte geben auch erste Einschätzungen zur künftigen Verwaltungspraxis. So werden im Verfahren zur Bewilligung von Assistenzleistungen außerhalb besonderer Wohnformen eher keine Änderungen erwartet.²¹ Änderungen in der Verwaltungspraxis betreffen Leistungen für Leistungsberechtigte in besonderen Wohnformen, und zwar für alle Verfahrensschritte von der Bedarfsermittlung bis hin zur Bewilligung von Leistungen.²²

Auswirkungen auf möglicherweise veränderte Qualifikationsanforderungen an das Personal beim Leistungsträger lassen sich noch nicht aus der Erprobung ableiten. Drei Projekte äußern sich dazu, jedoch mit gegensätzlichen Einschätzungen.

5.2.3.2 Frage 2.2 – Abdeckung der Leistungen in vollstationären Einrichtungen

Frage 2.2 – Trägt der Leistungstatbestand dazu bei, dass die entsprechenden in einer vollstationären Einrichtung erbrachten Leistungen umfänglich aufgefangen werden? Wenn nein, wo gibt es Lücken?

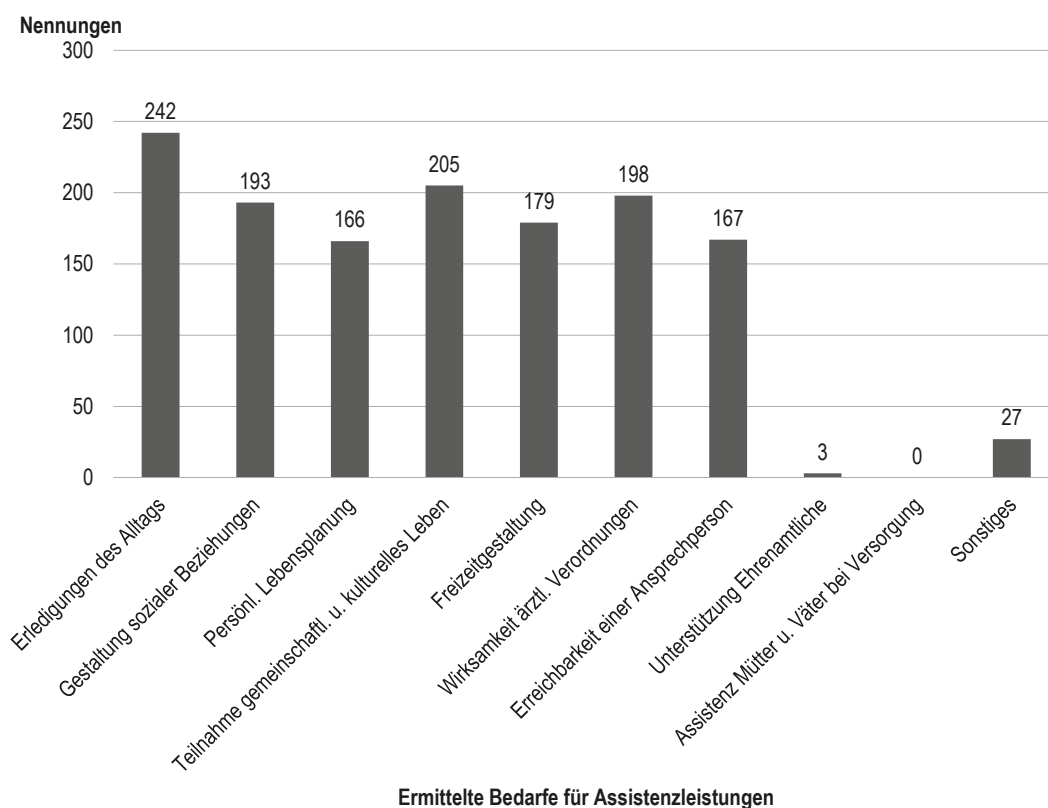
²¹ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgende Aussage „Mit der Einführung des Leistungstatbestands „Assistenzleistungen“ für Leistungsberechtigte, die außerhalb besonderer Wohnformen leben, sind insgesamt grundlegende Veränderungen in den Verfahren des Leistungsträgers verbunden“

²² Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgende Aussage „Mit der Einführung des Leistungstatbestands „Assistenzleistungen“ für Leistungsberechtigte, die in besonderer Wohnformen leben, sind insgesamt grundlegende Veränderungen in den Verfahren des Leistungsträgers verbunden“

Aus der bisherigen Erprobung lassen sich keine Anzeichen dafür herleiten, dass mögliche Bedarfe von Leistungsberechtigten in stationären/besonderen Wohnformen künftig nicht abgedeckt werden könnten.

Für die 290 Fälle, die nach Angaben der Modellprojekte bisher für die Erprobung vorgesehen sind, wurden bisher in sieben Modellprojekten Bedarfe an Assistenzleistungen für 252 Fälle ermittelt.²³ Dabei wird deutlich, dass sich der Unterstützungsbedarf eines Leistungsberechtigten über mehrere Arten bzw. Kategorien an Assistenzleistungen erstrecken kann. Dies wird aus den Mehrfachnennungen bei den ermittelten Bedarfen deutlich. Sie betreffen sowohl Leistungsberechtigte innerhalb und außerhalb besonderer Wohnformen und verteilen sich auf die Kategorien von Assistenzleistungen wie folgt:

Abbildung 5.2 - 3: Ermittelte Bedarfe für Assistenzleistungen



Quelle: Online-Datentabellen RB 2, N=252

In besonderen Wohnformen wurden bisher für 194 Leistungsberechtigte Bedarfe ermittelt. Davon wurden 41 virtuell entschieden. Nur in einem Fall davon würde dem

²³ Online-Datentabellen RB 2

Bedarf vollumfänglich nicht entsprochen werden. Er betrifft einen Bedarf an Assistenzleistungen mit einem monatlichen Stundenumfang von 90 Stunden. Demgegenüber liegt den anderen Fällen ein Bedarf von durchschnittlich 25 Stunden im Monat zu Grunde (min. 5, max. 40 Stunden monatlich).²⁴

Bei der Befragung der Modellprojekte gibt es keine Anzeichen dafür, dass mit dem neuen Leistungskatalog Bedarfe in vollstationären Leistungen nicht abgedeckt werden können.²⁵ Allerdings haben sich nur drei von neun Modellprojekten dazu geäußert. Nach deren Angaben sind bei der (virtuellen) „Bewilligung“ von Assistenzleistungen keine Unterschiede nach den Wohnformen festzustellen. Die anderen sahen sich aufgrund des Erprobungsstandes noch nicht dazu in der Lage, dazu Aussagen zu treffen.

²⁴ Online-Datentabellen RB 2

²⁵ Antworten auf Frage „Sind alle Arten an Assistenzleistungen, die im Rahmen der Maßnahmenpauschalen für Leistungsberechtigte in vollstationären Einrichtungen nach dem bis zum 31.12.2019 geltenden Recht erbracht werden, durch die in § 78 SGB IX beschriebenen Leistungen abgedeckt?“

5.2.3.3 Frage 2.3 – Praxistauglichkeit der Differenzierung von Assistenzleistungen nach § 78 Abs. 2 SGB IX

Frage 2.3 – Ist die Differenzierung von Assistenzleistungen nach § 78 Abs. 2 SGB IX zur Übernahme von Handlungen einschließlich der Begleitung und der qualifizierten Assistenz praxistauglich?

Die bisherige Erprobung erlaubt erste Erkenntnisse zur Beantwortung der Forschungsfrage und weist auf Schwierigkeiten hin, die Regelung in der Praxis umzusetzen.

Vier von neun Modellprojekten sehen sich in der Projektbefragung in der Lage, Aussagen zu der Forschungsfrage zu treffen. Sie ziehen ihre Erkenntnisse aus einer systematischen Bedarfsermittlung, wie aus Textantworten zu der Frage „Wie sind Sie in der Erprobung vorgegangen, um die Praxistauglichkeit der Differenzierung der Assistenzleistungen gem. § 78 Abs. 2 zu ermitteln?“ hervorgeht:

Textbox 5.2-1: Vorgehen in der Erprobung (RB 2)

- ⇒ Es werden „virtuell Bedarfe mit realen Leistungsberechtigten, die in stationären Einrichtungen leben, erhoben.“
- ⇒ Es erfolgt eine „Individuelle Bedarfsermittlung mit Unterstützung des Bedarfsermittlungsinstruments in Papierform im persönlichen Gespräch mit fachlicher Begleitung der Leistungserbringer“
- ⇒ „Interdisziplinäre Arbeitsgruppen [wurden] zur Definition von Assistenzleistungen und Abgrenzung kompensatorischer Assistenzleistungen von Leistungen der Pflegeversicherung zur Vorbereitung der Fallbearbeitung der Testfälle [eingesetzt]. In den ab 01.05.2019 stattfindenden Gesamt-/Teilhabeplankonferenzen wird der individuelle Hilfebedarf der Testpersonen anhand des Bedarfsermittlungsinstruments Baden-Württemberg erhoben. Anschließend wird ein Gesamtplan erstellt, der den Inhalt und Umfang der Assistenzleistungen nach neuer Rechtslage ab 01.01.2020 abbildet.“
- ⇒ In jedem Einzelfall werden die Assistenzleistungen differenziert zugeordnet.“

Quelle: MP-Befragung RB 2, Frage „Wie sind Sie in der Erprobung vorgegangen, um die Praxistauglichkeit der Differenzierung der Assistenzleistungen gem. § 78 Abs. 2 zu ermitteln?“ N= 4

Einheitlich wird von den vier Projekten konstatiert, dass die Regelung zur Differenzierung von Assistenzleistungen schwer nachzuvollziehen und umzusetzen sei. Damit stehen die Modellprojekte bereits vor der eigentlichen Erprobung der Regelung vor Herausforderungen. Die Befragung zeigt, dass die in der Praxis gewährten Assistenzleistungen nicht eindeutig den in § 78 Abs. 2 Ziffern 1 und 2

(kompensatorische und qualifizierte Assistenz) zugeordnet werden können.²⁶ Der Begriff und die Anforderungen an eine Fachkraft (Ausbildung, Qualifikation, Berufsbild) seien unklar. Der Gesetzestext lasse sehr viel Interpretationsspielraum und erfordere Präzisierungen durch einen Landesrahmenvertrag: *“Begriffe sind zu unbestimmt und führen zu unterschiedlichen Auslegungen bei Leistungsträgern und Leistungserbringern. Unklar [sind] die Normierung der Fachkraftquote in der kompensatorischen Assistenz. Hilfreich ist z.B. ein Landesrahmenvertrag. Dieser war in der Pilotphase noch nicht abgeschlossen.”*²⁷ Besonders herausfordernd gestalte sich die Umsetzung der Regelung zur Assistenz, wenn sie auf Schnittstellen zu Leistungen der Pflege trifft: *„[Eine] inhaltliche Zuordnung von kompensatorischen Assistenzleistungen und Leistungen der Pflegeversicherung zum Hilfebedarf des Menschen mit Behinderung [ist] kaum möglich. [Die] Regelung zum Gleichrang beider Leistungen [ist] nicht umsetzbar.“*²⁸

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten bei der Differenzierung der Assistenzleistungen liegen bisher nur weitere fragmentarische Ergebnisse zur Anwendung der Regelung vor. Zu der Frage, welchen Umfang qualifizierte und kompensatorische Assistenz (Zeitanteile) bei den einzelnen Arten der Assistenzleistungen haben, schätzen zwei Projekte ein, dass sich der Zeitaufwand jeweils hälftig verteile.²⁹

Drei Projekte bewerten die Praxistauglichkeit mit der Schulnote „4“ und ein Projekt mit „5“.³⁰ Dies zeigt mit welchen Herausforderungen die Differenzierung der Assistenzleistungen in der Praxis verbunden ist. Zentrale Punkte seien in dieser Hinsicht:

- **Personenzentrierung:** Einerseits fordere die Differenzierung sowohl Leistungsträger (Bedarfsermittlung) und Leistungserbringer auf, sich mit dem individuellen Bedarf der Leistungsberechtigten eingehend

²⁶ Antworten auf Frage „Ist die im Gesetz vorgegebene Differenzierung der Assistenzleistungen gem. § 78 Abs. 2 Ziffern 1 und 2 in kompensatorische und qualifizierte Assistenz für Sie einfach nachzuvollziehen und umzusetzen?“, N=4

²⁷ Antworten auf Frage „Ist die im Gesetz vorgegebene Differenzierung der Assistenzleistungen gem. § 78 Abs. 2 Ziffern 1 und 2 in kompensatorische und qualifizierte Assistenz für Sie einfach nachzuvollziehen und umzusetzen?“, N=4

²⁸ Antworten auf Frage „Ist die im Gesetz vorgegebene Differenzierung der Assistenzleistungen gem. § 78 Abs. 2 Ziffern 1 und 2 in kompensatorische und qualifizierte Assistenz für Sie einfach nachzuvollziehen und umzusetzen?“, N=4

²⁹ Antworten auf Frage „Wie schätzen Sie basierend auf Ihren Befunden aus der Erprobung die Zeitanteile von kompensatorischer und qualifizierter Assistenz bei der Erbringung von Assistenzleistungen insgesamt ein? Bitte geben Sie jeweils eine Prozentangabe an.“, N= 4

³⁰ Antworten auf Frage „Wenn Sie eine Schulnote (1–6) für die Bewertung der Praxistauglichkeit der Differenzierung der Assistenzleistungen in kompensatorische und qualifizierte Assistenz vergeben könnten, welche Note würden Sie nach ihren bisher gemachten Erkenntnissen vergeben?“, N=4

auseinanderzusetzen. Insoweit würde die Personenzentrierung gestärkt. Dabei müsse jedoch berücksichtigt werden, dass Leistungsberechtigte häufig kaum zwischen Fachkraft oder Nicht-Fachkraft unterscheiden, sondern vielmehr die persönliche Vertrauensbeziehung entscheidend sei.

- **Abläufe und Organisation:** Nach Einschätzung einiger Modellprojekte erhöhe sich der Zeit- und damit der Personalaufwand der Leistungsträger bei der Bedarfsermittlung, insbesondere für Leistungsberechtigte in den besonderen Wohnformen. Perspektivisch könne er jedoch durch eine konsequente Digitalisierung des Bedarfsermittlungsinstruments wieder minimiert werden. Zukünftig müsse ein Leistungserbringer Unterstützungsleistungen, die bisher zusammenhängend von einer Person erbracht werden, in Leistungen nach kompensatorischer und qualifizierter Assistenz trennen. Diese seien durch unterschiedliches Personal in getrennten Abläufen zu erbringen. Damit sei die Personalstruktur der Leistungserbringer auszudifferenzieren. Dies sei eine besondere Herausforderung für kleinere Leistungserbringer, für die es schwierig ist, unterschiedliche Qualifikationsprofile vorzuhalten und eine entsprechende Arbeitsorganisation zu gewährleisten.
- **Konkretisierung der gesetzlichen Regelung und Voraussetzungen:** Obwohl in den nächsten Monaten mit den Landesrahmenverträgen zwar eine Konkretisierung hinsichtlich der personellen und organisatorischen Voraussetzungen zu erwarten sei (z.B. Definition Fachkraft, Fachkraftquote, Maßstäbe zur Prüfung der Wirksamkeit, Weiterentwicklung und Digitalisierung der Bedarfserhebungsinstrumente), bestünden, so die Aussage eines Modellprojekts, angesichts der derzeitigen Unbestimmtheit der Regelung jedoch Risiken. Je nach Bundesland könne qualifizierte und kompensatorische Assistenz unterschiedlich ausgelegt und gehandhabt werden. Zudem blieben bei der jetzigen Regelung und dem bestehenden Gleichrang von Leistungen der Pflege und der EGH die Abgrenzung bzw. die Schnittstellen beim Zusammentreffen von kompensatorischer Assistenz und Leistungen der jeweiligen Pflegekassen ungeklärt.

5.2.3.4 Frage 2.4 – Assistenzleistungen für Mütter und Väter mit Behinderungen

Frage 2.4 – In welchem Umfang werden Leistungen für Assistenz an Mütter und Väter mit Behinderungen bei der Versorgung und Betreuung ihrer Kinder gewährt? Sichert die korrespondierende Regelung im Gesamtplanverfahren, dass die jeweils zuständigen Leistungsträger ihre Leistungsverantwortung wahrnehmen?

Die Auswertung der für den Regelungsbereich der Assistenzleistungen vorgesehenen 290 Fälle ergab, dass bisher kein Fall darunter ist, in dem Assistenzleistungen an Mütter und Väter gewährt werden (für 24 Fälle sind diese Angaben noch nicht ermittelt worden).

Vor diesem Hintergrund sollten Modellprojekte gezielter als bisher Eltern, die EGH-Leistungen zur Versorgung und Betreuung ihrer Kinder erhalten, in die Erprobung einbeziehen.

5.2.3.5 Fragen 2.5 und 2.6 – Assistenzleistungen für Personen, die ein Ehrenamt ausüben

Frage 2.5: In welchem Umfang werden im Zusammenhang mit der Ausübung eines Ehrenamtes Aufwendungen für eine notwendige Unterstützung im Rahmen familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlicher persönlicher Beziehungen erstattet? In welchem Umfang durch eine Assistenzkraft?

Frage 2.6 – Führt die vorrangige Inanspruchnahme familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen bei der Bewilligung von Assistenzleistungen für Personen, die ein Ehrenamt ausüben, zu Veränderungen bei der Bereitschaft, sich ehrenamtlich zu engagieren?

Unter den 252 Fällen, für die bisher Bedarfe ermittelt wurden, sind nur zwei Leistungsberechtigte, die ein Ehrenamt ausüben (aus zwei Modellprojekten). In der Befragung geben drei Modellprojekte an, in der Erprobung insgesamt Leistungsberechtigte, die ein Ehrenamt ausüben, einbeziehen zu wollen.

Weitergehende Ergebnisse aus der Erprobung liegen für den Personenkreis noch nicht vor. Angesichts dessen sollten die Modellprojekte gezielter als bisher Leistungsberechtigte im Ehrenamt in die Erprobung einbeziehen.

5.2.4 Klärungsbedarf und Hinweise

Wie insbesondere Forschungsfrage 2.4 aufzeigt, stößt die modellhafte Erprobung beim Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen an Schwierigkeiten. Dies zeigt sich auch in den Antworten und Hinweisen, die in der Befragung von den Modellprojekten gegeben wurden.³¹

- Sie betreffen unter anderem das Verständnis für die in § 78 SGB IX genannten Arten von Assistenzleistungen (Trennschärfe: *„Was ist konkret mit ‚persönlicher Lebensplanung‘ gemeint? Wo liegt der Unterschied zwischen Teilhabe am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben und der Freizeitgestaltung?“*).
- Vor allem bedürfe es einer klareren Definition der *„Fachkraft als qualifizierter Assistenz“ (§ 78 SGB IX Abs. 2 Satz 3) in Bezug auf die qualifikatorischen Anforderungen sowie der Klärung der Voraussetzungen, welche Leistungen als kompensatorisch, und welche als qualifiziert zu bewerten seien.*³²

Es zeigt sich auch, dass die modellhafte Erprobung von den überwiegend noch nicht ausgehandelten Landesrahmenverträgen insofern beeinflusst wird, als dass deren Konkretisierungen zu den Assistenzregelungen „abgewartet“ werden, das heißt eine Erprobung ohne Landesrahmenvertrag nicht zweckmäßig erscheint. Auch wird darauf hingewiesen, dass Bedarfsermittlungsinstrumente noch nicht überall zur Verfügung stehen.

Schließlich wird auf Schnittstellen bzw. Abgrenzungsprobleme von kompensatorischer Assistenz zu den Leistungen der Pflege hingewiesen:

- Bei der Bedarfsermittlung sei keine Abgrenzung von kompensatorischer Assistenz und Leistungen der Pflegeversicherung möglich: „Selbst bei gelingender Abgrenzung besteht durch das Gleichrangverhältnis weiterhin Unklarheit bzgl. der Zuordnung. Durch die Zielsetzung der Maßnahme (Teilhabe vs. Versorgung/Pflege) ist sie im Einzelfall nur schwer möglich, vor allem bei Menschen mit einer mittelgradigen bis schweren geistigen

³¹ Antworten auf Frage „Hat sich bei der Erprobung der Assistenzleistungen Klärungsbedarf ergeben, den Sie bisher nicht allein lösen konnten?“ Frage: „Gibt es darüber hinaus Aspekte aus der Erprobung des Regelungsbereichs 2, die wir mit unseren Fragen nicht angesprochen haben, die Sie uns aber mit auf den Weg geben möchten?“, N=12

³² Antworten auf Frage „Hat sich bei der Erprobung der Assistenzleistungen Klärungsbedarf ergeben, den Sie bisher nicht allein lösen konnten?“, N=10

und/oder körperlichen Behinderung, teilweise auch bei schwerwiegenden chronifizierten psychischen Erkrankungen/seelischer Behinderung.“³³

5.2.5 Fazit zum Regelungsbereich 2

Insgesamt steht die Erprobung erst in den Anfängen. So planen einige Projekte den Beginn der Erprobung erst im Jahr 2020. Ansätze zur Erprobung sind noch nicht von allen Projekten festgelegt. Die Forschungsfragen zu Assistenzleistungen für Eltern mit Behinderung sowie zu Leistungsberechtigten im Ehrenamt werden nur von vier bzw. fünf Projekten angegangen, allerdings wurden zum derzeitigen Stand der Erprobung noch zu wenige Fälle identifiziert, so dass auch keine Aussagen zu den Forschungsfragen möglich sind. Auch zu den Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis lassen sich aus der Erprobung noch keine validen Erkenntnisse ableiten (Forschungsfrage 2.1).

Was sich aus den laufenden Projekten zeigt, ist, dass die Zusammenarbeit mit Leistungserbringern und die Bedarfsermittlung eine wichtige Rolle spielen. Die Erprobung hat für 252 Fälle Bedarfe an Assistenzleistungen gemäß den Kategorien des § 78 SGB IX ermittelt. Aus den Erprobungsarbeiten ergeben sich folgende erste Befunde bzw. Hinweise:

- Für 194 Fälle von Leistungsberechtigten in besonderen Wohnformen wurden Bedarfe ermittelt. Von diesen wurden bisher 41 virtuell nach neuem Recht entschieden (Leistungsfeststellung). Nur in einem Fall davon wurde dem Bedarf nicht vollumfänglich entsprochen (Forschungsfrage 2.2).
- Die Praxistauglichkeit der Differenzierung „kompensatorische Assistenz“ und „qualifizierte Assistenz“ erweist sich aus der Sicht von vier Modellprojekten als kritisch. Der Begriff und die Anforderungen an eine Fachkraft (Ausbildung, Qualifikation, Berufsbild) seien unklar. Der Gesetzestext lasse sehr viel Interpretationsspielraum und erfordere Präzisierungen durch einen Landesrahmenvertrag. Zudem würden bei der kompensatorischen Assistenz erhebliche Überschneidungen zu Leistungen der Pflege festgestellt, die klärungsbedürftig seien (vgl. auch RB 3.1). Grundsätzlich zwingt die Differenzierung sowohl Leistungsträger als auch Leistungserbringer, sich stärker mit den Bedarfen der Leistungsberechtigten auseinanderzusetzen, aber es stellten sich zudem erhebliche Herausforderungen in den praktischen Abläufen zur Leistungserbringung. Sie betrafen die Personaleinsatzplanung und berührten die Personalstrukturen bei den Trägern (Forschungsfrage 2.3).

³³ Antworten auf Frage „Gibt es darüber hinaus Aspekte aus der Erprobung des Regelungsbereichs 2, die wir mit unseren Fragen nicht angesprochen haben, die Sie uns aber mit auf den Weg geben möchten?“, N=10

5.3 Regelungsbereich 3 – Rangverhältnis zwischen Leistungen der EGH und Leistungen der Pflege

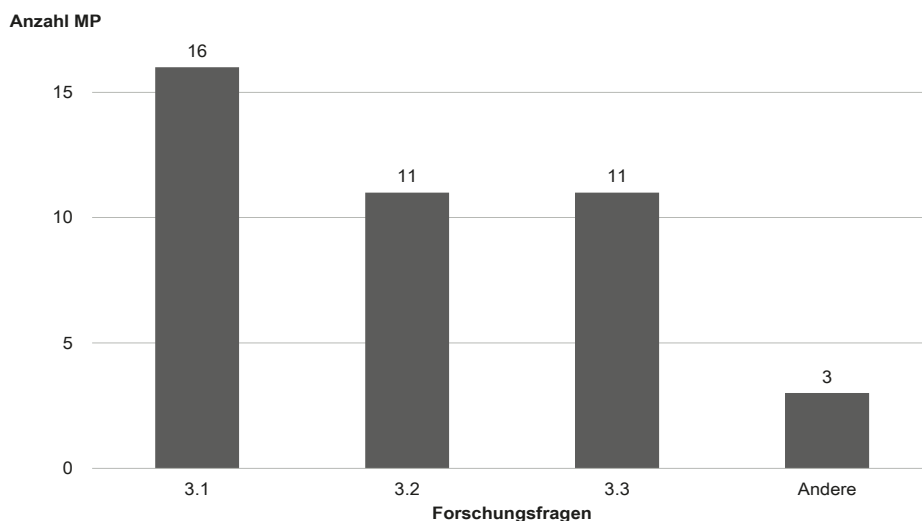
5.3.1 Fokus und Vorgehen in der Erprobung

Folgende Forschungsfragen sind Gegenstand der Untersuchungen:

- 3.1. Welche Auswirkungen hat das Verhältnis von Leistungen der Pflege und Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 91 Abs. 3 SGB IX unter Zugrundelegung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mit seinen Teilhabeelementen auf den Verwaltungsvollzug und die Bewilligungspraxis?
- 3.2. Sind die Verfahrensschritte beim Zusammentreffen beider Leistungen praxistauglich (auf der Basis der Empfehlung gemäß § 13 Abs.4 SGB XI) und werden sie berücksichtigt?
- 3.3. Welche Auswirkung hat die Einführung des „Lebenslagenmodells“ nach § 103 Abs. 2 SGB IX auf den Verwaltungsvollzug, die Bewilligungspraxis und die Einkommenssituation der Betroffenen?

Insgesamt beteiligen sich 18 Modellprojekte an der Erprobung des Regelungsbereichs. Die Erprobung ist dabei jedoch in unterschiedlichem Maße auf die drei Forschungsfragen des Regelungsbereichs 3 ausgerichtet, und ist durch ein ausgesprochen heterogenes Vorgehen gekennzeichnet.

Abbildung 5.3 - 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 3 bearbeiten



Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“ N=18, Mehrfachnennung möglich

Unter „Andere“ handelt es sich zum einen um zwei Modellprojekte, die anhand von 62 Fällen spezifisch die Auswirkungen der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen auf die Veränderung der Höhe des Pauschalbeitrags der Pflegekassen zur Erstattung von Pflegeaufwendungen für EGH-Leistungsbeziehende in stationären Einrichtungen gem. § 43 a SGB XI ermitteln und berechnen.³⁴ Zum anderen untersucht ein Modellprojekt umfassend die Abgrenzung der Leistungen der EGH von denen der Pflege. Es geht dabei folgenden Fragen nach: *„Lassen sich Kriterien entwickeln, anhand derer es möglich ist, bestehende Bedarfe eindeutig den Leistungen Eingliederungshilfe und Pflege im Sinne des SGB XI bzw. der Hilfe zur Pflege im Sinne des SGB XII zuzuordnen? Welche inhaltlich-fachlichen Kriterien können dies sein? Welche Konsequenzen ergeben sich für die leistungsberechtigten Personen, Leistungserbringer und Leistungsträger, insbesondere im Hinblick auf die Praktikabilität der Leistungserbringung?“*³⁵

Darüber hinaus bestimmen auch Zuständigkeitsregelungen der Länder zum BTHG den Fokus von Projekten. So konzentriert sich ein Modellprojekt aufgrund des Landesausführungsgesetzes zum BTHG ausschließlich auf ambulante Fälle und die der einzelfallbezogenen Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche bis max. Sekundarstufe II (Frühförderung, Kita und Schule), da die Zuständigkeit für Menschen mit Behinderungen über 18 Jahren beim überörtlichen Träger liegt.³⁶ Diese gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen wurden aber erst verabschiedet, als das Modellprojekt bereits in die Erprobung gestartet war.

Letztlich sind es nur fünf der 18 Modellprojekte, die in der Erprobung alle drei Forschungsfragen des Regelungsbereichs 3 berücksichtigen. Zum Vorgehen in diesem Fall erläutert ein Modellprojekt: *„Es wird bei allen Neufällen eine Bedarfsermittlung mit dem Fokus und Zuordnung der Bedarfe nach Eingliederungshilfe (EGH) und Pflege durchgeführt. Ein MDK-Gutachten wird in der Regel mit Antragstellung, aber spätestens bei Hinweisen auf eine mögliche Pflegebedürftigkeit empfohlen. Die konkrete Bedarfsdeckung (in/außerhalb von besonderen Wohnformen) ergibt sich dann erst aus und nach der Bedarfsermittlung. Somit sind für die Forschungsfrage 3.1 alle Wohnformen enthalten. Hinsichtlich der Forschungsfrage 3.2 und 3.3. erfolgt dann eine Konzentration auf ambulante Fälle.“*³⁷

³⁴ Die Ergebnisse der Berechnung dieser Fälle sind bisher noch nicht systematisch von der Begleitforschung erhoben worden.

³⁵ Antwort auf Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“, N=18

³⁶ Antwort auf Frage „Bitte beschreiben Sie genauer, um welche Gruppen von Behinderungen es sich dabei handelt.“, N=1

³⁷ Antwort auf Frage „Aufgabe unseres Projekts ist es...weiteres, bitte beschreiben Sie in aller Kürze“, N=16

Die Heterogenität des Vorgehens der Modellprojekte kam aufgrund der Tatsache zustande, dass den Modellprojekten beim Start der Erprobung die Forschungsfragen zunächst nicht bekannt waren. Zudem ist die Frage 3.1 nach den Auswirkungen des Pflegebedürftigkeitsbegriffs auf das Verhältnis von Leistungen der Pflege und denen der Eingliederungshilfe nach § 91 Abs. 3 SGB IX auf Verwaltungsvollzug und Bewilligungspraxis sehr allgemein gestellt und lässt einen breiten Spielraum in der Erprobung. Dagegen sind die Fragen zur Umsetzung des Verfahrens nach § 13 Abs. 4 SGB XI und zum Lebenslagenmodell deutlich spezifischer gestellt und erfordern bestimmtere Erprobungsansätze.

Vor diesem Hintergrund der besonderen Heterogenität der Modellprojekte im Regelungsbereich 3 hat die Begleitforschung die Erprobungsansätze, die sich nicht speziell auf das Verfahren nach § 13 Abs. 4 SGB XI (3.2) und Lebenslagenmodell (3.1) richten, der allgemeinen Forschungsfrage 3.1 zugeordnet. Dementsprechend wurden die Erhebungsinstrumente (Fragebögen und Datenerhebungsbögen) spezifisch auf die Forschungsfragen 3.1 bis 3.2 zugeschnitten. Die Ergebnisse der Auswertungen werden dementsprechend im Folgenden dargestellt, wobei jeweils auch auf das Vorgehen zur Erprobung spezifisch eingegangen wird.

5.3.2 Befunde zu den Forschungsfragen

5.3.2.1 Frage 3.1 – Gleichrangverhältnis EGH und Pflege und seine Auswirkungen auf Verwaltungsvollzug und Bewilligungspraxis

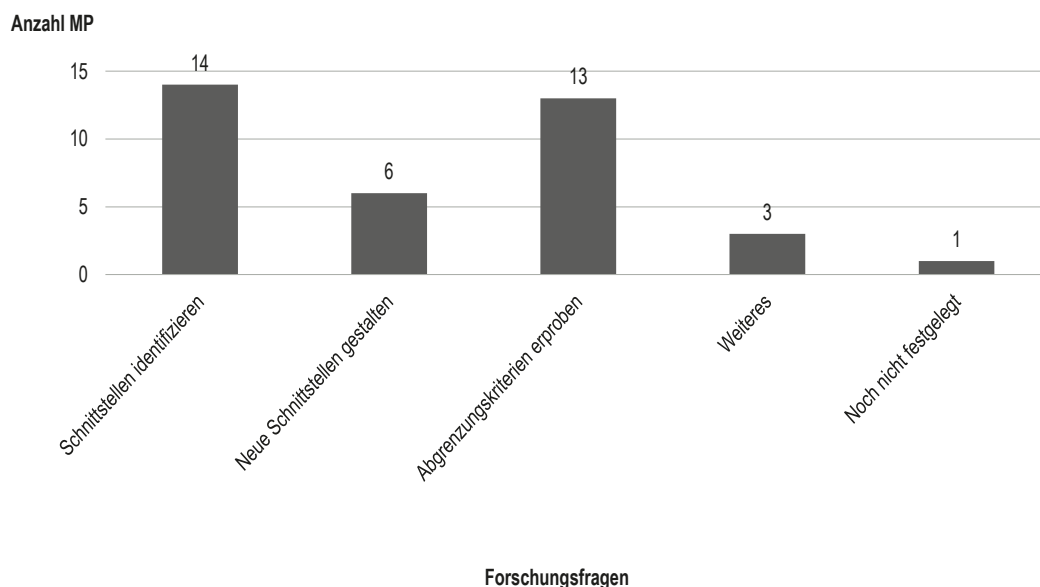
Frage – 3.1. Welche Auswirkungen hat das Verhältnis von Leistungen der Pflege und Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 91 Abs. 3 SGB IX unter Zugrundelegung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mit seinen Teilhabeelementen auf den Verwaltungsvollzug und die Bewilligungspraxis?

Ansätze in der Erprobung

Um einen systematischen Überblick über die unterschiedlichen Erprobungsansätze zur Forschungsfrage 3.1 zu gewinnen, wurden die Modellprojekte zunächst zu ihrem Vorgehen befragt. Deren Antworten in Bezug auf die selbst gestellten Aufgaben, den Fokus auf Fallkonstellationen sowie Partner in der Zusammenarbeit bestätigen das bereits gewonnene heterogene Bild von der Erprobung.

Im Vordergrund der Aufgaben, die die Modellprojekte für sich definiert haben, steht die Identifizierung und Untersuchung von Schnittstellen zwischen der EGH und der Pflege sowie deren Abgrenzung zueinander.

Abbildung 5.3 - 2: Aufgaben der Modellprojekte (Erprobung Frage 3.1)



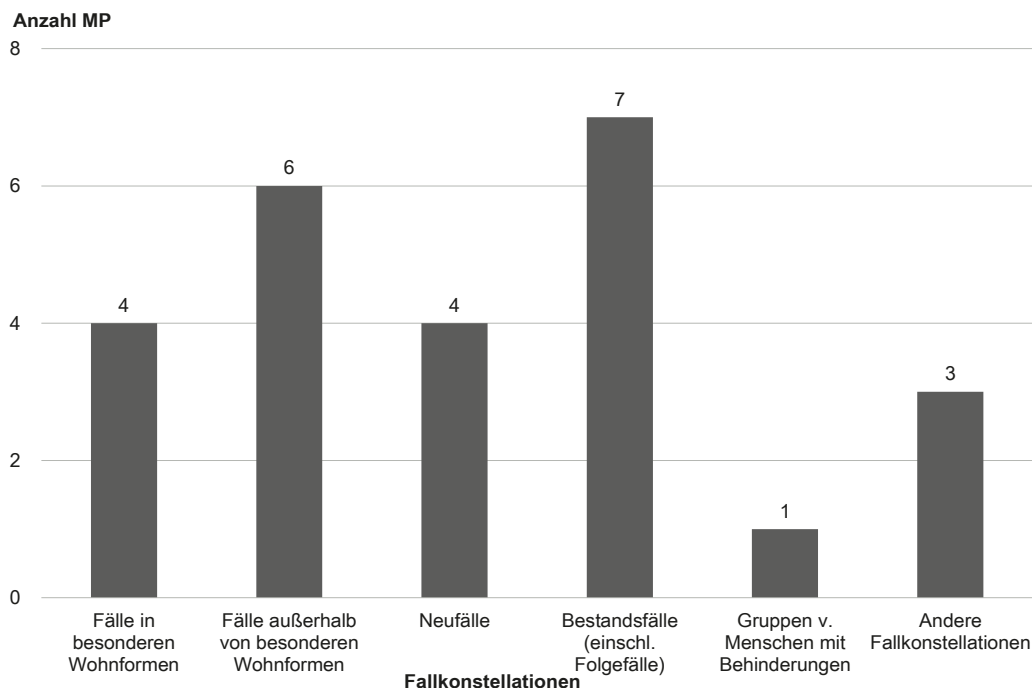
Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Aufgabe unseres Projekts ist es...“ N=16, Mehrfachnennung möglich

Aspekte der Gestaltung von Schnittstellen treten demgegenüber zurück. Ein Projekt untersucht dezidiert die Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs auf die Bewilligungspraxis und die Lebenssituation der leistungsberechtigten Personen.³⁸

³⁸ Antwort auf Frage „Aufgabe unseres Projekts ist es...weiteres, bitte beschreiben Sie in aller Kürze“, N=16

Die Erprobungsansätze beziehen sich auf unterschiedliche Fallkonstellationen. Zehn von 16 Modellprojekten wollen sich auf bestimmte Fallkonstellationen konzentrieren. Bei diesen zehn Projekten bilden Fälle außerhalb besonderer Wohnformen und Bestandsfälle relative Schwerpunkte. Insgesamt erfasst die Erprobung ein breites Spektrum von EGH-Fällen.

Abbildung 5.3 - 3: Konzentration der Erprobung auf Fallkonstellationen



Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Bitte geben Sie an, auf welche Fallkonstellationen Sie sich in der Erprobung von Leistungen der EGH/Pflege konzentrieren“, N=10, Mehrfachnennung möglich

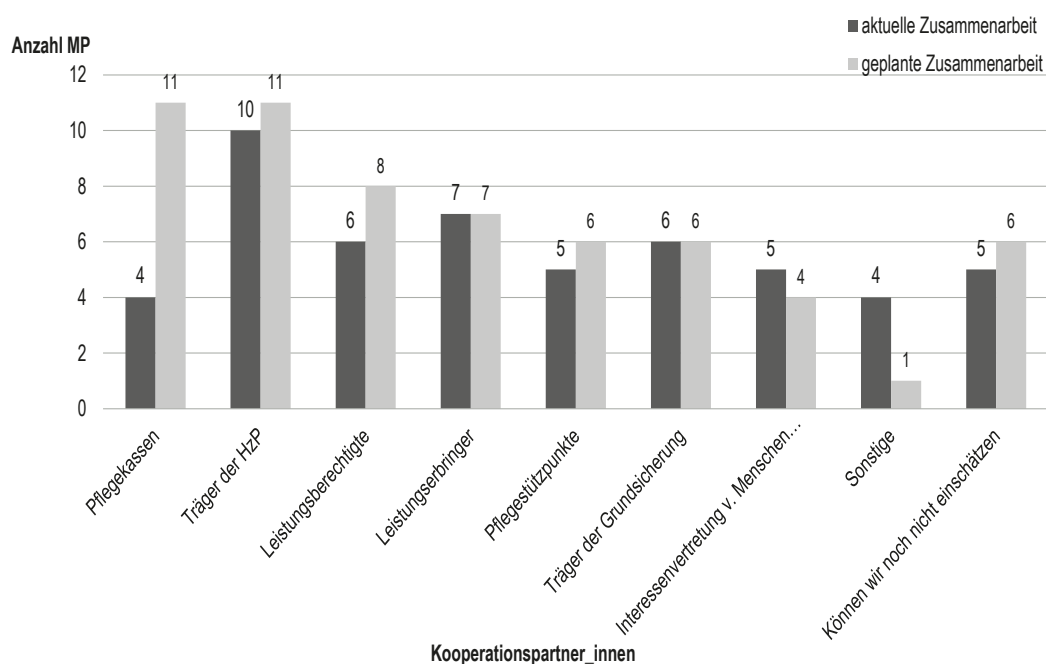
Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass einzelne Projekte noch speziellere Ansätze verfolgen:

- Untersuchung der einzelfallbezogenen Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche bis max. Sekundarstufe II (Frühförderung, Kita und Schule)
- Fokus auf Differenzierung der Leistungen Pflege/EGH bei Leistungsberechtigten im ambulant betreuten Wohnen und im Alleinwohnen
- Fälle des persönlichen Budgets
- Besonders kostenintensive Fälle³⁹

³⁹ Antworten auf Frage „Bitte beschreiben Sie, auf welche Fallkonstellationen Sie sich konzentrieren.“, N=3

Zur Erprobung arbeiten die Modellprojekte mit einem breiten, heterogenen Spektrum an Akteuren zusammen oder haben das vor. Dabei zeigt die Gegenüberstellung der Antworten zur geplanten und zur faktischen Zusammenarbeit auch, dass die Modellprojekte ihre Planungen noch nicht vollständig umsetzen konnten. Zum einen wurden die Modellprojekte danach gefragt, mit wem sie in der Erprobung zusammenarbeiten wollen.

Abbildung 5.3 - 4: Partner in der Erprobung (RB 3)



Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Mit wem planen Sie im Rahmen der Erprobung zusammenzuarbeiten?“ N=16, Mehrfachnennung möglich

Zum anderen wurden sie nach ihren aktuellen Kooperationspartnern gefragt. Weitere Partner die genannt werden („Sonstige“) sind überörtliche EGH-Träger, das Jobcenter (BA) oder Akteure der Wissenschaft. Auch ein Modellprojekt wurde als Kooperationspartner benannt. Die bisher relativ geringe Bedeutung der Pflegekassen als Kooperationspartner (N=4) lässt sich als Indiz für Schwierigkeiten bereits bei der Anbahnung von Kontakten interpretieren (vgl. auch weiter unten). Zudem zeigt die Anzahl der Antworten „Können wir noch nicht sagen“, dass mindestens ein Viertel der Modellprojekte in ihrer Konzeption und Planung der Erprobung noch in den Anfängen steht. Insgesamt ist aus diesen Befunden zum Vorgehen der Modellprojekte der Schluss zu ziehen, dass die Erprobungsansätze zu heterogen und noch nicht hinreichend konsolidiert sind, um aus der Erprobung verallgemeinerbare Befunde erwarten zu können.

Auch die bisher von den Modellprojekten erfassten Fälle zeigen, dass die Erprobung zur Forschungsfrage 3.1 erst am Anfang steht. Sie bilden die geplanten Erprobungsansätze (s.o.) nur zum Teil ab und es bestehen noch Datenlücken:

- 295 konkrete Fälle sind bisher für die Erprobung erfasst. 195 davon beziehen Leistungen der Pflegeversicherung (für weitere 32 noch nicht ermittelt, 68 beziehen keine Leistungen). Sieben Fälle beziehen Leistungen der HzP, 235 nicht. Für 27 Fälle ist dies noch nicht ermittelt, für die restlichen Fälle liegen dazu keine Angaben vor.
- Von den 295 Fällen leben 99 in besonderen Wohnformen, 169 wohnen außerhalb besonderer Wohnformen. Für weitere 27 stehen diese Angaben nicht zur Verfügung oder sind noch nicht ermittelt worden.
- Es handelt sich mehrheitlich um Bestandsfälle (200 von 295).
- Für 186 der 295 Fälle liegt ein Teilhabe- oder Gesamtplan vor. Für 47 Fälle trifft dies nicht zu. Für weitere 53 Fälle stehen diese Angaben nicht zur Verfügung oder sind noch nicht ermittelt worden.⁴⁰

Datenlücken sowie gänzlich fehlende Daten sind auch dadurch bedingt, dass ein Teil der Modellprojekte zunächst damit befasst ist, die Grundlagen für die Erprobung zu legen. Sie setzen sich intensiv mit den jeweiligen Rechtsgrundlagen, Verfahren und Praxis der Leistungssysteme SGB XI, SGB XII und SGB IX auseinander, um auf dieser Basis die eigentliche Erprobung mit Leistungsberechtigten durchzuführen (Grundlagenarbeit).

Festzuhalten ist also, dass der Stand der Modellprojekte im April 2019 und die damit verbundene Datenbasis nicht hinreichend konsolidiert sind, um aussagekräftige Ergebnisse aus der Erprobung sowohl zur Verwaltungspraxis als auch zur Bewilligung von Leistungen ableiten zu können.

Der Stand der Erprobung ermöglicht also nur erste wenige Erkenntnisse zum Verwaltungsvollzug unter den Bedingungen des Gleichrangs von Leistungen der EGH und Pflege gem. § 91 Abs. 3 SGB IX. Diese stützen sich auf die Befragung der Modellprojekte, von denen bisher nur wenige auskunftsfähig waren. Es wurde zum einen nach ihren Erkenntnissen aus der Erprobung (virtuelle Fallbearbeitung) in Bezug auf

- identifizierte Schnittstellen bzw. Überschneidungen von EGH und Pflege,
- Qualität der Zusammenarbeit der EGH mit Pflegekassen bzw. HzP-Trägern,
- Auswirkungen einer abgestimmten Leistungserbringung auf Leistungsberechtigte und Leistungserbringer

gefragt. Zum anderen wurden die entsprechenden Erkenntnisse aus der vorbereitenden „Grundlagenarbeit“ (s.o.) der Modellprojekte erhoben.

⁴⁰ Online-Datentabellen RB 3

Schnittstellen und Überschneidungen EGH und Pflege

Nach den Antworten der Modellprojekte zeigen sich Schnittstellen zwischen EGH und Pflege bereits bei der Bedarfsermittlung und betreffen einzelne Leistungen.

Textbox 5.3-1: Schnittstellen EGH und Pflege

„Schnittpunkte treten bereits im Rahmen der Bedarfsermittlung auf. Zuordnung der Leistungen zum entsprechenden Leistungsspektrum bzw. Differenzierung im Einzelfall kaum möglich. Leistungen können sowohl Teilhabe- als auch Pflegeaspekte beinhalten. Zuordnung dieser Leistungen aufgrund gesetzlicher Gleichrangigkeit nicht möglich.“

„Bedarfsermittlung: in Bezug auf Basis-Selbstversorgung, Umgang eigene Person, Alltag und Freizeit. Leistungserbringung: Schnittmenge zwischen Leistungen einfacher Assistenz bei EGH u. Betreuungs- u. Entlastungsleistungen der Pflege. Eine weitere Schnittmenge könnte mit Einführung des § 71 SGB XI entstehen.“

„Auf Ebene der Leistungserbringung: klare Zuordnung der Aufgaben der Pflege bzw. der Eingliederungshilfe bei der Leistungserbringung in der Praxis nicht möglich.“

Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Haben Sie Schnittstellen zwischen der EGH und der Pflege (HzP und PK) identifiziert, die über die Regelung des § 13 Abs. 4 SGB XI und § 103 Abs. 2 SGB IX sowie das Teilhabeplanverfahren (gem. § 19 SGB IX) und Gesamtplanverfahren (gem. § 117 SGB IX) hinausgehen?“ N=4

Die Überschneidungen zwischen EGH und Pflege betreffen vor allem die Kernbereiche der sozialen Teilhabe.

Abbildung 5.3 - 5: Überschneidungen zwischen EGH und Pflege

SGB XI	SGB IX
Kognitive und kommunikative Fähigkeiten	Kommunikation
Selbstversorgung	Selbstversorgung
Verhaltensweisen und psychische Problemlagen	Allgemeine Aufgaben und Anforderungen
"Interpersonelle Interaktionen und Beziehungen"	Gemeinschafts-, soziales und staatsbürgerliches Leben

Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „In welchen der in § 14 SGB XI bzw. § 61 a SGB XII definierten Bereiche gibt es die größten Überschneidungen mit den in § 118 SGB IX definierten Lebensbereichen?“ N=5

Die von den Modellprojekten identifizierten Überschneidungen in den Leistungen beziehen sich vor allem auf kompensatorische Assistenz gemäß § 78 Abs. 2, Satz 2, Nummer 1 SGB IX einerseits und die Betreuungs- bzw. Entlastungsangebote der Pflege andererseits. So sei die Unterstützung der Freizeitgestaltung und

tagesstrukturierender Maßnahmen durch die EGH grundsätzlich auch über Betreuungs- bzw. Entlastungsangebote der Pflege leistbar.⁴¹

Stand der Kooperation der EGH mit Leistungsträgern der Pflege

Die Kooperation von EGH und Pflegekassen ist ein Thema, das sich in der Praxis der Erprobung erst langsam entwickelt. Es ist davon abhängig, wie gut die bestehenden Kontakte der Modellprojekte zur Pflegekasse sind. So berichtet eines der Modellprojekte, dass es schwierig sei, die einschlägigen Ansprechpartner_innen zu erreichen und gemeinsame Besprechungen zu vereinbaren. Auch wird bemerkt, dass es an Kenntnis des BTHG und entsprechendem Personal (Zuständigkeiten) auf Seiten der Pflegekassen fehle. Ein anderes Projekt verfügt dagegen durch die gemeinsame Arbeit im Pflegestützpunkt über gute Kontakte zu den Pflegekassen. Als effektiv hat es sich – wie auch die Befunde zur Forschungsfrage 3.2 zeigen – erwiesen, mit den zuständigen Pflegekassen gezielte Kooperationsgespräche zu führen und sie in die Gesamtplanverfahren mit einzubeziehen. Ein Modellprojekt berichtet, dass es zunehmend von Leistungsberechtigten oder rechtlichen Betreuer_innen sowie Leistungserbringern über Termine zu MDK-Gutachten informiert würde und Mitarbeitende des MP dann an den jeweiligen Terminen teilnehmen könnten. Auch nennt ein Modellprojekt die Einbeziehung von Pflegestützpunkten in das Gesamtplanverfahren bzw. die Gesamtplankonferenz als Ansatz, um die pflegerische Versorgung abzustimmen.⁴²

Die Kooperation zwischen Trägern der EGH und der HzP wird, im Gegensatz zu der mit den Pflegekassen, als deutlich einfacher eingeschätzt. Sie wird vor allem durch die gemeinsame Zuständigkeit eines Trägers für beide Leistungen begünstigt, die relativ häufig ist (81 Prozent der Träger der Modellprojekte sind zugleich Träger der Hilfe zur Pflege). Als Bezugspunkte für eine gelingende Zusammenarbeit werden eine „gemeinsame Bedarfsfeststellung im stationären Setting mit der gemeinsamen Abstimmung der zu leistenden Maßnahmen“ und die Durchführung des persönlichen Budgets genannt.⁴³

⁴¹ Antworten auf Frage „Welche Leistungen der EGH und der Pflege betrifft dies insbesondere [beispielsweise Leistungen für die Haushaltsführung, Freizeitgestaltung; Leistungen, die durch eine qualifizierte/einfache Assistenz erbracht werden; Leistungsarten der Pflegeversicherung wie Betreuungs- und Entlastungsleistung; Leistungen der HzP]?“; N=6

⁴² Antworten auf Frage „Von welchen Faktoren hängt, nach Ihrer Erfahrung aus der Erprobung, die Kooperationsbereitschaft der Pflegekassen ab?“, N=16

⁴³ Antworten auf Frage „Von welchen Faktoren hängt, nach Ihrer Erfahrung aus der Erprobung die Kooperationsbereitschaft des Leistungsträgers der HzP ab?“, N=3

Auswirkungen einer abgestimmten Gewährung der Leistungen von EGH und Pflege auf Leistungsberechtigte

In der Erprobung erweist sich das Gesamtplanverfahren nach § 117 ff. SGB IX (ab 2020) als der rechtliche Rahmen für die Klärung der Bedarfe der Leistungsberechtigten und die Abstimmung der Leistungen zwischen den Leistungsträgern. Durch das Verfahren werde – so die Sicht der Modellprojekte – der Leistungsberechtigte in den Mittelpunkt gestellt. Im Einzelnen werden folgende Vorteile herausgestellt:

- „Die Partizipation von Leistungsberechtigten ermöglicht eine frühzeitige Einbindung zur Stärkung der individuellen und persönlichen Wünsche, entsprechend der Lebensplanung. Die Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung ist sichergestellt.“
- „Gute, umfassende Beratung und damit bessere Entscheidungsfindung um systemübergreifende Hilfen von verschiedenen Leistungsträgern und – Leistungserbringern anzunehmen – gegebenenfalls anders als beantragt.“⁴⁴

Die Vielzahl der beteiligten Akteure im Verfahren und die damit verbundene Fülle an Informationen, die vom Leistungsberechtigten verarbeitet werden müssten (z.B. Zustimmungserklärungen zu den einzelnen Verfahrensschritten), könnten nach Einschätzung der Modellprojekte jedoch auch den Leistungsberechtigten überfordern. Die fehlende Abgrenzbarkeit der Leistungen von EGH und Pflege bedeute zudem Rechtsunsicherheit für die Leistungsberechtigten.⁴⁵

Auswirkungen einer abgestimmten Gewährung der Leistungen von EGH und Pflege auf Leistungserbringer

Eine gelingende Zusammenarbeit von EGH und Pflegekassen würde nach den ersten Einschätzungen der Modellprojekte insbesondere die Rolle und Aufgaben von Leistungserbringern verändern und zugleich die Transparenz der Leistungen aus den unterschiedlichen Systemen erhöhen.⁴⁶ Die Aufgaben zur Bedarfsermittlung würden sich von den Leistungserbringern hin zum EGH–Leistungsträger verlagern. Die Modellprojekte weisen aber auch auf Befürchtungen hin, dass sich EGH–Leistungen minimieren würden, wenn es zu einer stärkeren Abstimmung zwischen den Leistungsträgern käme. Positive Effekte könnten jedoch eine verstärkte Kooperation mit Leistungserbringern aus anderen Leistungssystemen oder eine

⁴⁴ Antworten auf Frage „Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus der Zusammenarbeit für die Leistungsberechtigten?“, N=2

⁴⁵ Antworten auf Frage „Welche Auswirkungen haben/hätten diese Überschneidungen auf Leistungsberechtigte, Leistungserbringer und die jeweiligen Leistungsträger?“, N=6

⁴⁶ Antworten auf Frage „Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus der Zusammenarbeit für die Leistungserbringer?“, N=2

Neuausrichtung von Leistungserbringern sein, die als Faktoren zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gelten. Hierbei sei allerdings zu berücksichtigen, dass man schnell an den bestehenden Fachkräftemangel im Bereich der Pflege und Sozialarbeit stoße.⁴⁷

Perspektive der EGH-Leistungsträger auf eine abgestimmte Leistungserbringung von EGH und Pflege

Die Modellprojekte als EGH-Leistungsträger sehen die oben beschriebene unklare Abgrenzung bzw. Gleichrangigkeit von Leistungen der EGH und der Pflege als Hindernis für eine abgestimmte und bedarfsorientierte Leistungsgewährung. Ein Modellprojekt berichtet, dass vermehrt Anträge beim EGH-Leistungsträger eingingen, die nicht in dessen fachliche Leistungskompetenz fielen. Es bedürfe einer klaren Abgrenzung der Leistungen beider Systeme zueinander. Die jetzigen Unklarheiten würden möglicherweise zu einer nicht optimalen Leistungsgewährung führen.⁴⁸ Es gibt von Seiten der Modellprojekte durchaus erste Ansätze, wie das Funktionieren der Schnittstellen insbesondere bei der Bedarfsermittlung und Hilfeplanung verbessert werden könnte,⁴⁹ doch zeigt die bisherige Erprobung den Wunsch nach einer grundsätzlichen Klärung des Rangverhältnisses von EGH und Pflege durch den Gesetzgeber auf. Dies ist näher im Abschnitt 5.3.3.1 dargelegt. Er berührt auch Fragen, die sich bei der Erprobung der Assistenzleistungen ergeben haben (vgl. 5.2.5).

⁴⁷ Antworten auf Frage „Welche Auswirkungen haben/hätten diese Überschneidungen auf Leistungsberechtigte, Leistungserbringer und die jeweiligen Leistungsträger?“, N=5

⁴⁸ Es gibt auch Spekulationen über entstehende Mehraufwendungen bei EGH-Träger. Dies zeigt sich in einer Antwort auf die Frage „Welche Auswirkungen haben/hätten dieser Überschneidungen auf Leistungsberechtigte, Leistungserbringer und die jeweiligen Leistungsträger?“: „Eine konkrete Zuordnung zu dem jeweiligen Leistungsrecht (SGB IX, SGB XI, SGB XII) ist nicht eindeutig möglich und führt gegebenenfalls zu finanziellen Mehraufwendungen, da die Eingliederungshilfe vollumfänglich durch den Eingliederungshilfeträger finanziert wird und die Hilfe zur Pflege pauschalisiert durch die Pflegekasse und gegebenenfalls aufstockend (bedarfsdeckend) durch den Träger der Eingliederungshilfe realisiert wird“.

⁴⁹ Hinweis eines MP in der Befragung dazu: „Berücksichtigt werden müssen Informationen über Ziel und Zweck der Maßnahme, den betroffenen Lebensbereich, den Ort der Leistungserbringung, den Grad der Beeinträchtigung des Leistungsberechtigten sowie den Hilfemodus (vollständige Übernahme, Teilübernahme, Begleitung, Betreuung etc.). Des Weiteren spielen der Informationsstand der beteiligten Akteure (z.B. die Kenntnis aktueller Konzepte aus den entsprechenden Fachdisziplinen und rechtlicher Rahmenbedingungen) sowie die einheitliche Verwendung der wichtigsten Begriffe Betreuung, Begleitung, Befähigung, Assistenz etc.) eine wichtige Rolle. Zur Sicherstellung dieses Informationsstandes werden Handreichungen o.ä. (beispielsweise zu Schulungsmaßen) zu entwickeln sein. Denkbar ist auch die Erstellung eines Glossars o.ä. in dem die Begrifflichkeiten und die Bedeutungen dargestellt werden.“

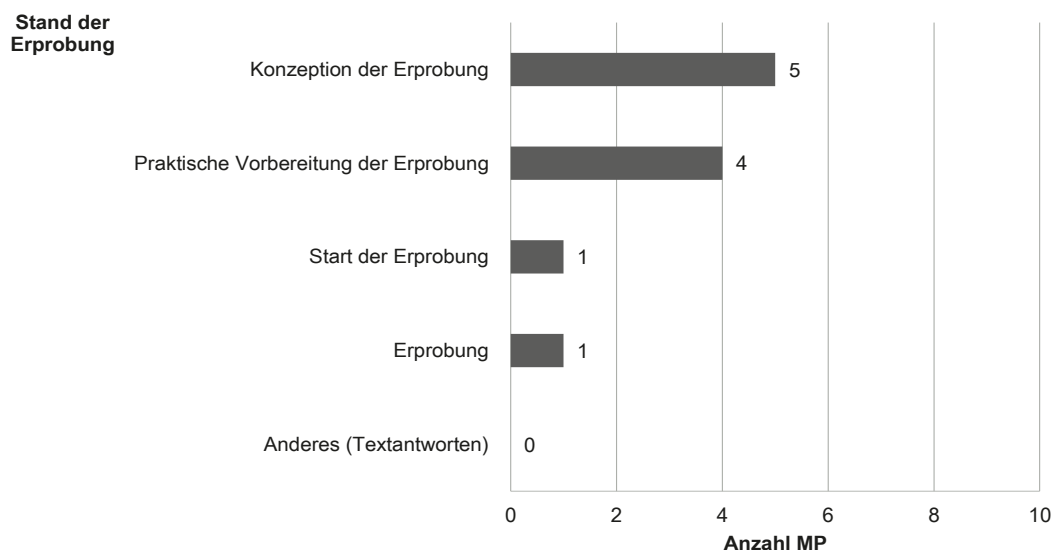
5.3.2.2 Frage 3.2 – Umsetzung und Praxistauglichkeit der Verfahrensschritte gemäß der Empfehlung GKV/BAGüS (§ 13 Abs.4 SGB XI)

Frage 3.2 Sind die Verfahrensschritte beim Zusammentreffen beider Leistungen praxistauglich (auf der Basis der Empfehlung GKV/BAGüS gemäß § 13 Abs.4 SGB XI) und werden sie berücksichtigt?

Ein Ansatz der stärkeren Personenzentrierung des BTHG ist es, Leistungen wie aus einer Hand zu erbringen und damit „zeitintensive Zuständigkeitskonflikte“ der Leistungsträger untereinander „sowie Doppelbegutachtungen zulasten der Menschen mit Behinderungen“ zu vermeiden.⁵⁰

Die Modellprojekte stehen bei der Erprobung bzw. Umsetzung der Verfahrensschritte gemäß der gemeinsamen Empfehlung von GKV und BAGüS zu § 13 Abs. 4 SGB XI erst in den Anfängen (Konzeption oder praktische Vorbereitung), wie die folgende Abbildung verdeutlicht. Erst ein Projekt hat mehr als drei Fälle erprobt:

Abbildung 5.3 - 6: Stand der Erprobungsarbeiten Frage 3.2



Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Wie weit ist Ihr Projekt in der Erprobung der Leistungserbringung „wie aus einer Hand“ gem. der gemeinsamen Empfehlung von BAGüS und GKV zu § 13 Abs. 4 SGB XI vorangeschritten?“, N=11

⁵⁰ BT-Drusa 18/11076, Gesetzentwurf vom 23.06.2016, S. 192

Laut der Datenerfassung in den Online-Datentabellen sind bisher 181 Fälle zur Erprobung vorgesehen. Jedoch erfüllen davon nicht alle die Voraussetzungen für eine Leistungsbündelung „wie aus einer Hand“: nur 120 Personen davon leben in der Häuslichkeit, und von diesen beziehen nur 42 Fälle Pflegesachleistungen (§ 36 SGB XI) oder Betreuungsleistungen gem. § 45 a Abs. 4 SGB XI oder Entlastungsleistungen nach § 45 b SGB XI.⁵¹ Sie verteilen sich auf sechs Projekte. Für weitere 19 Fälle sind diese Voraussetzungen für eine Leistungsbündelung „wie aus einer Hand“ noch nicht ermittelt worden.⁵²

Ermittlung von interessierten Leistungsberechtigten

Für die Erprobung als auch für die Implementierung der Leistungsbündelung „wie aus einer Hand“ ist die Ermittlung von interessierten Leistungsberechtigten der erste Schritt. Die Modellprojekte sind geteilter Meinung darüber, ob es einfach ist, Leistungsberechtigte, die für den Regelungsbereich in Frage kommen, zu ermitteln. Fünf stimmen der Aussage voll oder eher zu, dass diese einfach zu ermitteln seien, während fünf weitere dem eher nicht zustimmen. Ein Projekt kann es noch nicht einschätzen.⁵³ Als ein zentrales Problem zeigt sich die fehlende Verfügbarkeit von Informationen beim EGH-Träger (Modellprojekt) darüber, ob EGH-Leistungsempfänger_innen Leistungen zur Pflege erhalten. Nur eines von zehn Modellprojekten gibt an, dass im derzeitigen Fachverfahren entsprechende Informationen erfasst würden und damit Auswertungen für Bestandsfälle möglich seien. Bei der Mehrheit der Projekte ist eine „händische“ Ermittlung dieser Informationen notwendig. Einfacher ist es jedoch bei Neufällen, die das Gesamtplanverfahren durchlaufen. Hier kann direkt an entsprechenden Informationen des Gesamtplanverfahrens angeknüpft werden. Zudem weist ein Modellprojekt darauf hin, dass nicht alle Leistungsberechtigten bereit seien, Angaben über den Bezug von Leistungen der Pflegeversicherung zu machen.⁵⁴

⁵¹ Für fünf Fälle wurde dies noch nicht ermittelt.

⁵² Die Angaben zu den Fällen, die für die Erprobung zur Forschungsfrage 3.2 vorgesehen sind, müssen grundsätzlich von den MP auf ihre Plausibilität hin überprüft werden, da die Auswertungen durch Kienbaum ergeben haben, dass die Voraussetzungen für eine Leistungsbündelung bei noch nicht einmal einem Viertel der Fälle vorliegt. Die Begleitforschung wertet dies auch als Indiz für den noch nicht ausgereiften Stand der Erprobung.

⁵³ Antworten auf Frage „Leistungsberechtigte, für die die Regelung in Frage kommt, lassen sich einfach ermitteln.“, N=11

⁵⁴ Antworten auf Frage „Was macht es für Sie schwer, die Leistungsberechtigten, für die die Regelung zur Leistungserbringung „wie aus einer Hand“ in Frage kommt, zu ermitteln?“, N=5

Zusammenarbeit EGH und Leistungsträger der Pflege

Eine weitere Voraussetzung für die Leistungsbündelung „aus einer Hand“ ist die Zusammenarbeit mit den Leistungsträgern der Pflege. Auch hier zeigt sich (vgl. Abschnitt zur Forschungsfrage 3.1, 5.3.2.1), dass die Zusammenarbeit reibungsloser ist, wenn die Träger der EGH und der HzP identisch sind. Fünf von elf Projekten benennen dies als einen entscheidenden Faktor. Ein weiteres Modellprojekt führt eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit der Träger an: *„Mit dem Träger der Hilfe zur Pflege wurde eine generelle Vereinbarung zur Sicherstellung der Einbeziehung des Trägers der Hilfe zur Pflege für Leistungsberechtigte, bei denen neben EGH und Pflege nach SGB XI zusätzlich Hilfe zur Pflege bezogen wird, geschlossen. So ist die Einbeziehung durch das regelhafte Verfahren bereits sichergestellt. Hierdurch wird (in jedem Einzelfall) ein weiterer Arbeitsschritt vermieden.“*⁵⁵

In der Zusammenarbeit der EGH-Träger mit den Pflegekassen bedarf es, nach den ersten Befunden, gezielter Kommunikation zur Anbahnung der Leistungsbündelung. Allerdings können erst zwei Modellprojekte Aussagen dazu machen, inwiefern die Verfahren mit den zuständigen Pflegekassen, ohne größere Reibungsverluste, durchgeführt werden. Beide haben unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Ein Modellprojekt bewertet die bisherige Zusammenarbeit als eher reibungsfrei und weist auf Bedingungen dafür hin: *„Vor Beginn der Umsetzungs-/ Erprobungsphase hat sich das Modellprojekt mit den Pflegekassen zusammengesetzt, das Verfahren sowie die Erforderlichkeit der Kooperation erläutert, so dass hierdurch ein guter Grundstein für eine überwiegend gelingende Zusammenarbeit mit den Pflegekassen gelegt werden konnte. Ein wichtiger Faktor für die gute Zusammenarbeit ist, dass jede Pflegekasse dem Modellprojekt einen Ansprechpartner aus ihrem Hause genannt hat.“*⁵⁶ Das andere Modellprojekt sieht größere Reibungsverluste: *„Die Verfahren sind noch nicht auf einander abgestimmt (Pflegekasse bestand auf eigenes Antrags- und Bewilligungsverfahren). Pflegekassen sind nach unserer Einschätzung personell noch nicht ausreichend für Gesamtplankonferenzen aufgestellt.“*⁵⁷

⁵⁵ Antworten auf Frage „Was sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden Faktoren für die gute Anbahnung der Zusammenarbeit mit dem Träger der Hilfe zur Pflege?“, N=6

⁵⁶ Antwort auf Frage „Was sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden Faktoren für die gute Anbahnung der Zusammenarbeit mit den Pflegekassen?“, N=1

⁵⁷ Antwort auf Frage „Was sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden Faktoren für eine eher schwierige Anbahnung der Zusammenarbeit mit den Pflegekassen?“, N=1

Zugang und Information der Leistungsberechtigten

Gezielte Kommunikation ist auch in Richtung der Leistungsberechtigten erforderlich. Auch für sie ist die Leistungsbündelung „wie aus einer Hand“ Neuland. Jedoch steht auch in dieser Beziehung die Erprobung der Regelung erst am Anfang. Fünf der elf Modellprojekte haben sich noch nicht mit der Kommunikation hin zu den Leistungsberechtigten befasst. Die anderen sechs Modellprojekte nutzen unterschiedliche Wege: Drei der sechs informieren Leistungsberechtigte direkt über die Möglichkeiten. Dazu führt ein Projekt zielgerichtete Informationsveranstaltungen durch, bei denen auch ehrenamtliche Betreuer_innen und Berufsbetreuer_innen einbezogen werden. Ein anderes Modellprojekt kooperiert mit Leistungserbringern. Bei zwei MP informieren Hilfeplaner und Fallmanager_innen der EGH die Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten. Ein Projekt hat spezielles Informationsmaterial für Leistungsberechtigte, deren Angehörige und Betreuer_innen erarbeitet.⁵⁸

Praxistauglichkeit des Verfahrens

Die Falldaten zeigen den Erprobungsstand auf, jedoch lassen sich daraus noch nicht Erkenntnisse zur Praxistauglichkeit des Verfahrens ableiten. Bisher haben sechs Leistungsberechtigte ihre Zustimmung zur Leistungsbündelung erteilt (aus drei Projekten, vier Leistungsberechtigte davon aus einem Modellprojekt). In fünf Fällen hat die zuständige Pflegekasse an der Gesamtplan- bzw. Teilhabekonferenz mit Zustimmung des LB teilgenommen. Zwei Leistungsberechtigte haben die Zustimmung nicht erteilt. Als mögliche Gründe dafür geben die Modellprojekte in der Projektbefragung an, dass „keine erkennbaren Vorteile für den LB“ ersichtlich gewesen seien und das „Verfahren zu kompliziert für LB“ sei.⁵⁹

⁵⁸ Antworten auf Frage „Wie erfolgt Ihr Zugang zu potenziell interessierten Leistungsberechtigten bzw. ihren gesetzlichen Betreuer_innen für die Erprobung?“, N=11

⁵⁹ Antworten auf Frage „Was sind nach Ihrer Einschätzung Gründe von Leistungsberechtigten bzw. ihren gesetzlichen Vertreter_innen, dem Verfahren zur Leistungsbündelung nicht zuzustimmen?“, N=11

Die Einschätzungen der Modellprojekte gehen dahin, dass das Verfahren weitgehend nicht praktikabel sei, keine erkennbaren Vorteile für den EGH-Träger bringe und mit einem zu hohen Verfahrensaufwand im Verhältnis zu möglichen Vorteilen verbunden sei:

Abbildung 5.3-1: Bewertung des Verfahrens durch die Modellprojekte

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu	Nicht abschätzbar
Das Verfahren ist im Großen und Ganzen gesehen praktikabel.	0	0	3	2	6
Der Geltungsbereich (Leistungen) ist zu eingegrenzt.	1	1	1	1	7
Der Abschluss von Vereinbarungen bringt keine erkennbaren Vorteile für den EGH-Träger gegenüber einer getrennten Leistungserbringung.	2	2	0	1	6
Der Verfahrensaufwand ist zu hoch in Relation zu möglichen Vorteilen aus Sicht eines EGH Trägers.	3	2	0	0	6

Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Wie schätzen Sie nach Ihren bisherigen Erfahrungen die Praktikabilität des Verfahrens ein?“ N=11

Hürden, die einer Praktikabilität entgegenstehen, werden von den Modellprojekten für alle Verfahrensbeteiligten, gesehen.

Leistungsberechtigte

- Das Verfahren sei den Leistungsberechtigten schwer vermittelbar, da „Logik“ der Leistungsgewährung von EGH und den Pflegekassen sehr unterschiedlich sei: Aus Bescheid der Pflegekassen gehe nur die Art und Höhe der Pflegeleistung hervor, nicht jedoch die konkreten Hilfen im Einzelnen, die mit den Leistungserbringern vereinbart würden.
- Bei der Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen erfolge in der Regel die Abtretung des Geldanspruchs an den Pflegedienst. Aus dieser Perspektive sei also keine Notwendigkeit für das Verfahren nach § 13 Abs. 4 SGB XI sichtbar.
- Leistungsberechtigte hätten nicht notwendigerweise ein Interesse, Leistungen der Pflegekasse gegenüber der EGH offenzulegen.
- In Bezug auf die Leistungsbewilligung erfolge eine „doppelte“ Bescheidung der Pflegeleistungen sowohl durch die EGH als auch die Pflegekasse. Dies bedinge mehr bürokratischen Aufwand auch für die Leistungsberechtigten.

Pflegekassen

- Insgesamt seien keine Vorteile aus deren Sicht erkennbar. Der (zusätzliche) Austausch mit der EGH sei aufwändig.
- Der Kontakt zu den Kunden ginge verloren.

EGH-Träger

- Es stelle sich die Schwierigkeit, überhaupt das Verfahren und den Nutzen des Verfahrens gegenüber Leistungsberechtigten zu vermitteln.
- Für ein effizientes Verfahren sei nicht gesichert, dass Umfang und Art der Leistungen der Pflege den EGH-Trägern a priori bekannt sind.
- Die Abstimmung mit jeder einzelnen Pflegekasse zu jedem Fall erfordere einen hohen Aufwand. Jeder EGH-Träger habe mit der Vielzahl von Pflegekassen auch eine Vielzahl an Schnittstellen zu bearbeiten.⁶⁰

Übergreifend fasst ein Modellprojekt die Gründe für die fehlende Praktikabilität in folgendem Statement zusammen: *„Der enorme zeitliche Mehraufwand, welcher sich aus der stetig notwendigen Zusammenarbeit zwischen der Eingliederungshilfe und der Pflegekasse ergibt, schließt ein praktikables Verfahren aus. Entscheidungen eines Rehabilitationsträgers bedingen Entscheidungen des anderen. Dies führt aus unserer Sicht zu einem deutlich aufwändigeren Austausch und folglich zu längeren Wartezeiten für den Leistungsberechtigten. Zudem müssen Leistungserbringer ihre Leistungen genau verteilen, sodass hier entsprechende Leistungen mit dem jeweils zuständigen Rehabilitationsträger (EGH oder Pflegekasse) abgerechnet werden.“*⁶¹

Als einen weiteren hindernden Faktor benennt ein Modellprojekt, dass die „verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen“ für das Verfahren nicht feststünden. Dies kann auch als Hinweis auf grundsätzliche Hemmnisse oder gar Vorbehalte auf Seiten der Leistungsträger zur Implementierung der Vereinbarung zwischen GKV und der BAGÜS vom April 2018 verstanden werden.

⁶⁰ Antworten auf Frage „Welche Hürden stehen einem praktikablen Verfahren in besonderem Maße entgegen?“, N=6

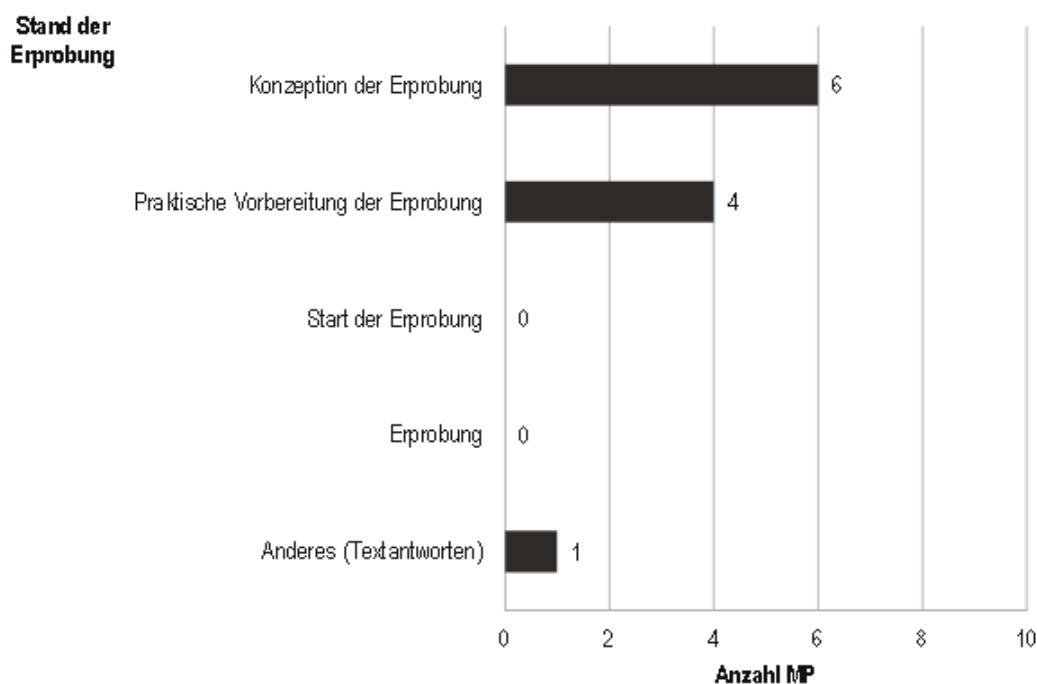
⁶¹ Antworten auf Frage „Welche Hürden stehen einem praktikablen Verfahren in besonderem Maße entgegen?“, N=6

5.3.2.3 Frage 3.3 – Einführung des „Lebenslagenmodells“ nach § 103 Abs. 2 SGB IX

Frage 3.3 – Welche Auswirkung hat die Einführung des „Lebenslagenmodells“ nach § 103 Abs. 2 SGB IX auf den Verwaltungsvollzug, die Bewilligungspraxis und die Einkommenssituation der Betroffenen?

Mit der Einführung des Lebenslagenmodells gilt ab dem 1.1.2020, dass Leistungsberechtigte, die sowohl Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege beziehen, von den günstigeren Einkommen- und Vermögensheranziehungsregelungen der EGH profitieren sowie die Leistungen einheitlich aus den Händen der Eingliederungshilfe beziehen. Wie Abbildung 5.3 – 7 aufzeigt, stehen die Modellprojekte bei der Erprobung der Auswirkungen des Lebenslagenmodells noch am Anfang und haben zunächst die Erprobung organisatorisch vorbereitet bzw. die Stichproben ermittelt.

Abbildung 5.3 - 7: Stand der Erprobungsarbeiten Frage 3.3



Quelle: MP-Befragung RB 3, Frage „Wie weit ist Ihr Projekt in der Erprobung des Lebenslagenmodells vorangeschritten?“ N=11

In den Online-Datentabellen haben drei Modellprojekte fünf Fälle erfasst, die die formellen Voraussetzungen des § 103 Abs. 2 SGB IX erfüllen (gleichzeitiger Bezug

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

von ambulanter EGH und HzP, Bezug von Leistungen der EGH bereits vor dem Renteneintrittsalter). In der MP-Befragung geben dagegen elf Modellprojekte an, dass sie Auswirkungen des Lebenslagenmodells derzeit erproben würden bzw. das künftig vorhaben. Laut Aussage der Modellprojekte stünden die Projektmitarbeitenden bei der Erprobung der neuen Regelungen vor der praktischen Herausforderung, Leistungsberechtigte, die künftig vom Lebenslagenmodell umfasst sind, zu identifizieren. In der derzeitigen Praxis würden die Informationen für die Entscheidung, dass das Lebenslagenmodell auf eine leistungsberechtigte Person zutrifft, nicht systematisch von jedem EGH-Träger erfasst. Den Modellprojekten sei nicht in jedem Fall bekannt, ob eine leistungsberechtigte Person Leistungen der Pflege oder Hilfe zur Pflege beziehe, und wenn ja, welche Arten der Pflegeleistungen dem Leistungsberechtigten gegenüber erbracht würden. Diese Informationslücken könnten teilweise erklären, weshalb bislang nur wenige Fälle zur Erprobung des Lebenslagenmodells erfasst wurden.

Vor diesem Hintergrund bedarf es für die weitere Erprobung einer gezielteren Ermittlung der Personengruppe, die künftig unter das Lebenslagenmodell fallen würde. Allerdings gehen die Modellprojekte generell davon aus, dass die Grundgesamtheit aller potenziell vom Lebenslagenmodell umfassten Leistungsberechtigten sehr klein ist. Der Fallgröße in der Stichprobe ist dadurch eine recht niedrige Grenze gesetzt.

Auswirkungen des Lebenslagenmodells auf die Bewilligungs- und Verwaltungspraxis

Obwohl die Modellprojekte noch am Anfang der Erprobung stehen, geben vier Modellprojekte an, dass sie bereits erste Einschätzungen über mögliche Auswirkungen des Lebenslagenmodells auf die Bewilligungs- bzw. Verwaltungspraxis des EGH-Trägers abgeben könnten. Alle vier Modellprojekte erwarten, dass sich durch die Einführung des Lebenslagenmodells Veränderungen in den Arbeitsabläufen des EGH-Trägers ergeben werden.⁶² Insbesondere erfordere die praktische Umsetzung der Regelungen des § 103 Abs. 2 SGB IX eine engere Abstimmung mit den Leistungsträgern der Hilfe zur Pflege (SGB XII) und den Pflegekassen (SGB XI) sowie einer Abgrenzung der Teilhabeziele der EGH und Pflege im Rahmen des Gesamtplanverfahrens (vgl. dazu auch die Befunde zur Forschungsfrage 3.1, Abschnitt 5.3.2.1).⁶³

⁶² Antworten auf Frage „Ergeben sich durch die Einführung des Lebenslagenmodells aus Ihrer heutigen Sicht Veränderungen in den Arbeitsabläufen des EGH-Trägers?“, N=11

⁶³ Antworten auf Frage „Welche zusätzlichen Prozesse sind für die Umsetzung des Lebenslagenmodells erforderlich (beispielsweise Prüfung der Erreichbarkeit von Teilhabezielen, Kostenerstattung HzP)?“, N=4

Auswirkungen des Lebenslagenmodells auf die Einkommenssituation des Leistungsberechtigten

Die Prüfung von Einkommen und Vermögen erfolgt bei den vom Lebenslagenmodell umfassten Leistungsberechtigten durch die Modellprojekte einheitlich nach den Regelungen zur Einkommen- und Vermögensheranziehung der EGH. Zu den tatsächlichen Auswirkungen dieser Regelungen auf die Einkommenssituation der Betroffenen lassen sich aus den vorliegenden Daten (Online-Datentabellen) noch keine Aussagen ableiten. Vier der fünf Fälle in der Erprobung leisten bereits nach geltendem Recht keinen Einkommenseinsatz und werden auch künftig kein Einkommen einsetzen müssen. Eine leistungsberechtigte Person, die die Voraussetzungen für das Lebenslagenmodell erfüllt, ist künftig finanziell besser gestellt. Gemäß der Einkommensbeitragsberechnung nach den §§ 135ff SGB IX muss die leistungsberechtigte Person ab dem 1.1.2020 (bei gleichbleibend hoher Berechnungsgrundlage) keinen Eigenkostenbeitrag für die EGH aufbringen.

5.3.3 Klärungsbedarf und Hinweise

Entsprechend dem unterschiedlichen inhaltlichen Fokus der drei Forschungsfragen zum Regelungsbereich EGH-Pflege (vgl. 5.3.1) wird der von den Modellprojekten aufgezeigte Klärungsbedarf und deren Hinweise nach den Forschungsfragen gegliedert dargestellt.

5.3.3.1 Klärungsbedarf und Hinweise Frage 3.1

Aus der bisherigen Erprobung leiten die Modellprojekte vor allem den Bedarf einer grundsätzlichen Klärung des Gleichrangverhältnisses von SGB IX und SGB XI durch den Gesetzgeber ab. Es bedürfe sowohl der Entwicklung von Kriterien zur Abgrenzung der Lebensbereiche von SGB IX und SGB XI als auch für die Zuordnung einzelner Leistungen zu den jeweiligen Leistungsträgern. Dazu einige Zitate von Modellprojekten aus der Befragung:

- *„Der Gegensatz in den Leistungen aus dem SGB XI und SGB IX besteht einerseits in der sektoralen Abgrenzung (ambulant, teil-, stationär) in der Pflege und andererseits in der individuellen Hilfe bei der Eingliederungshilfe. Es werden zudem im SGB XI in der Definition der Pflegebedürftigkeit gleiche Begrifflichkeiten wie im SGB IX verwendet. Bei der Bedarfsermittlung der Lebensbereiche, findet beim Gesamt- und Teilhabeplan in der Eingliederungshilfe der ICF Anwendung und im Versorgungsplan der Pflege im SGB XI die Module des NBA. So sind trotz Empfehlungen der BAGÜS einige Abgrenzungen nicht eindeutig zuzuordnen.“*

- „Welche Kriterien werden herangezogen, um gleichlautende bzw. wirkungsgleiche Lebensbereiche der EGH und HzP zu trennen?“⁶⁴

Ziele, Zwecke und Leistungen von SGB IX und SGB XI seien nicht aufeinander abgestimmt. Dies manifestiere sich in § 43 a SGB XI:

- „Es ist unklar, warum der Zugang zu Leistungen der Pflegeversicherung für Menschen mit Behinderungen und Pflegebedarf, die in Einrichtungen oder Räumlichkeiten im Sinne des § 71 Abs. 4 SGB XI leben, durch die Regelungen des § 43 a SGB XI (pauschale Abgeltung der Leistungen der Pflegeversicherung) beschränkt bleibt. Dies widerspricht u.E. dem Grundsatz der personenzentrierten Leistungserbringung des BTHG. Der Zugang zu den Leistungen sollte unabhängig von der Wohnform geregelt sein. Eingliederungshilfe und Pflege haben auch nach der Intention des Gesetzgebers unterschiedliche Aufgaben bzw. Ziele/Zwecke. Es erscheint daher widersprüchlich, eine Zuordnung durch die Regelung zu umgehen. Auch aus Qualitätsgesichtspunkten ist entscheidend, wer die Pflegeleistungen in diesen Einrichtungen und Räumlichkeiten erbringt und wer die Qualität der erbrachten Leistungen sicherstellt.“⁶⁵

Ein Modellprojekt kommt zu der folgenden, aus der Sicht der Begleitforschung zentralen Schlussfolgerung:

- „Aufgrund unserer Befassung mit den einschlägigen Gesetzen bleibt festzustellen, dass es zwingend einer rechtlichen Festlegung bedarf, welche Leistung vorrangig ist. Ein nebeneinander gleichrangiges Recht ist praktisch nicht umsetzbar, insbesondere vor dem Hintergrund der widersprüchlichen Rechtsnormen.“⁶⁶

5.3.3.2 Klärungsbedarf und Hinweise Frage 3.2

Der von den Modellprojekten angemerkte Klärungsbedarf und ihre Hinweise beziehen sich eher auf Details in den Regelungen. Sie lassen die grundsätzlich geäußerte Kritik an der Eignung des Verfahrens in der Praxis außen vor:

Klärungsbedarf

- In dem vorgesehenen Kostenerstattungsverfahren sei der Fall nicht geregelt, wenn Rechnungen durch Leistungsberechtigte im Vorfeld beglichen werden und zur Erstattung durch die Pflegekasse beim Träger der EGH eingereicht werden.

⁶⁴ Antworten auf Frage „Welchen Klärungsbedarf sehen Sie in Bezug auf die Abgrenzung der Leistungen der EGH von denen der Pflege, den Sie bisher nicht selbst lösen konnten?“, N=16

⁶⁵ Antwort auf Frage „Welchen Klärungsbedarf sehen Sie in Bezug auf die Abgrenzung der Leistungen der EGH von denen der Pflege, den Sie bisher nicht selbst lösen konnten?“, N=16

⁶⁶ Antwort auf Frage „In welchen der in § 14 SGB XI bzw. § 61 a SGB XII definierten Bereiche gibt es die größten Überschneidungen mit den in § 118 SGB IX definierten Lebensbereichen?“, N=16

Hinweise:

- Es erscheine hilfreich, dass die Pflegekasse die EGH über noch nicht in Anspruch genommene Leistungen bereits bei Vorliegen der Zustimmungserklärung des Leistungsberechtigten informiere (nicht erst nach Erhalt des Leistungsbescheides der EGH). Dadurch würde auch die Leistungserbringung von Pflegeleistungen zum Gegenstand des Gesamtplanverfahrens werden.
- Es solle geprüft werden, inwiefern das Verfahren auch auf Kombileistungen der Pflege angewendet werden könne.
- Arbeitgebermodelle seien aufgrund der Gewährung von Pflegegeld durch die Pflegekasse vom Verfahren nach § 13 Abs. 4 SGB XI ausgeschlossen. Gerade aber in diesen Fällen erscheine das Verfahren sinnvoll.

5.3.3.3 Klärungsbedarf und Hinweise Frage 3.3

Die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse der Modellprojekte aus der Erprobung zeigen, dass noch Klärungsbedarf in Bezug auf die Auslegung des § 103 Abs. SGB IX, besteht. Dies betrifft insbesondere Fragen zur Abstimmung der Leistungsträger der EGH und HzP und Schwierigkeiten bei der Bestimmung der vom Lebenslagenmodell umfassten Leistungsberechtigten.

- Klärungsbedarf sehen die Modellprojekte bei der Auslegung des Begriffs „umfasst“. Mit dem Begriff habe der Gesetzgeber die gleiche Formulierung gewählt wie bereits bei der Pflege im stationären Bereich im § 103 Absatz 1 SGB IX. Demnach sei die Regelung so zu verstehen, dass Leistungen der HzP integraler Bestandteil der EGH würden. Den Modellprojekten stelle sich die Frage nach der praktischen Umsetzung dieser Regelung, das heißt, ob Leistungen der HzP (bei Zutreffen des Lebenslagenmodells) künftig nicht gesondert ausgewiesen bzw. bewilligt werden müssten.
- Weiter bereitet den Modellprojekten die Auslegung des 2. Halbsatzes in § 103 Abs. 2 Satz 1 „es sei denn, der Leistungsberechtigte hat vor Vollendung des für die Regelaltersrente im Sinne des Sechsten Buches erforderlichen Lebensjahres keine Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten“ Schwierigkeiten. In der derzeitigen Praxis sei es für die Modellprojekte schwierig nachzuverfolgen, ob und wann eine Person erstmals EGH Leistungen bezogen habe. Dies gelte vor allem dann, wenn sie vorübergehend nicht im Leistungsbezug der EGH gestanden habe. Zudem ist den Modellprojekten unklar, in welchem Umfang EGH-Leistungen vor Erreichen der Regelaltersgrenze bezogen werden müssten, um die Voraussetzungen für das Lebenslagenmodell zu erfüllen (beispielsweise einmaliger Bezug einer EGH-Leistung, die in keinem unmittelbaren Verhältnis zum derzeitigen Hilfebedarf stehe).

5.3.4 Fazit zum Regelungsbereich 3

Entsprechend dem unterschiedlichen inhaltlichen Fokus der drei Forschungsfragen zum Regelungsbereich EGH–Pflege (vgl. 5.3.1) wird für jede Forschungsfrage ein gesondertes Fazit gezogen.

5.3.4.1 Fazit zur Frage 3.1

Die Modellprojekte verfolgen sehr heterogene Erprobungsansätze, um der – aus Sicht der Begleitforschung – allgemein gestellten Forschungsfrage nach den Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und des Gleichrangverhältnisses von EGH und Pflege auf den Verwaltungsvollzug und die Bewilligungspraxis der EGH–Träger nachzugehen. Entsprechend der Heterogenität war die Datenerhebung für den Zwischenbericht 2019 darauf ausgerichtet, zunächst die unterschiedlichen Erprobungsansätze zu erfassen und erste Erkenntnisse zur Praxis an den Schnittstellen EGH und Pflege zu erheben. Die ersten und vorläufigen Befunde aus maximal sechs Modellprojekten lassen sich wie folgt zusammenfassen: Schnittstellen zwischen EGH und Pflege (SGB XI und XII) betreffen alle Kernbereiche der sozialen Teilhabe und speziell die kompensatorischen Assistenzleistungen der EGH (vgl. RB 2). Die Überschneidungen bzw. Schwierigkeiten resultieren vor allem für die EGH–Leistungsträger in erheblichen Schwierigkeiten bei der Bedarfsermittlung und Maßnahmenplanung. Die Potenziale einer zwischen den Leistungsträgern abgestimmten Leistungserbringung werden in den ersten Arbeiten zur Erprobung jedoch auch sichtbar. Zu deren Erschließung bedarf es einer verbesserten Implementierung der gemeinsamen Bedarfsermittlung und Hilfeplanung (Teilhabe– bzw. Gesamtplanverfahren). Dazu gehört aus Sicht der Modellprojekte auch, dass Leistungsangebote und Verantwortlichkeiten der jeweiligen Leistungsträger genauer definiert und abgrenzt werden müssen. Letztlich wird aus den MP zurückgemeldet, dass es einer „Lösung des Gleichrangverhältnisses“ von SGB IX und SGB XI durch den Gesetzgeber bedarf.

Aus der Sicht der Begleitforschung stoßen die Modellprojekte, die zu der Forschungsfrage 3.1 arbeiten und bereits erste Erkenntnisse gewonnen haben, an die bestehenden „Systemgrenzen“ von EGH und Pflege. Damit sind gleichzeitig Grenzen dafür gesetzt, was überhaupt erprobt werden kann. Abgrenzungskriterien und Bedingungen zur Ermittlung und Feststellung der Bedarfe fehlen bzw. werden teilweise erst von den Modellprojekten gesetzt, um überhaupt erprobt werden zu können. Es gibt also kaum „Konkretes“, was ohne weiteres erprobt werden kann. Die Erprobung stellt auch hohe Anforderungen, sich überhaupt in die Systeme „hineinzuarbeiten“. Dementsprechend befindet sich das Gros der Projekte noch in der „Findungs– und Konzeptionsphase.“

5.3.4.2 Fazit zur Frage 3.2

Die Modellprojekte stehen bei der Erprobung des RB 3.2 erst in den Anfängen. Erst von einem Projekt liegen Ergebnisse vor, die auf der Basis von mehr als drei Fällen ermittelt wurden.

Mit dem Verfahren betreten alle Modellprojekte Neuland – ebenso die Pflegekassen, die oftmals erst über das Instrument der „Leistung wie aus einer Hand“ aufgeklärt werden müssen.

Die Schlüsselfrage, sowohl für die Gewinnung von Erkenntnissen über die Praxistauglichkeit als auch die Erprobung selbst, ist einerseits die Gewinnung von Leistungsberechtigten, die Interesse an einer Leistungsbündelung haben; es bedarf persönlicher Kommunikation um Leistungsberechtigte oder deren gesetzliche Betreuer für das Verfahren zu gewinnen. Andererseits bedarf es gezielter Kommunikation hin zu den Pflegekassen, um eine Leistungsbündelung anzubahnen. Die Modellprojekte, die schon so weit sind, haben in dieser Hinsicht vielfältige Aktivitäten entwickelt.

Die Praxistauglichkeit des Verfahrens wird von den Modellprojekten als kritisch eingeschätzt. Sie benennen Hürden, sowohl aus der Perspektive der Leistungsberechtigten und der Pflegekassen als auch des EGH-Trägers. Der Aufwand für alle Beteiligten sei hoch und stehe in keiner angemessenen Relation zu dem Nutzen, den sie daraus ziehen könnten. Für die Leistungsberechtigten sei der Nutzen des Verfahrens nur schwer vermittelbar.

Der von Seiten der Modellprojekte angemerkte Klärungsbedarf und ihre Hinweise beziehen sich angesichts dieser Bewertungen eher auf Detailfragen.

In Bezug auf die Falldaten (Online-Datentabellen) für die Begleitforschung sollten die gemeldeten Daten im weiteren Verlauf der Erprobung von den Modellprojekten auf ihre Plausibilität hin überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden.

5.3.4.3 Fazit zur Frage 3.3

Die Modellprojekte stehen noch am Anfang der Erprobung zu den Auswirkungen des Lebenslagenmodells auf die Einkommenssituation der Leistungsberechtigten sowie die Bewilligungs- und Verwaltungspraxis der Leistungsträger. Demnach bereiten die Modellprojekte bislang mehrheitlich die Erprobung organisatorisch vor und ermitteln erste Fälle für die Stichproben. Im derzeitigen Stadium der Erprobung bereitet den Modellprojekten die Auswahl bzw. Identifikation von Leistungsberechtigten, die künftig vom Lebenslagenmodell umfasst sind, Schwierigkeiten. Die EGH-Träger verfügen teilweise nicht über alle Angaben einer leistungsberechtigten Person (wie Bezug von Leistungen der HzP oder Pflege, erstmaliger EGH-Bezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze) die notwendig sind, um zu bestimmen, ob eine Person die formellen Voraussetzungen für das Lebenslagenmodell erfüllt. Vor diesem Hintergrund bedarf es für die weitere

Erprobung einer gezielteren Ermittlung der Personengruppe, die, unter der Voraussetzung, dass sich der Leistungsbezug nicht verändert, unter das Lebenslagenmodell fallen würden.

Im Rahmen der Erprobung wurden fünf Leistungsberechtigte identifiziert, die künftig vom Lebenslagenmodell umfasst würden. Eine Auswertung zum aktuellen und künftigen Einkommenseinsatz ergab noch keine aussagekräftigen Antworten auf die Frage nach den Auswirkungen auf die Einkommenssituation der Betroffenen. Auf die Bewilligungs- und Verwaltungspraxis der Leistungsträger wird sich die Einführung des Lebenslagenmodells voraussichtlich dahingehend auswirken, dass künftig von den Leistungsträgern der Pflege, EGH und HzP eine engere Zusammenarbeit bei der Koordination und Abrechnung von Leistungen gefordert ist.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.4 Regelungsbereich 4 – Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten

5.4.1 Fokus der Erprobung und Stand

Die Untersuchungen zum Regelungsbereich richten sich auf die folgenden vier Forschungsfragen.

Frage 4.1 – Hat die Regelung des § 104 SGB IX Auswirkungen auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten? Wenn ja, in welchem Umfang?

Frage 4.2 – Ergeben sich für die Leistungsberechtigten Veränderungen gegenüber dem geltendem Recht (insbesondere § 9 SGB XII)? Falls ja, welche?

Frage 4.3 – Hat die Neuregelung des § 104 SGB IX im Vergleich zum geltenden Recht Auswirkungen hinsichtlich der gewünschten Wohnform? Falls ja, welche?

Frage 4.4 – Führt die Neureglung des § 104 SGB IX zu Veränderungen in der Verwaltungspraxis? Falls ja, welche?

Im Fokus der Erprobung des Regelungsbereichs 4 steht die Frage, inwiefern die Neuregelung des § 104, der die drei wesentlichen Prinzipien der Leistungserbringung (Grundsatz der einzelfallorientierten Leistung, Umfang des Wunsch- und Wahlrechts und die Zumutbarkeitsprüfung) zueinander ins Verhältnis setzt, Auswirkungen auf die Gewährung von Leistungen hat. Der hohe Abstraktionsgrad dieser Fragestellung gestaltet die praktische Durchführung der Erprobung teilweise als schwierig.

Ausweislich der Zuwendungsbescheide erproben 14 Modellprojekte die Umsetzung des § 104 SGB IX, der ab dem 1.1.2020 die Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung in der EGH normiert. Die Erprobung zum Wunsch- und Wahlrecht steht in engem Zusammenhang mit den Fragen zur Erprobung der Gemeinsamen Inanspruchnahme (Regelungsbereich 5).

Zwölf Modellprojekte haben sich an der MP-Befragung beteiligt und neun Modellprojekte Daten auf der Online-Plattform erfasst. Die MP-Befragung wurde aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs zwischen den Fragestellungen nicht analog zu den Forschungsfragen aufgebaut, sondern vielmehr in drei Fragenkomplexe untergliedert:

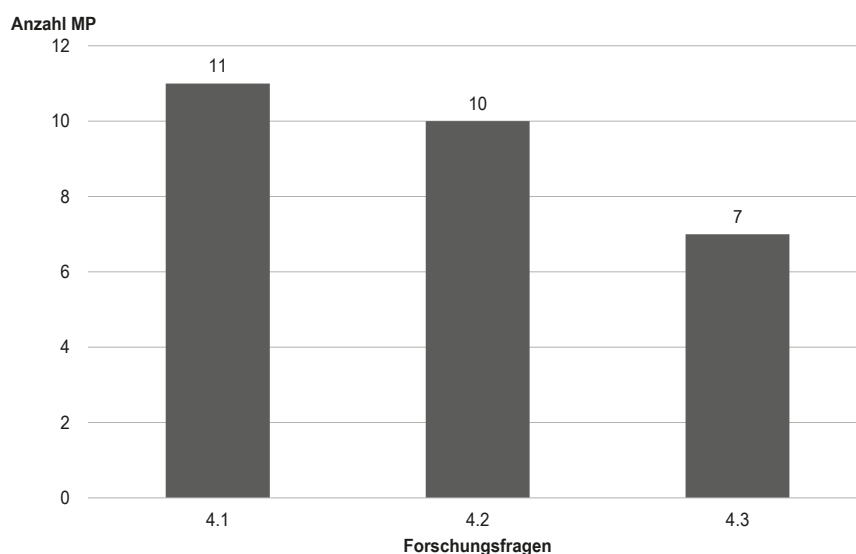
1. Fragen zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX auf Wünsche hinsichtlich der Gestaltung von Leistungen

2. Fragen zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX auf die gewünschte Wohnform

3. Fragen zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX auf die Verwaltungspraxis

Die Abbildung 5.4 – 1 zeigt, dass sich die Modellprojekte in der Erprobung des Regelungsbereichs 4 insbesondere auf die Gestaltung von Leistungen und Wünschen zur Wohnform konzentrieren. Sieben Modellprojekte erproben darüber hinaus die Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis.

Abbildung 5.4 - 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 4 bearbeiten



Quelle: MP-Befragung RB 4, Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“ N=12, Mehrfachnennung möglich

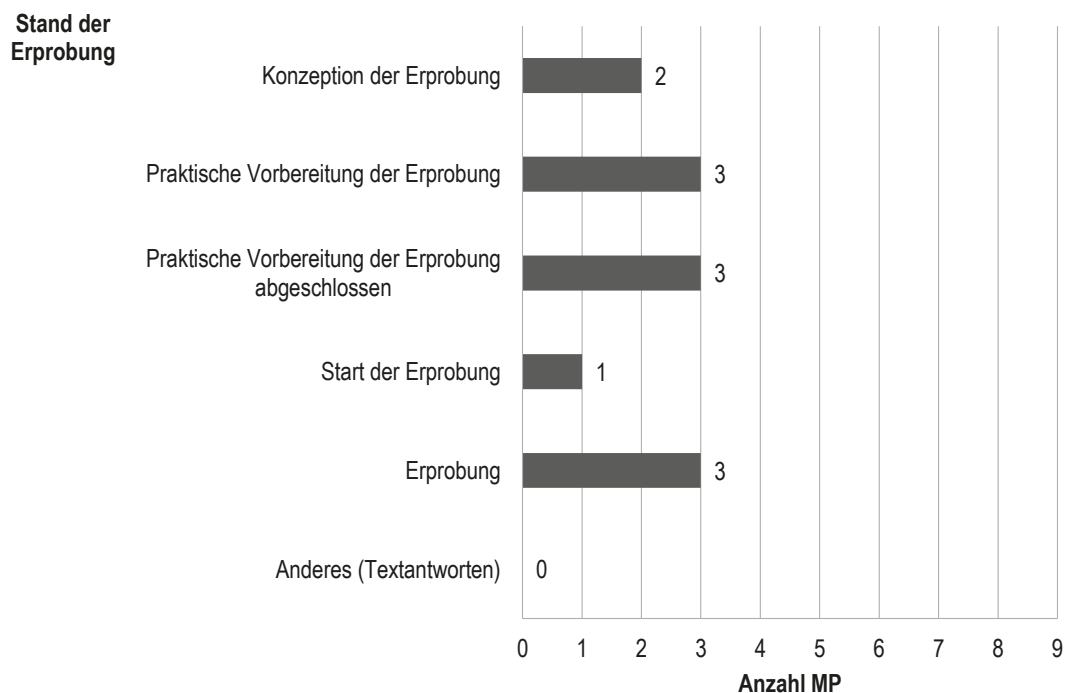
Bei zwei Modellprojekten, die bislang keine Daten aus der Erprobung des Regelungsbereichs an die Begleitforschung übermittelt haben (weder im Rahmen der MP-Befragung noch den Online-Datentabellen), sieht die Arbeitsplanung vor, dass die Erprobung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung nach neuem Recht erst zu einem späteren Zeitpunkt im Projektablauf erfolgen soll.

Drei weitere Modellprojekte haben bislang keine Daten auf der Online-Plattform erfasst. Diese stehen laut eigenen Aussagen noch am Beginn der Erprobung und aktuell vor der Herausforderung, Leistungsberechtigte zu identifizieren, die sich für die Erprobung eignen. Derzeit würden Wünsche der Leistungsberechtigten zwar im Rahmen der Bedarfsermittlung (insbesondere bei den ambulant lebenden Leistungsberechtigten) erfasst, jedoch werde keine systematische Übersicht darüber geführt, welche Wünsche von welchen Leistungsberechtigten geäußert wurden und

welche Entscheidungen hinsichtlich Wunschgewährung oder –ablehnung getroffen wurden.⁶⁷

Auch die Modellprojekte, die bereits Fälle für die Erprobung identifiziert haben, berichten von ähnlichen Schwierigkeiten. Dies spiegelt sich in den Antworten zum Stand der der Erprobung wider (siehe Abbildung 5.4 – 2). Drei der zwölf Modellprojekte geben an, dass Sie derzeit die Erprobung vorbereiten, die rechtlichen Grundlagen aufbereiten und die Stichprobe ermitteln würden. Nur drei Modellprojekte geben an, dass sie im Rahmen der Erprobung bei mehr als drei Leistungsberechtigten Wünsche erhoben und eine fiktive Entscheidung auf Wunschgewährung oder –ablehnung nach künftigem Recht getroffen hätten.

Abbildung 5.4 - 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 4



Quelle: MP-Befragung RB 4, Frage „Wie weit ist Ihr Projekt in der Erprobung der möglichen Auswirkungen des § 104 SGB IX auf das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten vorangeschritten?“ N=12

⁶⁷ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen. Wünsche der Leistungsberechtigten (hinsichtlich der Gestaltung der Leistungen) werden im Rahmen des Gesamt-/Teilhabeplanverfahren immer abgefragt.“, N=11

5.4.2 Vorgehen in der Erprobung

Die Erprobung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung setzt voraus, dass die Wünsche der Leistungsberechtigten bekannt sind. Knapp die Hälfte der Modellprojekte gibt an, dass bei der Fallauswahl insbesondere solche Leistungsberechtigte berücksichtigt wurden, für die im Teilhabe- bzw. Gesamtplanverfahren Wünsche erfasst wurden. Andere Modellprojekte stimmen sich bei der Fallauswahl für die Stichprobe eng mit dem Fallmanagement ab und nehmen nach deren Hinweisen Leistungsberechtigte in die Stichprobe auf. Von vier Modellprojekten werden auch explizit Leistungsberechtigte in der Stichprobe berücksichtigt, deren Wünschen nach geltendem Recht nicht entsprochen wurde. Die Vor-Ort Interviews ergaben, dass sich einige Modellprojekte zur Identifizierung dieser Fälle, auf Klagefälle vergangener Jahre stützen (unter anderem aufgrund abgelehnter Wünsche).

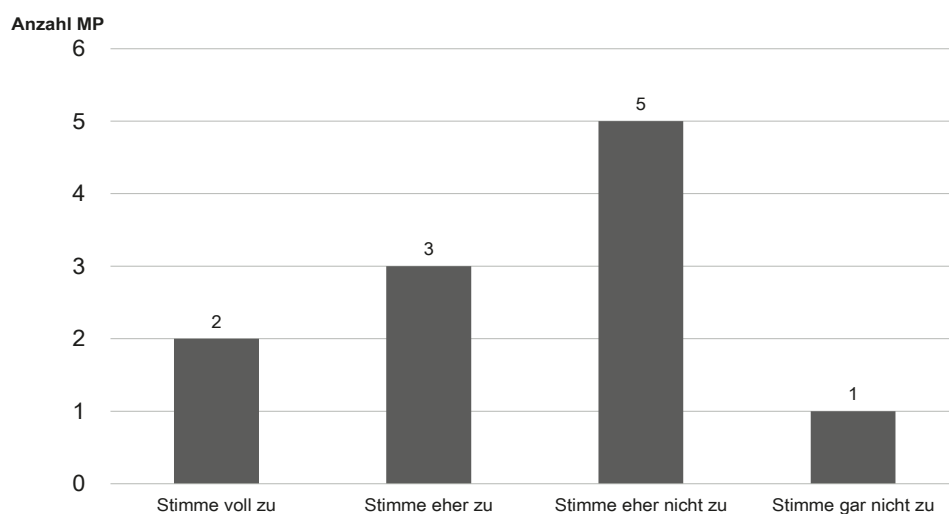
Insgesamt haben die Modellprojekte auf der Online-Plattform 97 Leistungsberechtigte mit 181 Wünschen erfasst (Wünsche hinsichtlich der Gestaltung von Leistungen N=110, Wünsche hinsichtlich der Wohnform N=71). Für knapp 100 dieser Wünsche wurde angegeben, ob dem Wunsch derzeit entsprochen wird und ob dem Wunsch künftig entsprochen würde. Die Stichprobe ist sehr heterogen zusammengesetzt (ambulant und stationär lebende Leistungsberechtigte, Behinderungsbilder, Pflegegrade). Das Geschlechterverhältnis ist ausgeglichen. Ein Gesamt-/Teilhabeplan liegt für ca. die Hälfte der Fälle vor. Er ist für die Definition der individuellen Teilhabeziele und damit für eine umfassende Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit einer Leistung kritisch. Gem. § 104 SGB IX ist die Prüfung nicht allein auf Kostengesichtspunkte beschränkt, sondern berücksichtigt auch die Qualität der Leistung und deren Erfolgswahrscheinlichkeit im Hinblick auf die im Gesamtplan festgehaltenen Teilhabeziele. Zehn von zwölf Modellprojekten geben an, dass das vom Modellprojekt genutzte Bedarfsermittlungsinstrument die Abfrage von Bedarfen und Wünschen hinsichtlich der Gestaltung von Leistungen berücksichtigt.⁶⁸ Bei einem Modellprojekt werden solche Wünsche im Bedarfsermittlungsinstrument nicht berücksichtigt. Ein weiteres Modellprojekt kann dazu noch keine Einschätzung abgeben. Die Abfrage von Wünschen hinsichtlich der Wohnform ist in elf von zwölf genutzten Bedarfsermittlungsinstrumenten vorgesehen (ein Modellprojekt gibt an, dass es dazu noch keine Aussagen treffen kann).⁶⁹ Wünsche hinsichtlich der Gestaltung von Leistungen, wie auch hinsichtlich der gewünschten Wohnform, würden, laut Aussage

⁶⁸ Antworten auf Frage „Berücksichtigt das von Ihnen genutzte Bedarfsermittlungsinstrument auch Bedarfe und Wünsche über die Gestaltung von Leistungen?“, N=12

⁶⁹ Antworten auf Frage „Berücksichtigt das von Ihnen genutzte Bedarfsermittlungsinstrument auch Bedarfe und Wünsche hinsichtlich der Wohnform?“, N=12

von elf der zwölf Modellprojekte, sowohl bei stationär wie auch ambulant lebenden Leistungsberechtigten standardmäßig erhoben (ein Modellprojekt trifft dazu keine Aussage).⁷⁰ Unterschiede zeigen sich im Antwortverhalten der Modellprojekte auf die Frage, ob die Leistungsberechtigten auf ihre Wünsche hin befragt würden.⁷¹ Sieben von elf Modellprojekten geben an, dass ambulant lebende Leistungsberechtigte bzw. deren gesetzliche Betreuer_innen bereits heute Wünsche selbstständig, ohne gezieltes Nachfragen seitens der EGH, ansprechen. Bei drei Modellprojekten sei dies nicht der Fall. Bei den stationär lebenden Leistungsberechtigten geben nur die Hälfte der Modellprojekte (sechs von elf) an, dass etwaige Wünsche im Rahmen des Teilhabe- und Gesamtplanverfahrens von den Leistungsberechtigten bzw. deren Betreuer_innen selbstständig angesprochen würden. In Abbildung 5.4 – 3 wird deutlich, dass es, trotz standardisierter Prozesse zur Abfrage und Prüfung von Wünschen, für sechs von elf Modellprojekten eher schwierig ist, Wünsche der Leistungsberechtigten zu ermitteln.

Abbildung 5.4 - 3: Im Großen und Ganzen ist es in der derzeitigen Praxis einfach, die Wünsche der Leistungsberechtigten in Bezug auf die Gestaltung der EGH-Leistungen zu ermitteln.



Quelle: MP-Befragung RB 4, Frage „Im Großen und Ganzen ist es in der derzeitigen Praxis einfach, die Wünsche der Leistungsberechtigten in Bezug auf die Gestaltung der EGH-Leistungen zu ermitteln.“ N=11

⁷⁰ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen. Wünsche der Leistungsberechtigten (hinsichtlich der Gestaltung der Leistungen) werden im Rahmen des Gesamt-/Teilhabeplanverfahren immer abgefragt.“, N=11

⁷¹ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen. Wünsche der Leistungsberechtigten (hinsichtlich der Gestaltung der Leistungen) werden von den Leistungsberechtigten / gesetzlichen Betreuern_innen immer selbstständig angesprochen und klar kommuniziert..“, N=11

Verschiedene Faktoren erschweren es den Modellprojekten, in der derzeitigen Praxis Wünsche der Leistungsberechtigten zu erheben. Fünf der sechs Modellprojekte, die von Schwierigkeiten berichten, geben an, dass die Fallmanager_innen teilweise vor der Herausforderungen stünden, die Wünsche der Leistungsberechtigten zu verstehen und konkret festzuhalten (beispielsweise wenn Leistungsberechtigte ihre Wünsche nicht klar kommunizieren könnten). Darüber hinaus bestätigen vier Modellprojekte, dass es für die Fallmanager_innen häufig schwierig sei, abzuwägen, ob ein Wunsch auf Drängen der gesetzlichen Betreuer_in genannt werde oder ob der Leistungsberechtigte den Wunsch tatsächlich habe. Laut Aussage eines Modellprojekts seien darüber hinaus „viele Leistungsberechtigte derzeit nicht ausreichend über die Möglichkeit informiert, Wünsche im Rahmen der Bedarfsermittlung zu äußern“. ⁷²

5.4.3 Befunde zu den Forschungsfragen

5.4.3.1 Frage 4.1 – Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten

Frage 4.1 – Hat die Regelung des § 104 SGB IX Auswirkungen auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten? Wenn ja, in welchem Umfang?

Der bisherige Erprobungsstand erlaubt noch keine belastbaren Antworten auf die Forschungsfrage, sondern zeigt lediglich erste Tendenzen auf. Die Auswertung der Daten aus den Online-Datentabellen zum Regelungsbereich 4 deckt sich in weiten Teilen mit den Ergebnissen aus der MP-Befragung. Insgesamt haben sieben Modellprojekte 110 Wünsche⁷³ in den Online-Datentabellen erfasst, für die eine fiktive Entscheidung auf Basis der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung gem. § 104 SGB IX erfolgen soll bzw. erfolgt ist. Für jeden Wunsch wurde erfasst, auf welche Leistungsgruppe und welches Gestaltungsmerkmal sich der Wunsch bezieht. Wünsche hinsichtlich der Wohnform wurden getrennt abgefragt. Deren Ergebnisse werden unter der Forschungsfrage 4.3 (Auswirkungen auf die gewünschte Wohnform) näher erläutert.

⁷² Antworten auf Frage „Was sind Faktoren, die es erschweren, die Wünsche der Leistungsberechtigten zur Gestaltung der Leistung zu ermitteln und festzuhalten?“, N=6

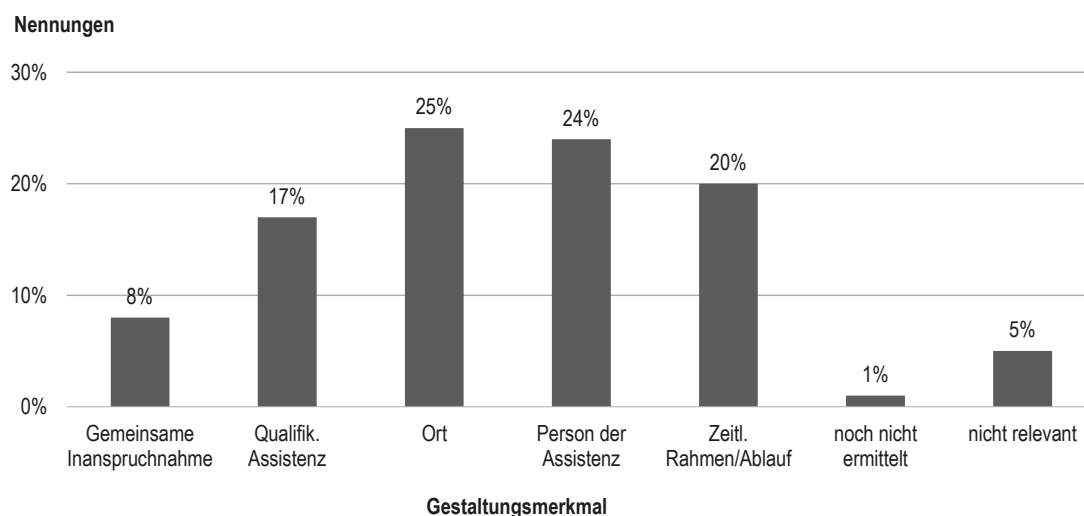
⁷³ Hinsichtlich der Gestaltung von Leistungen

Wunschäußerung nach Leistungsart und Gestaltungsmerkmal

Für 67 der 110 Wünsche, die nach Angaben der Modellprojekte bisher für die Erprobung vorgesehen sind, wurden fiktive Entscheidungen getroffen, ob der Wunsch nach künftigem Recht abgelehnt oder bewilligt würde. Diese Wünsche beziehen sich mehrheitlich auf Leistungen zur Sozialen Teilhabe und die Gestaltungsmerkmale „Person“ bzw. „Qualifikation der Assistenz“ sowie auf den „Ort“ und den „zeitlichen Rahmen/Ablauf der Leistungserbringung“ (siehe Abbildung 5.4 – 4). Weniger häufig äußerten die Leistungsberechtigten der Stichprobe Wünsche hinsichtlich der gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen.

Leistungsberechtigte, deren Wunsch sich auf die Leistungen zur Teilhabe an Bildung beziehen, verbinden diesen Wunsch fast ausschließlich mit dem Gestaltungsmerkmal Ort der Leistungserbringung. Bei den Wünschen bezogen auf Leistungen zur Sozialen Teilhabe dominiert dagegen das Gestaltungsmerkmal Person der Assistenz bzw. Qualifikation der Assistenz.

Abbildung 5.4 - 4: Häufigkeit Wunschäußerung nach Gestaltungsmerkmalen



Quelle: Online-Datentabellen RB 4, N=110

Auswertung zur Wunschentsprechung und -ablehnung

Die Auswertung der Daten zur Entscheidung über die Wünsche ergibt, dass der überwiegenden Mehrheit der Wünsche (98 von 110 Wünschen) nach geltendem Recht nachgekommen wird. In sechs Fällen wurde die endgültige Entscheidung noch nicht ermittelt bzw. keine Angabe hinsichtlich der Entscheidung gemacht. Sechs Wünschen wurde nach geltendem Recht nicht entsprochen. Dabei handelt es sich in vier Fällen um Wünsche bezogen auf „Leistungen zur Sozialen Teilhabe“ und die Gestaltungsmerkmale „Person bzw. Qualifikation der Assistenz“. In den verbleibenden zwei Fällen bezieht sich der Wunsch auf „Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben“ ohne Angabe eines Gestaltungsmerkmals und „Leistungen zur Teilhabe an Bildung“ mit dem Gestaltungsmerkmal „zeitlicher Rahmen/Ablauf“.

Abbildung 5.4 - 5: Entscheidung über Wünsche (Rechtslage heute - Rechtslage 1.1.2020)

Entscheidung nach geltendem Recht (§§ 9 und 13 SGB XII)				Fiktive Entscheidung nach künftigem Recht (§ 104 SGB IX)			
entsprochen	nicht entsprochen	nicht ermittelt	keine Angabe	entsprochen	nicht entsprochen	nicht ermittelt	keine Angabe
98	6	4	2	67	1	40	2

Quelle: Online-Datentabellen RB 4, N=110

Für 67 der 110 Wünsche wurde eine fiktive Entscheidung unter Berücksichtigung der Neuregelung des § 104 SGB IX getroffen. Im Ergebnis zeigt sich, dass nur in einem der 67 Fälle dem Wunsch künftig nicht entsprochen würde. Alle sechs Wünsche, die nach geltendem Recht abgelehnt wurden, würden, mit Ausnahme des Wunsches bezogen auf den Leistungstyp „Leistungen zur Teilhabe an Bildung“, künftig bewilligt.

Einschätzung der möglichen Veränderungen für die Leistungsträger

Im Rahmen der MP-Befragung sahen sich nur zwei Modellprojekte in der Lage, erste Einschätzungen über mögliche Auswirkungen der Neuregelungen des § 104 SGB IX abzugeben. Die Aussagen beider Modellprojekte weisen in unterschiedliche Richtungen.⁷⁴ Ein Modellprojekt erwartet mit Inkrafttreten des § 104 SGB IX keine

⁷⁴ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen basierend auf den Erkenntnissen der Erprobung: Die Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung (gem. § 104 SGB IX) hat zur Folge, dass Wünsche der Leistungsberechtigten hinsichtlich der Gestaltung der Leistung zukünftig gezielter abgefragt werden.“, N=2

Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen basierend auf den Erkenntnissen der Erprobung: Die Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung (gem. § 104 SGB IX) hat zur Folge, dass

Veränderungen für die bisherige Praxis – weder hinsichtlich der Erhebung der Wünsche noch bei der Prüfung und Entscheidung. Demnach würden EGH-Leistungen bereits heute nach der Besonderheit des Einzelfalles bestimmt und die Empfehlungen der Hilfeplanung orientierten sich an den Zielen des behinderten Menschen. Demgegenüber sagt ein Modellprojekt aus, dass sich insbesondere für Leistungsberechtigte, die aktuell in stationären Wohnformen leben, tendenziell eine Verbesserung in Bezug auf die Berücksichtigung von deren Wünschen ergeben werde. In den stationären Wohnformen bestehe, so die Aussage des Modellprojekts, mit der pauschalen Leistungs- und Vergütungssystematik derzeit wenig Gestaltungsspielraum für eine individuelle Anpassung der Leistungen. Mit Inkrafttreten des BTHG und der Leistungstrennung, ergebe sich für die EGH-Leistungsträger dann in stärkerem Maße die Verpflichtung, Leistungen personenzentriert zu ermitteln und zu prüfen. Bei der Prüfung auf Angemessenheit eines Wunsches fielen künftig die persönlichen, familiären und örtlichen Umstände des Leistungsberechtigten stärker ins Gewicht.⁷⁵

Einschätzung der möglichen Veränderungen für die Leistungserbringer

Auch auf Seiten der Leistungserbringer ergebe sich, aus Sicht des Modellprojekts, die Notwendigkeit zu Anpassungen. So seien Leistungserbringer künftig stärker gefordert, ihr Leistungsangebot sowie die Art der Leistungserbringung flexibler zu gestalten, damit den Wünschen nachgekommen werden könne.

5.4.3.2 Frage 4.2 – Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht (insbesondere § 9 SGB XII)

Frage 4.2 – Ergeben sich für die Leistungsberechtigten Veränderungen gegenüber dem geltendem Recht (insbesondere § 9 SGB XII)? Falls ja, welche?

Die Forschungsfrage 4.2 knüpft eng an die Forschungsfrage 4.1 an. Der in den §§ 9 und 13 SGB XII formulierte Mehrkostenvorbehalt und dessen Berücksichtigung im

Leistungsberechtigte zukünftig häufiger selbstständig Wünsche hinsichtlich der Gestaltung von Leistungen äußern.“, N=2

⁷⁵ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen basierend auf den Erkenntnissen der Erprobung: Die Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung (gem. § 104 SGB IX) hat zur Folge, dass bei der Prüfung zukünftig die persönlichen, familiären, örtlichen Umstände einschließlich der Wohnform stärker ins Gewicht fallen.“, N=2

Sinne einer „Angemessenheitsobergrenze“ nach § 104 SGB IX steht im Fokus der Erprobung zur Forschungsfrage 4.2. Nach Absatz 3 sieht der Gesetzgeber mit dem Kriterium der Zumutbarkeit ein gesetzliches Korrektiv der Angemessenheitsprüfung vor. Zunächst ist also zu prüfen, ob eine von den Wünschen des Leistungsberechtigten abweichende Leistung zumutbar ist.

Aktuelle Relevanz des Mehrkostenvorbehalts

Der bisherige Erprobungsstand erlaubt noch keine belastbaren Antworten auf die Forschungsfrage, sondern zeigt lediglich erste Tendenzen auf. In der MP-Befragung äußern sich elf Projekte zur aktuellen Praxis bzw. Gewichtung des Mehrkostenvorbehalts bei der Entscheidung. Demnach sei der Mehrkostenvorbehalt auch heute nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Entscheidung zu Wünschen der Leistungsberechtigten.⁷⁶ Sieben der elf Modellprojekte sagen aus, dass der Mehrkostenvorbehalt und die Zumutbarkeitsprüfung bei der Entscheidung auf Gewährung bzw. Ablehnung eines Wunsches gleichermaßen entscheidungsrelevant seien. Fünf Modellprojekte geben an, dass bei der Entscheidung das Ergebnis aus der Prüfung auf Zumutbarkeit (unter Berücksichtigung der persönlichen, familiären, örtlichen Umstände und Wohnform) stärker ins Gewicht falle bzw. die Höhe der Mehrkosten nur unwesentlich Einfluss auf die Entscheidung habe.

Auswirkungen auf die künftige Zumutbarkeit- und Angemessenheitsprüfung

Nur drei der elf Modellprojekte geben an, dass sie zum derzeitigen Stand der Erprobung erste Einschätzung darüber geben könnten, welche Veränderungen sich für den Leistungsberechtigten gegenüber dem geltendem Recht (insbesondere § 9 SGB XII) ergäben. Zwei Modellprojekte erwarten, dass in Zukunft, bei der Prüfung eines Wunsches, der Mehrkostenvorbehalt bzw. die Angemessenheitsobergrenze weniger entscheidungsrelevant sein werde. Sie erwarten, dass künftig die Prüfung der persönlichen, familiären und örtlichen Umstände einschließlich der Wohnform an Bedeutung gewinnen werde. Ein Modellprojekt, das angibt, bereits heute die Personenzentrierung in den Vordergrund zu stellen und Wünsche umfassend zu berücksichtigen, erwartet keine Veränderungen.⁷⁷

⁷⁶ Antworten auf Frage „Welche Rolle spielt der Mehrkostenvorbehalt (nach § 9 SGB XII) bei der Entscheidung auf Entsprechung/Ablehnung von Wünschen hinsichtlich der Gestaltung der Leistungen nach geltendem Recht?“, N=11

⁷⁷ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen basierend auf den Erkenntnissen der Erprobung und skizzieren Sie Ihre Befunde: Die Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung (gem. § 104 SGB IX) hat zur Folge, dass bei der Prüfung der Mehrkostenvorbehalt/die Angemessenheitsobergrenze zukünftig weniger stark ins Gewicht fallen.“, N=3

5.4.3.3 Frage 4.3 – Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX auf die gewünschte Wohnform

Frage 4.3 – Hat die Neuregelung des § 104 SGB IX im Vergleich zum geltenden Recht Auswirkungen hinsichtlich der gewünschten Wohnform? Falls ja, welche?

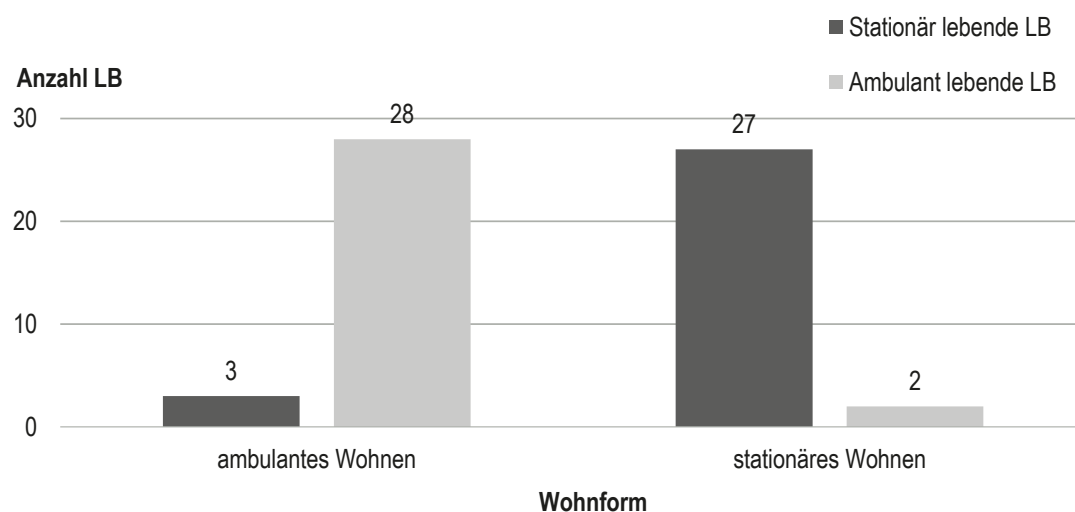
Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde kontrovers diskutiert, ob und inwieweit die im § 104 SGB IX normierte, mehrstufige Prüfung der Zumutbarkeit und Angemessenheit sich auf die Berücksichtigung von Wünschen insbesondere hinsichtlich der Wohnform auswirkt.

Aus den vorliegenden Ergebnissen der Datenauswertung der Online-Datentabellen und der MP-Befragung lassen sich nur erste Tendenzen über mögliche Auswirkungen der Neuregelungen des § 104 SGB IX auf die gewünschte Wohnform ableiten.

In den Online-Datentabellen haben zehn Modellprojekte insgesamt 71 Wünsche hinsichtlich der Wohnform erfasst. Davon wurde für 60 Wünsche angegeben, ob diese nach geltenden Recht gewährt oder abgelehnt wurden/würden.

Die Auswertung der Daten ergibt (vgl. Abbildung 5.4 – 6), dass Leistungsberechtigte, sowohl im ambulanten wie auch im stationären Setting, Wünsche hinsichtlich der Wohnform äußern bzw. Wünsche hinsichtlich der Wohnform bei ambulant wie stationär lebenden Leistungsberechtigten erfasst werden.

Abbildung 5.4 - 6: Verteilung der Wünsche in Bezug auf Wohnform



Quelle: Online-Datentabellen RB 4, N=60

Die Mehrzahl der Leistungsberechtigten äußert den Wunsch, auch weiterhin in der gleichen Wohnform leben zu wollen. Leistungsberechtigte die sich wünschen, stationär zu leben, wünschen sich demnach mehrheitlich auch weiterhin in einem stationären Setting zu leben (gegebenenfalls Wechsel der stationären Einrichtung). Analog wünschen sich Leistungsberechtigte im ambulanten Wohnen auch weiterhin ambulant zu leben.

In nur wenigen Fällen (fünf von 60 Fällen) wird ein Umzug von einer ambulanten in eine stationäre Wohnform sowie vom stationären in ambulantes Wohnen gewünscht.

Auswertung zur Wunschentsprechung und -ablehnung

Die Auswertung der Daten zur Wunschgewährung bzw. -ablehnung ergibt (siehe Abbildung 5.4 – 7), dass der überwiegenden Mehrheit der Wünsche (49 von 60 Wünschen) nach geltendem Recht entsprochen wurde. In elf Fällen wurde der Wunsch abgelehnt. Auffällig ist, dass mehrheitlich solche Wünsche abgelehnt wurden, die sich auf einen Wohnformwechsel beziehen (beispielsweise einem Umzug aus einer ambulanten in eine stationäre Wohnform).

Abbildung 5.4 - 7: Entscheidung über Wünsche für stationär und ambulant lebende Leistungsberechtigte (Rechtslage heute - Rechtslage 1.1.2020)

	Entscheidung nach geltendem Recht (§§ 9 und 13 SGB XII)		Fiktive Entscheidung nach künftigem Recht (§ 104 SGB IX)		
	entsprochen	nicht entsprochen	entsprochen	nicht entsprochen	nicht ermittelt
Stationär lebende Leistungsberechtigte / Leistungsberechtigte in besonderen Wohnformen					
Wunsch: ambulant Wohnen / Wohnen außerhalb besonderer Wohnformen	0	3	3	0	0
Wunsch: stationäres Wohnen / Wohnen in besonderen Wohnformen	24	3	14	0	13
Ambulant lebende Leistungsberechtigte / Leistungsberechtigte außerhalb besonderer Wohnformen					
Wunsch: ambulant Wohnen / Wohnen außerhalb besonderer Wohnformen	25	3	16	2	10
Wunsch: stationäres Wohnen / Wohnen in besonderen Wohnformen	0	2	2	0	0
Gesamt	49	11	35	2	23

Quelle: Online-Datentabellen RB 4, N=60

Für 37 der 60 Wünsche wurde im Rahmen der Erprobung eine fiktive Entscheidung auf Wunschgewährung bzw. -ablehnung unter Berücksichtigung der Neuregelung des § 104 SGB IX getroffen. Im Ergebnis zeigt sich, dass in der Gruppe der stationär lebenden Leistungsberechtigten künftig jedem Wunsch hinsichtlich der Wohnform entsprochen werden würde (in 13 Fällen steht die Entscheidung aus). Alle sechs Wünsche der stationär lebenden Leistungsberechtigten, die nach geltendem Recht abgelehnt wurden, würden künftig bewilligt werden. Bei den ambulant lebenden Leistungsberechtigten ist dies ähnlich. In keinem Fall würde einem nach geltendem Recht entsprochenen Wunsch zur Wohnform (ambulant / stationär) künftig nicht entsprochen werden. Zwei nach geltendem Recht abgelehnten Wünschen würde allerdings auch künftig nicht entsprochen werden.

Einschätzung der möglichen Veränderungen für die Leistungsträger und Leistungsberechtigten

In der MP-Befragung geben drei von elf Modellprojekten an, dass sie zum derzeitigen Stand der Erprobung erste Einschätzungen darüber geben könnten, welche Auswirkungen die Neuregelung des § 104 SGB IX auf die Berücksichtigung von Wünschen hinsichtlich der Wohnform haben werde. Die Einschätzungen der Modellprojekte weisen in unterschiedliche Richtungen. Ein Modellprojekt gibt an, dass bereits seit 2007 die personenzentrierte Hilfeplanung den Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe erschließe. Bei der Entscheidung auf Wunschgewährung bzw. -ablehnung werde bereits heute der Art des Bedarfs, die persönlichen Verhältnisse, der Sozialraum und die eigenen Kräfte und Mittel der leistungsberechtigten Person umfassend berücksichtigt. Deshalb würden sich, laut Aussage des Modellprojekts, mit Inkrafttreten des § 104 SGB IX keine Veränderungen in der aktuellen Praxis der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung ergeben.

Zwei Modellprojekte erwarten, dass die Neuregelung des § 104 SGB IX insgesamt dazu beitragen werde, dass Wünsche der Leistungsberechtigten hinsichtlich der Wohnform künftig sowohl gezielter abgefragt als auch stärker von Seiten der leistungsberechtigten Person/der gesetzlichen Betreuer_in eingefordert werden würden.⁷⁸ Insgesamt, so die Annahme der Modellprojekte, gewinne das Kriterium der Zumutbarkeit gegenüber dem Kostenfaktor bei der Entscheidung auf

⁷⁸ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen basierend auf den Erkenntnissen der Erprobung: Die Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung (gem. § 104 SGB IX) hat zur Folge, dass Wünsche der Leistungsberechtigten hinsichtlich der Wohnform zukünftig gezielter abgefragt werden.“, N=3

Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen basierend auf den Erkenntnissen der Erprobung: Die Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung (gem. § 104 SGB IX) hat zur Folge, dass Leistungsberechtigte zukünftig häufiger selbstständig Wünsche hinsichtlich der Wohnform äußern.“, N=3

Wunschgewährung bzw. –ablehnung an Bedeutung.⁷⁹ Beide Modellprojekte gehen zum derzeitigen Stand der Erprobung davon aus, dass mit Inkrafttreten des § 104 SGB IX Wünschen hinsichtlich der Wohnform häufiger entsprochen werde. Diese Erwartung spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Datenauswertung zur Wunschgewährung bzw. –ablehnung (nach geltendem und künftigem Recht) wieder (vgl. Abbildung 5.4 – 7).

5.4.3.4 Frage 4.4 – Auswirkungen des § 104 SGB IX auf die Verwaltungspraxis

Frage 4.4 – Führt die Neureglung des § 104 SGB IX zu Veränderungen in der Verwaltungspraxis? Falls ja, welche?

Sechs Modellprojekte haben sich zur aktuellen Praxis der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung geäußert und erste Befunde aus der Erprobung der Neuregelung des § 104 SGB IX mitgeteilt. Aus den vorliegenden Antworten lassen sich erste Tendenzen hinsichtlich der Auswirkungen auf den Verwaltungsprozess ableiten.

Die Angaben der Modellprojekte weisen in unterschiedliche Richtungen. Auf der einen Seite sind drei der sieben Modellprojekte der Ansicht, dass die Neuregelung des § 104 SGB IX mit grundlegenden Veränderungen in den Verfahren des Leistungsträgers verbunden sei.⁸⁰ Die Prüfung der personellen und familiären Verhältnisse habe, so die Modellprojekte, bislang nicht den Raum eingenommen, den es brauche, um Zumutbarkeit und Angemessenheit beurteilen zu können. Weiterbewilligungen würden heute teilweise auf der Grundlage von Sachberichten der Leistungserbringer erfolgen. Die Wünsche der Leistungsberechtigten würden nicht in jedem Fall proaktiv erhoben bzw. die Gesprächssituation mit dem Leistungsberechtigten zur Abfrage von Wünschen nicht entsprechend hergestellt werden. Künftig werde durch die Personenzentrierung der Leistungen die Bedarfsermittlung, im Vergleich zur aktuellen Praxis, deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Mit Inkrafttreten des § 104 SGB IX werde die Einbeziehung des

⁷⁹ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen basierend auf den Erkenntnissen der Erprobung: Die Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung (gem. § 104 SGB IX) hat zur Folge, dass bei der Prüfung der Mehrkostenvorbehalt/die Angemessenheitsobergrenze zukünftig weniger stark ins Gewicht fallen.“, N=3

⁸⁰ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgende Aussage (für Leistungsberechtigte außerhalb besonderer Wohnformen/ambulant): Mit der Neuregelung des § 104 SGB IX sind insgesamt grundlegende Veränderungen in den Verfahren des Leistungsträgers verbunden.“, N=7

Sozialraumes sowie die Ermittlung der vorhandenen Ressourcen an Bedeutung gewinnen. Insgesamt gehen die drei Modellprojekte davon aus, dass der Prozess der Erhebung und Prüfung der Wünsche der Leistungsberechtigten mit einem Mehraufwand (zu Gunsten einer tiefgreifenden Berücksichtigung von individuellen Wünschen und Bedarfen) verbunden sei.⁸¹

Die zweite Gruppe der Modellprojekte gibt an, dass sich die Neuregelung des § 104 SGB IX nicht grundlegend auf die derzeitigen Verfahren des Leistungsträgers auswirken werde. Dabei erwartet jedoch eines der drei Modellprojekte, dass mit Inkrafttreten der neuen Regelungen Leistungsberechtigte stärker über die Möglichkeit informiert werden würden, Wünsche zu äußern und durchzusetzen. Dementsprechend geht das Modellprojekt auch davon aus, dass die Neuregelung des § 104 SGB IX einen Mehraufwand (aufgrund eines Anstiegs der Anzahl genannter Wünsche) für den EGH-Träger nach sich ziehen werde. Die Prüfschritte bzw. Prüfkriterien bei der Bewertung von Wünschen seien von diesen Veränderungen aber nicht betroffen.

Die unterschiedlichen Antworten lassen sich teilweise damit erklären, dass die Modellprojekte bei der Bedarfsermittlung und Gesamtplanung die Ziele und Wünsche der leistungsberechtigten Person nach unterschiedlichen Standards erfassen und prüfen. Es ist anzunehmen, dass diese Unterschiede zwar teilweise bestehen bleiben, sich generell aber eine Tendenz entwickelt, dass die Modellprojekte künftig eher mehr Zeit für die Erhebung/Prüfung der Wünsche der Leistungsberechtigten verwenden werden.

5.4.4 Klärungsbedarf und Hinweise

Klärungsbedarf der Modellprojekte hat sich bereits in den Vor-Ort Besuchen gezeigt. Er bestätigt sich auch im Rücklauf der MP-Befragung:

- Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der Einordnung des Wortes „danach“ in den Zusammenhang der Regelung § 104 SGB IX (Abs. 3 S. 3: „Bei der Entscheidung nach Absatz 2 ist zunächst die Zumutbarkeit einer von den Wünschen des Leistungsberechtigten abweichenden Leistung zu prüfen. Dabei sind die persönlichen, familiären und örtlichen Umstände einschließlich der gewünschten Wohnform angemessen zu berücksichtigen. Kommt danach ein Wohnen außerhalb von besonderen Wohnformen in Betracht...“). Es bedürfe nach Ansicht der Modellprojekte einer Klarstellung, ob und wann die

⁸¹ Antworten auf Frage „Gehen Sie nach den Befunden der Erprobung davon aus, dass die Prüfung der Angemessenheit und Zumutbarkeit nach § 104 SGB IX insgesamt mehr oder weniger Zeit in Anspruch nimmt?“, N=7

Angemessenheitsprüfung bei Zumutbarkeit einer alternativen Leistung, die aber nicht dem Wunsch des Leistungsberechtigten entspricht, einsetzt. So könne die aktuelle Regelung so verstanden werden, dass die Angemessenheitsprüfung (bei Unzumutbarkeit) entfalle.

- Die Modellprojekte bemängeln darüber hinaus die Ungleichbehandlung von Leistungsberechtigten innerhalb bzw. außerhalb besonderer Wohnformen in Bezug auf die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen. Gem. § 104 Abs. 3 S. 4 sind bestimmte Leistungen (im Bereich der Gestaltung sozialer Beziehungen und der persönlichen Lebensplanung) für leistungsberechtigte Personen, die außerhalb besonderer Wohnformen leben, einzeln zu erbringen (sofern, das dem Wunsch des Leistungsberechtigten entspricht). Für Leistungsberechtigte die innerhalb besonderer Wohnformen leben, sei eine entsprechende Regelung nicht gesetzlich normiert.⁸²

5.4.5 Fazit zum Regelungsbereich 4

Der derzeitige Stand der Erprobung und die Datenbasis bieten einen ersten Einblick in die Erprobung, können jedoch die Forschungsfragen noch nicht belastbar beantworten. Durch den hohen Abstraktionsgrad der Erprobung des Wunsch- und Wahlrechts bzw. der Regelungen des § 104 SGB IX gestaltet sich die praktische Durchführung der Erprobung teilweise als schwierig. Zwölf Modellprojekte haben sich zum Zeitpunkt der ersten Datenerhebung im April 2019 an der MP-Befragung beteiligt und neun Modellprojekte haben Daten auf der Online-Plattform hinterlegt. Die Erprobungsansätze sind in Bezug auf die Ausrichtung auf Forschungsfragen und Stichprobenauswahl heterogen. Die Bedarfsermittlung bildet bei knapp der Hälfte der Modellprojekte den Ausgangspunkt für die Erprobungen. Die Bedarfsermittlungsinstrumente berücksichtigen mehrheitlich die Abfrage und die Dokumentation von Wünschen. Laut Aussage der Modellprojekte werden damit in der derzeitigen Praxis Wünsche, sowohl bei den stationär wie auch ambulant lebenden Leistungsberechtigten, standardmäßig erhoben, festgehalten und geprüft.

Die in der Erprobung bislang erfassten Wünsche (Online-Datentabelle) beziehen sich mehrheitlich auf Leistungen der Sozialen Teilhabe sowie die Gestaltungsmerkmale Person bzw. Qualifikation der Assistenz, Ort und zeitlicher Rahmen/Ablauf der Leistungserbringung. Die Auswertung der Daten zur Entscheidung über die Wünsche ergibt, dass dem Großteil der eingetragenen Wünsche, sowohl nach geltendem wie auch künftigem Recht, stattgegeben wurde/bzw. würde. Keinem Wunsch, dem nach

⁸² Antworten auf Frage „Hat sich bei der Erprobung der Neuregelungen des § 104 SGB IX Klärungsbedarf ergeben, den Sie bisher nicht allein lösen konnten?“, N=12

geltendem Recht entsprochen wird, würde in den bisher untersuchten Fällen künftig nicht entsprochen werden (Forschungsfrage 4.1).

Die Einschätzungen der MP zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX, insbesondere hinsichtlich des Mehrkostenvorbehalts, sind vage. Die Befragung der Modellprojekte ergibt, dass der Mehrkostenvorbehalt nach deren Angaben auch heute nicht das ausschlaggebende Kriterium für eine Wunschgewährung oder –ablehnung sei. Tendenziell deuten die Befunde aus der Erprobung darauf hin, dass in Zukunft bei der Prüfung eines Wunsches der Mehrkostenvorbehalt bzw. die Angemessenheitsobergrenze weniger entscheidungsrelevant sein werden. Die Zumutbarkeitsprüfung, und damit die Berücksichtigung der persönlichen, familiären und örtlichen Umstände einschließlich der Wohnform, würde bei der Entscheidungsfindung an Bedeutung gewinnen (Forschungsfrage 4.2).

Wünsche hinsichtlich der Wohnform beziehen sich in der Mehrzahl der Fälle auf den Wunsch, weiterhin in der gleichen Wohnform zu leben. Nach geltendem Recht wurden elf von 60 erfassten Wünschen nicht entsprochen. Die fiktive Entscheidung auf Wunschgewährung bzw. –ablehnung gem. § 104 SGB IX ergibt, dass künftig neun der derzeit abgelehnten Fälle bewilligt würden. In keinem Fall würde einem nach geltendem Recht entsprochenen Wunsch (hinsichtlich einer ambulanten bzw. stationären Wohnform) künftig nicht entsprochen werden (Forschungsfrage 4.3).

Die Einschätzungen der Modellprojekte zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 104 SGB IX auf die Verwaltungspraxis sind noch sehr vage. Ihre Antworten deuten darauf hin, dass die Modellprojekte auch heute bei der Bedarfsermittlung und Hilfe- bzw. Gesamtplanung die Ziele und Wünsche der leistungsberechtigten Person nach unterschiedlichen Standards erfassen und prüfen. Es zeichnet sich aber ab, dass die Modellprojekte künftig eher mehr Zeit auf die Erhebung/Prüfung der Wünsche der Leistungsberechtigten verwenden werden und somit die Prüfung der Zumutbarkeit (Berücksichtigung des persönlichen, familiären und beruflichen Umfelds) ein stärkeres Gewicht erhält (Forschungsfrage 4.4).

5.5 Regelungsbereich 5 – Gemeinsame Inanspruchnahme

5.5.1 Fokus der Erprobung und Stand

Die Untersuchungen zum Regelungsbereich richten sich auf die folgenden vier Forschungsfragen.

Frage 5.1 – In welchem Umfang wird von der gemeinsamen Inanspruchnahme Gebrauch gemacht? Bei welchen Leistungen?
Frage 5. 2 – Sind Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme erkennbar? Wenn ja, welche?
Frage 5.3 – Haben die Regelungen des § 116 Abs. 2 SGB IX Auswirkungen auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten? Ergeben sich für die Betroffenen insoweit Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht? Falls ja, welche
Frage 5.4 – Führt die Neureglung des § 116 Abs. 2 SGB IX zu Veränderungen in der Verwaltungspraxis, insbesondere hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit der Leistungen? Falls ja, welche?

Die Forschungsfragen zur gemeinsamen Inanspruchnahme knüpfen an die Erprobung der Assistenzleistungen gem. § 78 SGB IX (vgl. Regelungsbereich 2) sowie an die Erprobung der Neuregelung der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung nach § 104 SGB IX an (vgl. Regelungsbereich 4) an. Insgesamt erproben gem. den Zuwendungsbescheiden elf Modellprojekte die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen – sieben der elf Modellprojekte bearbeiten die Regelungsbereiche 2 und 5 und sechs Modellprojekte die Regelungsbereiche 4 und 5 gemeinsam.⁸³

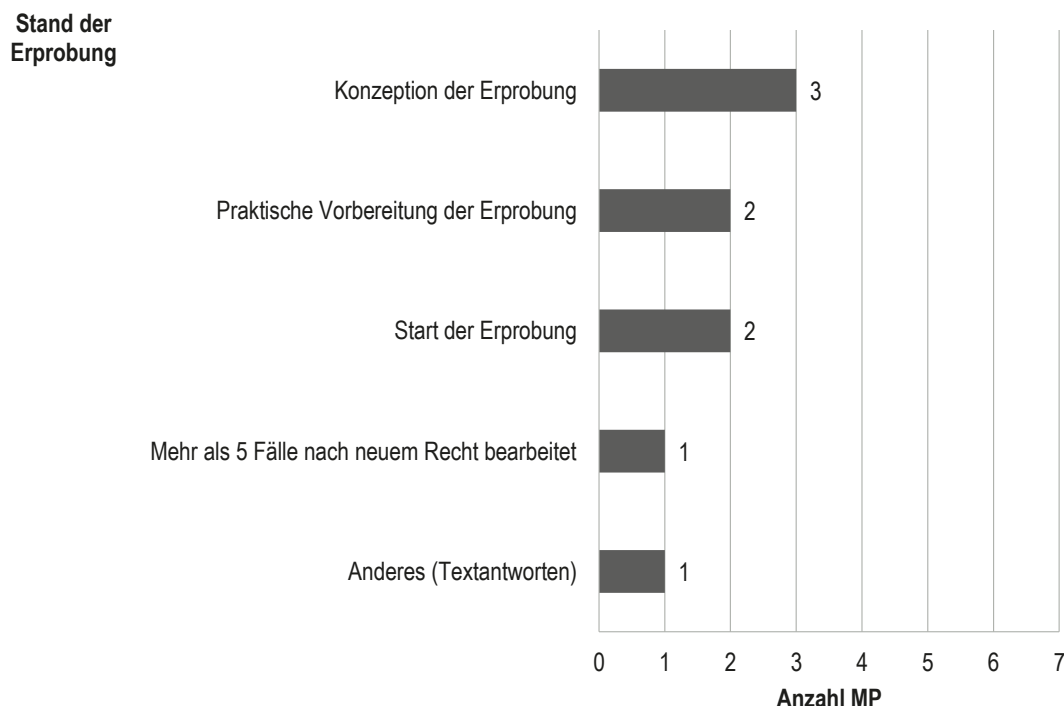
Zum derzeitigen Stand der Erprobung haben sich neun der elf Modellprojekte an der Befragung beteiligt und drei Modellprojekte haben Falldaten auf der Online-Datenplattform erfasst. Die Arbeiten zur Erprobung befinden sich damit insgesamt erst in den Anfängen.

⁸³ Antworten auf Frage „Wir erproben die Regelungen zur Zumutbarkeit und Angemessenheit (Regelungsbereich 4) gemeinsam mit der gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen.“, N=9

Antworten auf Frage „Wir erproben die Regelungen zu dem neuen Leistungstatbestand „Assistenzleistungen“ (Regelungsbereich 2) gemeinsam mit der gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen.“, N=9

Die konzeptionelle und praktische Vorbereitung sowie eine Pilotierung der Erprobungsabläufe stehen bei der Mehrzahl der Projekte im Vordergrund. Nur drei der neun Modellprojekte geben an, mit ersten Fällen die Erprobung durchzuführen.

Abbildung 5.5 - 1: Stand der Erprobungsarbeiten RB 5



Quelle: MP-Befragung RB 5, Frage „Wie weit ist Ihr Projekt insgesamt in der Erprobung der Regelung zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen gem. § 116 Abs. 2 BTHG vorangeschritten?“ N=9

Bei zwei Modellprojekten, die bislang keine Daten aus der Erprobung des Regelungsbereichs an die Begleitforschung übermittelt haben, sieht die Arbeitsplanung vor, dass die Erprobung der gemeinsamen Inanspruchnahme erst zu einem späteren Zeitpunkt im Projektablauf erfolgen soll.

Vier weitere Modellprojekte haben bislang keine Daten auf der Online-Datenplattform hinterlegt. Sie stehen nach eigenen Angaben am Beginn der Erprobung und aktuell vor der Herausforderung, Leistungsberechtigte für die Erprobung zu identifizieren und die gemeinsam erbrachten Leistungen zu kategorisieren.

Insgesamt haben die Modellprojekte Daten für 63 Leistungsberechtigte, die EGH-Leistungen gemeinsam mit anderen Leistungsberechtigten in Anspruch nehmen, in der Online-Datentabelle erfasst (51 davon in besonderen Wohnformen).

Der bisherige Stand der Erprobung und die verfügbaren Daten erlauben noch keine belastbaren Antworten auf die Forschungsfragen. Es lassen sich zum derzeitigen Zeitpunkt nur erste Tendenzen ableiten.

5.5.2 Vorgehen in der Erprobung

Die Erprobungsansätze sind in Bezug auf die Ausrichtung auf die Forschungsfragen, die Beteiligung von Leistungserbringern sowie Leistungsberechtigten sehr heterogen.

Die Bedarfsermittlung bildet bei der Mehrzahl der Projekte den Ausgangspunkt für die Erprobung. Fünf Modellprojekte führen für die Leistungsberechtigten zunächst eine Bedarfsermittlung und Leistungsplanung durch. Im Rahmen der Bedarfsermittlung wird die Möglichkeit der gemeinsamen Inanspruchnahme nach altem sowie neuem Recht geprüft und die qualitativen (Art der gemeinsam erbrachten Leistungen) und quantitativen (Umfang der gemeinsam erbrachten Leistungen) Auswirkungen erfasst.

Bei sechs der neun antwortenden Modellprojekte berücksichtigt das genutzte Bedarfsermittlungsinstrument Bedarfe und Wünsche in Bezug auf eine individuelle oder gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen (bei zwei Modellprojekten ist dies nicht der Fall, ein Modellprojekt kann dazu noch keine Angaben machen).⁸⁴ In der gegenwärtigen Praxis erheben vier von neun Modellprojekten standardmäßig bei allen Leistungsberechtigten (ambulant und stationär lebend) Wünsche in Bezug auf eine individuelle oder gemeinsame Inanspruchnahme. Die anderen fünf Modellprojekte geben an, dass dies nicht immer der Fall sei bzw. sie hierzu keine Einschätzungen abgeben könnten.⁸⁵

Teilhabe- bzw. Gesamtpläne liegen für 62 der 63 Leistungsberechtigten, die in die Erprobung einbezogen sind, vor. Die Zusammensetzung der Stichprobe ist heterogen. In der Datentabelle sind sowohl ambulant und stationär lebende Leistungsberechtigte erfasst als auch Leistungsberechtigte verschiedener Behinderungsbilder und Pflegegrade. Ein Modellprojekt hat speziell Leistungsberechtigte für die Stichprobe ausgewählt, die ein persönliches Budget in Anspruch nehmen.

⁸⁴ Antworten auf Frage „Berücksichtigt das von Ihnen genutzte Bedarfsermittlungsinstrument auch Bedarfe und Wünsche in Bezug auf eine individuelle oder gemeinsame Inanspruchnahme?“, N=9

⁸⁵ Antworten auf Frage „In wie vielen Fällen wird voraussichtlich zur Erprobung der Neuregelung zur gemeinsamen Inanspruchnahme eine Bedarfsermittlung unter Anwendung eines Bedarfsermittlungsinstruments durchgeführt (§ 118 SGB IX)?“, N=9

Zur Beantwortung der Forschungsfragen zur gemeinsamen Inanspruchnahme, insbesondere in vollstationären Einrichtungen, ist die Perspektive und Erfahrung von Leistungserbringern relevant. Von neun Modellprojekten arbeiten fünf in der Erprobung mit Leistungserbringern zusammen oder sehen das vor. Zwei Modellprojekte haben sich noch nicht entschieden und zwei Projekte arbeiten nicht mit Leistungserbringern zusammen.⁸⁶

⁸⁶ Antworten auf Frage „Arbeiten Sie mit einem oder mehreren Leistungserbringern bei der Erprobung zusammen?“, N=9

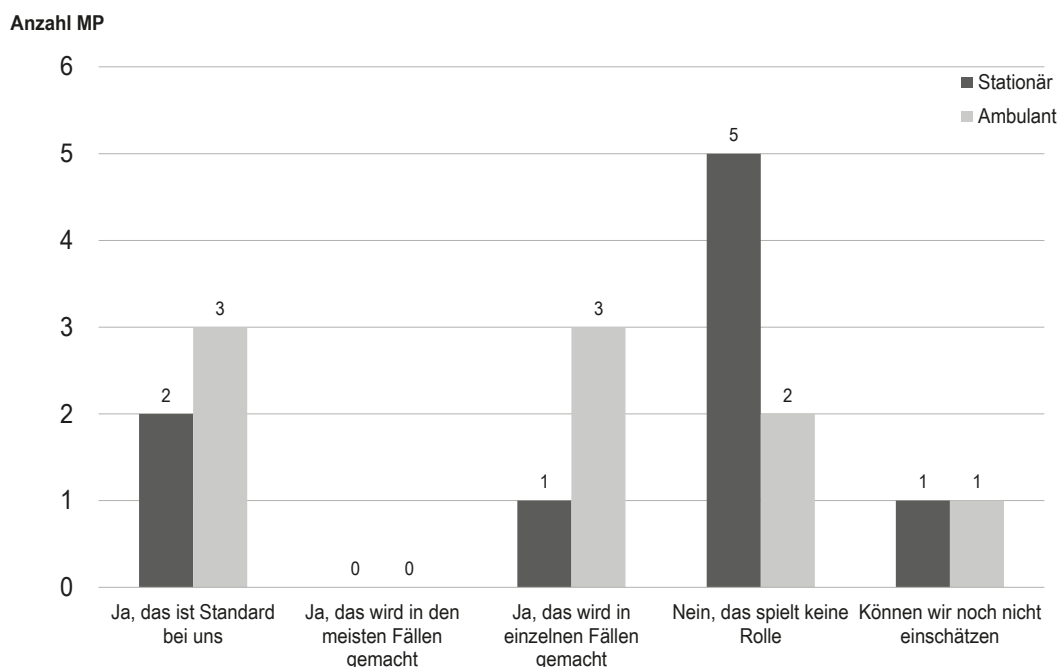
5.5.3 Befunde zu den Forschungsfragen

5.5.3.1 Frage 5.1 – Umfang und Art der gemeinsamen in Anspruch genommenen Leistungen

Frage 5.1 – In welchem Umfang wird von der gemeinsamen Inanspruchnahme Gebrauch gemacht? Bei welchen Leistungen?

Die Erprobung der gemeinsamen Inanspruchnahme bezieht sich bisher vor allem auf Leistungsberechtigte in besonderen Wohnformen. Insgesamt sind 63 Leistungsberechtigte von drei Modellprojekten in der Online-Datentabelle erfasst, davon leben 51 in besonderen Wohnformen, also dort, wo in erster Linie die Leistungserbringer über das "Wie" einer gemeinsamen Inanspruchnahme entscheiden. Entsprechend geben die Modellprojekte in der Befragung an, dass Leistungsberechtigte im stationären Wohnen seltener nach Wünschen einer individuellen oder gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen gefragt werden (vgl. die folgenden Abbildungen).

Abbildung 5.5 - 2: Wunscherfassung in Bezug auf individuelle/gemeinsame Inanspruchnahme



Quelle: MP-Befragung RB 5, Frage „Werden Leistungsberechtigte, die im nicht stationären/stationären Bereich leben, bzw. deren gesetzliche Vertreter_innen nach ihren Wünschen in Bezug auf eine individuelle oder gemeinsame Inanspruchnahme gefragt?“ N=9

Arten von Leistungen, die gemeinsam in Anspruch genommen werden (Befragung)

Neun Modellprojekte machen Angaben zur Relevanz von Leistungen der sozialen Teilhabe, die in der aktuellen Praxis gemeinsam in Anspruch genommen werden.⁸⁷ Bei den ambulant lebenden Leistungsberechtigten stehen gegenwärtig insbesondere Leistungen zum Erwerb und Erhalt von praktischen Fähigkeiten und Kenntnisse sowie zur Erreichbarkeit einer Ansprechperson im Vordergrund. Bei den Leistungsberechtigten die stationär leben, hat die gemeinsame Inanspruchnahme eine deutlich höhere Relevanz und betrifft ein breites Spektrum an Leistungen (Assistenzleistungen, Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Fähigkeiten und Leistungen zur Erreichbarkeit einer Ansprechperson), wie aus der folgenden Abbildung ersichtlich wird.

Abbildung 5.5 - 3: Gemeinsame Inanspruchnahme EGH-Leistungen

EGH Leistungen	Mehr als 75 % der Leistungs- berechtigten	40 % bis 75 % der Leistungs- berechtigten	20 % bis 40 % der Leistungs- berechtigten	Weniger als 20 % der Leistungs- berechtigten	Gesamt
Ambulanter Bereich					
Erreichbarkeit Ansprechperson	2	0	0	2	4
Mobilität	0	4	1	1	6
Förderung Verständigung	0	0	1	2	3
Erwerb/Erhalt Fähigkeiten	5	0	0	2	7
Heilpädagogik	1	0	0	1	2
Assistenz	0	2	0	4	6
Stationärer Bereich					
Erreichbarkeit Ansprechperson	6	0	0	0	6
Mobilität	4	2	1	0	7
Förderung Verständigung	2	1	0	0	3

⁸⁷ Antworten auf Frage: „Wie viele EGH-Leistungsberechtigte (im nicht stationären Bereich bzw. ab 1.1.2020 außerhalb besonderer Wohnformen) erhalten derzeit die unten aufgeführten EGH-Leistungen gemeinsam mit weiteren Leistungsberechtigten?“ N= 9

Erwerb/Erhalt Fähigkeiten	6	0	0	1	7
Heilpädagogik	2	0	0	0	2
Assistenz	7	0	0	0	7

Quelle: MP-Befragung RB 5, Frage „Wie viele EGH-Leistungsberechtigte (im nicht stationären Bereich bzw. ab 1.1.2020 außerhalb besonderer Wohnformen)/(im stationären Bereich bzw. ab 1.1.2020 in besonderen Wohnformen) erhalten derzeit die unten aufgeführten EGH-Leistungen gemeinsam mit weiteren Leistungsberechtigten. Bitte geben Sie Schätzwerte zur derzeitigen Praxis ein.“ N=9, Mehrfachnennung möglich

In den für die Erprobung der gemeinsamen Inanspruchnahme erfassten 63 Fällen (bisher aus drei Modellprojekten – s.o.) dominieren die Assistenzleistungen. Hier spielt hinein, dass Modellprojekte den Regelungsbereich gemeinsam mit den Assistenzleistungen (RB 2) erproben bzw. einen Schwerpunkt auf die gemeinsame Inanspruchnahme von Assistenzleistungen legen.

Umfang gegenwärtig und künftig gemeinsam in Anspruch genommener Leistungen (Online-Datentabelle)

Zum Umfang (Anzahl Leistungsstunden, Anteil gemeinsam in Anspruch genommener Leistungen von Fachleistungsstunden gesamt) liegen bisher nur Angaben zu sechs Fällen vor. Alle betreffen ausnahmslos den ambulanten Bereich. Deren Leistungsumfang unterscheidet sich nicht nach gegenwärtiger und neuer Rechtslage.

5.5.3.2 Frage 5. 2 – Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen

Frage 5.2 – Sind Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme erkennbar? Wenn ja, welche?

Dieser Frage gehen die Modellprojekte zunächst vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Erfahrungen nach.

Befragt nach Problemen aus der Perspektive der **Leistungsberechtigten**, weisen drei Projekte auf einzelne grundsätzliche Aspekte in der Leistungserbringung hin:

- Die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen sei nicht in jedem Fall hinreichend auf die individuellen Bedarfe der Leistungsberechtigten abgestellt (z.B. unterschiedliches Lerntempo) und erfordere eine Rücksichtnahme auf

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

andere Leistungsberechtigte. Eine optimale Leistungserbringung für jeden Einzelnen werde damit beeinträchtigt.

- Die Privatsphäre der Leistungsberechtigten werde bei der Leistungserbringung nicht immer hinreichend geschützt. Bei kommunikationsbeeinträchtigten Menschen komme erschwerend hinzu, dass sie Unbehagen, das sie bei der Leistungserbringung verspüren, nicht hinreichend artikulieren könnten.

Mit Blick auf die **Leistungserbringer** heben zwei Modellprojekte deren organisatorische Herausforderungen hervor

- Die Organisation von Leistungen in gemeinsamer Inanspruchnahme mit weiteren Leistungsberechtigten erfordere, insbesondere außerhalb der besonderen Wohnformen, eine flexible Organisation der Leistungserbringung (Personalplanung) bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit. Diese Schwierigkeit trete dann besonders stark hervor, wenn Leistungsberechtigte sich die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen gem. § 116 Abs. 3 SGB IX wünschten.⁸⁸

Bezogen auf die eigene Perspektive als **Leistungsträger** werden Probleme bei der Bedarfsermittlung sowie Abrechnung von gemeinsam in Anspruch genommenen Leistungen genannt:

- Die Wünsche der Leistungsberechtigten hinsichtlich einer individuellen oder gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen ließen sich nicht bei jedem Leistungsberechtigten eindeutig ermitteln. Das Erfassen der Wünsche erfordere, je nach Grad der Kommunikationsbeeinträchtigung des Leistungsberechtigten, viel Zeit und setze voraus, dass Leistungsberechtigte zunächst über die Möglichkeit, Wünsche zu äußern, informiert seien.
- Es ergäben sich organisatorische Schwierigkeiten bei der Abrechnung gemeinsam erbrachter Leistungen, insbesondere dann, wenn Leistungsberechtigte erkranken oder mehrere Leistungsberechtigte unterschiedlicher Träger gemeinsam eine Leistung erhalten.⁸⁹

Insgesamt sind diese Einschätzungen von nur wenigen Modellprojekten noch als anekdotisch zu betrachten und erlauben noch nicht, ein klares Bild über Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme zu zeichnen.

⁸⁸ Antworten auf Frage: „Was sind Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme aus der Sicht der Leistungserbringer?“, N = 2

⁸⁹ Antworten auf Frage: „Was sind Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme aus der Sicht der Leistungsträger?“ N = 6

5.5.3.3 Frage 5.3 – Auswirkungen der Regelungen des § 116 Abs. 2 SGB IX auf Wunsch- und Wahlrechts

Frage 5.3 – Haben die Regelungen des § 116 Abs. 2 SGB IX Auswirkungen auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten? Ergeben sich für die Betroffenen insoweit Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht? Falls ja, welche?

Der bisherige Erprobungsstand erlaubt noch keine belastbaren Antworten auf die Forschungsfrage, sondern zeigt mögliche Tendenzen auf. Sieben Modellprojekte treffen erste Aussagen darüber, wie sich die Regelungen des § 116 Abs. 2 SGB IX voraussichtlich auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten auswirken wird. Zwei dieser Modellprojekte erproben die gemeinsame Inanspruchnahme gemeinsam mit den Regelungen zur Zumutbarkeit und Angemessenheit (Regelungsbereich 4).

Insgesamt zeigen die Antworten der Modellprojekte, dass sich die Regelung zur gemeinsamen Inanspruchnahme nach § 116 Abs. 2 SGB IX, je nach Wohnform der Leistungsberechtigten, unterschiedlich auf die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts auswirken kann.

Auswirkungen auf das Wunsch- und Wahlrecht bei den stationär lebenden Leistungsberechtigten

Bei den derzeit stationär lebenden Leistungsberechtigten erwarten drei der vier Modellprojekte, die dazu eine Angabe machen können, dass Leistungsberechtigte künftig gezielter nach deren Wünschen hinsichtlich einer individuellen oder gemeinsamen Inanspruchnahme gefragt werden würden. Ein Modellprojekt sieht keine Anzeichen für eine gezieltere Abfrage.

In der Befragung wurde auch erhoben, ob Leistungsberechtigte annahmegemäß künftig häufiger Wünsche hinsichtlich einer individuellen Leistungserbringung äußern werden. Die Antworten der Modellprojekte auf diese Frage weisen in unterschiedliche Richtungen. Zwei Modellprojekte geben an, dass künftig Wünsche nach einer individuellen Inanspruchnahme von Leistungen zunehmen würden, während ein Modellprojekt keine Veränderungen erwarte.

Abbildung 5.5 - 4: Wünsche individuelle Inanspruchnahme im stationären Bereich

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu	Nicht abschätzbar
Die Wünsche der Leistungen nach einer individuellen Inanspruchnahme von Leistungen nehmen zu.	0	0	3	2	6
Die Leistungsberechtigten werden vom Leistungsträger (ggf. auch Leistungserbringer) gezielter danach gefragt, ob sie Leistungen gemeinsam oder individuell in Anspruch nehmen wollen.	0	2	1	0	4

Quelle: MP-Befragung RB 5, Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zu Veränderungen in Bezug auf das Wunschverhalten der Leistungsberechtigten (für Leistungsberechtigten, die in besonderen Wohnformen, also im stationären Bereich leben).“, N=7

Auswirkungen auf das Wunsch- und Wahlrecht bei den ambulant lebenden Leistungsberechtigten

Die Antworten der Modellprojekte hinsichtlich möglicher Veränderungen auf das Wunsch- und Wahlrecht bei den derzeit ambulant lebenden Leistungsberechtigten sind widersprüchlich. Zwei von vier Modellprojekten, die dazu eine Angabe machen können, erwarten, dass Wünsche nach einer individuelleren Inanspruchnahme von Leistungen mit Inkrafttreten des § 116 Abs. 2 zum 1.1.2020 zunehmen werden. Zwei weitere Modellprojekte gehen nicht davon aus, dass Leistungsberechtigte häufiger Wünsche äußern werden. Auch bei der Frage nach Veränderungen hinsichtlich der Abfrage von Wünschen durch Leistungsträger bzw. -erbringer weisen die Aussagen der Modellprojekte in unterschiedliche Richtungen.

Drei von fünf Modellprojekten gehen davon aus, dass künftig nicht gezielter nach Wünschen hinsichtlich einer gemeinsamen oder individuellen Inanspruchnahme von Leistungen gefragt werde. Zwei Modellprojekte gehen davon aus, dass dahingehend Veränderungen zu erwarten seien.

Abbildung 5.5 - 5: Wünsche individuelle Inanspruchnahme im ambulanten Bereich

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu	Nicht abschätzbar
Die Wünsche der Leistungen nach einer individuellen Inanspruchnahme von Leistungen nehmen zu.	0	2	2	0	3
Die Leistungsberechtigten werden vom Leistungsträger (gegebenenfalls auch Leistungserbringer) gezielter danach gefragt, ob sie Leistungen gemeinsam oder individuell in Anspruch nehmen wollen.	0	2	3	0	2

Quelle: MP-Befragung RB 5, Frage „Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zu Veränderungen in Bezug auf das Wunschverhalten der Leistungsberechtigten (für Leistungsberechtigte, die außerhalb besonderer Wohnformen, also im nicht stationären Bereich leben).“, N=7

In der bisherigen Erprobung hat kein Modellprojekt Fälle identifiziert, in denen eine gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen entgegen dem Wunsch des LB zumutbar und angemessen gewesen wäre.

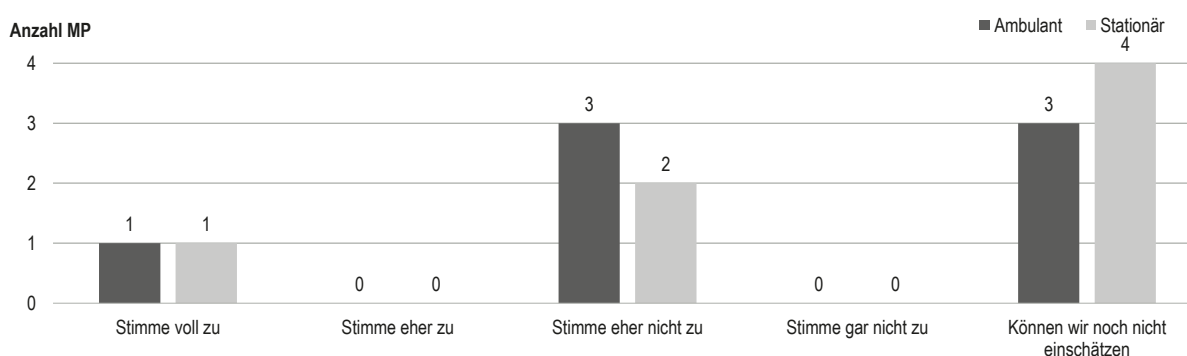
5.5.3.4 Frage 5.4 – Auswirkungen des § 116 Abs. 2 SGB IX auf die Verwaltungspraxis (insbesondere Steuerungsfähigkeit von Leistungen)

Frage 5.4 – Führt die Neureglung des § 116 Abs. 2 SGB IX zu Veränderungen in der Verwaltungspraxis, insbesondere hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit der Leistungen? Falls ja, welche?

Der Stand der Erprobung und die Datenbasis geben einen ersten Einblick in die Erprobung der Auswirkungen des Systemwechsels auf den Verwaltungsvollzug, können die Forschungsfrage jedoch noch nicht belastbar beantworten. Vier der sieben Modellprojekte, die zu dieser Forschungsfrage arbeiten, treffen bereits erste Aussagen dazu, ob und wie sich die Abläufe bzw. die Verfahren des Leistungsträgers durch die Neuregelung des § 116 Abs. 2 SGB IX voraussichtlich verändern werden. Insgesamt erwarten diese Modellprojekte weder bei den Leistungsberechtigten in noch außerhalb besonderer Wohnformen grundlegende Veränderungen in den Abläufen und Verfahren des Leistungsträgers (siehe Abbildung 5.5 – 6).

Abbildung 5.5 - 6: Auswirkungen des § 116 Abs. 2 SGB IX auf die Verfahren des Leistungsträgers

Mit der Einführung der Regelung des § 116 Abs. 2 SGB IX sind für Leistungsberechtigte, die außerhalb besonderer Wohnformen leben/in besonderen Wohnformen leben insgesamt grundlegende Veränderungen in den Verfahren des Leistungsträgers verbunden



Quelle: MP-Befragung RB 5, Frage „Mit der Einführung der Regelung des § 116 Abs. 2 SGB IX sind für Leistungsberechtigte, die außerhalb besonderer Wohnformen leben/in besonderen Wohnformen leben insgesamt grundlegende Veränderungen in den Verfahren des Leistungsträgers verbunden.“ N=7

Ein Modellprojekt erwartet, dass sich die Einführung des § 116 Abs. 2 SGB IX auf die Verwaltungspraxis, insbesondere auf die Bedarfsermittlung, auswirkt.⁹⁰ Laut Aussage des Modellprojekts ergäben sich die Veränderungen nicht unmittelbar durch die Neuregelung der gemeinsamen Inanspruchnahmen, sondern vielmehr aufgrund der Einführung des § 104 Abs. 2 SGB IX. Demnach wirke sich, wie bereits in der Frage 5.3 zu den Auswirkungen auf das Wunsch- und Wahlrecht zum Vorschein kommt, die Prüfung der Angemessenheit und Zumutbarkeit von Wünschen nach SGB IX grundlegend auf die Bedarfsermittlung und im Endergebnis auch auf die Form der Leistungserbringung aus. Die Veränderungen im Rahmen der Bedarfsermittlung würden, laut Modellprojekt, einen Mehraufwand für die Fallbearbeitung auslösen. Auch bei den qualifikatorischen Anforderungen an das Personal erwarte das Modellprojekt Veränderungen.⁹¹

Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Leistungen

Die Antworten der Modellprojekte zur Steuerung von Leistungen deuten Herausforderungen in der Steuerung selbst an. Bereits in der aktuellen Praxis kann kein Modellprojekt derzeit die Ausgaben für EGH-Leistungen, die gemeinsam in Anspruch genommen werden, ermitteln (weder für ambulant noch für stationär lebende Leistungsberechtigte).⁹² Auch mit Zukunftsprognosen halten sich die Modellprojekte zurück. Zum derzeitigen Stand der Erprobung kann kein Modellprojekt Angaben dazu machen, ob Ausgaben für die gemeinsame Inanspruchnahme von EGH-Leistungen in Ihrem Zuständigkeitsbereich hoch genug sein werden, um künftig eine relevante Größe zur Steuerung der EGH-Leistungen darstellen zu können.⁹³ Demnach ist es nicht verwunderlich, dass nur ein Modellprojekt die Frage beantwortet hat, ob ab 2020 systematisch Daten zum Stundenumfang bzw. zu den Ausgaben für EGH-Leistungen erfasst werden.⁹⁴

⁹⁰ Antworten auf Frage „Mit der Einführung des der Regelung des § 116 Abs. 2 SGB IX sind für Leistungsberechtigte, die in besonderen Wohnformen leben, insgesamt grundlegende Veränderungen in den Verfahren des Leistungsträgers verbunden.“, N=7

⁹¹ Antworten auf Frage „Die Einführung der Regelung des § 116 Abs. 2 SGB IX ist mit neuen Qualifikationsanforderungen an das Personal des Leistungsträgers der EGH verbunden.“, N=7

⁹² Antworten auf Frage „Können Sie als EGH-Leistungsträger derzeit die Ausgaben für EGH-Leistungen, die gemeinsam in Anspruch genommen werden, ermitteln (nur für Leistungsberechtigte außerhalb/in besonderer/n Wohnformen)?“, N=7

⁹³ Antworten auf Frage „Werden die Ausgaben für die gemeinsame Inanspruchnahme von EGH-Leistungen in Ihrem Zuständigkeitsbereich so hoch sein, dass sie eine relevante Größe zur Steuerung der EGH-Leistungen darstellen?“, N=7

⁹⁴ Antworten auf Frage „Werden Stundenumfang und Ausgaben für EGH-Leistungen ab 2020 systematisch von Ihnen als Leistungsträger erfasst werden?“, N=7

5.5.4 Klärungsbedarf und Hinweise

Zum derzeitigen Stand der Erprobung hat sich den Modellprojekten noch kein größerer Klärungsbedarf bei der Auslegung bzw. zur Anwendung des künftigen Rechts ergeben. Vielmehr warten die Leistungsträger auf Präzisierungen zur Umsetzung der Neuregelung des § 116 Abs. 2 SGB IX in den Landesrahmenverträgen

Ein Modellprojekt gibt einen Hinweis zur Steuerung von Leistungen.⁹⁵ Demnach werde bei Leistungen zur Erreichbarkeit einer Ansprechperson (§ 113 Abs. 2 N. 2 in Verbindung mit § 78 Abs. 6) immer zwischen tatsächlich erbrachten und abgerechneten Leistungen unterschieden. So würden beispielsweise Leistungen, die in Rufbereitschaft erbracht werden, immer als gemeinsame Leistung abgerechnet, auch wenn der Leistungsberechtigte die Leistung immer individuell erhalte. Bei der Auswertung der Daten zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen müsse daher berücksichtigt werden, dass ein Abrechnungsfall mehrere Fälle bzw. Köpfe betreffen könne.

5.5.5 Fazit zum Regelungsbereich 5

Stand und Datenbasis geben einen ersten Einblick in die Erprobung, können die Forschungsfragen jedoch noch nicht belastbar beantworten. Bisher liegen Daten zu 63 Fällen aus drei Projekten vor. Neun Modellprojekte erproben insgesamt die gemeinsame Inanspruchnahme. Dementsprechend steht die Erprobung erst in den Anfängen. Die Erprobungsansätze sind in Bezug auf Ausrichtung auf die Forschungsfragen sowie die Einbeziehung von Leistungserbringern und –berechtigten heterogen. Bedarfsermittlungen bilden bei der Hälfte der Projekte den Ausgangspunkt für die Erprobung. Teilweise erproben Modellprojekte den Regelungsbereich gemeinsam mit den Regelungsbereichen der Assistenzleistungen (Regelungsbereich 2) und dem Wunsch- und Wahlrecht (Regelungsbereich 4).

Die Erprobung der gemeinsamen Inanspruchnahme bezieht sich gegenwärtig vor allem auf Leistungsberechtigte in besonderen Wohnformen (51 von 63 Fällen). Sie erhalten mehrheitlich Assistenzleistungen, Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Fähigkeiten und Leistungen zur Erreichbarkeit einer Ansprechperson in gemeinsamer Inanspruchnahme. Leistungserbringer prägen in der derzeitigen Praxis noch maßgeblich die Entscheidung über das „Wie“ der Leistungserbringung (Forschungsfrage 5.1).

⁹⁵ Antworten auf Frage „Gibt es darüber hinaus Aspekte aus der Regelung zur gemeinsamen Inanspruchnahme, die wir mit unseren Frage nicht angesprochen haben, die Sie uns aber mit auf den Weg geben möchten?“, N=9

Es liegen erste Einschätzungen von drei Modellprojekten zu Problemen der gemeinsamen Inanspruchnahme aus Sicht von Leistungsberechtigten, Leistungserbringern und Leistungsträgern vor. Insgesamt sind diese Einschätzungen noch als anekdotisch zu betrachten. Sie erlauben es noch nicht, ein klares Bild über Probleme bei der gemeinsamen Inanspruchnahme zu zeichnen (Forschungsfrage 5.2).

Mit Blick auf die Zukunft sind die Aussagen der Modellprojekte, ob künftig häufiger Wünsche hinsichtlich der gemeinsamen oder individuellen Inanspruchnahme von Leistungsberechtigten benannt würden, nicht eindeutig. Tendenziell lässt sich aus den Ergebnissen der Befragung ableiten, dass künftig stationär lebende Leistungsberechtigte häufiger etwaige Wünsche äußern werden (Forschungsfrage 5.3).

Die Einschätzungen der Modellprojekte zu den Auswirkungen der Neuregelung des § 116 Abs. 2 SGB IX auf die Verwaltungspraxis sind noch sehr vage. Ihre Antworten hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Leistungen deuten auf Herausforderungen in der Steuerung von EGH-Leistungen selbst hin (Forschungsfrage 5.4), da derzeit kaum Daten zur Bewilligung von Leistungen in gemeinsamer Inanspruchnahme erfasst sind bzw. den Modellprojekten nicht bekannt ist, welche Steuerungsdaten künftig erfasst werden (Forschungsfrage 5.4).

5.6 Regelungsbereich 6 – Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt

5.6.1 Fokus der Erprobung und Stand

Die Untersuchungen zum Regelungsbereich 6 richten sich auf die folgenden vier Forschungsfragen.

- 6.1. Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Bewilligungspraxis der Leistungsträger und für die Leistungsberechtigten?
- 6.2. Ist die in §42a Abs. 5 SGB XII normierte Angemessenheitsgrenze für zu bewilligende KdU auskömmlich im Sinne der gesetzlichen Definition? Falls nein, in welchem Umfang wird diese Grenze überschritten und die übersteigenden KdU den Fachleistungen der EGH zugeordnet?
- 6.3. Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Verwaltungspraxis?
- 6.4. Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Kalkulationspraxis der Leistungserbringer, insbesondere hinsichtlich der nach geltendem Recht vorgesehenen Vergütungsvereinbarungsbestandteile Grundpauschale, Maßnahmenpauschale sowie Investitionsbetrag?

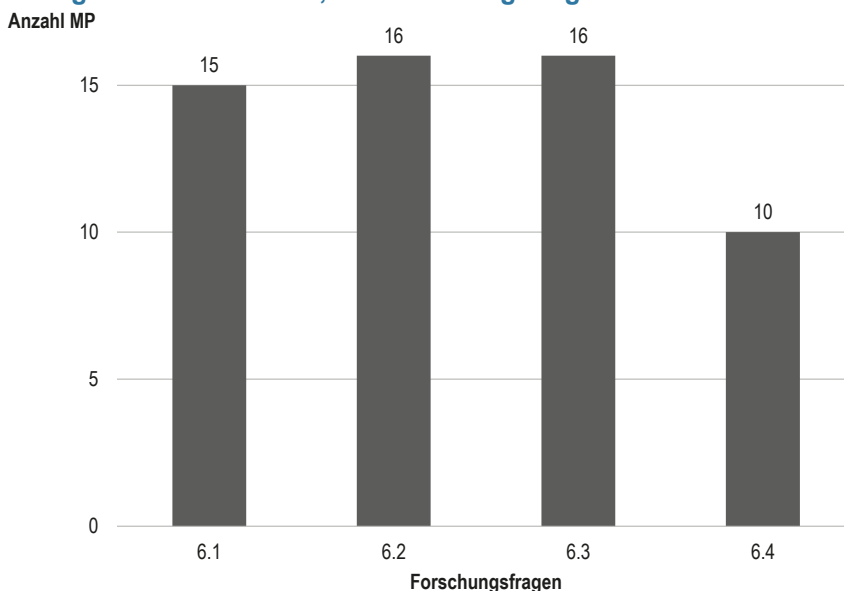
Nach neuem Recht erfolgt ab 2020 die Trennung der Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Vierten Kapitel SGB XII und der Fachleistungen der Eingliederungshilfe auch für EGH– in besonderen Wohnformen. Von insgesamt 20 Modellprojekten, die gemäß Zuwendungsbescheid die Trennung der Leistungen erproben, haben 16 Modellprojekte Daten über die Online-Plattform geliefert und 19 an der MP-Befragung teilgenommen. Davon haben zwölf Modellprojekte Kosten der Unterkunft (KdU) und Vergleichsmieten für 774 Fälle berechnet und 15 Modellprojekte weitere Daten zu den Forschungsfragen geliefert. Insgesamt kann für die Auswertung also auf einen großen Datensatz zurückgegriffen und es können unter Berücksichtigung des Erprobungsstandes (siehe unten) valide Aussagen abgeleitet werden.⁹⁶ Zusätzlich

⁹⁶ Ein Projekt hat sich weder an der Datenlieferung über die Online-Plattform noch an der Befragung beteiligt und die Teilnahme an der Erprobung vorerst eingestellt.

dazu wurden fünf Leistungserbringer zu ihrer Perspektive und Erfahrung in der Vorbereitung auf die Umsetzung des neuen Rechts befragt.

Die folgende Abbildung zeigt, dass die Modellprojekte in der Erprobung nahezu alle Forschungsfragen angehen. Eine Ausnahme davon bildet Forschungsfrage 6.4 zu den Auswirkungen auf die Kalkulationspraxis der Leistungserbringer. Ursächlich hierfür ist, dass die EGH-Leistungsträger über die bisherige Kalkulationspraxis nicht hinreichend im Bilde sind, und in der Erprobung in unterschiedlichem Maße mit Leistungserbringern zusammenarbeiten. Zudem zeigt sich in den Interviews mit den Leistungserbringern, dass sie sich im Umstellungsprozess zur Trennung der Leistungen befinden und Fragen nur eingeschränkt beantworten können (vgl. Abschnitte 1485.6.2 und 5.6.3.4).

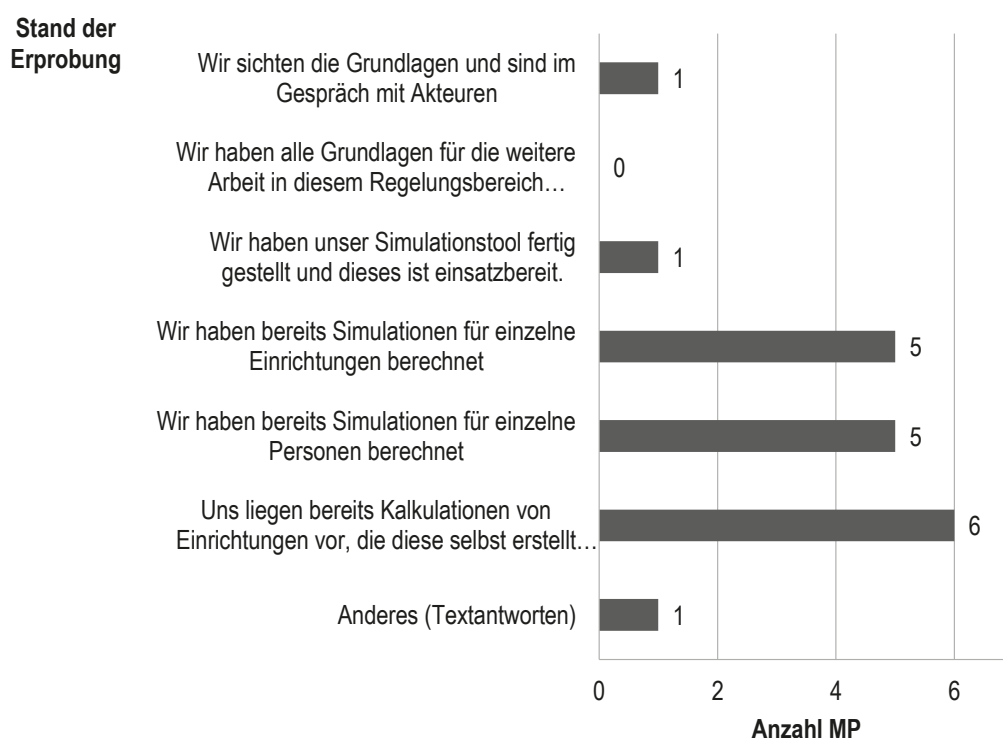
Abbildung 5.6 - 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 6 bearbeiten



Quelle: MP-Befragung RB 6, Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“ N=19, Mehrfachnennung möglich

Der Bearbeitungsstand ist insgesamt relativ weit vorangeschritten. Ein Modellprojekt befindet sich noch ganz am Anfang der Erprobung, die große Mehrheit aller befragten Projekte hat jedoch bereits Simulationen berechnet oder Kalkulationen von Einrichtungen vorliegen.

Abbildung 5.6 - 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 6



Quelle: Befragung Modellprojekte RB 6, Frage „Wie weit ist Ihr Projekt insgesamt in der Erprobung der Auswirkungen der „Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen“ vorangeschritten?“ N=19

5.6.2 Vorgehen in der Erprobung

Eine Besonderheit in der Erprobung von Regelungsbereich 6 ist die enge Zusammenarbeit mit Leistungserbringern. Da vor allem sie die Flächenaufteilung vornehmen und die aktuellen Kostenstrukturen der Einrichtungen kennen, arbeiten 18 von 19 Modellprojekten, die Regelungsbereich 6 erproben (insbesondere zur Beantwortung von Forschungsfrage 6.4), mit einem oder mehreren Leistungserbringern zusammen. Der mit der gemeinsamen Arbeit im Modellprojekt verbundene Austausch zur Vorbereitung der neuen Kalkulationspraxis wird von den Leistungsträgern als sehr gut empfunden.

Orientierung für die Erprobungsarbeiten der Modellprojekte geben die Empfehlungen des Deutschen Vereins, des AK Personenzentrierung und der Länder-Bund-Arbeitsgruppe (LBAG). Nahezu alle Modellprojekte sehen diese Empfehlungen

als hilfreich für die Erprobung und Vorbereitung auf die Umsetzung der neuen Regelungen zur Trennung der Leistungen an. Lediglich eins schließt sich dieser Ansicht nicht an.⁹⁷

Landesrahmenverträge spielen eine wichtige Rolle für die Erprobung des Regelungsbereichs. Da diese im bisherigen Prozess erst schrittweise in den Bundesländern abgeschlossen wurden, sind die Modellprojekte gefordert, selbst Regelungen auszulegen, mit eigenen Annahmen zu arbeiten und Berechnungstools zu entwickeln. Dementsprechend formulieren die Modellprojekte auch einen großen Bedarf an Klärung. Die Erwartungen an die Landesrahmenverträge umfassen unter anderem die Vorgabe eines einheitlichen Kalkulationstools und eine Konkretisierung der Vorgehensweise zur Berechnung der KdU und der Veranschlagung der Vergleichsmiete sowie konkrete Vereinbarungen zur Leistungstrennung und den Leistungspauschalen.⁹⁸ Bisher basiert die Erprobung der Modellprojekte auf eigenen Berechnungstools, die teils selbst entwickelt, teils auf Landesebene abgestimmt wurden.

5.6.3 Befunde zu den Forschungsfragen

5.6.3.1 Frage 6.1 – Auswirkungen auf die Bewilligungspraxis bei den Leistungsträgern und für die Leistungsberechtigten

Frage 6.1 – Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Bewilligungspraxis der Leistungsträger und für die Leistungsberechtigten?

Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass die meisten Modellprojekte große Veränderungen in der **Bewilligungspraxis bei den Trägern der EGH und der Grundsicherung** erwarten. Nur eins von 15 Modellprojekten verneint, dass sich durch die Trennung der Leistungen langfristig Veränderungen ergeben. Vier Modellprojekte geben an, dazu noch keine Einschätzung treffen zu können.⁹⁹ Die Folgen der Trennung der Leistungen sehen die Modellprojekte unter anderem in

⁹⁷ Antworten auf Frage „Sind die Empfehlungen des Deutschen Vereins vom 12.09.2018/AK Personenzentrierung/Länder-Bund-Arbeitsgruppe hilfreich für die Erprobung und Vorbereitung auf die Umsetzung der neuen Regelungen zur Trennung der Leistungen?, N=19

⁹⁸ Antworten auf Frage „Was genau erwarten Sie von den Landesrahmenverträgen für die Bearbeitung dieses Regelungsbereichs?“, N=19

⁹⁹ Antworten auf Frage „Ergeben sich durch die Trennung der Leistungen langfristig Veränderungen in der Bewilligungspraxis der Leistungsträger?“, N=15

einem deutlich erhöhten zeitlichen Mehraufwand in der Fallbearbeitung, sowohl auf Seiten der Grundsicherung, als auch auf Seiten des EGH-Trägers.¹⁰⁰

Lösungsmöglichkeiten – sowohl für Träger der Grundsicherung als auch für EGH-Träger – sehen die Modellprojekte in der Anpassung der Personalkapazitäten und –qualifizierung, der Arbeit mit einer Übergangslösung und dem Austausch untereinander.¹⁰¹

Die Landesrahmenverträge, die „den Inhalt und die Kriterien für die Ermittlung und Zusammensetzung der Leistungspauschalen [...], die Höhe der Leistungspauschalen [...], die Zuordnung der Kostenarten und –bestandteile [...], die Festlegung von Personalrichtwerten [...]“¹⁰² bestimmen sollen, werden von den Modellprojekten in der Mehrheit als sehr wichtig für das Vorankommen in Regelungsbereich 6 bewertet.¹⁰³ Aus den Interviews mit Leistungserbringern geht hervor, dass bei vier der fünf im Rahmen der Fallstudie befragten Leistungserbringer ein Landesrahmenvertrag bisher fehle bzw. noch nicht endgültig ausgearbeitet sei. Sowohl die Befragung der Modellprojekte als auch die Interviews mit den Leistungserbringern zeigen die Dringlichkeit eines Landesrahmenvertrages, der verbindliche Vorgaben und eine Darstellung der Vorgehensweise bei Berechnung/Bewilligung/Leistungsstrennung beinhalten sollte. Während die Erwartungen der Modellprojekte eher unspezifisch sind, äußern die **Leistungserbringer** konkreten Klärungsbedarf zum Umgang mit schwer zu bemessenden Kostenpositionen wie Sonderinfrastruktur, Ausstattung, Abschreibungszeiträumen und dem Umgang mit Sonderfällen (z.B. „Mischhäuser mit Jugendhilfe“). Die Leistungserbringer wünschten sich mehr Transparenz und Informationsfluss bei der Ausarbeitung des Landesrahmenvertrages. Auch die unterschiedliche Kostenstruktur von Sonder- und Regelbauten solle berücksichtigt werden.¹⁰⁴

Bei der Betrachtung der **Auswirkungen für Leistungsberechtigte** und deren Betreuer_innen liefert die Erprobung ähnliche Ergebnisse: 13 der 15 Modellprojekte bejahen die Frage, ob sich langfristig Veränderungen (sowohl hinsichtlich der

¹⁰⁰ Antworten auf Frage „Entsteht für die Leistungsträger durch die Veränderungen in der Bewilligungspraxis ein zeitlicher Mehraufwand/Minderaufwand in der Fallbearbeitung?“, N=10

¹⁰¹ Antworten auf Frage „Welche Lösungsansätze werden von den Leistungsträgern voraussichtlich genutzt, um die größten Auswirkungen der Trennung der Leistungen und die damit einhergehenden Veränderungen in der Bewilligungspraxis anzugehen?“, N=10

¹⁰² § 131 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB IX neu

¹⁰³ Antworten auf Frage „Wie wichtig ist der Landesrahmenvertrag für das Vorankommen der Erprobung in diesem Regelungsbereich?“, N=19

¹⁰⁴ Befragung von Leistungserbringern, Antwort auf Frage 4.1 bis 4.3 Themenblock „Landesrahmenvertrag“

Bewilligungspraxis von EGH-Leistungen als auch von existenzsichernden Leistungen) für die Leistungsberechtigten/gesetzlichen Betreuer_innen ergeben.¹⁰⁵ Analog zu den Auswirkungen für Träger der EGH und Grundsicherung wird für die Leistungsberechtigten/gesetzlichen Betreuer_innen ein zeitlicher Mehraufwand erwartet.¹⁰⁶ Zusammenfassend sehen die Modellprojekte die zentralen Auswirkungen für die Leistungsberechtigten in der zukünftig erfolgenden doppelten Antragsstellung, dem erforderlichen eigenverantwortlichen Umgang mit Geldmitteln, der selbstständigen Kontenverwaltung und der stärker geforderten Selbstorganisation des Alltags durch die Leistungsberechtigten (beispielsweise durch den erforderlichen Abschluss von Wohn- und Betreuungsverträgen).¹⁰⁷

5.6.3.2 Frage 6.2 – Auskömmlichkeit der KdU

Frage 6.2 – Ist die in §42a Abs. 5 SGB XII normierte Angemessenheitsgrenze für zu bewilligende KdU auskömmlich im Sinne der gesetzlichen Definition? Falls nein, in welchem Umfang wird diese Grenze überschritten und die übersteigenden KdU den Fachleistungen der EGH zugeordnet?

Die Beantwortung der Forschungsfrage erfordert zunächst, dass der Flächenumfang in den Einrichtungen differenziert nach Flächen für die Erbringung von Fachleistungen und Wohnflächen ermittelt wird. Erst auf dieser Basis lässt sich die Höhe der KdU ermitteln.

Von den Modellprojekten liegen 1.101 Fälle bzw. Simulationsberechnungen vor, von denen für 774 eine Aufteilung der Gesamtfläche in Wohn- und Fachleistungsfläche vorgenommen und die KdU berechnet wurden.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Antworten auf Frage „Ergeben sich durch die Trennung der Leistungen langfristig Veränderungen für die Leistungsberechtigten/die gesetzlichen Betreuer_innen (hinsichtlich der Bewilligungspraxis sowohl von EGH-Leistungen als auch existenzsichernden Leistungen)?“, N=15

¹⁰⁶ Antworten auf Frage „Entsteht für die Leistungsberechtigten/die gesetzlichen Betreuer_innen durch die Veränderungen in der Bewilligungspraxis ein zeitlicher Mehraufwand/Minderaufwand (beispielsweise bei der Antragsstellung)?“, N=14

¹⁰⁷ Antworten auf Frage: „Bitte skizzieren Sie stichpunktartig die zentralsten Auswirkungen für die Leistungsberechtigten/die gesetzlichen Betreuer_innen.“, N=14

¹⁰⁸ Für die weiteren 327 Fällen stehen die erforderlichen Angaben (noch) nicht zur Verfügung (Angaben „noch nicht ermittelt“, „nicht relevant“; fehlende Daten ohne Grund)

Ermittlung der Flächen

Die Ergebnisse zur Flächenaufteilung umfassen auch atypische Flächen wie Parkflächen oder landwirtschaftliche Flächen, bei denen sich besondere Abgrenzungsprobleme stellen. In 23 Prozent der 774 Fälle haben die Modellprojekte jedoch die Standardaufteilung 80 Prozent Wohnfläche / 20 Prozent Fachleistungsfläche (+/- drei Prozent) zu Grunde gelegt. Im Schnitt aller Fälle liegt die Aufteilung bei 75 Prozent Wohnfläche und 25 Prozent Fachleistungsfläche für alle 774 Fälle. Die Standardabweichung von 13 Prozentpunkten für die Wohn- und 12 Prozentpunkten für die Fachleistungsfläche verdeutlicht die große Streuung der Aufteilungen (Varianz= 169 Prozent²/159 Prozent²).

Das bedeutet, für die 774 Fälle liegt

- der Anteil der Wohnfläche bei rund zwei Drittel aller Fälle zwischen 72 Prozent und 88 Prozent
- der Anteil der Fachleistungsfläche bei rund zwei Drittel aller Fälle zwischen 13 Prozent und 37 Prozent.

Ermittlung der Höhe der Kosten der KdU und deren Auskömmlichkeit

Von den 16 Modellprojekten, die die Forschungsfrage 6.2 in der Erprobung angehen, haben neun Modellprojekte einzelfallbezogene Berechnungen für insgesamt 636 Leistungsberechtigte in stationären Wohnformen vorgenommen.¹⁰⁹ Insgesamt haben zwölf Modellprojekte die Höhe der KdU und die Höhe der durchschnittlichen Vergleichsmiete (teils einzelfall- teils einrichtungsbezogen) berechnet. Bei den Ergebnissen der individuellen Kostenberechnungen sind Spezifika der Einrichtungen wie behindertengerechte Ausstattung, die Lage des Gebäudes, die letzte Renovierung bzw. Baujahr der Einrichtung, ob das Gebäude unter Denkmalschutz steht und ob es sich um eine Komplexeinrichtung handelt, erfasst.

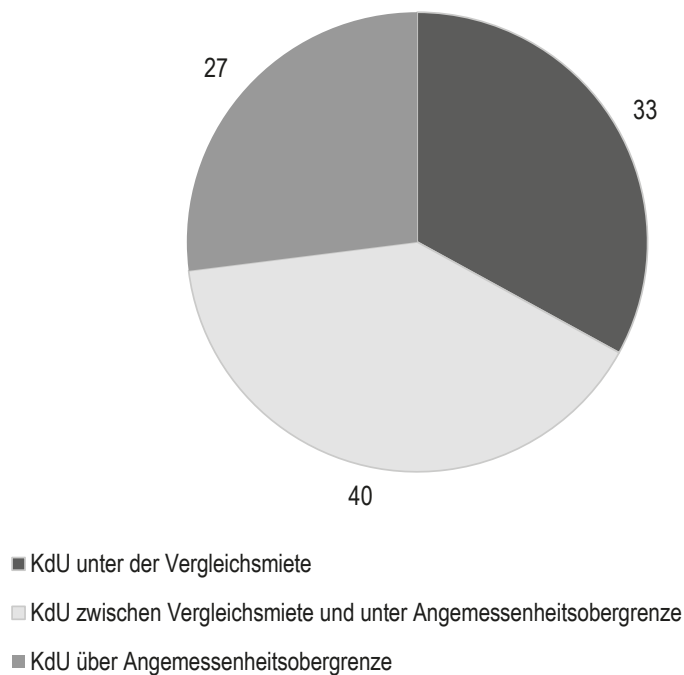
Die ermittelte Höhe der KdU pro Leistungsberechtigten weist eine große Bandbreite mit einem Mittelwert von 443 Euro und einer Standardabweichung von 96 Euro auf (Varianz: 9.171€²).¹¹⁰ Ebenso variiert das Verhältnis zwischen der Höhe der KdU und der Vergleichsmiete. Mehrheitlich liegen die von den Modellprojekten berechneten KdU unterhalb der Vergleichsmiete (33 Prozent) bzw. unter der Angemessenheitsobergrenze (weitere 40 Prozent).

¹⁰⁹ Antworten auf Frage „Haben Sie bereits einzelfallbezogene Berechnungen vorgenommen?“, N=16

¹¹⁰ Die Standardabweichung bedeutet in dem Fall, dass die KdU in 68 Prozent aller Fälle zwischen 347 Euro und 539 Euro liegt. Die Varianz ist ein Streuungsmaß, das die Verteilung der Werte um den Mittelwert kennzeichnet. Sie entspricht der quadrierten Standardabweichung. Je höher die Standardabweichung ist, umso höher ist folglich auch die Varianz.

In immerhin 27 Prozent aller Fälle übersteigen die KdU die Angemessenheitsobergrenze. Die Höhe der KdU liegt damit überwiegend über der Vergleichsmiete, aber unterhalb der Angemessenheitsgrenze.

Abbildung 5.6 - 3: Auskömmlichkeit der KdU



Quelle: Online-Datentabellen RB 6

Bei der Berechnung aller Fälle wird zu 75 Prozent die durchschnittliche Warmmiete der Einpersonenhaushalte mit SGB XII/SGB II Bezug als Referenzwert für die ortsübliche Miete gem. § 42 a Abs. 5 Satz 3 SGB XII i.d.F. ab 01.01.2020 verwendet.¹¹¹ Der Mehrheit der Modellprojekte (bzw. Einrichtungen) fällt es leicht, die Vergleichsmiete im Rahmen der Berechnung der KdU zu ermitteln.¹¹² Allerdings gibt es Unsicherheit bei der Nutzung anderer Referenzwerte (Mietspiegel, örtliche Vergleichsmiete) und inwieweit die Mieten dann auch von auswärtigen Leistungsträgern anerkannt würden.

Unklarheit besteht bei den Modellprojekten bei der Anwendung der Regelung des § 45 a Abs. 5 Satz 4 SGB XII i.d.F. ab 01.01.2020. So wird teilweise davon

¹¹¹ Datentabellen Online, Regelungsbereich 6 – Datenlieferung

¹¹² Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie: Ist es für Sie/die Einrichtungen mehrheitlich einfach die Vergleichsmiete (beispielsweise durchschnittliche Warmmiete der Einpersonenhaushalte mit SGB XII/SGB II Bezug) im Rahmen der Berechnung der KdU zu ermitteln?“, N=9

ausgegangen, dass bei Überschreiten der Vergleichsmiete „automatisch“ die „125 Prozent-Grenze“ gelte. Andere Modellprojekte halten dagegen einen Kostennachweis für erforderlich. Zudem wird eine „Ungleichbehandlung“ von Fällen befürchtet, die unter der Vergleichsmiete liegen. Dann sei eine Abrechnung weiterer Kosten nach § 42a Abs. 5 Satz 4 SGB XII i.d.F. ab 01.01.2020 ja nicht möglich. Das biete einen Anreiz, die KdU so zu berechnen, dass sie über der durchschnittlichen Vergleichsmiete liegen.

Überschreiten der Angemessenheitsgrenze („125 Prozent“)

Das weitere Vorgehen zur Übernahme der die Angemessenheitsgrenze von 125 Prozent übersteigenden Kosten der EGH ist noch nicht erprobt. Leistungserbringer äußern recht spekulative Erwartungen, und halten sowohl die Übernahme der übersteigenden Kosten durch EGH-Träger als auch die verstärkte Nutzung von Kostensenkungsverfahren für plausibel.

5.6.3.3 Frage 6.3 – Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis

Frage 6.3 – Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Verwaltungspraxis?

Durch die Trennung der Leistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt entstehen insgesamt grundlegende Veränderungen in den Verfahren der Leistungsträger. Die Auswirkungen der Trennung der Fachleistungen von den Leistungen zum Lebensunterhalt betreffen alle Teilschritte im Verfahren. Die Modellprojekte erwarten, dass damit eine individuellere Bedarfsermittlung verbunden ist, für die unter anderem neue Formulare und Anträge entwickelt werden müssten. Die Abstimmung mit Leistungserbringern und Einbindung von Leistungsberechtigten führe zu erhöhtem Gesprächsbedarf. Die Verdopplung der Verfahren (SGB XII und SGB IX) führt aus Sicht der Leistungsträger zu mehr Schnittstellen und trägt damit zur Bürokratisierung bei. Wie in den Befunden zu Frage 6.2 bereits angeklungen ist, führt auch die Berechnung und Aufteilung der Flächen und die anschließende Angemessenheitsprüfung der KdU zu Veränderungen in der Verwaltungspraxis.¹¹³ Die Trennung der Leistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt impliziere, nach Ansicht der Modellprojekte, gegebenenfalls auch neue Qualifikationsanforderungen an das Personal des

¹¹³ Antworten auf Frage „Bitte beschreiben Sie kurz die aus Ihrer Sicht gravierendsten Änderungen.“, N=14

Leistungsträgers der EGH.¹¹⁴ Insbesondere Fachkenntnisse und die Vernetzung untereinander müssten ausgebaut werden.¹¹⁵ Noch sei man unsicher, ob den neuen Anforderungen mit dem bestehenden Personalkörper insgesamt entsprochen werden könne.¹¹⁶

5.6.3.4 Frage 6.4 – Auswirkungen auf die Kalkulationspraxis der Leistungserbringer

Frage 6.4 – Welche Auswirkungen hat die Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt auf die Kalkulationspraxis der Leistungserbringer, insbesondere hinsichtlich der nach geltendem Recht vorgesehenen Vergütungsvereinbarungsbestandteile Grundpauschale, Maßnahmenpauschale sowie Investitionsbetrag?

Zum Zeitpunkt der ersten Datenerhebung im April 2019 haben sich erst fünf Modellprojekte mit dieser Frage befasst. Dies lässt sich durch die vielen Unklarheiten bei den Grundlagen der Kalkulation erklären. Die Einschätzung der Modellprojekte ist, dass den Leistungserbringern die Vorbereitung auf die neue Kalkulationspraxis derzeit durch eine Reihe von Faktoren erschwert werde. Dazu gehöre auch die Unsicherheit in Folge der noch nicht vereinbarten Landesrahmenverträge (vgl. auch Befunde zu Forschungsfrage 6.3.).

Bezogen auf die konkrete Kalkulationspraxis für die Leistungen ab 2020 weisen die befragten Leistungserbringer vor allem auf Bedenken und viele offene Fragen hin. Ergebnisse von Kalkulationen sind noch nicht aussagekräftig und valide genug, um Aufschluss zur Kalkulationspraxis zu gewinnen. Bisher wird von Seiten der Leistungserbringer sowohl mit pauschalierten Berechnungen der Flächenaufteilung und KdU gearbeitet als auch individuelle Berechnungen durchgeführt. Dies sei bei der Diversität der Räumlichkeiten (Zielgruppe, Baulichkeit, Größe, Ausstattung etc.) selbst bei demselben Leistungserbringer auch geboten. Die Aufteilung und Abgrenzung von Fach- und Wohnflächen sei dabei nicht immer eindeutig.¹¹⁷

¹¹⁴ Antworten auf Frage „Bitte bewerten Sie die folgende Aussage: Die Trennung der Leistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt führt zu neuen Qualifikationsanforderungen an das Personal des Leistungsträgers der EGH.“, N=14

¹¹⁵ Antworten auf Frage „Beschreiben Sie bitte, worin die neuen Qualifikationsanforderungen bestehen.“, N=9

¹¹⁶ Antworten auf Frage „Kann den neuen Qualifikationsanforderungen mit dem bestehenden Personalkörper im Großen und Ganzen entsprochen werden?“, N=9

¹¹⁷ Befragung von Leistungserbringern, Themenblock „Methodisches Vorgehen“

Bei der Kostenermittlung stellten sich viele Probleme im Detail. Dazu gehörten beispielsweise die Ermittlung der Umlage der Betriebskosten sowie – je nach Einrichtung – spezifische Kostenpositionen wie Zentralküche und Wäscherei, Verwaltungskosten für Wohnraum sowie für Lebensmittel. Diese könnten für die Berechnungen häufig nicht ermittelt oder zugeordnet werden.¹¹⁸ In Bezug auf Kostendeckung stelle sich die Frage nach der Umsatzsteuerpflichtigkeit von Mieteinnahmen und wer dafür aufkäme. Auch wird die Sorge geäußert, dass einmalige Bedarfe und Mehrbedarfe künftig nicht hinreichend durch die Leistungen für Mehrbedarfe nach den §§ 30 und 42 b SGB XII i.d.F. v. 01.01.2020 abgedeckt werden könnten. Die Begleitforschung stößt in den Interviews auch auf Skepsis, ob die Angemessenheitsgrenzen für die KdU auskömmlich seien.

Für die Zukunft rechnen die bisher befragten fünf Leistungserbringer nicht mit einer grundlegenden Änderung ihres Leistungsangebotes. Sie gingen eher davon aus, dass die individuellere Leistungserbringung eine stärkere Flexibilisierung des Angebots erfordere. Es gebe aber derzeit eine große Planungsunsicherheit (unter anderem Landesrahmenverträge – vgl. oben), Kostensteigerungen seien aber sehr wahrscheinlich.¹¹⁹ Der Mehraufwand für administrative Aufgaben werde vor allem im Rechnungswesen und Controlling (größere Zahl von Debitoren, differenziertere Kalkulationen) steigen. Auch sind Leistungserbringer skeptisch, ob die Mehrheit der Leistungsberechtigten ohne Zeitverzug und in voller Höhe die Kosten begleichen werden. Ein zusätzliches Mahnwesen müsse eingeführt werden. Weiter wird erwartet, dass die künftig erforderliche Verwaltung von Mietverträgen und ein erhöhter Planungsaufwand in Bezug auf die Leistungserbringung auch nach der Umstellungsphase langfristig zu steigendem Verwaltungsaufwand führen werde. Die Leistungserbringer haben noch keine Strategien entwickelt, um die Verwaltungsaufwände langfristig wieder zu reduzieren.¹²⁰

5.6.4 Klärungsbedarf und Hinweise

Bereits bei der Darstellung der Befunde zu den einzelnen Forschungsfragen zeigt sich großer Klärungsbedarf auf Seiten der Modellprojekte und Leistungserbringer. Explizit danach befragt, benennen zwölf von insgesamt 19 Modellprojekten konkrete Klärungsbedarfe. Diese sind weitgehend ähnlich und decken sich mit bereits dargestellten Schwierigkeiten: Klärungsbedarf bestehe vor allem bei der Flächenaufteilung, dem Umgang mit atypischen Flächen und Mischflächen, der Nachweispflicht bei höheren Mietaufwendungen und beim Umgang mit

¹¹⁸ Antworten auf Frage „Welche Kostenpositionen können bei den Berechnungen (bislang) nicht eindeutig ermittelt oder zugeordnet werden?“, N=5

¹¹⁹ Befragung von Leistungserbringern, Themenblock „Erwartungen“

¹²⁰ Befragung von Leistungserbringern, Themenblock „Erwartungen“

Nebenkosten. Bei Leistungsberechtigten in Werkstätten bleibe der Umgang mit dem Kostenbeitrag für Verpflegungskosten ungeklärt.¹²¹

Die Modellprojekte weisen darauf hin, dass sie mehr Schiedsstellenverfahren aufgrund unterschiedlicher Auffassungen von Leistungsträgern und Erbringern erwarteten.

5.6.5 Fazit zum Regelungsbereich 6

Insgesamt ist die Erprobung im Regelungsbereich 6 weit vorangeschritten und ermöglicht eine erste Einschätzung zur Auskömmlichkeit der KdU und den Auswirkungen der Trennung der Leistungen auf Bewilligungs-, Verwaltungs- und Kalkulationspraxis. Landesrahmenverträge werden dringlich für Prozessbeschreibungen, Übergangslösungen und die Berechnung von Kostenpunkten benötigt. Sowohl Leistungsträger als auch –erbringer rechnen durch die Neuregelung mit grundlegenden Veränderungen in ihrer bisherigen Praxis und empfinden vor allem die Zuordnung von Sonderflächen und Personalplanung/Personaleinsatz (sowohl hinsichtlich Qualifikation als auch hinsichtlich Umfang des Personalkörpers) als Herausforderung. Insgesamt wird ein deutlicher zeitlicher Mehraufwand erwartet, der bei Trägern der EGH und Trägern der Grundsicherung, vor allem bei der Fallbearbeitung, hervortritt. Auch auf Seiten der Leistungsberechtigten und/oder ihrer gesetzlichen Betreuer_innen sind für die Modellprojekte Veränderungen absehbar, die sich analog zu den EGH- und Grundsicherungsträgern in einem erhöhten Zeitaufwand (z.B. durch die doppelte Antragsstellung) widerspiegeln. Auf Leistungsberechtigte komme mehr Eigenverantwortung bezüglich Alltagsgestaltung, mehr Handlungsmöglichkeiten und damit verbundener Entscheidungsfindung und dem Umgang mit Geldmitteln zu (Forschungsfrage 6.1, 6.3 und 6.4).

Die Aufteilung der Gesamtflächen in Wohn- und Fachleistungsfläche liegt im Mittel bei 73 Prozent Wohn- und 27 Prozent Fachleistungsfläche und somit unter der Standardaufteilung von 80 Prozent / 20 Prozent. Die Höhe der KdU liegt überwiegend über der Vergleichsmiete, aber unterhalb der Angemessenheitsgrenze (§ 45 a Abs. 5 Satz 4 SGB XII i.d.F. ab 01.01.2020 – „125 Prozent“). Bei knapp einem Fünftel aller Fälle liegen die KdU über der Angemessenheitsgrenze, bei einem Drittel unter der Vergleichsmiete. Die der Berechnung zugrunde gelegte Vergleichsmiete ist mehrheitlich die durchschnittliche Warmmiete der Einpersonenhaushalte mit SGB

¹²¹ Antworten auf Frage „Hat sich bei der Erprobung zur Trennung der Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen Klärungsbedarf ergeben, den Sie bisher nicht allein lösen konnten?“, N=19

„Gibt es darüber hinaus Aspekte aus der Erprobung der Umsetzung der Trennung der Leistungen, die wir mit unseren Fragen nicht angesprochen haben, die Sie uns aber mit auf den Weg geben möchten?“, N=19

XII/SGB II Bezug, aber auch der Mietspiegel des Landes und die örtliche Vergleichsmiete werden als Vergleichswert herangezogen.

Insgesamt gibt es viele Unklarheiten in Bezug auf die Kalkulation der Kosten der Unterkunft. Dies zeigt sich auch in der Fülle des von den Modellprojekten gemeldeten Klärungsbedarfs (Forschungsfrage 6.2).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.7 Regelungsbereich 7 – Sicherungsmechanismus „Betrag zur freien Verfügung“

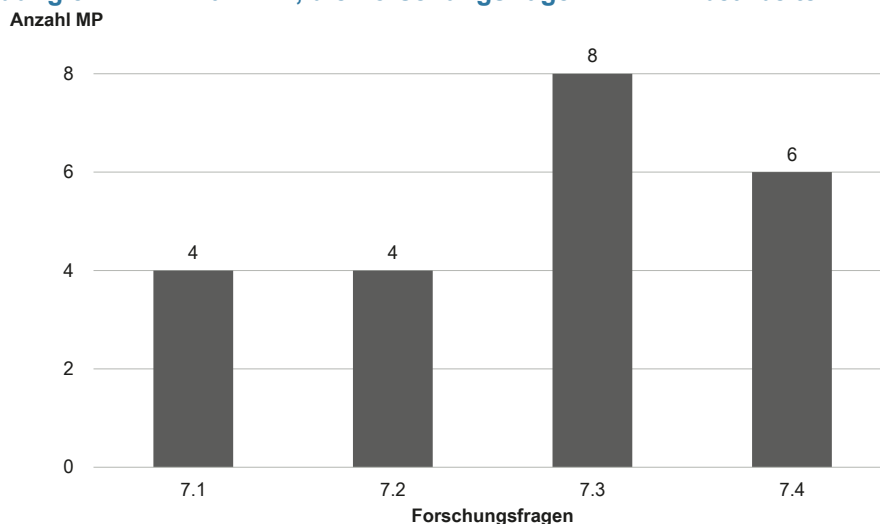
5.7.1 Fokus der Erprobung und Stand

Die Untersuchungen zum Regelungsbereich 7 richten sich auf die folgenden vier Forschungsfragen.

- 7.1. Wie wirkt der beschriebene Sicherungsmechanismus?
- 7.2. Ist für den Leistungsberechtigten klar ersichtlich, welcher Anteil am Regelsatz ihnen nach Abzug fixer Kosten verbleibt?
- 7.3 In welcher absoluten Höhe verbleiben diese finanziellen Mittel den Leistungsberechtigten im Einzelfall?
- 7.4. Hat der oben beschriebene Sicherungsmechanismus Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis? Falls ja, welche?

Die Erprobung in Regelungsbereich 7 baut auf die Erprobung in Regelungsbereich 6 auf, da bei der zukünftigen Trennung von Fachleistungen der EGH und existenzsichernden Leistungen sichergestellt werden soll, dass Leistungsberechtigte im Rahmen der Gesamtplankonferenz über den ihnen zur freien Verfügung verbleibenden Betrag beraten werden. Im Fokus der Erprobung stehen dabei die Fragen nach der künftigen Höhe des Barbetrags (7.3) und den Auswirkungen der künftigen Ermittlung des Barbetrags im Gesamtplanverfahren(7.4):

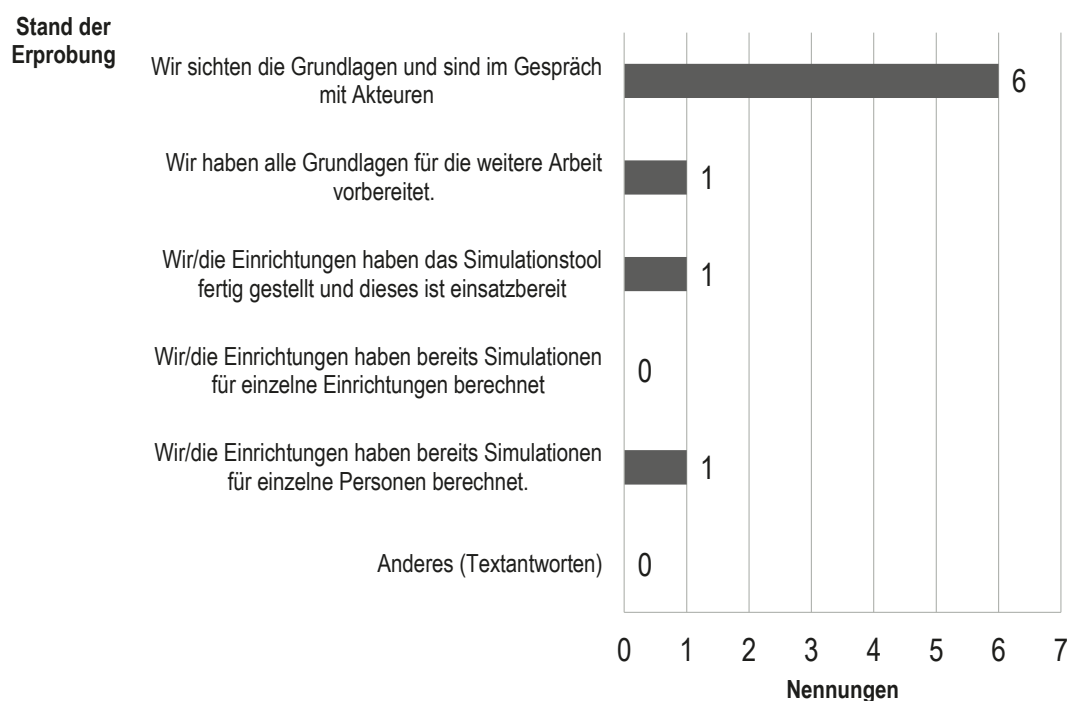
Abbildung 5.7 - 1: Anzahl MP, die Forschungsfragen im RB 7 bearbeiten



Quelle: Befragung Modellprojekte RB 7, Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“ N=9, Mehrfachnennung möglich

Die bisherige Erprobung in Regelungsbereich 7 ermöglicht noch keine belastbaren Aussagen, sondern dient lediglich als Gradmesser. Sie zeigt auf, dass Leistungsträger und Leistungserbringer vor Herausforderungen stehen. Von elf Modellprojekten, die laut Zuwendungsbescheid Regelungsbereich 7 erproben, ist nur ein Projekt in die Erprobung gestartet und hat Barbetrag, Bekleidungspauschale und Barmittel für 13 Leistungsberechtigte zu den Bedingungen ab 2020 berechnet. Alle anderen Leistungsträger sind noch mit der Grundlagenarbeit beschäftigt und können in der Datenerhebung allenfalls erste Einschätzungen geben.¹²²

Abbildung 5.7 - 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 7



Quelle: Befragung Modellprojekte RB 7, Frage „Welche Forschungsfragen zum Regelungsbereich gehen Sie in der Erprobung an?“ N=9

¹²² Zur Datenlage im Einzelnen:

- Datentabellen Online: Hier liegen nur von einem Modellprojekt Berechnungen vor.
- Befragung Modellprojekte: Hier liegen insgesamt Ergebnisse von neun Modellprojekten vor, wobei die Forschungsfragen in unterschiedlichem Umfang beantwortet wurden.
- Fallstudie mit Leistungserbringern: Hier liegen Erkenntnisse von fünf Leistungserbringern vor.

Unsicherheiten und fehlende Informationen beeinträchtigen die Erprobung. Den Leistungsträgern fehlen Informationen zum Leistungsangebot und Preisen der Leistungserbringer. Auf Seiten der Leistungserbringer fehlen wiederum Landesrahmenverträge, auf deren Basis sie kalkulieren können.

5.7.2 Vorgehen in der Erprobung

Die große Mehrheit der Modellprojekte arbeitet mit einem oder mehreren Leistungserbringern zusammen und erprobt die Wirkung des Sicherungsmechanismus anhand derselben Stichprobe wie in Regelungsbereich 6 (Trennung der Fachleistungen der EGH von den Leistungen zum Lebensunterhalt). Die Modellprojekte berichten, dass die Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern gut funktioniert und eine Kommunikationsstruktur gewachsen sei, die einen regelmäßigen Austausch ermöglicht.¹²³ Zwei Leistungsträger beschreiben ihr Vorgehen bei der Erprobung der Umsetzung des Sicherungsmechanismus und Berechnung der freien Barmittel wie folgt:

„1) Ermittlung regelbedarfsrelevanter Kostenanteile aufgrund Basisjahr 2017 und BWA der Modelleinrichtungen 2) Gegenüberstellung des entstehenden Bedarfs mit der Regelbedarfsstufe (2020)“

„1) Feststellung aller berechnungsrelevanten Anteile für den Lebensunterhalt 2) Berechnung des Betrags zur freien Verfügung 3) Abgleich mit dem bisher zur Verfügung stehendem Barbetrag 4) Vermerk für Gesamtplankonferenz“

Quelle: MP-Befragung RB 7, Frage „Bitte beschreiben Sie stichwortartig Ihr Vorgehen bei der Erprobung der Umsetzung des Sicherungsmechanismus und der Berechnung des Anteils des Regelsatzes, der den Leistungsberechtigten zur freien Verfügung verbleibt.“, N=8

¹²³ Antworten auf Frage „Was gelingt bereits gut (beispielsweise enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Leistungserbringern und Leistungsberechtigten)?“, N=9

5.7.3 Befunde zu den Forschungsfragen

5.7.3.1 Frage 7.1 und 7.3 – Wirkungen des Sicherungsmechanismus und Berechnungsweise

Frage 7.1 – Wie wirkt der beschriebene Sicherungsmechanismus?

Frage 7.3 – In welcher (absoluten) Höhe verbleiben diese finanziellen Mittel den Leistungsberechtigten im Einzelfall?

Forschungsfrage 7.1 und 7.3 bauen aufeinander auf und werden bei der Auswertung der Daten gemeinsam betrachtet: Bisher haben nur zwei Modellprojekte ein Kalkulationstool zur Berechnung des „Betrags zur freien Verfügung“ entwickelt.¹²⁴ Tatsächliche Berechnungen der freien Barmittel stehen nur von einem Modellprojekt zur Verfügung. Diese Informationen lassen es noch nicht zu, ein allgemeines Bild über die Wirkung des Sicherungsmechanismus und die Höhe des vom Regelsatz verbleibenden Betrags zu zeichnen. Die Empfehlungen der LBAG sind nur teilweise bekannt, werden aber überwiegend als hilfreich empfunden.¹²⁵ Allerdings fehlen Informationen zur Aufteilung der realen IST-Kosten; der Umgang mit Mehrbedarfen wird zwar behandelt, die Informationen aber als oberflächlich empfunden.¹²⁶ In der Erprobung sehen sich Leistungsträger und Leistungserbringer mit vielen Problemen konfrontiert: Den Leistungsträgern fehlen die Berechnungen der Leistungserbringer, die aufgrund fehlender Landesrahmenverträge, der eingeschränkten Planbarkeit von Umfang, Inhalt und Preisgestaltung von Dienstleistungen und der neuen Marktsituation noch nicht in die Erprobung starten. Die Leistungserbringer fürchten, dass die Regelbedarfsstufe 2 nicht ausreicht, um einen Betrag in bisheriger Höhe für die Leistungsberechtigten sicherzustellen.¹²⁷

Auf Seiten der Leistungsberechtigten sehen die Leistungsträger (siehe auch F 6.1) Probleme beim selbstständigen Umgang mit Konten und der Verwaltung der finanziellen Mittel. Auch der Überblick über fixe Lebensunterhaltskosten wie

¹²⁴ Antworten auf Frage „Liegt ein Kalkulationstool vor, das die Höhe des „Betrags zur freien Verfügung“ ermittelt?“, N=8

¹²⁵ Antworten auf Fragen „Kennen Sie die Empfehlung der LBAG vom 01.11.2018?“, N=8
„Finden Sie die Empfehlung der LBAG vom 01.11.2018 hilfreich?“, N=8

¹²⁶ Antworten auf Fragen „Welche Informationen fehlen Ihnen in der Empfehlung der LBAG?“, N=1

¹²⁷ Antworten auf Frage „Welche Probleme ergeben sich bei der Umsetzung der neuen Regelungen zum Sicherungsmechanismus „Betrag zur freien Verfügung“ aus der Sicht der Leistungserbringer/Leistungsträger?“, N=8

beispielsweise Nahrungsmittel werde die Leistungsberechtigten voraussichtlich vor Probleme stellen.¹²⁸

Die von einem Modellprojekt vorliegenden Berechnungen deuten darauf hin, dass der Betrag zur freien Verfügung deutlich über dem Barbetrag zuzüglich Bekleidungspauschale liegen wird. Den 13 in die Berechnung einbezogenen Leistungsberechtigten steht momentan im Schnitt ein Barbetrag von 135 Euro plus 25 Euro Bekleidungspauschale zu. Nach neuem Recht verbleiben, bei den in der Stichprobe berechneten Fällen, durchschnittlich 262 Euro, also ungefähr 100 Euro mehr, beim Leistungsberechtigten.

5.7.3.2 Frage 7.2 – Verbleib „Betrag zur freien Verfügung“

Frage 7.2 – Ist für den Leistungsberechtigten klar ersichtlich, welcher Anteil am Regelsatz ihnen nach Abzug fixer Kosten verbleibt?

Zu dieser Frage liegen keine Daten aus der Erprobung vor.

5.7.3.3 Frage 7.4 – Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis

Frage 7.4 – Hat der oben beschriebene Sicherungsmechanismus Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis? Falls ja, welche?

Nur ein Modellprojekt kann eine Einschätzung zu den Auswirkungen des Sicherungsmechanismus auf die Verwaltungspraxis geben. Der Leistungsträger erwarte vor allem in der Gesamtplankonferenz grundlegende Änderungen und gehe davon aus, dass sich dadurch neue Qualifikationsanforderungen für das Personal ergeben würden.¹²⁹ Die neuen Anforderungen würden verwaltungsrechtliche Fragestellungen für Hilfeplanung und Sachbearbeitung betreffen und könnten nach

¹²⁸ Antworten auf Frage „Welche Probleme ergeben sich bei der Umsetzung der neuen Regelungen zum Sicherungsmechanismus „Betrag zur freien Verfügung“ aus der Sicht der Leistungsberechtigten?“, N=8

¹²⁹ Antworten auf Fragen „Die Umsetzung des neuen Sicherungsmechanismus zur Feststellung des „Betrags zur freien Verfügung“ führt zu grundlegenden Veränderungen in der Verwaltungspraxis des Leistungsträgers.“, N=1

„Bei welchen Teilschritten im Verfahren erwarten Sie (langfristig) insbesondere Veränderungen?“, N=1

„Mit der Implementierung des Sicherungsmechanismus zur Feststellung des „Betrags zur freien Verfügung“ ergeben sich neue Qualifikationsanforderungen an das Personal des Leistungsträgers der EGH.“, N=1

Einschätzung des Modellprojekts mit dem aktuellen Personalkörper abgedeckt werden.¹³⁰

Alle Leistungserbringer sehen einen erheblichen Mehraufwand, sind sich bei der Frage nach einem „Ambulantisierungseffekt“ (Umzug von Menschen aus einer stationären Einrichtung in eine eigene Wohnung) jedoch uneinig: Auf der einen Seite stehe die Befürchtung einer Abwanderung von Leistungsberechtigten und folglich der Schließung von Einrichtungen. Da die Einrichtungen schätzen, dass die verbleibenden Barmittel ein wichtiger Einflussfaktor für die Leistungsberechtigten bei der Entscheidung sei, würden Leistungserbringer den verbleibenden Betrag so hoch wie möglich halten. Dies trage zu einer Kostensteigerung bei. Demgegenüber steht die Einschätzung, dass die Möglichkeiten einer Ambulantisierung bereits weitestgehend ausgeschöpft seien und in stationären Einrichtungen nur noch Personen mit umfänglichem Unterstützungsbedarf lebten, die nur mit erheblichem Mehraufwand ambulant betreut werden könnten.

5.7.4 Klärungsbedarfe und Hinweise

Ob weitere Klärungsbedarfe bestehen können die Modellprojekte zum momentanen Zeitpunkt nicht einschätzen.

5.7.5 Fazit zum Regelungsbereich 7

Die Erprobung in Regelungsbereich 7 steht noch am Anfang. Das Fehlen von Landesrahmenverträgen in den meisten Bundesländern sorgt für Unsicherheit in der Vorbereitung und verzögert das Voranschreiten in der Erprobung.

Der Großteil der Projekte erprobt Regelungsbereich 7 anhand der gleichen Stichprobe wie Regelungsbereich 6. Die Zusammenarbeit mit Leistungserbringern spielt eine wichtige Rolle und wird von Seiten der Modellprojekte als wichtig und gewinnbringend wahrgenommen. Insgesamt stehen Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsberechtigte vor großen Herausforderungen, die sich aus Sicht der Modellprojekte für die Leistungsberechtigten vor allem in einer stärker erforderlichen Selbstorganisation und Verantwortung für den Umgang mit Geldmitteln und Konten ausdrückt. Leistungsträger und –erbringer sehen sich vor allem mit Unklarheiten und einer eingeschränkten Planbarkeit hinsichtlich Leistungsangebot und fehlenden Richtlinien konfrontiert (Forschungsfrage 7.1).

¹³⁰ Antworten auf Fragen „Was sind aus Ihrer Sicht die neuen Qualifikationsanforderungen?“, N=1

„Kann den neuen Qualifikationsanforderungen mit dem bestehenden Personalkörper im Großen und Ganzen entsprochen werden?“, N=1

Ob für die Leistungsberechtigten ersichtlich ist, welcher Anteil vom Regelsatz für sie zur freien Verfügung verbleibt, können die Modellprojekte noch nicht beantworten (Forschungsfrage 7.2).

Von 170 in Regelungsbereich 7 angelegten Fällen konnte bisher nur ein Modellprojekt Simulationsberechnungen für 13 Fälle durchführen. Bei den 13 Leistungsberechtigten, für die Barbetrag, Bekleidungspauschale und freie Barmittel berechnet wurden, lag der „Betrag zur freien Verfügung“ deutlich über dem Barbetrag plus Bekleidungspauschale. Dies ist jedoch ein Einzelbefund, dem, zum derzeitigen Stand der Erprobung, nur wenig Aussagekraft beigemessen werden kann (Forschungsfrage 7.3).

Auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis lassen sich noch keine validen Erkenntnisse aus der Erprobung ableiten (Forschungsfrage 7.4).

5.8 Teilbericht Frühförderung

Ein Landratsamt erprobt als einziges Modellprojekt außerhalb der oben beschriebenen sieben Regelungsbereiche den Regelungsbereich der Frühförderung. Dieser Regelungsbereich ist nicht Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung. Die Erkenntnisse aus der Erprobung werden daher nachfolgend durch einen Projektbericht des Modellprojekts dargestellt, dessen Inhalte nicht vom Forschungsteam validiert wurden.

Die bearbeiteten Forschungsfragen wurden vom BMAS formuliert und an das Modellprojekt zur Bearbeitung weitergegeben.

5.8.1 Vorstellung Modellvorhaben

5.8.1.1 Erprobungsansatz / Forschungsinteresse der Erprobung

Am 01. Juni 2018 startete das Projekt zur Erprobung des Gesamtplanverfahrens nach § 117 SGB IX in der Frühförderung.

Das Projektteam setzt sich aus verschiedenen beruflichen Professionen zusammen: Der Projektträger verfügt über Fachkräfte mit sozial-, heilpädagogischem und verwaltungsrechtlichem Wissen, der Projektpartner stellt Dipl.- Sozialpädagogen mit Erfahrungen bezüglich der bestehenden arbeitsorganisatorischen Prozesse und entsprechenden Anwendungserfahrungen im Bereich Mobilität und Flexibilität im ländlichen Raum bereit.

Im Modellprojekt wird das Gesamtplanverfahren gem. § 117 SGB IX unter Beteiligung eines Leistungserbringers erprobt. Das Fachpersonal verfügt über Wissen zum leistungsberechtigten Personenkreis, zu Teilhabebedarfen und Teilhabebarrieren. Unter Beteiligung der Leistungsberechtigten kann die Diagnostik, die Feststellung der Teilhabebeeinträchtigungen nach ICF-CY, der Bedarfe und der Ziele durch Kinderarzt, IFF und Leistungsträger gemeinsam erfolgen. Der Projektträger führt das Verfahren federführend durch. Der personenzentrierte Ansatz wird unter Beachtung der Ziele der Erprobung (Verbesserung der Lebenssituation der Leistungsberechtigten, Bremsen der Ausgabendynamik) und der Abgrenzung zu medizinischen Leistungen sichergestellt

5.8.1.2 Fallauswahl

In der zu untersuchenden Leistungsart der ambulanten Frühförderung existiert ein Fallbestand von ca. 300 Fällen, von denen über den Zeitraum von zweieinhalb Jahren 70 Neufälle modellhaft untersucht werden (Stichprobe).

Bei diesen 70 Fällen handelt es sich ausschließlich um Neufälle, um von Anfang an die Entwicklung dokumentieren zu können. Dieser Fallbestand wird parallel nach jetzt geltendem und künftigem Recht virtuell bearbeitet und evaluiert. Somit ist eine Vergleichbarkeit und Evaluation möglich. Eine Fortschreibung des Fallbestands ist je nach Entwicklung im Modell denkbar.

5.8.1.3 Methodisches Vorgehen

In einem gemeinsamen Arbeitstreffen zwischen Projektträger und Projektpartner im Juni 2018 wurde das gemeinsame Vorhaben konkretisiert. Dazu wurde der Prozessablauf in fünf Phasen aufgeschlüsselt.

- In der ersten Phase nehmen Leistungserbringer und Leistungsträger gemeinsam an der Diagnostik und Anamnese teil, um ein einheitliches Bild vom Kind zu erhalten. Federführend in diesem Prozess ist der Leistungserbringer.
- In der zweiten Phase erfolgt ein gemeinsames Gespräch zwischen Leistungserbringer und Leistungsträger, um die jeweiligen Erkenntnisse zu analysieren. Anschließend entscheidet der Leistungserbringer gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten über die Antragstellung bezüglich Komplexleistung bzw. heilpädagogische Maßnahme.
- In der dritten Phase prüft der Leistungsträger nach Eingang des Antrags und des Förder- und Behandlungsplans die Teilhabeeinschränkungen und die Bedarfe des Leistungsberechtigten und hospitiert im Sozialraum des Kindes.
- In der vierten Phase fasst der Leistungsträger seine Ergebnisse zusammen, bei kritischen Fällen führt er intern eine kollegiale Fallbesprechung durch. Die Ergebnisse werden dem Leistungserbringer mündlich und dem Leistungsberechtigten schriftlich mitgeteilt.
- In der fünften Phase wird fallspezifisch ein gemeinsames Gespräch aller Verfahrensbeteiligten, größtenteils mit dem Projektpartner, zu den bisherigen Ergebnissen durchgeführt.

Erkenntnis:

Die Aufschlüsselung des Prozessablaufes in fünf Phasen bildet nur einen Teil des Gesamtplanverfahrens nach §117 SGB IX i. d. F. ab 01.01.2020 ab. Da Diagnostik und Anamnese sowie die Erstellung des Förder- und Behandlungsplans gemäß §7 FrühV medizinische Leistungen darstellen und der Eingliederungshilfeträger

grundsätzlich erst mit Antragseingang vom Bedarf des Leistungsberechtigten erfährt, stehen wichtige Erkenntnisse ohne Teilnahme an dem Anamnesegespräch nach jetzt geltendem Recht für den Leistungsträger nicht zur Verfügung.

Im Rahmen des Projekts ist die Teilnahme an der Diagnostik und am Anamnesegespräch möglich, so werden umfangreiche Erkenntnisse frühzeitig erfasst. Alle am Prozess Beteiligten erhalten ein umfassenderes Bild vom Kind.

Nach der Veröffentlichung der Bundesarbeitsgemeinschaft Rehabilitation bezüglich Reha- Prozess im Februar 2019 wurde der Verfahrensablauf erneut überarbeitet und angepasst.

5.8.1.4 Organisation der Erprobung

Die Frühförderstellen sind in Sachsen erste Ansprechpartner für Eltern, die eine Überweisung zur Diagnostik und Anamnese vom Kinderarzt erhalten haben. Durch eine telefonische Kontaktaufnahme oder durch persönliche Vorgespräche wird ein Termin vereinbart. Die gemeinsame Teilnahme an Diagnostik und Anamnese ermöglicht im Anschluss einen Fachaustausch bezüglich der Bedarfe des Kindes. Die Entscheidung zur Empfehlung einer Komplexleistung bzw. einer heilpädagogischen Maßnahme obliegt der Frühförderstelle.

Regelmäßige Arbeitstreffen einmal monatlich ermöglichen einen intensiven Fachaustausch, zweimal jährlich erfolgen diese mit den jeweiligen Vorgesetzten von Projektträger und Projektpartner.

5.8.1.5 Zeitrahmen der Erprobung

Die Erprobung des Gesamtplanverfahrens erfolgt über den gesamten Projektzeitraum. Dabei wird die Qualität des Verfahrens stetig verbessert, denn neue Erkenntnisse aus der Praxis bzw. durch Fortbildungen können angewendet werden. Derzeit noch fehlende gesetzliche Grundlagen (Rahmenvereinbarung im Freistaat Sachsen zur Umsetzung der Verordnung zur Früherkennung und Frühförderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder nach neuem Recht) erschweren aktuell das Verfahren.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.8.2 Erkenntnisse aus der Erprobung

5.8.2.1 Komplexleistung Frühförderung

„Die Komplexleistung Frühförderung umfasst abgestimmte Beratungs-, Diagnostik-, Therapie- und Förderangebote für Familien mit Kindern, die behindert oder von Behinderung bedroht sind sowie präventive, offene Beratungsangebote für Eltern, die ein Entwicklungsrisiko bei ihrem Kind vermuten... Früherkennung und Frühförderung werden insbesondere von Interdisziplinären Frühförderstellen und von Sozialpädiatrischen Zentren (SPZ) erbracht.“¹³¹ Das bedeutet, dass in Sachsen die medizinischen Leistungen zur Diagnostik und Anamnese durch den zukünftigen Leistungserbringer erbracht werden.

Erkenntnis:

Die Umsetzung der Frühförderverordnung erfolgt in Deutschland entsprechend der jeweiligen Landesrahmenvereinbarungen sehr vielfältig. Damit gibt es auch in der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes große Handlungsspielräume für die einzelnen Länder. Diese Erfahrungen (Möglichkeiten und Grenzen) könnten gebündelt werden und allen am Prozess Beteiligten zur Verfügung stehen, sie stellen eine große Ressource dar.

Grundverständnis der Leistungsträger und Leistungserbringer

Frage 1.1 (FF) – Trägt die gesetzliche Definition der Komplexleistung Frühförderung (§ 46 Abs. 3 SGB IX), die die Leistung nicht lediglich als Addition von Leistungskomponenten begreift, zu einem gemeinsamen Grundverständnis der Leistungsträger und Leistungserbringer im Sinne einer interdisziplinären Leistung bei?

Der Leistungsträger versteht innerhalb der Eingliederungshilfe die Komplexleistung Frühförderung als eine Möglichkeit, frühestmöglich personenzentrierte Hilfen mit abgestimmten SMART- Zielen zur Förderung von Kindern mit (drohenden) Behinderungen sowie deren Eltern zu gewähren. § 2 Absatz 1 SGB IX definiert die Begriffe „Menschen mit Behinderungen“ sowie „von Behinderung bedroht“. Grundlage für die Gewährung von heilpädagogischen Leistungen stellen nach dem zukünftigen Leistungsrecht die §§ 99 SGB IX i. V. m. § 53 SGB XII i. d. F. bis 31.12.2019 i. V. m. 113 SGB IX i. V. m. § 79 Abs. 3 SGB IX dar. Für die Feststellung

¹³¹ VIFF Frühförderung in Sachsen, Aktualisierung der Qualitätsstandards mit Handlungsempfehlungen Dez. 2017

des Leistungsanspruchs sind Teilhabeeinschränkungen des Leistungsberechtigten in Aktivitäten und Partizipation in den jeweiligen Lebensbereichen darzustellen.

Erkenntnis:

Mit der Einführung des Bundesteilhabegesetzes erfolgt eine Abgrenzung von therapeutischen Leistungen und heilpädagogischen Leistungen durch den Leistungsträger, um § 91 SGB IX –Nachrang der Eingliederungshilfe– umzusetzen.

Perspektivisch könnte es zu einer Verschiebung von Leistungen der Eingliederungshilfe zu therapeutischen Leistungen kommen, da durch die umfassende Bedarfsermittlung in allen Lebensbereichen, gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten, personenzentrierte Hilfen zu gewähren sind. Die Entscheidung allein auf Grundlage des Förder- und Behandlungsplans (bisheriges Verfahren) ist grundsätzlich nicht mehr zulässig.

Abstimmung der Leistungen zur Sicherung der Interdisziplinarität

Frage 1.2 (FF) – Trägt der Leistungstatbestand der Frühförderung als Komplexleistung, der auch ausdrücklich Leistungen zur Sicherung der Interdisziplinarität (§ 46 Abs. 3 Satz 2 SGB IX, § 6a Nr. 3 FrühV) umfasst, dazu bei, dass diese Leistungen durch die beteiligten Dienste/Stellen aufeinander abgestimmt erfolgen?

Innerhalb des Projekts erfolgen regelmäßige Absprachen zwischen allen am Projekt Beteiligten (siehe Pkt. 1.4 Organisation der Erprobung).

Von Seiten des Projektträgers erfolgt nach Antragseingang die Sichtung der erstellten bzw. bereits vorhandenen Unterlagen (Dokumentation des Anamnesegesprächs, Ergebnis der Diagnostik nach ET 6–6–R, Förder- und Behandlungsplan mit allgemeinem, medizinischem und heilpädagogischem Teil) zur Durchführung von Fallbesprechungen innerhalb des Projektteams. Bei komplexen Konstellationen wird innerhalb des Sozialen Dienstes (Sozialpädagog_innen und Heilpädagog_innen) eine kollegiale Fallberatung durchgeführt.

Von Seiten des Projektpartners wird Interdisziplinarität wie folgt sichergestellt:

- In der Frühförderstelle arbeiten zurzeit eine Logopädin, Ergotherapeutinnen, Physiotherapeutinnen, Heilpädagoginnen, eine Heilerziehungspflegerin, Sozialpädagoginnen und eine Pädagogin. Zusätzlich sind alle Kräfte durch verschiedene Weiterbildungen geschult, z.B. mit heilpädagogischen Zusatzqualifikationen, in den Bereichen systemische Familientherapie,

Traumapädagogik, Linkshänderberatung, Zirkuspädagogik oder Zwergensprache. Innerhalb des Teams findet ein regelmäßiger Fach- und Fallaustausch statt.

- Unter ärztlicher Verantwortung wird gemeinsam mit der Frühförderstelle und den Eltern die Förder- und Behandlungsplanung durchgeführt. Dazu erfolgt eine Zusammenarbeit mit den niedergelassenen Kinderärzt_innen und kooperierenden Therapeut_innen. Regelmäßig finden von der IFF organisierte Ärzttestammtische statt. Darüber hinaus erfolgt mit Einverständnis der Sorgeberechtigten im Sinne des Kindes ein Austausch mit weiteren externen Fachkräften und Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Sozialpädiatrischen Zentren, Einrichtungen der Jugendhilfe usw.

Erkenntnis:

Durch die verbindliche Einführung des Teilhabeplanverfahrens im SGB IX wird die Interdisziplinarität (Abstimmung von Leistungen verschiedener Rehabilitationsträger und die gemeinsamen Zielvereinbarungen mit dem Leistungsberechtigten) umfassend sichergestellt.

Die Umsetzung des § 6a Abs. 3 FrühV stellt aktuell für Leistungsträger und für Leistungserbringer eine große Herausforderung dar.

Interdisziplinäre Team- und Fallbesprechungen erfordern personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen. Innerhalb des Modellprojekts werden diese Fallbesprechungen zur Erkenntnisgewinnung genutzt.

Die Dokumentation von Daten und Befunden durch die Nutzung von digitalen Medien, um zeiteffizient zu arbeiten, ist noch nicht zufriedenstellend. Hemmend wirkt sich die EU-Datenschutzgrundverordnung und die damit verbundenen Unsicherheiten bei allen am Prozess Beteiligten aus (siehe auch Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation – Bundesteilhabegesetz Kompakt Teilhabeplanung – Einwilligungserklärung des Antragstellers).

Die Abstimmung und der Austausch mit anderen, das Kind betreuenden Institutionen (innerhalb des Modellprojekts vorrangig Kindertageseinrichtungen), werden zur Bedarfsermittlung genutzt und als Zugewinn gesehen. Die Erweiterung der Sichtweise auf das Kind im Gruppenkontext und damit die Möglichkeit zur Erfassung von interpersonellen Interaktionen und Beziehungen (d 710 bis d 750 in der Peer- Konstellation) sowie die Erfassung Bedeutende Lebensbereiche (d 815 bis d 880) geben ein erweitertes Bild vom Kind. Außerdem wird eine unterschiedliche Einschätzung von Leistung und Verhalten eines Kindes aus der Sicht der Familie und aus der Sicht einer Einrichtung erkennbar.

5.8.2.2 Zugang zur Frühförderung

Niederschwelligkeit

Frage 2.1 (FF) – Ist der niedrigschwellige Zugang zur Frühförderung für Eltern, die ein Entwicklungsrisiko bei ihrem Kind vermuten, in der Praxis erreicht?

Der Zugang zur Frühförderung erfolgt durch die Überweisung des Kinderarztes zur Diagnostik und Anamnese. Dieser stellt im Rahmen der Vorsorgeuntersuchungen Auffälligkeiten in der Entwicklung des Kindes fest. Der größte Teil der Eltern, welche mit ihrem Kind zu Diagnostik und Anamnese in die Frühförderstelle kommen, weiß entweder nur sehr wenig oder gar nichts über die Frühförderung. Einige Eltern werden von der Kindertagesstätte, den Therapeuten (bei schon vorhandenen medizinisch-therapeutischen Leistungen) oder dem Kinderarzt auf die Möglichkeit der Frühförderung hingewiesen, wobei sie selten ausführlich beraten werden. Die meisten Eltern wissen, dass ein Entwicklungstest mit dem Kind erfolgt, allerdings nichts über die mögliche daraus folgende Hilfe zur Frühförderung. Manche Eltern informieren sich vorher in der Frühförderstelle im Rahmen des offenen niedrigschwelligen Beratungsangebots über die Leistung. Den meisten Eltern wird jedoch zu Beginn des Anamnesegesprächs erklärt, was Frühförderung ist.

Ein kleiner Anteil der Eltern, die ihr Kind zur Diagnostik anmelden, weiß, wie die Beantragung und die Förderung ablaufen und kennt teilweise den gesetzlichen Hintergrund. Das sind Eltern, welche selbst schon ein Kind haben, welches Frühförderung bekommt oder bekam, selbst beruflich damit zu tun haben oder Freunde / Verwandte haben, welche Kinder in der Förderung haben.

Erkenntnis:

Ein offenes, niederschwelliges Beratungsangebot steht seit 2018 in Form der ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (Beratung für Frauen und Männer mit Behinderungen und für ihre Angehörigen) durch den Verein zur Förderung selbstbestimmten Lebens von Frauen mit chronischen Erkrankungen und Behinderungen in Sachsen – Lebendiger leben! e.V. zur Verfügung. Leistungserbringer und Leistungsträger weisen die Eltern auf diese Form der unabhängigen Beratung hin. Die Qualität durch diese Beratungsform kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden.

Eingangsdiagnostik und Anamnese

Frage 2.2 (FF) – Wie ist die Eingangsdiagnostik ausgestaltet? Erfolgt diese unter Berücksichtigung der ICF-CY?

Die Eingangsdiagnostik erfolgt nach ET 6–6 R. Ein ICF basiertes Diagnoseinstrument steht nach unserer Erkenntnis derzeit noch nicht zur Verfügung.

„Beim ET 6–6 handelt es sich um ein Verfahren mit zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung relativ aktuellen Normen, das testkonstruktiven Gütekriterien entspricht und 2008 in einer dritten Auflage publiziert wurde. Die Normen wurden an 950 Kindern erhoben. Die Autoren verwenden auch hier das Konzept der „Grenzsteine“, d.h. sie wählen für jeden von sechs Entwicklungsbereichen in zwölf Altersgruppen einzelne Fertigkeiten aus, an denen sich beurteilen lässt, ob das untersuchte Kind altersgemäß entwickelt ist oder eine unterdurchschnittliche Entwicklung (Risikobereich) bzw. eine gravierende Entwicklungsabweichung vorliegt. Allerdings variiert die Zahl der Items in einzelnen Bereichen so stark, dass nur eine grobe Orientierung möglich ist und der Test durch weitere Untersuchungen ergänzt werden muss, wenn sich in einem Entwicklungsbereich ein unterdurchschnittliches Ergebnis zeigt.“¹³²

Der Leistungserbringer reflektiert im Rahmen des Modellprojekts das diagnostische Vorgehen und aktiviert Ressourcen. Förderschwerpunkte und Förderziele werden zunehmend codiert auf der Grundlage der ICF-CY.

Das Anamnesegespräch erfolgt vorwiegend mit den Müttern der zu diagnostizierenden Kinder auf Grundlage eines gemeinsam erarbeiteten ICF-gestützten Leitfadens. Dieser gibt Handlungsspielraum während der Gesprächsführung.

Erkenntnis:

Zum Symposium Frühförderung wurde bekannt gegeben, dass sich ein ICF gestütztes Diagnostikmaterial derzeit in Erarbeitung / Erprobung befindet. Dies sollte zeitnah den Praxisstellen zur Verfügung stehen.

Erfahrungsaustausch, Praxisübungen und Gespräche sollen eine zunehmende Sicherheit im Projektteam bezüglich Umgang und Anwendung der ICF-CY ermöglichen.

¹³² Klaus Sarimski, Handbuch Interdisziplinäre Frühförderung, Reinhardt- Verlag, 2017, S. 62

Einhaltung von Fristen

Frage 2.3 (FF) – Entscheiden die Träger innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist (§ 7 FrühV i.V.m. § 14 SGB IX)?

Die Fristen entsprechend § 14 SGB IX können derzeit nicht eingehalten werden. Vor allem die Hospitationen in den Lebenswelten der Leistungsberechtigten zur Bedarfsermittlung und die Erfassung von Wünschen und Bedarfen der Eltern sind zeitintensiv und unterliegen externen nicht beeinflussbaren Faktoren (langfristige Terminvereinbarungen, Absagen wegen Erkrankung des Kindes oder der Bezugsperson bzw. der heilpädagogischen Fachkraft, andere Verhinderungsgründe– Urlaub– ...)

Erkenntnis:

Der Prozess vom Antragseingang bis zur Entscheidung über die Leistung sollte hinsichtlich des Zeitaufwands kritisch betrachtet und überprüft werden. Es stellt sich die Frage, inwieweit das Verfahren überhaupt innerhalb der vom Gesetzgeber vorgesehenen Fristen durchführbar ist. Dafür werden der Teilhabeverfahrensbericht und die eigene Erfassung zukünftig Erkenntnisse bieten. Des Weiteren wird der bisherige Verfahrensablauf kritisch betrachtet und neue Wege zur Einhaltung von gesetzlich vorgegebenen Fristen im Projekt erprobt.

5.8.2.3 Elternberatung in der Frühförderung

Beratungsangebote

Frage 3.1 (FF) – Wie gestaltet sich die Umsetzung der Elternberatung nach § 5 Abs. 2 FrühV sowie die der weiteren Leistungen im Sinne des § 6a FrühV? Stehen den Eltern offene, niedrigschwellige Beratungsangebote zur Verfügung?

Folgende Beratungsangebote stehen den Eltern zur Verfügung:

- Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung durch den Verein Lebendiger leben! e.V.
- Beratung durch Kindertagesstätten und Familienzentren
- Beratung durch den Träger der Eingliederungshilfe § 106 SGB IX

- Beratung während des Gesamtplanverfahrens, da Eltern immer beteiligt sind, z.B. im Anschluss an Diagnostik und Anamnese, beim Gespräch zur Bedarfsermittlung, bei der Zielformulierung
- offene niederschwellige Beratung des Leistungserbringers
- Beratung zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme mit der Frühförderstelle (telefonisch, persönlich, per E-Mail)
- Beratung innerhalb der Fördereinheiten
- Beratung im Förderverlauf

Methoden der Elternberatung, Elternunterstützung und Elternbegleitung

Frage 3.2 (FF) – Wie werden Eltern beraten, unterstützt und begleitet?

Die Mitarbeitenden der Frühförderstelle sind um den Aufbau einer tragfähigen, partnerschaftlichen Beziehung zu den Eltern und zur ganzen Familie bemüht. Sie beraten und begleiten die Eltern und die gesamte Familie in Fragen des Zusammenlebens mit dem auffälligen / behinderten Kind und helfen bei der emotionalen Bewältigung von Problemen, die mit der Behinderung des Kindes und deren Auswirkungen auf das familiäre Leben in Verbindung stehen.

Die Eltern erhalten wichtige Informationen über die vorliegende Entwicklungsbeeinträchtigung oder Behinderung, über mögliche (u.U. zusätzliche) Fördermaßnahmen, aber auch über sozialrechtliche und finanzielle Fragen. Des Weiteren berät die Frühförderstelle nach Auslaufen der Förderung über die Notwendigkeit und Art weiterführender Maßnahmen durch andere Institutionen (z.B. beim Schuleintritt).

Durch gezielte Anleitung und Beratung der Eltern kann die Umsetzung der Förderziele in den familiären Alltag realisiert und somit die Wirksamkeit der Frühfördermaßnahmen wesentlich erhöht werden.

Bei der Klärung der Verordnung notwendiger alltagserleichternder Maßnahmen und Hilfsmittel (z.B. Rollstühle, Sitzschalen, Therapiegeräte etc.) werden die Eltern von den Mitarbeitenden der Frühförderung unterstützt.

Mobile Frühförderung

Frage 3.3 (FF) – Wie wird die mobile Form der Frühförderung umgesetzt?

Entsprechend § 6a Abs. 4 FrühV werden Frühförderleistungen durch den Projektpartner vorwiegend in mobiler Form (in der Häuslichkeit des Kindes) erbracht. Zur Förderung der Kinder in Kleingruppen könnten Leistungsberechtigte in

die Frühförderstelle kommen, diese Form der Förderung wird derzeit innerhalb des Modellprojekts nicht in Anspruch genommen.

5.8.2.4 Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung in der Frühförderung

Bedarfsermittlungsinstrumente

Frage 4.1 (FF) – Wie erfolgen Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung in der Frühförderung?

Ein wissenschaftliches Gutachten der Universität Dresden zu Hilfebedarfsermittlungsverfahren im Jahr 2018 war handlungsleitend für die Auswahl des Bedarfsermittlungsinstruments für Sachsen. „Der ITP (Integrierter Teilhabeplan) steht für eine prozess- und dialogorientierte Ermittlung von Teilhabebedarfen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Die Bezeichnung „Integriert“ steht dabei für die Einsicht, dass vielfältige Wechselwirkungsprozesse zwischen Person, Lebenslage und Sozialraum existieren. Insbesondere haben sowohl die Organisationsformen der professionellen Hilfen (Leistungserbringer) wie auch die Finanzierung und deren Organisationsformen (Leistungsträger) in ihrem Verwaltungshandeln Einfluss auf die Ermittlung von Bedarf [...]. [Die] Bedarfsermittlung muss damit gewissermaßen eine Brücke darstellen, in der verschiedene Angaben zusammengeführt werden. Funktional muss verbunden werden:

1. Erarbeitung der persönlichen Teilhabeziele, Einschätzung der Fähigkeiten und Beeinträchtigungen und der Umfeldbedingungen, damit diese Ziele angegangen werden können (funktionale Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen Gesundheitsstörungen, Aktivitäten, Teilhabe, Umwelt und personenbezogenen Faktoren – Bezug ist hier die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit, ICF-Konzept), Umsetzung des Prozesses der Teilhabeplanung im Dialog.
2. Erarbeitung von Dienstleistungen bzw. Arbeitsanteilen von Einrichtungen und Diensten sowie privaten wie ehrenamtlichen Beteiligten auf der Basis von Zielen und Wünschen der Leistungsberechtigten.
3. Trägerübergreifende Koordinierung und Abstimmung zwischen Teams, Einrichtungen und verschiedenen Angebotsbereichen (z.B. Wohnen/Arbeiten) und Anspruchsebenen (Teilhabe an z.B. Arbeit /Behandlung/Begleitung/Pflege).
4. Sicherung der Grundlage für eine inhaltlich angemessene, zeitbezogene, zielgruppenübergreifende und leistungsträgerübergreifende

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Finanzierungsgrundlage (Auflösung der unterschiedlichen Finanzierung stationär/ambulant, regelhafte Einbeziehung Persönlicher Budgets).

5. Das Monitoring solcher Dokumente kann dann auch eine regionale Abstimmung der Bedarfe abbilden und zur Grundlage einer teilhabeorientierten regionalen Steuerung werden.

Der Zeitbezug und die Absicherung der Finanzierung einer solchen Bedarfsermittlung ist wichtig: Nur so können Antragstellende selbst eine Einschätzung gewinnen, in welchem Umfang und wo sie begleitet und unterstützt werden. Fachkräfte müssen einschätzen können, in welchem Umfang und für was genau sie tätig werden. Für Leistungserbringer wie Leistungsträger ist die Inanspruchnahme von Mitarbeiterzeit der mit Abstand wichtigste Kostenfaktor.“¹³³

Erkenntnis:

Der Gastbeitrag von Frau Prof. Gromann stellt die Grundlage der Bedarfsermittlung im Rahmen unseres Modellprojekts dar. Auf inhaltliche und materiell-organisatorische Herausforderungen kann erst zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen werden, da im Moment zu wenige Erkenntnisse vorliegen und die verbindliche Einführung des ITP SACHSEN in Sachsen erst im Januar 2020 erfolgt.

Weitere Möglichkeiten zur Ermittlung von Bedarfen

Frage 4.2 (FF) – Werden entsprechende Bedarfsermittlungsinstrumente flächendeckend genutzt? Welche Schwierigkeiten ergeben sich in der Anwendung der Instrumente?

Im Rahmen des Modellprojekts wurden aufgrund nicht verbindlich vorhandener Bedarfsermittlungsinstrumente eigene Materialien zur Ermittlung von Bedarfen erstellt. Diese werden derzeit angewendet und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft.

1. Die Überarbeitung einer Gesprächsvorlage für die Erfassung und Dokumentation von Angaben aus dem Anamnesegespräch erfolgte gemeinsam mit dem Projektpartner. Dabei wurden neue Sichtweisen (wie etwa die ICF- basierte Ermittlung) berücksichtigt.
2. Der Leistungsträger stellt umfängliche Möglichkeiten (Raum und Zeit) für den Leistungsberechtigten zur Verfügung, um gemeinsam Wünsche und Bedürfnisse zu erfassen und Ressourcen aufzuspüren. Es wurde ein

¹³³ Umsetzungsbegleitung BTHG, Der Integrierte Teilhabeplan „ITP“ als Bedarfsermittlungsinstrument in mehreren Bundesländern, Frau Prof. Dr. Petra Gromann, 05.Dezember 2018

Gesprächsleitfaden entwickelt, der gleichzeitig als Dokumentationsvorlage dient.

3. Möglichkeiten zur Erfassung von Bedarfen der Kinder entsprechend ihres Entwicklungsstands werden derzeit erstellt und zukünftig zu Hospitationen in den Lebenswelten erprobt.
4. Die Ermittlung von Bedarfen in den Lebenswelten stellt eine Bereicherung bezüglich eines umfänglichen Bildes vom Kind dar. Insbesondere während den Hospitationen in den Kitas können Einschätzungen in den Bereichen Interpersonelle Interaktionen und Beziehungen und Bedeutende Lebensbereiche ermittelt werden. Im Rahmen der Komplexleistung (Einzelförderung) stehen diesbezüglich nur begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung. Auch die Einschätzung der Fachkräfte im anschließenden Gespräch erweitert das Bild vom Kind im Gruppenkontext.

Erkenntnis:

Die Ermittlung von Bedarfen in verschiedenen Lebens- und Tätigkeitsorten ist entscheidend für die Entwicklung von angemessenen Unterstützungsleistungen für das Kind. Da es selbst nur bedingt Wünsche und Bedarfe benennen kann, ist das soziale Umfeld maßgeblich am Prozess beteiligt. Zukünftig wird der Fokus im Rahmen des Modellprojekts auf Möglichkeiten und Grenzen der Bedarfsermittlung gemeinsam mit dem Kind gelegt.

5.8.2.5 Verhältnis Förder- und Behandlungsplan zum Teilhabe-/Gesamtplanverfahren

Grundlagen / Verfahrensschritte

Frage 5.1 (FF) – Wie sieht die Praxis das Verhältnis von Förder- und Behandlungsplan nach § 7 FrühV zum Teilhabe-/ Gesamtplan? Sind die Verfahrensschritte zur Umsetzung des Förder- und Behandlungsplans sowie des Teilhabe-/Gesamtplanverfahrens praxistauglich und werden sie berücksichtigt?

Der Förder- und Behandlungsplan nach § 7 FrühV wird als Bestandteil der Landesrahmenvereinbarung derzeit überarbeitet und liegt noch nicht verbindlich vor.

Der Integrierte Teilhabeplan als zukünftiges Bedarfsermittlungsinstrument in Sachsen soll nach Aussagen des Kommunalen Sozialverbandes mit dem Gesamtplan verknüpft werden. Derzeit wird an der technischen Umsetzung gearbeitet.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

. Die Erkenntnisse aus der Bedarfsermittlung mit Eltern und Kind sowie aus Gesprächen mit (heil)pädagogischen Fachkräften in der Kita werden im Förder- und Behandlungsplan nicht mit erfasst.

Erkenntnis:

Ergebnisse zu diesem Punkt können erst zu einem späteren Zeitpunkt geliefert werden.

Ausgestaltung von Übergängen

Frage 5.2 (FF) – Wie sind altersmäßige Übergänge ausgestaltet (Kleinkindalter–Kita; Kita–Schule)?

Die Erfassung der Leistungsberechtigten innerhalb des Modellprojekts erfolgt nach Neufällen, das heißt bestehende Fälle werden nicht in die Erprobung einbezogen. Das bedeutet wiederum, dass aktuell kein Fall bezüglich Ausgestaltung von Übergängen betrachtet werden kann.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema und die Analyse der Erfahrungen des Projektteams geben die Möglichkeit zur Erarbeitung eines Leitfadens, um diesen zu einem späteren Zeitpunkt nutzen zu können.

Vereinbarung von Entgelten

Frage 6.1 (FF) – Gibt es Schwierigkeiten bei der Vereinbarung der Entgelte für die Komplexleistung Frühförderung?

Werden die Regelungen zur pauschalierten Aufteilung der nach § 46 Absatz 4 Nummer 4 SGB IX vereinbarten Entgelte für Komplexleistungen in der Praxis umgesetzt oder gibt es ein anderes System (§ 46 Abs. 5 SGB IX)?

Zu § 46 Abs. 5 SGB IX können derzeit noch keine Angaben gemacht werden, da die Beratungen auf Länderebene bezüglich Aufteilung von Entgelten (therapeutische und heilpädagogische Leistungen als Komplexleistungen) andauern und noch kein abschließendes Ergebnis vorhanden ist.

5.8.3 Herausforderungen innerhalb der modellhaften Erprobung

Im Projektverlauf steht das Modellprojekt bei folgenden Themen vor Herausforderungen:

- **Gesamtplanung auf der Basis der ICF–CY in der Frühförderung**

Die ICF dient als gemeinsame Sprache in der Bedarfsermittlung und in der Zielvereinbarung. Dazu nehmen wir als Projektteam Weiterbildungen wahr und üben uns in der Anwendung der ICF. Gemeinsame Arbeitstreffen werden genutzt, um Fallbeispiele zu codieren.

- **Zielformulierungen mit der Familie § 122 SGB IX**

Aktuell beschäftigt sich das Projektteam mit den Zielformulierungen in Theorie und Praxis. Die gemeinsame Formulierung mit der Familie führt teilweise zu Verwirrungen bei den Sorgeberechtigten, da diese Vorgehensweise bisher keine Anwendung fand.

Von Seiten des Leistungsträgers erfordert es ein Umdenken, um eine gemeinsame sprachliche Basis zu finden, Weiterbildungen im Bereich leichte Sprache / einfache Sprache sind gegebenenfalls erforderlich.

Gemeinsam mit allen Fachkräften, dem Leistungsberechtigten und deren Sorgeberechtigten wird die Zielfindung und die gemeinsame Zielformulierung erprobt.

- **Erprobung des Bedarfsermittlungsinstruments ITP Sachsen § 13 SGB IX– Instrumente zur Ermittlung des Rehabilitationsbedarfs**

Im Rahmen des Modellprojekts wird das Bedarfsermittlungsinstrument ITP Sachsen, veröffentlicht im Sächsischen Amtsblatt, Sonderdruck Nr. 3/2019 vom 09. April 2019, bezüglich Einsatz und Wirkungsweise in der Frühförderung erprobt.

- **Sichtung wissenschaftlicher Arbeiten**

Zur Verfügung stehende wissenschaftliche Arbeiten und Forschungsberichte (z.B. Olaf Kraus de Camargo, Manfred Pretis, Armin Sohns und andere) werden zum Erkenntnisgewinn genutzt. Weiterbildungen und Fachdiskussionen sind ein wichtiger Bestandteil der täglichen Arbeit.

- **Möglichkeiten zur Bedarfserfassung mit Kindern unter 6 Jahren entsprechend §8 SGB IX – Wunsch– und Wahlrecht des Leistungsberechtigten**

„Nicht ohne uns – über uns“ das ist ein verbindlicher Grundsatz, auch in der Frühförderung. Im Rahmen des Projektes werden Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung von Wünschen und Bedarfen mit den Leistungsberechtigten aufgezeigt und erprobt.

- **Umsetzung § 91 SGB IX – Nachrang der Eingliederungshilfe**

Eine Abgrenzung zwischen therapeutischen und heilpädagogischen Leistungen gestaltet sich schwierig, vor allem bei jüngeren Kindern.

„Nicht jedes Kind hat im gleichen Alter die gleichen Fähigkeiten. Manche Kinder entwickeln sich rascher, andere langsamer. Manche Kinder sind in einem Entwicklungsbereich (z.B. Sprache) weiter als in einem anderen (z.B. Laufen). Manche Kinder zeigen zeitweilig langsame, dann wieder rasche Fortschritte in einem oder mehreren Entwicklungsbereichen. All dies ist normal.“¹³⁴

Folglich ist eine detaillierte Bedarfserhebung von Seiten des Leistungsträgers mit Unterstützung des Leistungserbringers vorzunehmen.

- **Gegenüberstellung alterstypische Teilhabeaspekte – Einschätzung von Teilhabebeeinträchtigungen**

Um Teilhabebeeinträchtigungen entsprechend § 2 SGB IX – Begriffsbestimmungen – und entsprechend § 90 SGB IX – Aufgabe der Eingliederungshilfe – einschätzen zu können und daraus Bedarfe ermitteln zu können, sollten relevante Teilhabeaspekte für Kleinkinder und deren Familien herausgefunden werden.

- **Einbeziehung anderer Bereiche in die Teilhabeplanung (Körperfunktionen)**

Derzeit werden bei der Ermittlung von Teilhabebeeinträchtigungen die Lebensbereiche Aktivitäten und Partizipation und Kontextfaktoren betrachtet. Im Rahmen der Komplexleistung könnten auch die Bereiche Körperfunktionen und Körperstrukturen relevant werden, dieser Ansatz soll zukünftig mit betrachtet werden.

¹³⁴ <https://www.kita-gesundheit.de/entwicklung/entwicklungsgrundlagen/>, recherchiert am 02.05.2019

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 5

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



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

im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Zweiter Zwischenbericht

Köln, den 06.12.2019

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Bearbeitung:

Dr. Dietrich Engels, Claudius Garten, Alina Schmitz, Lisa Huppertz

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



Inhalt

1.	Einleitung.....	3
2.	Überblick zum Stand der Bearbeitung	4
3.	Vermögensheranziehung im Rahmen der Eingliederungshilfe – Auswertung der von März bis April 2019 erhobenen Daten	6
3.1	Methodik.....	6
3.2	Beschreibung der Stichprobe.....	8
3.3	Deskriptive Auswertung der Dokumentationen zur Vermögensheranziehung	9
3.4	Berechnung der Be- und Entlastungen der Leistungsträger infolge des BTHG	13
4.	Erste Ergebnisse eines Statistikabgleichs zur Anrechnung von Einkommen.....	15
5.	Ergebnisse der Befragung der Träger der Eingliederungshilfe im Frühjahr und Sommer 2019	18
5.1	Einleitung.....	18
5.2	Beschreibung der Stichprobe und des Hochrechnungsfaktors.....	18
5.3	Budget für Arbeit	21
5.4	Andere Leistungsanbieter	25
5.5	Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und zur Teilhabe an Bildung	27
5.6	Teilhabeplanverfahren und Gesamtplanverfahren	30
5.7	Frauenbeauftragte und Werkstatträte	40
6.	Überlegungen zur Ermittlung einer Effizienzrendite	42
6.1	Im BTHG vorgesehene Maßnahmen zur Einsparung in der Eingliederungshilfe	42
6.2	Untersuchungen zur Auswirkung erweiterter Planungsverfahren.....	43
6.3	Methoden zur Erhebung der Einsparungen in der Eingliederungshilfe	44
7.	Ausblick auf das weitere Vorgehen.....	46
8.	Anhang	47
8.1	Abbildungsverzeichnis	47
8.2	Tabellenverzeichnis	47
8.3	Erhebungsinstrumente	49



1. Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH mit dem Forschungsvorhaben „Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung)“ beauftragt. Die Untersuchung hat im Sommer 2018 begonnen und ist bis zum 30.11.2022 abzuschließen.

Das im Dezember 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) umfasst eine Reihe von gesetzlichen Veränderungen, die insgesamt darauf abzielen, die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen und Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Neben einer Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen ist in finanzieller Hinsicht ein weiteres Ziel des BTHG, die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe zu verbessern, um keine neue Ausgabendynamik entstehen zu lassen und den in den vergangenen Jahren erfolgten Ausgabenanstieg in der Eingliederungshilfe zu bremsen. Zu den Kostenfolgen des BTHG hat das BMAS eine Kostenschätzung vorgenommen. Der Bundesrat hat die Sorge geäußert, dass die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes die geschätzten Beträge überschreiten und zu einer höheren Belastung der Länder führen könnten. Die Verbände von Menschen mit Behinderungen äußerten dagegen die Befürchtung, dass eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs zu Lasten der mit dem Gesetz vorgesehenen Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen gehen könnte. Daher hat die Bundesregierung eine Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der Reform zugesagt und in Artikel 25 Absatz 4 BTHG festgelegt:

„Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht in den Jahren 2017 bis 2021 die Entwicklung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe auf der Grundlage der Bundesstatistik und von Erhebungen bei den Trägern der Eingliederungshilfe, die im Einvernehmen mit den Ländern durchgeführt werden“ (Art. 25 Satz 4 BTHG).

Gegenstand dieser Überprüfung sind „insbesondere die finanziellen Auswirkungen der

1. verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung,
2. Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter,
3. neuen Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung,
4. Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt,
5. Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens sowie
6. Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen.“

Diese Überprüfung soll sowohl auf der Ebene des Bundes als auch der Länder durchgeführt werden.

Der vorliegende zweite Zwischenbericht gibt einen Überblick zum Sachstand der Bearbeitung und zu den Ergebnissen der im Jahr 2019 durchgeführten Erhebungen.



Im Einzelnen enthält er

- einen Überblick zum Stand der Bearbeitung,
- Ergebnisse der ersten Dokumentation der Einkommens- und Vermögensanrechnung im März und April 2019,
- erste Ergebnisse eines Statistikabgleichs zur Anrechnung von Einkommen,
- Ergebnisse der Trägerbefragung im Sommer 2019,
- Überlegungen zur Ermittlung einer Effizienzrendite sowie
- einen Ausblick auf das weitere Vorgehen.

2. Überblick zum Stand der Bearbeitung

Die Beauftragung des ISG erfolgte im Juli 2018. Bis zum ersten Zwischenbericht im Oktober 2018 wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- Auftaktbesprechung mit dem Auftraggeber (26.08.2018)
- Gewinnung der Unterstützung der Spitzenverbände der Sozialhilfeträger (seit August 2018)
- Auftaktveranstaltung mit Ländervertretern, der BAGüS und den kommunalen Spitzenverbänden (10.09.2018)
- Konstitution des projektbegleitenden Beirats (ab September 2018)
- Ausarbeitung des Erhebungsinstruments für die erste Teiluntersuchung und Aufbau einer Trägerstichprobe zur Durchführung (ab September 2018)
- Auftaktbesprechung mit Vertretern des Statistischen Bundesamts (Oktober 2018).

Im weiteren Projektverlauf wurden die erste Beiratssitzung, die erste Einkommens- und Vermögensdokumentation und die erste Trägerbefragung durchgeführt. Dies umfasste im Einzelnen folgende Arbeitsschritte:

- Konzeption und Durchführung der ersten Beiratssitzung (12.12.2018)
- Test des Dokumentationsinstruments zu TU 1 mit der Trägerstichprobe, Überarbeitung des Instruments und der Erläuterungen; Durchführung der ersten Dokumentationsrunde (01.03. bis 30.04.2019); Auswertung der Erhebungsdaten (Juni bis August 2019)
- Entwurf eines Erhebungsinstruments für eine Trägerbefragung zu den Untersuchungsteilen 2 bis 5 (ab Januar 2019)
- Diskussion des Erhebungsinstruments für die Trägerbefragung mit einem Expertenkreis im Emailverfahren (März bis Mai 2019) und in einem Fachgespräch im BMAS am 17.4.2019



- Diskussion der methodischen Möglichkeiten zur Abschätzung einer „Effizienzrendite“ (mit Konzeptpapieren der BAGüS, des BMAS und des ISG; seit März 2019)
- Versand des Fragebogens mit Anschreiben und einem Empfehlungsschreiben von DST, DLT und BAGüS (26.05.2019)
- Auswertung der Trägerbefragung und Berichterstellung (August bis September 2019)
- Entwurf von Fragebögen zur Befragung von Beziehern eines Budgets für Arbeit, Arbeitgebern, anderen Leistungsanbietern und deren Beschäftigten (Juli bis August 2019)
- Beginn der zweiten Dokumentationsrunde der Teiluntersuchung 1 in den Monaten September und Oktober 2019 mit Versand des (leicht überarbeiteten) Dokumentationsinstruments (26.08.2019)
- Vorbereitung und Durchführung der zweiten Beiratssitzung (18.09.2019).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



3. Vermögensheranziehung im Rahmen der Eingliederungshilfe – Auswertung der von März bis April 2019 erhobenen Daten

Im Rahmen der ersten Teiluntersuchung der Finanzuntersuchung zu den Auswirkungen des BTHG werden die Belastungen und Entlastungen der Leistungsträger aufgrund der veränderten Vermögensanrechnung untersucht. Diese sind bei den Trägern der Eingliederungshilfe zu erheben, indem die Bearbeiter, die für die Prüfung der zustehenden Leistungen der Eingliederungshilfe und Existenzsicherung zuständig sind, die relevanten Fälle dokumentieren. „Relevant“ sind in diesem Zusammenhang neue Leistungsfälle und zur Bearbeitung neu aufgerufene Bestandsfälle, in denen (a) Leistungen der Eingliederungshilfe erbracht wurden, bei denen eine Heranziehung von Einkommen und Vermögen in Betracht kommt (insbesondere Hilfe zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten) und in denen (b) ein Vermögen vorhanden ist, das zwischen der alten Vermögensgrenze von 2.600 EUR und der neuen Vermögensgrenze von 30.000 EUR liegt.

3.1 Methodik

Zu diesem Zweck wurden bundesweit 34 örtliche und überörtliche Träger darum gebeten, die oben genannten Fälle zu dokumentieren. In der Auswahlgesamtheit sind bei örtlicher Trägerschaft mindestens zwei Kreise oder kreisfreie Städte pro Bundesland enthalten. Bei überörtlicher Trägerschaft in einem Land wurden entweder alle Fälle im Zuständigkeitsbereich des Trägers dokumentiert oder aber nur Fälle in ausgewählten kreisfreien Städten und Landkreisen aus dem Zuständigkeitsbereich dokumentiert.

Für die Berechnung der Nettoleistungen der Eingliederungshilfe wurde von dem Bruttobetrag das für die Eingliederungshilfe anzurechnende Einkommen abgezogen. Das anzurechnende Einkommen für die existenzsichernden Leistungen wurde dagegen nicht erhoben. Daher wurden vom Einkommen zuerst das für die Eingliederungshilfe anzurechnende Einkommen und der Freibetrag für existenzsichernde Leistungen abgezogen. Dieser liegt bei 30% des Einkommens bzw. maximal bei 50% der Regelbedarfsstufe 1, was 212 EUR im Jahr 2019 entspricht. Der verbleibende Restbetrag wurde von der Summe der einkommensabhängigen existenzsichernden Leistungen der Grundsicherung und der Hilfe zum Lebensunterhalt abgezogen.

Durch dieses Vorgehen werden die abweichenden Freibeträge für Menschen in WfbM nicht berücksichtigt. Das anzurechnende Einkommen für Werkstattbeschäftigte mit Bezug von Grundsicherung lag, bezogen auf das mittlere Arbeitsentgelt im Jahr 2016 von 154 EUR, bei 51 EUR (BAG WfbM 2018). Der Freibetrag beträgt in diesen Fällen faktisch also etwa zwei Drittel des Arbeitsentgelts, so dass aufgrund der für diese Auswertung verwendeten Berechnung die Freibeträge bei Werkstatteinkommen eher unterschätzt werden. Unabhängig davon, ob ein Nettobezug existenzsichernder Leistungen vorlag, wurde die Blindenhilfe auf den Nettobetrag aufgeschlagen, da diese Leistung einkommensunabhängig erfolgt.

Für die Berechnung der Nettoleistungen mussten in 30% der Fälle Einkommen geschätzt werden, da nicht das aktuelle, vom ISG bereitgestellte Erhebungsinstrument verwendet wurde, in das die Einkommen einzutragen waren.

Dazu wurden mit den Fällen, in denen die Angaben für das Einkommen und die existenzsichernden Leistungen vorlagen, zwei multiple lineare Regressionen zur Vorhersage gerechnet. Im ersten Modell wurden die Grundsicherung, die Hilfe zum Lebensunterhalt und ein Interaktionsterm beider Variablen als Vorhersage für das Einkommen verwendet. Mit diesem Modell wurde anhand der Fälle, die kein anrechenbares Einkommen für die Eingliederungshilfe haben, das Einkommen für entsprechende Fälle mit fehlenden Werten anhand der Modellparameter geschätzt. Für Fälle mit anrechenbarem Einkommen für die Eingliederungshilfe wurde das Schätzmodell um das anrechenbare Einkommen als unabhängige Variable erweitert. Durch die Verwendung von zwei Modellen sollte verhindert werden, dass das Einkommen für die Fälle ohne anrechenbares Einkommen durch das lineare Regressionsmodell überschätzt wird. Das Modell für die Fälle ohne anrechenbares Einkommen konnte 37% der Varianz des Einkommens erklären. Das Modell für Fälle mit anrechenbarem Einkommen konnte sogar 51% der Varianz des Einkommens erklären. Das bedeutet, dass die Modelle eine relativ gute Anpassung haben und somit als geeignet für die Vorhersage von fehlenden Werten erachtet werden. Das durchschnittliche geschätzte Einkommen liegt unterhalb des mittleren Einkommens der Fälle mit vollständigen Angaben. Diese Abweichung ist konsistent mit der Beobachtung, dass die Fälle mit fehlenden Werten für das Einkommen einen höheren Bedarf an existenzsichernden Leistungen haben. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Schätzungen für die vorgesehenen Hochrechnungen geeignet sind.

Außerdem wurden die Bezüge von existenzsichernden Leistungen ausdifferenziert. Wurden in einem Fall existenzsichernde Leistungen angegeben, obwohl das verfügbare Vermögen über 5.000 EUR lag, so wurde davon ausgegangen, dass für diese Fälle Leistungen als erweiterte Hilfe entweder als Darlehen nach § 91 Abs. 1 SGB XII oder nach dem Bruttoprinzip für Leistungen in stationären Einrichtungen nach § 92 SGB XII erbracht wurden (im Folgenden werden Darlehen und Bruttoleistungen als „erweiterte Hilfen“ zusammengefasst).

Ausgehend von den erhobenen und aufbereiteten Daten der Träger sollen die jährlichen Mehrausgaben aufgrund der neuen Regelungen der Vermögensheranziehung geschätzt werden. Eine Hochrechnung der jährlichen finanziellen Auswirkungen der veränderten Vermögensanrechnung geht so vor, dass die Beträge einer Heranziehung für die einzelnen Leistungen nach dem bis Jahresende 2016 geltenden Recht berechnet werden. Dieser Betrag wird mit der Dauer multipliziert, die ein Leistungsbezieher nach altem Recht herangezogen worden wäre – maximal jedoch bis zum Ende des Jahres. In den Fällen, die existenzsichernde Leistungen als erweiterte Hilfe erhielten, wird von dem Betrag noch einmal der Anteil abgezogen, der nach neuem Recht weiterhin vom Träger der Sozialhilfe zurückgefordert wird.

Die Stichprobe von Trägern soll zur Hochrechnung der Mehrausgaben aller Träger auf Bundesebene verwendet werden. Dafür werden Hochrechnungsfaktoren für mehrere Ebenen gebildet: als erstes auf Fallebene, dann auf der Ebene des Trägers im Bundesland und schließlich auf der Ebene des Bundes. Fälle, in denen eine Heranziehung auch über ein Jahr hinaus möglich gewesen wäre, bekommen ein stärkeres Hochrechnungsgewicht in Abhängigkeit von ihrer Dauer als Selbstzahler. Jeder dokumentierte Fall hat für diese Gewichtung zunächst den Wert 1. Mit jedem Monat, den dieser Fall im nächsten Jahr Selbstzahler geblieben wäre, kommt zu dem Gewichtungsfaktor ein Zwölftel hinzu. Damit wird berücksichtigt, dass in einem Jahr bereits Fälle existieren, deren Antrag nicht geprüft wurde, die aber gleichzeitig zur Heranziehung geeignet gewesen wären. Die Fälle müssen außerdem auf das Jahr hochgerechnet werden. Da die Dokumentationen über einen Zeitraum von zwei Monaten stattfanden, wird



eine Gewichtung von 6 verwendet, um alle Monate des Jahres abzudecken, so dass ein Fall im Dokumentationszeitraum repräsentativ für 6 Fälle im gesamten Jahr steht.

Für die Hochrechnung auf Länderebene wird die Anzahl der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe pro Bundesland aus der Sozialhilfestatistik des Jahres 2017 ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern aller Träger der Stichprobe aus einem Bundesland im Jahr 2018 gesetzt. Wenn dieser Wert beispielsweise 5 beträgt, bedeutet das, dass ein Fall des Trägers repräsentativ für 5 Leistungsbezieher aus dem Bundesland steht.¹ Dadurch soll die Überrepräsentation von Trägern der Stichprobe korrigiert werden, die sehr viele Fälle dokumentiert haben. Ergänzend zur Anzahl aller Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe wird in einer zweiten Hochrechnung nach dem oben beschriebenen Vorgehen die Zahl der Bezieher von Leistungen zum Wohnen verwendet, da dies die quantitativ wichtigste Leistung ist, bei der Vermögen herangezogen werden.

Für die Länder, aus denen kein Träger der Eingliederungshilfe Daten beisteuern konnte, wird anhand der teilnehmenden Träger aus anderen Bundesländern die Anzahl der Empfänger und Höhe der Hilfen geschätzt. Dafür wird die Zahl aller Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe in Deutschland ins Verhältnis gesetzt zur Zahl der Leistungsbezieher, die durch die Träger in der Stichprobe repräsentiert werden. Somit stehen die Fälle nun nicht nur repräsentativ für das Bundesland, in dem der Träger ansässig ist, sondern auch für die Fälle, die in anderen Bundesländern nicht erhoben wurden.

3.2 Beschreibung der Stichprobe

Von den 34 angeschriebenen Trägern reichten 25 Träger aus 15 Bundesländern insgesamt 437 dokumentierte Fälle ein. Bei drei Trägern waren keine Fälle geprüft worden, die für die Dokumentation relevant waren. Ein Träger hatte keine verwertbaren Angaben geliefert. Als Grundlage der folgenden Ergebnisdarstellung wurden daher die Daten von 370 Fällen der 21 Träger ausgewertet, deren Dokumentationen vollständig waren, den obenstehenden Kriterien (a) und (b) entsprachen und im Zeitfenster von zwei Monaten geprüft worden waren. Nicht vertreten sind in dieser Auswertung Träger aus Brandenburg, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern.

Die 370 Fälle, deren Daten innerhalb dieser zwei Monate erfasst wurden, entsprechen unter der Annahme, dass dieser Zeitraum für den Verlauf des Gesamtjahres nicht ungewöhnlich ist, 2.220 Dokumentationen pro Jahr. Laut eigener Angabe gab es bei allen Trägern insgesamt 115.367 Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe, darunter bezogen 66.824 Personen Hilfe zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten. Gemessen daran entsprechen 2.220 Dokumentationen rd. 2% aller Leistungsbezieher bzw. 3% der Bezieher von Hilfen zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten. Bezogen auf die Sozialhilfestatistik

¹ Der Wert liegt unter 1, wenn die Träger der Stichprobe für alle Fälle in einem Bundesland zuständig sind und die Anzahl der Leistungsbezieher zugenommen hat.

des Jahres 2017 entsprechen die Leistungsbezieher im Zuständigkeitsbereich der an der Erhebung beteiligten Träger 15% der Gesamtzahl an Leistungsbeziehern der Eingliederungshilfe in Deutschland bzw. 17% der Leistungsbezieher von Hilfen in betreuten Wohnmöglichkeiten.

3.3 Deskriptive Auswertung der Dokumentationen zur Vermögensheranziehung

In Tabelle 1 sind die durchschnittlichen Leistungen pro Monat angegeben. Für die existenzsichernden Leistungen sind außerdem die Bruttobeträge aufgelistet, die als erweiterte Hilfe erbracht wurden.² In den dokumentierten Fällen wurden im Durchschnitt (vermögensrelevante) monatliche Bruttoleistungen der Eingliederungshilfe³ im Umfang von 1.749 EUR geleistet. Netto erhielten nur 95% der Fälle Eingliederungshilfe. Diese lag bei 1.530 EUR. Neben der Eingliederungshilfe wurden in 56% der Fälle auch die existenzsichernden Leistungen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt⁴ oder Blindenhilfe bezogen. Darunter wurden in 20% der Fälle die Leistungen als erweiterte Hilfe geleistet. Die Bruttoleistungen derjenigen, für die ein Anspruch festgestellt wurde, betrugen 661 EUR für die Grundsicherung, 191 EUR für die Hilfe zum Lebensunterhalt und 273 für die Blindenhilfe (Tabelle 1).

Tabelle 1 Durchschnittliche Leistungen pro Monat sowie Vermögen in EUR

Leistungsform	EUR	Anzahl Bezieher	
		Absolut	Relativ in %
Eingliederungshilfe, brutto	1.749	372	100
Eingliederungshilfe, netto	1.530	352	95
Grundsicherungsbedarf, brutto	661	184	49
darunter als erweiterte Hilfe	637	63	17
Hilfe zum Lebensunterhalt	191	160	43
darunter als erweiterte Hilfe	218	58	16
Blindenhilfe	273	3	1
darunter als erweiterte Hilfe	273	3	1
existenzsichernde Leistungen, brutto	739	207	56
darunter als erweiterte Hilfe	734	73	20
existenzsichernde Leistungen, netto	734	190	51
darunter als erweiterte Hilfe	760	64	17
Vermögen			
vorhandenes Vermögen insgesamt	7.129	372	100

Quelle: Dokumentationen März-April 2019, Auswertung des ISG

² Von den 73 Fällen, die existenzsichernde Leistungen als erweiterte Hilfe beziehen, ist nur von 16 durch Nachfrage bekannt, in welcher Form sie die Leistungen erhalten. 12 Fälle erhalten die Leistungen nach dem Bruttoprinzip und in 4 Fällen werden die Leistungen als Darlehen erbracht.

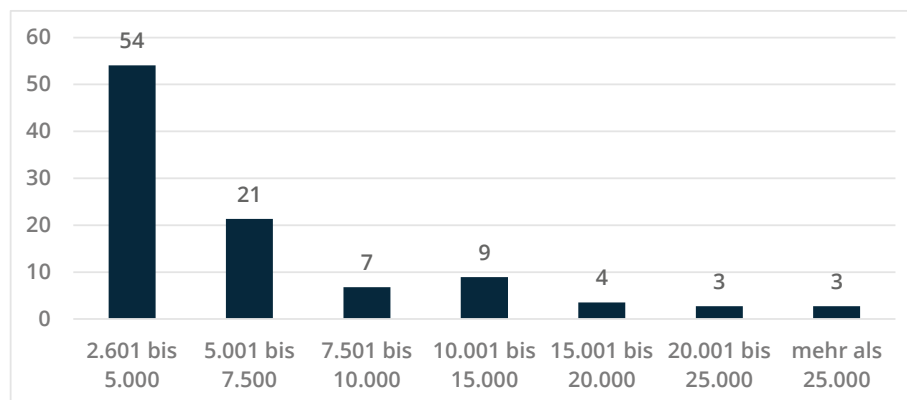
³ Die Eingliederungshilfe ist hier angegeben nach Abzug der Leistungen nach § 43a des SGB XI, die die Träger der Eingliederungshilfe als pauschale Erstattung der Pflegeversicherung erhalten.

⁴ Leistungsbezieher in Einrichtungen beziehen die Hilfe zum Lebensunterhalt ergänzend zur Grundsicherung nach Kapitel 4 SGB XII, weil der Bezug von Taschengeld und Bekleidungspauschale im Kapitel 3 SGB XII geregelt wird.

Im Mittel lag die Grundsicherung niedriger, wenn sie als erweiterte Hilfe gewährt wurde. Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt verhält es sich umgekehrt. In der gesamten Stichprobe erhielten nur 3 Fälle Blindenhilfe, von denen alle die Leistung als erweiterte Hilfe bekamen. Insgesamt lagen die existenzsichernden Leistungen pro Bezieher bei 739 EUR brutto. Netto erhielten noch 51% der Fälle existenzsichernde Leistungen in Höhe von 734 EUR. Darunter erhielten 17% der Bezieher die Leistungen als erweiterte Hilfe. Das anrechenbare, verfügbare Vermögen lag bei 7.129 EUR.

Der Schwerpunkt der Verteilung der vorhandenen Vermögen liegt im unteren Bereich (Abbildung 1). Da für Leistungsbezieher ohne ein heranziehbares Vermögen über der bis 2016 geltenden Vermögensgrenze von 2.600 EUR keine Dokumentation erfolgte, ist bei allen dokumentierten Fällen ein Vermögen in mindestens dieser Höhe vorhanden. Bei 54% der Leistungsbezieher liegt dieses unter 5.000 EUR und somit unterhalb der seit 2017 geltenden Vermögensgrenze in der Sozialhilfe. Bei 28% der Leistungsbezieher liegt es zwischen 5.001 und 10.000 EUR. 19% der Leistungsbezieher verfügen über ein Vermögen von mehr als 10.000 EUR, darunter besitzen 6% mehr als 20.000 EUR.

Abbildung 1 Verteilung des einzusetzenden Vermögens in %



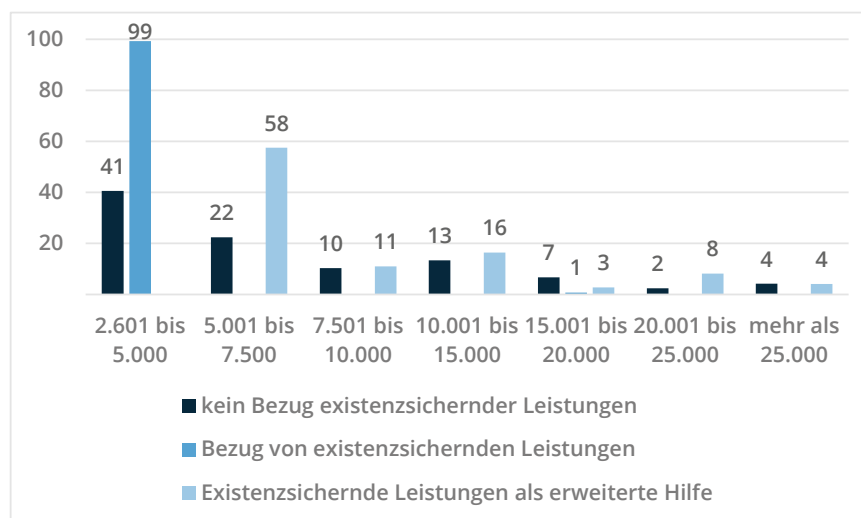
Quelle: Dokumentationen März-April 2019, Auswertung des ISG

In 36% der dokumentierten Fälle werden neben der Eingliederungshilfe auch existenzsichernde Leistungen bezogen, in 44% der Fälle liegt kein solcher Leistungsbezug vor. Bei weiteren 20% der Leistungsbezieher werden existenzsichernde Leistungen als erweiterte Hilfe gewährt. Entlang dieser Unterscheidung verteilt sich das Vermögen sehr unterschiedlich: Von den Personen, die existenzsichernde Leistungen beziehen, verfügen 99% lediglich über ein Vermögen zwischen 2.601 und 5.000 EUR, da das Vermögen oberhalb dieser Grenze zur Beteiligung an Leistungen der Sozialhilfe herangezogen wird (Abbildung 2).⁵

⁵ In einem Fall mit einem Vermögen über 5.000 EUR argumentierte der zuständige Träger, dass es sich um die Erbringung einer Komplexleistung handele, die unter Anwendung der Vermögensgrenze der Eingliederungshilfe bis zur Umsetzung der III. Reformstufe des BTHG erbracht werde.

Von den Fällen, die existenzsichernde Leistungen als erweiterte Hilfe erhalten, haben 58% weniger als 7.500 EUR. Weitere 27% haben maximal 15.000 EUR Vermögen und 15% besitzen mehr als 15.000 EUR. Am weitesten streuen die Vermögen der Leistungsbezieher, die keine existenzsichernden Leistungen erhalten. Hier haben 41% ein Vermögen bis 5.000 EUR, 32% haben ein Vermögen von höchstens 10.000 EUR und 25% besitzen ein Vermögen von mehr als 10.000 EUR.

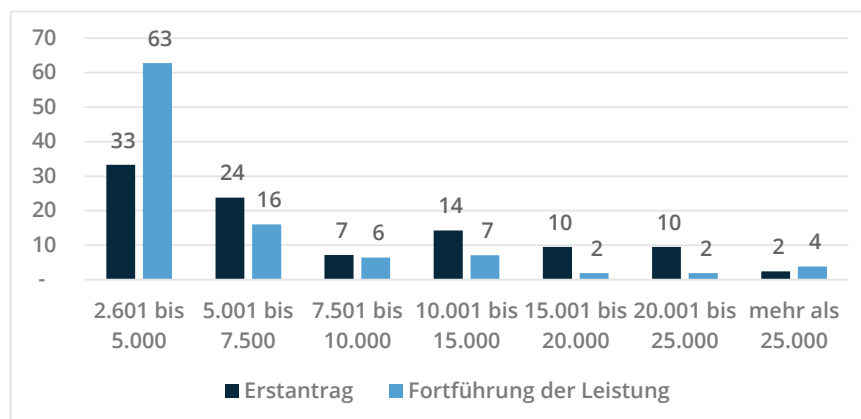
Abbildung 2 Verteilung des Vermögens und Bezug existenzsichernder Leistungen in %



Quelle: Dokumentationen März-April 2019, Auswertung des ISG

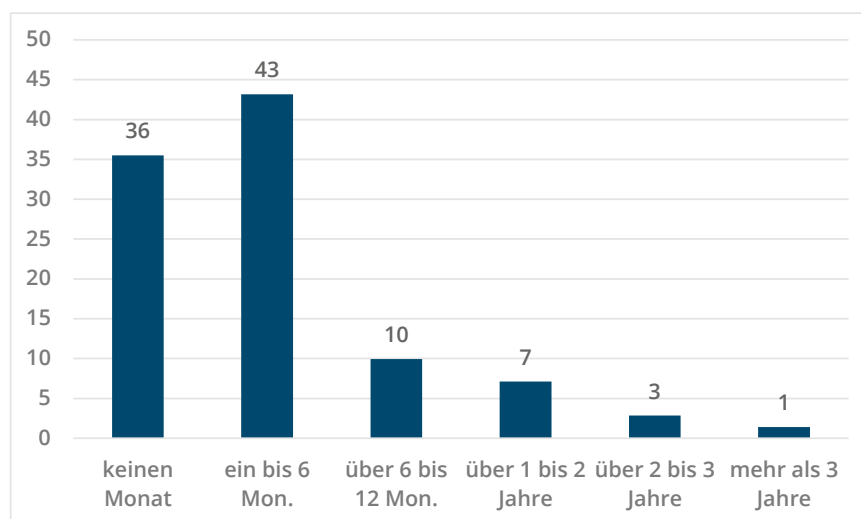
In 22% der Fälle handelte es sich um einen Erstantrag, in den übrigen Fällen wurden die Leistungen fortgeführt.⁶ Vergleicht man die Vermögensstruktur nach Art des Antrags, so ist festzustellen, dass die neuen Fälle tendenziell über ein höheres Vermögen verfügen. Bei insgesamt 67% der Erstanträge gibt es ein anzurechnendes Vermögen von mehr als 5.000 EUR (Abbildung 3). Bei den fortgeführten Leistungen trifft das dagegen nur auf 37% zu. Dieser Befund deutet darauf hin, dass ein Teil der neuen Fälle infolge der Anhebung der Vermögensgrenze Anspruch auf Leistungen erhalten hat.

⁶ Die Datengrundlage beträgt für den Vergleich der Antragsart nur 198 Dokumentationen, da bei 172 Dokumentationen vom Träger keine Information über die Art des Antrags festgehalten wurde.

Abbildung 3 Verteilung des vorhandenen Vermögens und Art des Antrags in %

Quelle: Dokumentationen März-April 2019, Auswertung des ISG

Ein erster Abgleich des Umfangs der bezogenen Nettoleistungen mit dem vorhandenen Vermögen ergibt, dass diese Vermögen nach den bis Jahresende 2016 geltenden Heranziehungsregeln in 36% der Fälle nicht ausgereicht hätten, um wenigstens für einen Monat die bezogenen Leistungen zu finanzieren (Abbildung 4). Bei 43% hätte es für bis zu sechs Monate gereicht, die Vermögen weiterer 10% hätten bis zu ein Jahr herangezogen werden können. Das Vermögen von den übrigen 11% der Leistungsbezieher hätte für mehr als ein Jahr ausgereicht.

Abbildung 4 Zeitraum als Selbstzahler nach altem Recht in %

Quelle: Dokumentationen März-April 2019, Auswertung des ISG

Der Anteil der Selbstzahler nach altem Recht ist mit 76% unter den Erstanträgen höher als unter den fortgeführten Leistungen, bei denen der Anteil bei 51% liegt (Tabelle 2).

Tabelle 2 Selbstzahler nach altem Recht und Art des Antrags

	Art des Antrags	
	Erstantrag	Fortführung der Leistung
kein Selbstzahler	24%	49%
Selbstzahler	76%	51%

Quelle: Dokumentationen März-April 2019, Auswertung des ISG

3.4 Berechnung der Be- und Entlastungen der Leistungsträger infolge des BTHG

Die Heranziehung hätte bei den Trägern der Stichprobe nach den bis Ende 2016 geltenden Regeln pro Fall mit entsprechendem Leistungsbezug jährliche Mehrausgaben von 2.302 EUR für Leistungen der Eingliederungshilfe ergeben. Pro Fall mit existenzsichernden Leistungen hätten weitere 387 EUR für die entsprechenden Leistungen herangezogen werden können, wobei die Beträge für Fälle, die erweiterte Hilfe erhielten, mit 838 EUR deutlich höher gelegen hätten (Tabelle 3). In der Summe haben die Träger durch die im März und April dokumentierten Fälle somit, hochgerechnet auf das Gesamtjahr 2019, Mehrausgaben von 810.000 EUR in der Eingliederungshilfe und von 66.000 EUR für existenzsichernde Leistungen.⁷

Rechnet man diese Ergebnisse für das Jahr 2019 auf Basis der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe hoch auf die Bundesebene, ergeben sich jährliche Mehrausgaben von 45,5 Mio. EUR für die Eingliederungshilfe von fast 17.700 Fällen. Die Mehrausgaben für die existenzsichernden Leistungen betragen dann geschätzt 1,6 Mio. EUR für etwa 7.800 Fälle. Davon machen weniger als die Hälfte Fälle mit Gewährung von erweiterter Hilfe aus. Diese Fälle verursachen aber etwa 1,3 Mio. EUR der Mehrausgaben der existenzsichernden Leistungen.

Tabelle 3 Jährliche Mehrausgaben der Stichprobe für Eingliederungshilfe, Grundsicherung, Hilfen zum Lebensunterhalt und Blindenhilfe

	Mehrausgaben pro Fall in EUR	Anzahl Empfänger	Summe in EUR
Stichprobe			
Eingliederungshilfe	2.302	352	810.477
Existenzsichernde Leistungen	387	171	66.190
darunter als erweiterte Hilfe	838	55	46.140
Hochrechnung auf Basis der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe			
Eingliederungshilfe	2.568	17.728	45.533.019
Existenzsichernde Leistungen	206	7.758	1.598.302
darunter als erweiterte Hilfe	448	2.992	1.338.946
Hochrechnung auf Basis der Leistungsbezieher von Leistungen zum Wohnen			
Eingliederungshilfe	2606	15.667	40.830.944
Existenzsichernde Leistungen	192	6.951	1.340.209
darunter als erweiterte Hilfe	407	2.693	1.094.923

Quelle: Dokumentationen März-April 2019, Auswertung des ISG

⁷ Diese Schätzung fällt insofern leicht überhöht aus, als auch erweiterte Hilfen einbezogen wurden, die den Trägern später zum Teil erstattet werden.



Die höheren durchschnittlichen heranziehbaren Beträge der Eingliederungshilfe pro Fall und die niedrigeren heranziehbaren Beträge der existenzsichernden Leistungen in der Hochrechnung deuten darauf hin, dass in der Stichprobe Bundesländer mit vermögenderen Leistungsbeziehern etwas unterrepräsentiert sind.

Wird anstelle der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe insgesamt die Anzahl der Bezieher von Leistungen zum Wohnen für die Hochrechnung verwendet, so ergibt sich ein etwas anderes Bild. Die jährlichen Mehrausgaben der Eingliederungshilfe liegen mit dieser Hochrechnung bei **40,8 Mio. EUR** und damit niedriger als bei der ersten Hochrechnungsmethode. Nach dieser Hochrechnung sind es weniger Fälle, durch die höhere Mehrausgaben für die Eingliederungshilfe entstehen. Ebenfalls etwas niedriger sind die Mehrausgaben aufgrund von existenzsichernden Leistungen. Diese liegen bei 1,3 Mio. EUR.

Da die zweite Hochrechnungsmethode zielgenau auf die Basis der Leistungsbezieher zurückgreift, für die eine Heranziehung von Vermögen in Betracht kommt, halten wir diese Variante für zuverlässiger. Beide Hochrechnungsmethoden unterschätzen vermutlich geringfügig die Mehrausgaben, da es sein kann, dass teilnehmende Träger Fälle versehentlich nicht dokumentierten und diese Fälle somit nicht für die Hochrechnung verwendet werden konnten. Umgekehrt konnten dokumentierte Fälle, die nicht dokumentiert werden sollten, anhand der Angaben aussortiert werden. Mit der zunehmenden Routine der Bearbeiter des Erhebungsinstruments beim Träger wird sich dieser Effekt vermutlich verringern.



4. Erste Ergebnisse eines Statistikabgleichs zur Anrechnung von Einkommen

Die Dokumentation der Einkommens- und Vermögensheranziehung beschränkt sich auf (Neu-) Fälle, bei denen Vermögen vorhanden ist (vgl. Kapitel 3 dieses Berichts). Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Fällen, in denen Einkommen herangezogen wird, ohne dass auch ein Vermögen vorhanden wäre. Diese Fälle wurden in die genannte Dokumentation nicht mit einbezogen, um den Aufwand dieser Erhebung in Grenzen zu halten. Ab dem Jahr 2020 wird die Heranziehung von Einkommen grundsätzlich verändert. Dann richtet sich der Einkommensfreibetrag nach der Regelung der §§ 135 ff SGB IX, denen zufolge die Freigrenze sich nach Einkommensart (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: 85%, anderes Erwerbseinkommen: 75%, Renteneinkommen: 60% der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV) und Haushaltskonstellation (Lebenspartner: 15%, je unterhaltspflichtigem Kind: 10% Anhebung). Oberhalb dieser Grenze ist ein monatlicher Beitrag in Höhe von 2% des übersteigenden Einkommens zu leisten, wenn einkommensrelevante Leistungen der Eingliederungshilfe bezogen werden. Dieser Beitrag wird in der Regel nicht gesondert erhoben, sondern nach dem Nettoprinzip mit der Höhe der Leistung verrechnet.

Aber auch schon vorher gab es bei der Einkommensanrechnung (wenn auch kleinere) Veränderungen infolge des BTHG, die ab Januar 2017 in Kraft traten:

- Der Freibetrag für Einkommen aus einer Werkstattbeschäftigung lag zuvor bei 1/8 des Regelsatzes (im Jahr 2018 entspricht das 52 EUR) zuzüglich 25% des übersteigenden Einkommens, diese Freigrenze wurde auf 1/8 des Regelsatzes zuzüglich 50% des übersteigenden Einkommens erhöht (§ 82 Abs. 3 SGB XII).
- Ein neuer Freibetrag aus Erwerbstätigkeit wurde für Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe eingeführt, der bei 40% des Einkommens, maximal aber 65% des Regelsatzes liegt (dies entspricht im Jahr 2018 einem Betrag von 270 EUR; § 82 Abs. 6 SGB XII).
- Leistungsbezieher, die in einer Einrichtung wohnen, müssen ihr Einkommen auch unterhalb der Einkommensgrenzen einsetzen, aber auch hier gibt es eine Freigrenze, die vor 2017 bei 1/8 des Regelsatzes zuzüglich 25% des übersteigenden Einkommens lag und seit 2017 auf 1/8 des Regelsatzes zuzüglich 50% des übersteigenden Einkommens angehoben wurde (§ 88 Abs. 2 SGB XII).

Die ersten beiden Regelungen betreffen Leistungsbezieher, die in Privathaushalten wohnen. Für diese wird die Einkommensheranziehung nach dem Nettoprinzip durchgeführt, indem die Leistungen um den Einkommensbeitrag gekürzt werden. Dieser Effekt kann aus der Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe nicht abgelesen werden, da die Leistungsausgaben jährlich steigen und eine eventuell erfolgte Verstärkung dieser Steigerung aufgrund der Anhebung der Freigrenzen nicht identifizierbar ist.

Anders verhält es sich bei der dritten Freigrenze, die für Leistungsbezieher in Einrichtungen gilt. Bis zum Jahresende 2019 werden hier Leistungen zunächst als Komplexleistung ohne



Abzug erbracht, und nachträglich erfolgt eine Einkommensheranziehung. Die Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe unterscheidet zwar nicht zwischen einzelnen Leistungsformen, aber nach dem Ort der Leistungserbringung in bzw. außerhalb von Einrichtungen. Somit müssten die Einnahmen, die in der Rubrik „Kostenbeiträge und Aufwendungsersatz; Kostenersatz“ ausgewiesen werden, im Vergleich der Jahre 2016 und 2017 um den Betrag zurückgegangen sein, um den der Freibetrag für Leistungsbezieher in Einrichtungen angehoben wurde.

Eine überschlägige Berechnung könnte man so vornehmen:

- a) Die Zahl der Bezieher von wohnungsbezogenen Leistungen, die in Einrichtungen leben, ist von 195.437 Personen am Jahresende 2016 auf 196.500 Personen am Jahresende 2017 gestiegen (+ 1.063).⁸
- b) Die Einnahmen aus Kostenbeiträgen sind bei stationären Leistungen der Eingliederungshilfe von 167,6 Mio. EUR im Jahr 2016 auf 153,8 Mio. EUR im Jahr 2017 gesunken (-13,8 Mio. EUR).
- c) Bei der Höhe der Einnahmen ist aber zu berücksichtigen, dass die Zahl der Leistungsbezieher zugenommen hat, etwa folgendermaßen: Eine Division der Einnahmen durch die Zahl der Leistungsbezieher ergibt, dass im Jahr 2016 pro Leistungsbezieher 858 EUR eingenommen wurden. Wäre dieser Betrag auch im Folgejahr gleich geblieben, wären von den dann 196.500 Leistungsbeziehern insgesamt 168,5 Mio. EUR eingenommen worden.⁹
- d) Die tatsächlichen Einnahmen im Jahr 2017 in Höhe von 153,8 Mio. EUR liegen um **14,7 Mio. EUR** unter dem Betrag von 168,5 Mio. EUR. Dieser Einnahmerückgang kann als Einnahmeverlust der Träger der Eingliederungshilfe aufgrund der Anhebung der Einkommensfreigrenze im stationären Bereich interpretiert werden.

Eine solche überschlägige Berechnung ist allerdings mit vielen Unwägbarkeiten behaftet:

- In der Veränderung der Einnahmen können sich neben den veränderten Freigrenzen auch weitere Faktoren niederschlagen wie die veränderte Höhe von Einkommen, eine

⁸ Die Bezieherzahlen zum Jahresende (Stichtag) werden hier als Annäherung an eine Jahresdurchschnittszahl herangezogen. Würde man die höhere Zahl der Bezieher im Laufe des Jahres wählen, so ließen sich nicht die Einnahmen pro Kopf und Jahr ermitteln, da darunter auch Leistungsbezieher wären, die nur für einige Monate einen Einkommensbeitrag geleistet haben.

⁹ Seitens eines Beiratsmitglieds wurde vorgeschlagen, diesen Betrag anhand der Entwicklung der vergangenen Jahre fortzuschreiben. Dies wäre bei einer Betrachtung der Ausgabenentwicklung sachgemäß, da es gute Gründe für die Annahme gibt, dass die Ausgaben der Eingliederungshilfe jährlich ansteigen. Für die Einnahmen trifft dies aber nicht zu, da der Einnahmerückgriff auf dem Zusammenwirken komplexer Faktoren beruht. Eine Auswertung der Sozialhilfestatistik für die Jahre 2014 bis 2017 ergibt, dass die Einnahmen pro Leistungsbezieher schwankend und auch in einem Jahr rückläufig sein können, in dem die Freibeträge der Einkommensheranziehung nicht geändert wurden. Daher wird hier auf eine Schätzung der Entwicklung der Einnahmen pro Leistungsbezieher im Jahresvergleich 2016 bis 2017 verzichtet.



veränderte Heranziehungspraxis einzelner Träger oder weitere Entwicklungen, deren Einfluss auf das statistische Ergebnis nicht genau bekannt ist.

- Die Statistik der Leistungsbezieher und die Statistik der Ausgaben und Einnahmen werden nicht immer von den gleichen Abteilungen der Leistungsträger erhoben, so dass hier unterschiedliche Zurechnungen erfolgen können.
- Insbesondere ist zu beachten, dass in der Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe die tatsächlichen Zahlungsströme, d. h. die kassenwirksamen Ein- und Auszahlungen aus dem jeweiligen Berichtsjahr nachzuweisen sind. Das bedeutet, dass zu Beginn des Berichtsjahres 2017 Ausgaben und Einnahmen verbucht werden, die noch im Jahr 2016 gewährte Leistungen betreffen. Ebenso werden Ausgaben und Einnahmen, die das Jahresende betreffen, erst im Folgejahr verbucht. Der Zeitraum der erfassten Ausgaben und Einnahmen korrespondiert also nicht exakt mit dem Zeitraum der erfassten Empfänger von Leistungen.

Daher kann die vorgenommene Berechnung nur als ungefährer Anhaltspunkt gewertet werden, der mit großen Unsicherheiten behaftet ist.

Zudem betrifft diese Schätzung nur den Teil der Leistungsbezieher, die wohnungsbezogene Leistungen in Einrichtungen beziehen. Für Leistungsbezieher in Privathaushalten gelten die höheren Einkommensfreigrenzen des § 85 SGB XII, zudem werden die herangezogenen Einkommensbeträge (wie erwähnt) nicht statistisch ausgewiesen, sondern nach dem Nettoprinzip verrechnet. Um die dort zu erwartenden Effekte abschätzen zu können, müsste eine Verteilung der Beträge der anzurechnenden Einkommen der Leistungsbezieher bekannt sein; solche Daten werden aber nach Auskunft einiger kontaktierter Träger nicht erfasst.



5. Ergebnisse der Befragung der Träger der Eingliederungshilfe im Frühjahr und Sommer 2019

5.1 Einleitung

Die in Artikel 25 Absatz 4 BTHG festgelegte Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der Reform in der Eingliederungshilfe umfasst sechs Teiluntersuchungen (vgl. oben Kapitel 1). Für die 1. Teiluntersuchung wurde ein Dokumentationsinstrument entwickelt, das zwei Mal pro Jahr für jeweils zwei Monate mit einer Stichprobe von örtlichen und überörtlichen Trägern eingesetzt wird. Die Ergebnisse dieses Untersuchungsschritts werden in Kapitel 3 dieses Berichts dargestellt.

Für Teiluntersuchungen 2, 3, 5 und 6 wurden die relevanten Fragestellungen herausgearbeitet und im Januar 2019 in einem Fragebogenentwurf zusammengestellt.¹⁰ Da sich die einzelnen Forschungsfragen dieser Teiluntersuchungen an die gleiche Trägeradresse richteten, wurden sie in einem kompakten Fragebogen integriert, um eine zu häufige Kontaktaufnahme zu den Trägern und die mit einer wiederholten Beantwortung von Fragebögen verbundene Belastung zu vermeiden. Ein Kriterium der Operationalisierung der Fragen war, dass der Gesetzesstand im Jahr 2019 zu berücksichtigen war und somit nach Änderungen, die erst im Jahr 2020 in Kraft treten, nicht bezüglich des Resultats, sondern allenfalls im Hinblick auf vorbereitende Planungen gefragt werden sollte. Dieser Fragebogenentwurf wurde per Email an die Beiratsmitglieder versandt und nach einigen Überarbeitungen am 17.04.2019 im BMAS in Berlin in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern von örtlichen und überörtlichen Trägern erörtert. Nach einigen weiteren Überarbeitungsrunden wurde der finale Fragebogen am 23.05.2019 als ausfüllbare PDF-Datei zusammen mit einem Unterstützungsschreiben von Deutschem Landkreistag, Deutschem Städtetag und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger per Email versandt. Adressaten der Befragung waren je nach der auf Landesebene geregelten Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe die örtlichen und die überörtlichen Träger sowie in Ländern mit gesplitteter Zuständigkeit die Träger auf beiden Ebenen.

5.2 Beschreibung der Stichprobe und des Hochrechnungsfaktors

An der bis Mitte August laufenden Befragung beteiligten sich insgesamt 176 Träger der Eingliederungshilfe (Tabelle 4), darunter 162 örtliche Träger (117 Landkreise und 45 Städte) und 14 überörtliche Träger.

¹⁰ Fragen zur 4. Teiluntersuchung wurden in diese Befragung noch nicht aufgenommen, da die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen erst zum Januar 2020 in Kraft tritt und die Träger erst danach über diesbezügliche Erfahrungen berichten können.

**Tabelle 4** Beteiligung an der Trägerbefragung 2019

Land	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Baden-Württemberg	29	10	0	39
Bayern	0	0	4	4
Berlin	0	0	1	1
Brandenburg	6	3	0	9
Bremen	0	1	0	1
Hamburg	0	0	1	1
Hessen	7	2	1	10
Mecklenburg-Vorpommern	1	0	0	1
Niedersachsen	21	6	1	28
Nordrhein-Westfalen	18	12	2	32
Rheinland-Pfalz	19	6	1	26
Saarland	0	0	1	1
Sachsen	5	2	1	8
Sachsen-Anhalt	0	0	1	1
Schleswig-Holstein	5	1	0	6
Thüringen	6	2	0	8
Insgesamt	117	45	14	176

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019

Bei den örtlichen Trägern sind am Jahresende 2018 jeweils im Durchschnitt 13 Mitarbeiter mit der Bearbeitung der Eingliederungshilfe befasst, bei den überörtlichen Trägern mit 147 Mitarbeitern im Durchschnitt mehr als zehn Mal so viele. Insgesamt sind bei den in der Stichprobe vertretenen Trägern 4.300 Mitarbeiter mit der Bearbeitung der Eingliederungshilfe befasst, davon 2.100 Mitarbeiter von örtlichen Trägern und 2.200 Mitarbeiter von überörtlichen Trägern.

Am Jahresende 2018 waren bei den teilnehmenden Leistungsträgern insgesamt rd. 612.460 Leistungsbeziehende registriert (Tabelle 5). Laut Sozialhilfestatistik bezogen am Jahresende 2017 in Deutschland insgesamt 761.269 Personen Leistungen der Eingliederungshilfe. In der Annahme, dass die Zahl der Bezieher der Eingliederungshilfe bis zum Jahresende 2018 um 3% angestiegen ist (so die Vorjahressteigerung), dürfte für das Jahresende 2018 mit rd. 784.000 Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe zu rechnen sein. Die in der Stichprobe repräsentierten Träger sind dann für gut drei Viertel (78%) der Leistungsbeziehenden am Jahresende 2018 in Deutschland verantwortlich.

Tabelle 5 Leistungsbeziehende der beteiligten Träger

Trägertyp	Durchschnitt	Summe
Landkreis	1.394	161.742
Stadt	1.511	68.012
Überörtlicher Träger	25.514	382.705
Insgesamt	3.480	612.459

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019

Nach Bundesländern und Trägertyp differenziert weist die Stichprobe bezüglich der Leistungsbeziehenden am Jahresende 2018 die folgende Struktur auf:

**Tabelle 6** Leistungsbeziehende der beteiligten Träger nach Ländern

Land	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Baden-Württemberg	49.553	15.187	0	64.740
Bayern	0	0	60.052	60.052
Berlin	0	0	32.012	32.012
Brandenburg	8.782	4.211	0	12.993
Bremen	0	2.276	0	2.276
Hamburg	0	0	20.021	20.021
Hessen	4.641	1.254	44.758	50.653
Mecklenburg-Vorpommern	1.931	0	0	1.931
Niedersachsen	41.087	16.172	0	57.259
Nordrhein-Westfalen	17.379	16.628	159.879	193.886
Rheinland-Pfalz	17.595	4.678	0	22.273
Saarland	0	0	11.898	11.898
Sachsen	5.186	3.467	26.885	35.538
Sachsen-Anhalt	0	0	27.200	27.200
Schleswig-Holstein	7.879	1.478	0	9.357
Thüringen	7.709	2.661	0	10.370
Insgesamt	161.742	68.012	382.705	612.459

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse werden auf dieser Grundlage hochgerechnet, soweit es sich um quantitative Angaben handelt.

Verfahren der Hochrechnung

Die Hochrechnung der Befragungsdaten auf die Situation in Deutschland erfolgt anhand der Zahl der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe. Die Träger wurden gebeten, die Zahl der Leistungsbezieher in dem Gebiet, für das sie zuständig sind, zu nennen. Diese Angaben werden in Relation zu der Gesamtzahl der Personen gesetzt, die in einem Bundesland Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen. Der Hochrechnungsfaktor wird somit wie folgt berechnet:

$$Hf = \frac{\Sigma \text{Leistungsbezieher (Land)}}{\Sigma \text{Leistungsbezieher (Stichprobe)}}$$

Wenn z.B. in einem Land 100 Personen Eingliederungshilfe beziehen würden, und die aus diesem Land in der Stichprobe vertretenen Träger wären zusammen für 50 Leistungsbezieher zuständig, würden deren Zahlenangaben mit dem Hochrechnungsfaktor $Hf = 100 / 50 = 2$ auf das Land insgesamt hochgerechnet. Dazu wird in den Datensatz ein entsprechender Hochrechnungsfaktor eingespielt, mit dem die Auswertung gewichtet wird.

Für diese Hochrechnung liegen zum Zeitpunkt der Berichterstellung die Daten zum Jahresende 2017 vor. Die Veränderung der Zahl der Leistungsbeziehenden von 2017 bis 2018 wird zunächst vernachlässigt, was zu einer geringfügigen Unschärfe führt. Sobald die Daten der Sozialhilfestatistik 2018 vorliegen, werden diese in den Gewichtungsfaktor eingespielt, um dann eine endgültige Hochrechnung vornehmen zu können.



5.3 Budget für Arbeit

Nach § 61 SGB IX bzw. § 140 SGB XII können bei Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben wie insbesondere Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten in Form eines „Budgets für Arbeit“ geleistet werden. Damit werden auch die Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz gefördert. Im Rahmen der Finanzuntersuchung ist zu klären, wie viele Budgets für Arbeit im Jahr 2018 bewilligt wurden, welche Kosten damit verbunden waren und welche Leistungen die Budgetnehmer ggf. vorher in Anspruch genommen haben. Nicht im Fokus dieser Untersuchung steht, welche Leistungen einzelne Länder bereits zuvor im Rahmen von Modellerprobungen des Budgets für Arbeit erbracht haben. Diese Information wäre zwar wichtig, wenn die Leistungen einzelner Länder bzw. Träger auf diesem Gebiet gewürdigt werden sollten; hier steht jedoch im Vordergrund, welche Leistungen auf die Einführung des BTHG zurückzuführen sind und welche Kostenentwicklungen damit verbunden waren.¹¹

5.3.1 Anzahl der geförderten Budgets für Arbeit

Zur Anzahl der Budgets für Arbeit, die im Jahr 2018 bewilligt wurden, ist zu berücksichtigen, dass die Landesausführungsgesetze erst im Laufe des Jahres in Kraft traten und dass vor diesem Zeitpunkt in der Regel keine Bewilligungen erfolgten. Daher stieg die Zahl der Budgets in der zweiten Jahreshälfte an und erreichte zum Jahresende ihren Höhepunkt (wenn auch einige wenige der bewilligten Budgets nicht bis zum Jahresende fortbestanden). Diese Auswertung wurde anhand des in Abschnitt 5.2 beschriebenen Hochrechnungsfaktors auf Länderebene gewichtet.

Aus den Ländern, die bereits vor Inkrafttreten des BTHG im Rahmen von Modellprojekten Budgets für Arbeit gefördert hatten, nannten einige Träger alle geförderten Budgets einschließlich derer, die schon in den Jahren zuvor eingerichtet worden waren. Rechnet man diese Angaben auf Bundesebene hoch, ergibt sich eine Zahl von rd. 1.600 Budgets für Arbeit am Jahresende 2018.

Da der Auftrag aber lautete, die Zahl der infolge des BTHG bewilligten Budgets für Arbeit zu ermitteln, wurde bei zwei Trägern mit früheren Modellprojekten und hoher Fallzahlangeabe nachgefragt, wie viele der genannten Budgets im Jahr 2018 infolge des BTHG bewilligt wurden. Einer dieser überörtlichen Träger konnte diese Unterscheidung exakt vornehmen, der andere Träger nicht. Die von dem einen Träger genannte Relation zwischen Budgets, die im Jahr 2018 bewilligt wurden, und allen geförderten Budgets für Arbeit wurde daher auf den anderen überörtlichen Träger übertragen, der eine solche Unterscheidung nicht machen konnte. – In drei Ländern, in denen die Trägerschaft auf örtlicher Ebene angesiedelt ist, wurde jede einzelne Angabe der Befragungsteilnehmer überprüft, indem die Angaben zu den *im Jahr 2018 bewilligten* Budgets mit den Angaben zu den *im gesamten Jahr 2018 geförderten* Budgets verglichen wurden. Diese Prüfung ergab, dass auf die Frage nach den *im gesamten Jahr 2018 geförderten* Budgets von einigen Trägern eine höhere Zahl genannt wurde als auf die Frage nach den *im Jahr 2018 bewilligten*

¹¹ Dieser Aspekt wurde in der Arbeitsgruppe, die die Befragung vorbereitet hat, und auch im Beirat kontrovers diskutiert.

Budgets. Hier wurde angenommen, dass die letztgenannte Zahl die im Jahr 2018 nach Inkrafttreten der BTHG-Regelung eingerichteten Budgets wiedergibt. Diese Annahme bestätigte sich im Zuge der Befragung der genannten Budgetnehmer, als im Kontakt mit den Trägern klargestellt wurde, dass nur die Leistungsbezieher befragt werden sollten, deren Budget für Arbeit im Jahr 2018 bewilligt worden war.

Dies führt zu der nachfolgend dargestellten bereinigten Schätzung der Budgets für Arbeit im Jahr 2018 (Tabelle 7). Im Laufe des Jahres 2018 wurden in Deutschland hochgerechnet 423 Budgets für Arbeit bewilligt. Davon wurde ein kleinerer Teil wieder beendet, am Jahresende 2018 bestanden noch 414 Budgets für Arbeit. Aufgrund der verzögerten Bewilligung im Laufe des Jahres liegt der Jahresdurchschnitt mit 313 Budgets für Arbeit deutlich unter der Jahresgesamtzahl.

Tabelle 7 Bezieher eines Budgets für Arbeit bei den beteiligten Trägern nach Ländern

Land	im Laufe des Jahres 2018	am 31.12.2018	Jahres- durchschnitt	im Jahr 2018 beendet
Baden-Württemberg	3	3	1,0	0
Bayern	12	12	7,3	0
Berlin	4	4	2,1	0
Brandenburg	4	4	0,4	0
Bremen	12	8	5,9	3
Hamburg	34	34	34,4	0
Hessen	26	26	17,0	0
Mecklenburg-Vorpommern	12	12	0,9	0
Niedersachsen	101	101	83,6	0
Nordrhein-Westfalen	133	128	104,7	5
Rheinland-Pfalz	63	63	48,4	0
Saarland	1	1	1,0	0
Sachsen	1	1	0,2	0
Sachsen-Anhalt	9	8	1,0	1
Schleswig-Holstein	3	3	2,5	0
Thüringen	4	4	2,6	0
Insgesamt	423	414	313	9

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

5.3.2 Ausgaben für das Budget für Arbeit

Die Angaben der Befragten zu den Ausgaben für das Budget für Arbeit waren teilweise uneinheitlich, so dass zunächst einige Plausibilitätsprüfungen vorzunehmen waren. Dazu gehört eine Abschätzung, in welcher Höhe der im Budget enthaltene Lohnkostenzuschuss (LKZ) etwa zu erwarten war.

In den meisten Fällen dürfte sich der Lohnkostenzuschuss an die Arbeitgeber, der Teil des Budgets für Arbeit ist, nach der Vorgabe des § 61 Abs. 2 SGB IX richten, der zufolge er maximal 40% der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV betragen soll. In einigen Ländern sind Abweichungen davon möglich, die sich aber – den Erläuterungen zufolge – nicht erheblich von diesem Betrag unterscheiden. Diese Bezugsgröße ergibt sich aus dem Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr (hier: 2016), das 36.187 EUR pro Jahr bzw. 3.016 EUR pro Monat betrug. Davon 40% entspricht

einem Betrag von 1.206 EUR. Nach aktuellem Stand weichen die Regelungen in drei Ländern von dieser Regelung ab, darunter in Bayern (bis zu 48% der Bezugsgröße, dies entspricht 1.447 EUR) und Rheinland-Pfalz (bis zu 60% der Bezugsgröße, dies entspricht 1.809 EUR; (Tabelle 5). In weiteren drei Ländern ist eine Abweichung möglich oder wird teilweise durchgeführt, für drei Länder liegen keine Informationen vor.

Tabelle 8 Anwendung der Vorgabe des § 61 Abs. 2 Satz 2 zweiter Hs. SGB IX in den Ländern

Land	Max. 40% der Bezugsgröße	Anmerkung
Baden-Württemberg	Nein	Maximale Gesamtförderung für das Budget für Arbeit durch den Träger der Eingliederungshilfe soll i.d.R. die individuell erforderlichen Kosten für den Arbeitsbereich der WfbM nicht übersteigen.
Bayern	Nein	max. 48 % der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV.
Berlin	Ja, teilweise	Anwendung der Bezugsgröße West
Brandenburg	-	Keine Informationen vorhanden
Bremen	Ja	
Hamburg	Ja	
Hessen	Ja	
Mecklenburg-Vorpommern	-	Keine Informationen vorhanden
Niedersachsen	Ja	
Nordrhein-Westfalen	Ja, teilweise	Landesrechtliche Abweichung nach oben wird von LVR und LWL unterstützt und findet im Einzelfall nach Stellungnahme des Integrationsfachdienstes statt.
Rheinland-Pfalz	Nein	max. 60 % der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV. Der Lohnkostenzuschuss darf nicht höher sein als die individuell im Arbeitsbereich der Werkstatt tatsächlich entstehenden Kosten.
Saarland	Ja, teilweise	MSGFF kann von dem Prozentsatz der Bezugsgröße nach § 61 Abs. 2 Satz 2 SGB IX nach oben abweichen.
Sachsen	Ja	
Sachsen-Anhalt	Ja	
Schleswig-Holstein	-	Keine Informationen vorhanden
Thüringen	Ja	

Quelle: Umsetzungsbegleitung zum BTHG

Anhand dieser Erwartungswerte wurden nur die Angaben der Träger ausgewertet, die in etwa in dieser Größenordnung lagen. So wurden beispielsweise Ausgabenbeträge, die mehrere Tausend EUR oder weniger als 500 EUR pro Budget ergaben, aus der Auswertung als unplausibel ausgeschlossen. Ebenfalls unberücksichtigt blieben die Träger, die kein Budget für Arbeit fördern oder die keine Angaben zu den diesbezüglichen Ausgaben gemacht haben. Auswertbar waren die Angaben von 71 Trägern (43% der Stichprobe).

An der Finanzierung der Budgets für Arbeit waren bei 21% der Träger die Integrationsämter beteiligt. Ihr Finanzierungsbeitrag liegt bundesweit bei 4,5 Mio. EUR.

Die Kosten, die den befragten Trägern für ein Budget für Arbeit pro Monat entstehen, können nach Abzug dieser Beiträge für diejenigen Träger berechnet werden, deren Angaben in einer



plausiblen Größenordnung waren. Diese Berechnung führt zu dem Ergebnis, dass die Träger im Durchschnitt 1.650 EUR pro Monat für ein Budget für Arbeit ausgegeben haben. Darunter entfielen 1.250 EUR bzw. 76% auf LKZ. Dieser Durchschnittswert liegt geringfügig über dem zu erwartenden Betrag von 1.206 EUR, was damit erklärbar ist, dass unter den ausgewerteten Trägern auch einige aus den Ländern sind, die eine Überschreitung dieses Betrags ermöglichen. Der Differenzbetrag zwischen LKZ und dem Budget für Arbeit insgesamt kann dadurch erklärt werden, dass im Rahmen des Budgets über den LKZ hinaus auch Anleitung, Begleitung und Assistenz finanziert werden.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Träger zusätzliche Ausgaben in dieser Höhe gehabt hätten, sondern ein erheblicher Teil der Budgetnehmer wäre alternativ in einer WfbM beschäftigt gewesen, so dass die Kosten entsprechender WfbM-Plätze von diesem Betrag zu subtrahieren sind. Allerdings wären nicht alle Budgetnehmer alternativ in einer WfbM beschäftigt worden, sondern es gibt auch einen Personenkreis, der sich in einer WfbM nicht gut aufgehoben fühlt und deshalb ohne die Möglichkeit eines Budgets für Arbeit lieber keine Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anspruch genommen hätte. Dazu wird in der Gesetzesbegründung zur Entwurfsfassung des BTHG vom 26.04.2016 ausgeführt:

„Von einem Budget für Arbeit können nicht nur Werkstattbeschäftigte profitieren, die die Werkstatt verlassen wollen. Es profitieren auch Jugendliche mit Behinderungen, die im Rahmen ihrer beruflichen Orientierung für die Zeit nach ihrer beruflichen Bildung ein Budget für Arbeit in Aussicht nehmen. Nicht zuletzt profitieren Menschen mit einer seelischen Behinderung, die bereits heute dem Grunde nach anspruchsberechtigt sind, aber nicht in der Werkstatt für behinderte Menschen arbeiten wollen und deswegen gar keine Leistungen in Anspruch nehmen.“¹²

Das Budget für Arbeit ersetzt somit die Kosten eines Werkstattplatzes für den Personenkreis, der vorher in einer WfbM gearbeitet hat sowie für Jugendliche, die nach der beruflichen Orientierung ansonsten in eine WfbM gewechselt wären. Hingegen sind für diejenigen, die vorher keine Leistungen in Anspruch genommen haben, die Kosten des Budgets für Arbeit in voller Höhe als Mehrkosten anzusetzen.

Um diese Unterscheidung zwischen den Budgetnehmern vornehmen zu können, wurden die Träger nach der Herkunft der Budgetnehmer gefragt. Für rd. 400 Budgetnehmer können die Träger eine Aussage zur Herkunft machen, also für etwa die Hälfte aller Budgetnehmer im Jahr 2018. Die meisten dieser Budgetnehmer (84%) waren zuvor in einer WfbM beschäftigt (Tabelle 9). Weitere 9% der Budgetnehmer kommen aus dem Berufsbildungsbereich und 1% von anderen Leistungsanbietern. Für diesen Personenkreis gilt, dass die Neuregelung einerseits einen Statuswechsel bewirkt hat, dass andererseits aber die Kosten des Budgets für Arbeit nicht in voller Höhe als Mehrkosten zu betrachten sind, sondern nur insoweit, wie sie die alternativen Kosten eines Werkstattplatzes übersteigen.

¹² Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Referentenentwurf des BMAS vom 26.04.2016, BT-Drs. 18/9522, S. 253.

7% der Budgetnehmer haben vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen und sind somit als „Neufälle“ zu betrachten, die ohne die Einführung des Budgets für Arbeit wohl nicht in den Leistungsbezug gekommen wären.

Tabelle 9 Herkunft der Leistungsbezieher eines Budgets für Arbeit

Herkunft der Budgetnehmer aus ...	Stichprobe	Anteil
Berufsbildungsbereich	35	9%
WfbM	339	84%
anderer Leistungsanbieter	3	1%
Beschäftigungsstätte § 56	0	0%
vorher keine LTA	29	7%
Summe	405	100%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

5.4 Andere Leistungsanbieter

Für Personen, die wegen ihrer Behinderung Anspruch auf Leistungen einer WfbM haben, können Leistungen, die bisher nur von anerkannten WfbM erbracht wurden, nach § 60 SGB IX auch durch andere Leistungsanbieter erbracht werden. Diese müssen nicht alle für eine WfbM-Anerkennung erforderlichen Kriterien erfüllen (§ 60 Abs. 2 SGB IX). So können sie beispielsweise mit einer niedrigeren Platzzahl eingerichtet werden, was eine regionale Flexibilität ebenso ermöglicht wie eine konzeptionelle Flexibilität durch Ausrichtung auf quantitativ kleinere Zielgruppen (etwa als Arbeitsangebot für Menschen mit psychischer Behinderung).

5.4.1 Anzahl der anderen Leistungsanbieter und der dort Beschäftigten

Von der Möglichkeit, als anderer Leistungsanbieter tätig zu werden, haben im Jahr 2018 noch wenige Träger Gebrauch gemacht. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Landesausführungsgesetze, auf deren Grundlage ein Vertragsabschluss erfolgen konnte, erst im Laufe des Jahres in Kraft traten. Nach Angaben der befragten Träger wurden im Jahr 2018 Verträge mit insgesamt 36 anderen Leistungsanbietern geschlossen. Rechnet man die Zahl der dort Beschäftigten auf den Gesamtjahreszeitraum um, so waren im Jahresdurchschnitt 41 Personen bei diesen Anbietern beschäftigt.

Auch hier wurde anhand der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe eine Hochrechnung dieser Zahlen auf die Situation in Deutschland insgesamt vorgenommen. Diese führt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2018 bundesweit 53 Verträge mit anderen Leistungsanbietern geschlossen wurden (Tabelle 10). Bei diesen waren im gesamten Jahresverlauf 65 Personen beschäftigt, jahresdurchschnittlich waren es 52 Personen.

**Tabelle 10** Anzahl anderer Leistungsanbieter und ihrer Beschäftigten

Land	Anzahl Verträge	Gesamtjahr	Beschäftigte am 31.12.18	Durchschnitt
Baden-Württemberg	1	1	1	1
Bayern	4	8	8	4
Berlin	0	0	0	0
Brandenburg	0	0	0	0
Bremen	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0
Hessen	4	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	0
Niedersachsen	3	23	17	16
Nordrhein-Westfalen	4	0	0	0
Rheinland-Pfalz	17	7	1	4
Saarland	0	0	0	0
Sachsen	2	26	26	26
Sachsen-Anhalt	0	0	0	0
Schleswig-Holstein	0	0	0	0
Thüringen	17	0	0	0
Insgesamt	53	65	54	52

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Von den Personen, die bei anderen Leistungsanbietern beschäftigt waren, kamen 15% aus dem Berufsbildungsbereich, rd. 40% aus einer anderen Beschäftigungsstätte nach § 56 SGB XII (dies traf schwerpunktmäßig in einem Bundesland zu) und 2% aus einer WfbM (Tabelle 11). 29 Personen bzw. 44% haben vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen, sondern sind neu in diese Leistungsform hineingekommen.

Tabelle 11 Herkunft der Beschäftigten bei anderen Leistungsanbietern

Herkunft der Beschäftigten aus ...	Anzahl	Anteil
Berufsbildungsbereich	10	15%
WfbM	1	2%
Budget für Arbeit	0	0%
Beschäftigungsstätte § 56	26	39%
vorher keine LTA	29	44%
Summe	65	100%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

5.4.2 Ausgaben für Beschäftigung bei anderen Leistungsanbietern

Zu den Kosten der Beschäftigung bei anderen Leistungsanbietern machen Leistungsträger aus fünf Ländern Angaben, die allerdings stark variieren. Daraus ergibt sich ein Mittelwert von 870 EUR pro Monat, der aber angesichts der großen Varianz der einzelnen Angaben nicht sehr verlässlich sein dürfte. Die Annahme, dass diese Kosten etwas niedriger sind als die eines WfbM-Platzes, würde durch diesen Betrag bestätigt, er liegt um 20% unter den geschätzten Kosten eines WfbM-Platzes. Es ist aber zu erwarten, dass sich bis zur nächsten Trägerbefragung im Frühjahr 2020 die statistische Dokumentation dieses Angebotes so konsolidiert haben



wird, dass dann verlässlichere Zahlen und dementsprechend auch eine verlässliche Berechnung der Kosteneffekte vorgenommen werden kann.

5.5 Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und zur Teilhabe an Bildung

Die in § 75 SGB IX aufgeführten Leistungen zur Teilhabe an Bildung stellen eine neu systematisierte Fassung von überwiegend bisher schon erbrachten Leistungen dar, nur wenige Leistungen wie berufliche Weiterbildung und Unterstützung bei Masterstudiengängen werden ergänzt. Die bisher in §§ 55 bis 58 SGB IX genannten „Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ werden nun in §§ 76 bis 84 SGB IX differenzierter entfaltet.

Die neuen Leistungskataloge für soziale Teilhabe und für Teilhabe an Bildung fassen durch die Rechtsprechung in Einzelfällen zugesprochene Leistungen gesetzgeberisch zusammen und systematisieren sie. Daher geht die Bundesregierung hier von Kostenneutralität aus. Allerdings kann diese Ausdifferenzierung des gesetzlichen Leistungskatalogs eine stärkere Inanspruchnahme und eine Einengung von Ermessensspielräumen zur Folge haben, was wiederum mit erhöhten Kosten verbunden wäre.

Inwieweit infolge der Neuregelung Mehrkosten durch eine stärkere Inanspruchnahme entstanden sind, ist im Rahmen der Finanzuntersuchung zu überprüfen. Dies erfolgt auf zwei Wegen: Zum einen werden die entsprechenden Positionen der statistischen Erfassung im Zeitverlauf miteinander verglichen, um die Entwicklung der Zahl der Leistungsbeziehenden und die Ausgabenentwicklung im Übergang von alter zu neuer Rechtslage analysieren zu können. Da aber die amtliche Statistik erst nach einem gewissen Zeitraum veröffentlicht wird, wurde im Rahmen der Finanzuntersuchung zum andern parallel zum Statistikvergleich mit der Erhebung dieser Daten im Rahmen der Trägerbefragung ein zweiter Weg gewählt. Dabei kommt es zunächst darauf an, die vor dem Jahr 2020 dokumentierten Daten zum Leistungsbezug und zu den Ausgaben so zu erfassen, dass in den folgenden Trägerbefragungen eine verlässliche Analyse möglich wird.

5.5.1 Beziehende von Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und an Bildung

Im Erhebungsbogen wurde zunächst nach den Beziehenden von Leistungen der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft insgesamt gefragt und dann differenziert nach dem Bezug der quantitativ wichtigsten Leistungsarten. Eine gewichtete Auswertung der Angaben der befragten Träger ergibt für das Jahresende 2018 die Gesamtzahl der Leistungsbeziehenden von rd. 548.000 Personen (Tabelle 12). Dies sind 1% mehr als in der Sozialhilfestatistik zum Jahresende 2017 für diese Position ausgewiesen sind, was von der Größenordnung her plausibel erscheint.

**Tabelle 12** Beziehende von Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (einschl. Mehrfachnennung)

Leistungsart	Stichprobe	Struktur	Statistik 2017	Struktur
Insgesamt	547.900	100%	540.115	100%
darunter:				
Ambulant betreutes Wohnen	201.000	37%	189.690	35%
Wohnen in Einrichtungen	189.600	35%	196.500	36%
Heilpädagogische Leistungen	119.100	22%	108.665	20%
Sonstige Leistungen zur Teilhabe am LiG	94.700	17%	63.855	12%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet); Sozialhilfestatistik 2017

Leistungen zur Teilhabe an Bildung bezieht ein deutlich kleinerer Personenkreis, wodurch die Hochrechnung etwas weniger genau wird. Eine gewichtete Auswertung der Trägerangaben ergibt zum Jahresende 2018 eine Zahl von 55.300 Leistungsbeziehenden, dies sind 12% weniger als die 62.520 Personen, die nach der Sozialhilfestatistik 2017 derartige Leistungen bezogen haben (Tabelle 13). Hier handelt es sich fast ausschließlich um Hilfen zur Schulbildung. Die kleine Zahl der Leistungsbeziehenden von Hilfen zur schulischen Berufsausbildung und der Hochschulausbildung findet sich in vergleichbarer Größenordnung auch in der Stichprobe. Ob die von den Trägern ebenfalls in kleiner Zahl genannten Teilnehmer an einer beruflichen Weiterbildung ebenfalls in der Sozialhilfestatistik 2017 enthalten sind, oder ob es sich hier bereits um Leistungen im Vorgriff auf § 75 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 SGB IX handelt, die als Ermessensleistungen gewährt wurden, lässt sich nicht feststellen.

Tabelle 13 Beziehende von Leistungen zur Teilhabe an Bildung

Leistungsart	Stichprobe	Struktur	Statistik 2017	Struktur
Insgesamt	55.300	100%	62.520	100%
darunter:				
Schulbildung	54.300	98%	61.970	99%
Schulische Berufsausbildung	300	1%	550	1%
Hochschulausbildung	300	1%	darin enthalten	
Berufliche Weiterbildung	400	1%	nicht erfasst	

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet); Sozialhilfestatistik 2017

Die Ergebnisse zu den Leistungsbeziehern stützen die Erwartung, dass im Rahmen der zukünftig vorgesehenen Trägerbefragungen belastbare Daten zur Analyse der Veränderungen, die sich in diesem Bereich vollziehen, gewonnen werden können. Dabei sollten in der Befragung 2020 von jedem Träger sowohl Daten zu den dann neu kategorisierten Leistungsarten als auch zu den Daten nach der vor 2020 geltenden Kategorisierung erhoben werden, um diese Angaben je Träger vergleichen zu können und damit Unschärfen zu vermeiden, die durch eine Beteiligung unterschiedlicher Träger an beiden Befragungen entstehen könnten.

5.5.2 Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und an Bildung

Die Ausgaben für diese Leistungen wurden als Bruttoausgaben und als Nettoausgaben abgefragt, um den Trägern je nach Verfügbarkeit der Daten eine der beiden Möglichkeiten anzubieten. 76 Träger machten beide Angaben, und es war geplant, dass anhand dieser Angaben

eine Relation zwischen Brutto- und Nettoausgaben ermittelt werden konnte, die auch auf die Träger übertragen werden konnte, die nur eine der beiden Angaben gemacht haben.

In der Sozialhilfestatistik werden Brutto- und Nettoausgaben nur für die Eingliederungshilfe insgesamt, aber nicht für einzelne Hilfearten gemacht. Im Jahr 2017 lagen die Ausgaben für die Eingliederungshilfe bundesweit bei 18,8 Mrd. EUR brutto bzw. 17,2 Mrd. EUR netto, dies entspricht 91% des Bruttobetrag. Bei den Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft dürfte dieser Unterschied größer ausfallen, da im Wesentlichen in diesem Bereich die Heranziehung von Einkommen und Vermögen greift. Für die Teilhabe an Bildung ist dagegen mit einer geringeren Differenz zu rechnen, da für diese Leistungen keine Einkommen und Vermögen herangezogen werden.

Diese Erwartung bestätigt sich bezüglich der Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft insofern, als die angegebenen Nettoausgaben einem Anteil von 84% der Bruttoausgaben entsprechen, was unter der durchschnittlichen Relation in der Eingliederungshilfe insgesamt liegt (Tabelle 14). Diese Relation fällt bei den Landkreisen etwas niedriger aus, da einige von ihnen teilweise Erstattungen seitens des Landes erhalten (z.B. in Rheinland-Pfalz).

Tabelle 14 Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, Jahr 2018

Träger	Anzahl	Mittelwert Ausgaben 2018		Relation
		Brutto	Netto	
Landkreis	75	22.841.821	18.953.641	83%
Stadt	27	18.723.677	16.108.993	86%
Überörtlicher Träger	3	279.000.000	240.000.000	86%
Insgesamt	106	29.062.898	24.518.815	84%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)
hier: nur Träger mit Angaben zu Brutto- und Nettoausgaben

Ein klares Bild ergibt sich für die Ausgaben zur Teilhabe an Bildung. Diese werden ohne Rückgriff auf Einkommen und Vermögen der Leistungsbeziehenden erbracht, daher liegen hier Brutto- und Nettoausgaben näher beieinander. Von 54 Trägern wurden beide Angaben gemacht, hier betragen die Nettoausgaben 94% der Bruttoausgaben.

Tabelle 15 Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe an Bildung, Jahr 2018

Träger	Anzahl	Mittelwert Ausgaben 2018		Relation
		Brutto	Netto	
Landkreis	54	2.194.547	2.111.421	96%
Stadt	17	3.832.841	3.724.841	97%
Überörtlicher Träger	4	51.887.060	47.173.096	91%
Insgesamt	76	5.235.320	4.897.667	94%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)
hier: nur Träger mit Angaben zu Brutto- und Nettoausgaben

Anhand dieser Ergebnisse wurden in einem weiteren Schritt die fehlenden Angaben zu den Nettoausgaben in den Fällen geschätzt, in denen nur die Bruttoausgaben vorlagen.

- Im Bereich der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft wurden 84% der Bruttoausgaben als Nettoausgaben eingesetzt. Dadurch steigt die Zahl der Träger, deren Angaben ausgewertet werden konnten, von 76 Trägern auf 176 Träger. Hochgerechnet wurden in Deutschland im Jahr 2018 rd. 9,3 Mrd. EUR netto in diesem Bereich ausgegeben.
- Im Bereich der Teilhabe an Bildung wurden 94% der Bruttoausgaben als Nettoausgaben eingesetzt. Dadurch steigt die Zahl der Träger, deren Angaben ausgewertet werden konnten, von 54 Trägern auf 176 Träger. Hochgerechnet wurden in Deutschland im Jahr 2018 in diesem Bereich rd. 1,1 Mrd. EUR netto ausgegeben.

Durch die Einbeziehung einer größeren Zahl von Trägern wird die Hochrechnung verlässlicher und kann im Folgenden auch auf Ebene der Länder ausdifferenziert werden (Tabelle 16).

Tabelle 16 Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und zur Teilhabe an Bildung nach Ländern, Jahr 2018 (in Mio. EUR)

Land	Leben in der Gemeinschaft	Bildung
Baden-Württemberg	828,0	96,0
Bayern	1.290,0	389,0
Berlin	705,0	9,0
Brandenburg	332,0	18,3
Bremen	50,1	0,3
Hamburg	271,0	0,1
Hessen	46,0	94,2
Mecklenburg-Vorpommern	174,0	13,9
Niedersachsen	916,0	183,0
Nordrhein-Westfalen	2.630,0	209,0
Rheinland-Pfalz	577,0	35,7
Saarland	120,0	22,7
Sachsen	261,0	28,1
Sachsen-Anhalt	286,0	0,0
Schleswig-Holstein	514,0	39,6
Thüringen	286,0	0,0
Insgesamt	9.286	1.139

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Auch hier ist vorgesehen, diese Daten im weiteren Verlauf der Untersuchung in ihrer jährlichen Veränderung zu erheben und zu analysieren.

5.6 Teilhabeplanverfahren und Gesamtplanverfahren

Damit die Leistungen der Eingliederungshilfe bedarfsgerecht geplant und passgenau zugeschnitten werden, sollen die Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger gegenüber den Leistungserbringern durch das trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren nach § 19 SGB IX gestärkt werden. Im Rahmen der Eingliederungshilfe ist ein Gesamtplanverfahren nach §§ 117 ff. SGB IX (bzw. derzeit noch nach §§ 141 ff SGB XII) unter Regie des Trägers der Eingliederungshilfe durchzuführen. Durch Einführung dieser Planungsverfahren, mit denen

frühere Planungsverfahren präzisiert und erweitert wurden, sollen die Leistungserbringung besser koordiniert und letztlich auch die Ausgabendynamik begrenzt werden. Wenn die Träger die Leistungserbringung in gut geplanter Form und damit transparent, koordiniert und wirtschaftlich gestalten, soll dies zur Sicherstellung passender und bedarfsgerechter Leistungen in personenzentrierter Ausrichtung beitragen. Erforderlich sind dafür ein höherer Personaleinsatz und ggf. auch andere Qualifikationen des eingesetzten Personals als die eines Sachbearbeiters, soweit nicht schon vorher bereits Personal mit planerischer Qualifikation eingesetzt wurde. Den langfristig erwarteten positiven Wirkungen kann daher kurzfristig ein Mehrbedarf der Träger an planerisch qualifiziertem Personal gegenüberstehen, das zur Sachbearbeitung in der bisher üblichen Form nicht benötigt wurde. In diesen Fällen sind die Auswirkungen des Gesetzes gegen die bereits bestehenden Kosten abzugrenzen.

Damit eine Überprüfung der finanziellen Auswirkungen dieser seit Januar 2018 bestehenden Regelung in differenzierter Weise erfolgt, wurden die Träger gefragt

- nach einzelnen Teilschritten der Planungsverfahren bzw. neuen Aufgaben, die damit verbunden sind, weiterhin
- nach der beruflichen Qualifikation, die zur Erfüllung von Planungsaufgaben erforderlich ist und
- nach der tatsächlichen Einstellung entsprechend qualifizierten Personals.

5.6.1 Planungsaufgaben und Qualifikationsanforderungen

Die Träger rechnen mit zusätzlichen Aufgaben infolge der neuen Planungsverfahren vor allem bei der Umstellung ihrer Dokumentationen (95%), bei der Koordination zwischen Leistungsträger und Leistungserbringern (95%) sowie durch die Durchführung von Fallkonferenzen (93%, eher von örtlichen als von überörtlichen Trägern angekreuzt; Tabelle 17). An vierter Stelle steht die Anpassung der Verwaltungsstrukturen (z.B. durch neue EDV-Systeme und Schulungen der Mitarbeiter/innen) mit 79% und an fünfter Stelle die Formulierung von überprüfbaren Teilhabezielen mit 74% (beides stärker von überörtlichen als von örtlichen Trägern angekreuzt).

Tabelle 17 **Zusätzliche Aufgaben für die Träger durch Umstellung auf das Planungsverfahren infolge des BTHG**

Zusätzliche Aufgaben infolge des BTHG	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Umstellung von Dokumentationen	97%	91%	87%	95%
mehr Koordination von Leistungsträgern und Leistungserbringern	94%	98%	94%	95%
Durchführung von Fallkonferenzen	95%	87%	88%	93%
Anpassung der Verwaltungsstrukturen (z. B. durch neue EDV-Systeme, Schulungen	78%	78%	100%	79%
Formulierung von überprüfbaren Teilhabezielen	69%	82%	100%	74%
Sonstige Aufgaben	38%	35%	50%	38%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Diese Antworten hatte das Forschungsinstitut in Absprache mit dem o.g. Expertenkreis vorgegeben. Darüber hinaus hatten die Träger Gelegenheit, weitere Aufgaben zu nennen, die mit der Umstellung auf die neuen Planungsverfahren verbunden sind. Von den daraufhin genannten Aufgaben werden hier die aufgeführt, die von mehr als einem Träger genannt wurden:

Weitere neue Aufgaben infolge des BTHG sind ...	Anzahl Nennungen
• Anschaffung neuer Technik	12
• Persönliche Gespräche mit den Antragstellern (Personenzentrierung), Hausbesuche, Hospitationen, Teilnahme an interdisziplinären Gesprächsrunden	9
• Terminkoordination aller Beteiligten	9
• Durchführung Gesamtplanung für alle Leistungsberechtigten alle 2 Jahre	3
• mehr Dokumentationsaufwand, mehr Beratung u. Unterstützung, mehr u. aufwendigere Konferenzen, mehr Fachaustausch zwischen den unterschiedlichen Professionen, klare Schnittstellenklärung	3
• Schulungen in unterschiedlichen Bereichen (z.B. Sozialgesetzbücher).	3
• Änderung der Erstberatung	2
• Anpassung von Verfahrensabläufen, sozialräumliche Ausrichtung	2
• Aufbau neuer Fachlichkeiten und Erarbeitung neuer interner Prozesse und Schnittstellen	2
• Einzelstellungnahmen bei WfbM im Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich, Arbeitsbereich wegen Wegfall der Fachausschüsse für WfbM	2
• Erarbeitung von Schnittstellenkonzepten	2
• Ermittlungsaufwand für neue Festlegungen zur KdU-Ermittlung; neue Statistiken; Umstellung Haushaltssystematik; Mitarbeit an Evaluationen	2
• Erweiterung der bisherigen Zielplanverfahren und der Fallkonferenzen	2
• Hilfeplan gem. Individueller Teilhabeplanung ITP	2
• Klientenkontakt zunehmend, Koordination Verwaltungsmitarbeiter und Sozialpädagogen	2
• neues Hilfebedarfserfassungsinstrument (ITP)	2
• Organisationsbedarf für die Durchführung von Fallkonferenzen	2
• Qualitätssicherung, Wirkungskontrolle	2
• sehr viel umfangreicheres Bedarfsermittlungsverfahren	2
• umfassendere Beratungspflichten, zweischrittiges Teilhabeplanverfahren (die vorherige Hilfeplanung konnte in einem Schritt absolviert werden)	2
• Zusammenarbeit verschiedener Fachlichkeiten (Verwaltung, Sozialpädagogik)	2
• zusätzliche Widerspruchs- und Rechtsstreitigkeiten	2

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019

Als Berufsgruppen, die zur Durchführung solcher Planungsverfahren geeignet sind, werden vor allem Pädagogen, Sozialarbeiter und therapeutische Fachkräfte gesehen (95%; Tabelle 18). Verwaltungskräfte und Sachbearbeiter werden in deutlich geringerem Maße als geeignet betrachtet (59%). 36% der befragten Träger halten auch Mitarbeiter mit einer Zusatzqualifikation für geeignet.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 18 Für Planungsverfahren geeignete Berufsgruppen

Geeignete Berufsgruppen	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Pädagogen / Sozialarbeiter / therapeutische Fachkräfte	95%	94%	100%	95%
Verwaltungskräfte / Sachbearbeiter	57%	62%	69%	59%
Mitarbeiter mit entsprechenden Zusatzqualifikationen	36%	36%	38%	36%
Sonstige Berufsgruppen	9%	24%	19%	13%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Die Möglichkeit der Fortbildung von Verwaltungskräften wird auch unter den „sonstigen Berufen“ genannt, dort ergänzt um das Merkmal der Berufserfahrung. Weiterhin werden an dieser Stelle medizinische und pflegerische Berufe, Psychologen, Sozialwirte und Rehabilitationswissenschaftler genannt.

Weitere geeignete Berufsgruppen für Planungsaufgaben sind ...	Anzahl Nennungen
• Mediziner, Ärzte, Pflegekräfte	13
• Heilerziehungspfleger, Psychologen	9
• Verwaltungskräfte mit Berufserfahrung und Fortbildungen	9
• Sozialwirte	3
• Heilpädagogen, Sozialjuristen	2
• Sozialmanagement	2
• Rehabilitationswissenschaftler	2

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019

5.6.2 Personalkapazitäten für Planungsaufgaben

Hinsichtlich der tatsächlichen Auswirkungen des BTHG ist von Interesse, ob zur Durchführung der vorgesehenen erweiterten Planungsverfahren bereits neues Personal eingestellt wurde oder nicht, inwieweit dies geplant ist und wie diese Entscheidungen der Träger jeweils begründet werden.

Knapp zwei Drittel der befragten Träger haben ihre personellen Ressourcen im Hinblick auf die Umsetzung des BTHG bereits aufgestockt (64%; Tabelle 19).

Tabelle 19 Personaleinstellungen zur Umsetzung der Planungsverfahren

Personaleinstellungen	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Bisher <u>keine</u> Veränderung der personellen Ressourcen, auch <u>nicht vorgesehen</u>	3%	6%	0%	3%
Bisher <u>keine</u> Veränderung der personellen Ressourcen, aber <u>zukünftig vorgesehen</u>	31%	40%	40%	34%
Veränderung der personellen Ressourcen bereits erfolgt	66%	55%	60%	63%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)



Bei einem guten Drittel der Träger ist dies bisher noch nicht erfolgt (37%), aber die meisten davon haben dies in Zukunft geplant (34%). Von diesen meint die eine Hälfte mit „zukünftig“, dass sie weiteres Personal noch im Jahr 2019 einstellen wollen, die andere Hälfte plant dies zum 1. Januar 2020.

Wenn kein neues Personal eingeplant ist, meinen einige wenige Träger, dass eine Schulung des vorhandenen Personals ausreichend sei oder der Bedarf durch Aufstockung des Stundeneinsatzes des vorhandenen Personals gedeckt werden könne. Als weitere Gründe werden genannt:

- Neuorganisation aufgrund von Aufgabenverlagerungen
- fehlender Fallzahlschlüssel, noch keine Ermittlung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit
- schrittweise Umsetzung
- schwierige Personalgewinnung
- derzeit noch in Prüfung, ob und wieviel Personalmehrbedarf besteht.

Wenn Neueinstellungen erfolgt sind oder demnächst bevorstehen, so haben 90% der Träger planerisch qualifiziertes Personal neu eingestellt und 10% dies auf andere Weise gelöst. Diese anderen Lösungen können auch Neueinstellungen umfassen, sie bestehen aber aus einer Kombination mehrerer Vorgehensweisen, wie die entsprechende Nachfrage ergibt:

- durch Neueinstellung von fachlich qualifiziertem Personal UND durch Freisetzung von Personalkapazitäten durch Auslagerung von Aufgaben in andere Bereiche des Sozialamtes (mit der Folge dortiger Mehrbelastung).
- Neueinstellung von qualifiziertem Verwaltungspersonal und umfangreiche Fortbildung aller Sachbearbeiter zur Gesamtplanung
- durch Neueinstellungen und Aufstockung der Arbeitszeit von bereits vorhandenem Personal
- multiprofessionell 25 % mehr für jede Profession
- Stellenumwandlung Asyl zu BTHG
- Umsetzung von vorhandenem Personal aus anderen Bereichen.

Allerdings ist es nicht so, dass für alle Träger derartige Planungsverfahren neu wären; drei Viertel der befragten Träger hatten auch vor dem Jahr 2018 schon zumindest in Teilbereichen vergleichbare Planungsverfahren angewandt (Tabelle 20). 20% der Träger haben vorher Planungsverfahren umfassend angewandt (18% der Landkreise, 24% der Städte und 19% der überörtlichen Träger). Weitere 55% der Träger (55% der Landkreise, 53% der kreisfreien Städte, 63% der überörtlichen Träger) haben solche Planungsverfahren teilweise angewandt, und nur für 25% der Träger sind solche Planverfahren völlig neu (27% der Landkreise, 22% der kreisfreien Städte, 19% der überörtlichen Träger).

**Tabelle 20** Frühere und infolge des BTHG erweiterte Planungsverfahren

Planungsverfahren	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
schon vor 2018 vergleichbare Planungsverfahren angewandt	18%	24%	19%	20%
teilweise schon Planungsverfahren angewandt	55%	53%	63%	55%
kein Planungsverfahren vor 2018	27%	22%	19%	25%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Wenn es bereits vorher ähnliche Planungsverfahren gab, so ist davon auszugehen, dass dazu auch bereits planerisch qualifiziertes Personal eingesetzt wurde. Um die durch das BTHG verursachten Mehrkosten ermitteln zu können, ist somit zu unterscheiden zwischen dem Personal, das auch bisher schon derartige Aufgaben erfüllt hat und dem Personal, das infolge des BTHG neu eingestellt wurde oder werden soll.

Die Träger mit Planungsverfahren schon vor 2018 hatten im Mittelwert Mitarbeiter auf 8,1 Vollzeitstellen hierfür eingesetzt (Landkreise 5,7, kreisfreie Städte 4,1, überörtliche Träger 46,7 Vollzeitstellen; Tabelle 21). Rechnet man diese Angaben auf Deutschland insgesamt hoch, so waren vor dem Jahr 2018 bereits rd. 2.100 Mitarbeiter in Planungsverfahren tätig.

In Vorbereitung auf die Umsetzung des BTHG wurden im Durchschnitt 4,3 Vollzeitstellen besetzt, und weitere 6,0 Vollzeitstellen sind geplant. Die Hochrechnung auf Deutschland ergibt rd. 1.100 Vollzeitstellen, die bereits neu besetzt wurden, und rd. 1.500 Vollzeitstellen, deren Besetzung noch geplant ist.

Die Qualifikationsanforderungen für die erweiterten Planungsaufgaben werden unterschiedlich eingeschätzt (vgl. oben Tabelle 18). Bezüglich der erfolgten oder geplanten Stellenbesetzungen wurde deshalb auch erhoben, inwieweit es hier um Einstellungen von Personal geht, das als eher gut qualifiziert gilt (wie Pädagogen, Sozialarbeiter und therapeutische Fachkräfte) und inwieweit Personal eingestellt wurde oder werden soll, das als weniger gut qualifiziert gilt (wie Verwaltungskräfte oder Sachbearbeiter). Diese Nachfrage hat ergeben:

- Bisher eingesetztes Planungspersonal (vor 2018) bestand im Durchschnitt zu 40% aus Pädagogen und ähnlich qualifiziertem Personal und zu 60% aus Verwaltungskräften.
- Bei bisher erfolgten Neueinstellungen wurden im Durchschnitt 55% Pädagogen und ähnlich qualifiziertes Personal und zu 45% Verwaltungskräfte eingestellt.
- Bei den weiterhin geplanten Neueinstellungen sind im Durchschnitt 61% Pädagogen und ähnlich qualifiziertes Personal und zu 39% Verwaltungskräfte vorgesehen.

Somit hat der Anteil von Pädagogen und ähnlich qualifiziertem Personal in diesem Prozess zugenommen. Diese Information wurde genutzt, um die jeweiligen Personalangaben diesen beiden Qualifikationsgruppen zuzuordnen.

Tabelle 21 Personeller Mehraufwand bei Trägern mit früheren Planungsverfahren (in Vollzeitäquivalenten)

Personal für Planungsverfahren	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
		Mittelwerte		
schon vor 2018 Personal für Planungsverfahren	5,7	4,1	46,7	8,1
infolge des BTHG neu besetzt	4,0	3,8	9,2	4,3
infolge des BTHG geplant	4,3	4,1	29,4	6,0
		Summen		
schon vor 2018 Personal für Planungsverfahren	999	248	808	2.055
darunter Pädagogen	399	99	323	820
Verwaltungskräfte	600	149	486	1.235
infolge des BTHG neu besetzt	707	228	159	1.094
darunter Pädagogen	390	126	88	603
Verwaltungskräfte	317	102	71	490
infolge des BTHG geplant	761	248	509	1.518
darunter Pädagogen	464	151	311	926
Verwaltungskräfte	297	97	198	592

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Bei Trägern, die vor dem Jahr 2018 noch keine Planungsverfahren angewandt hatten, beschränkt sich die Frage auf das Personal, das infolge des BTHG bisher neu eingestellt wurde oder werden soll. Da es sich hierbei um einen kleineren Anteil der Träger handelt (vgl. oben Tabelle 20), fallen die auf Deutschland hochgerechneten Summen entsprechend niedriger aus (Tabelle 22). Den Angaben der befragten Träger zufolge wurden bisher infolge des BTHG gut 200 Stellen neu besetzt, und die Einstellung von weiteren rd. 300 Mitarbeitern ist geplant. Auch hier wurde die Aufteilung auf Pädagogen und ähnlich qualifiziertes Personal einerseits und Verwaltungskräfte andererseits anhand der Trägerangaben vorgenommen.

Tabelle 22 Personeller Mehraufwand bei Trägern ohne frühere Planungsverfahren

Personal für Planungsverfahren	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
		Mittelwerte		
infolge des BTHG neu besetzt	1,0	0,4	0,4	0,8
infolge des BTHG geplant	1,2	0,4	3,3	1,2
		Summen		
infolge des BTHG neu besetzt	184	22	6	212
darunter Pädagogen	101	12	3	117
Verwaltungskräfte	82	10	3	95
infolge des BTHG geplant	214	26	57	297
darunter Pädagogen	130	16	35	181
Verwaltungskräfte	83	10	22	116

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

5.6.3 Bearbeitung von Eingliederungshilfe und Grundsicherung

Eine Ergänzungsfrage zum Personaleinsatz zielte darauf ab, den Bearbeitungsaufwand für Leistungen der Grundsicherung von dem Aufwand zur Bearbeitung der Eingliederungshilfe zu trennen, um abschätzen zu können, wieviel Personalkapazitäten bei den Trägern der Eingliederungshilfe durch die getrennte Bearbeitung ab dem Jahr 2020 frei werden wird.

Mehr als ein Drittel der örtlichen Träger und gut die Hälfte der überörtlichen Träger bearbeiten derzeit die Eingliederungshilfe und die Grundsicherung gemeinsam (Tabelle 23). Der Arbeitsanteil, der dabei auf die Bearbeitung der Grundsicherung entfällt, konnte entweder als prozentualer Anteil der wöchentlichen Arbeitszeit oder in Stunden pro Woche angegeben werden. Die Angabe des prozentualen Anteils liegt bei den Landkreisen und den überörtlichen Trägern bei 12 bis 13%, während die Städte mit gemeinsamer Sachbearbeitung diesen Anteil höher einschätzen. Dagegen liegen bei der Schätzung der Wochenstunden die Landkreise und überörtlichen Träger mit Mittelwerten von rd. 5 Stunden pro Woche (dies wären 12% der wöchentlichen Arbeitszeit) etwas höher als die kreisfreien Städte, die diesen Aufwand mit rd. 3 Stunden pro Woche einschätzen (dies entspricht 7% der wöchentlichen Arbeitszeit).

Tabelle 23 **Bearbeitung von Eingliederungshilfe und Grundsicherung**

Leistungsbearbeitung EGH und GS	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Keine gemeinsame Bearbeitung	59%	67%	47%	60%
Gemeinsame Bearbeitung	41%	33%	53%	40%
dabei entfällt auf die Grundsicherung ...				
Anteil an Arbeitszeit	13%	28%	12%	16%
Stunden pro Woche	4,8	2,9	5,0	4,5

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

5.6.4 Kostenauswirkungen der erweiterten Planungsverfahren

Die Mehrkosten, die den Trägern durch die infolge des BTHG erweiterten Planungsverfahren entstehen, lassen sich im Folgenden ungefähr abschätzen unter Zugrundelegung der folgenden Annahmen:

- In seiner Studie zu den Verwaltungskosten der Leistungsbearbeitung hatte das ISG jährliche Kosten für Pädagogen in Höhe von knapp 70.000 EUR und von Verwaltungskräften zwischen 56.000 EUR und 66.000 EUR pro Jahr ermittelt (ISG 2015; einschließlich Arbeitsplatz- und Personalnebenkosten). Dabei wurden Berechnungen der KGST zu den Kosten eines Arbeitsplatzes sowie die Tarifentgelte des TVöD für das Jahr 2013 herangezogen.
- Die tariflichen Vergütungen im Bereich des öffentlichen Dienstes sind im Zeitraum von 2013 bis 2018 um 13,7% angestiegen. Somit ist für das Jahr 2018 von Personalkosten einschließlich Kosten eines Arbeitsplatzes auszugehen, die in Höhe von rd. 77.000 EUR für Pädagogen und von rd. 68.000 EUR für Verwaltungskräfte liegen.

- Die Trägerbefragung fand im Juni und Juli 2019 statt. Somit beziehen sich die Angaben zu den „bisher“ neu eingestellten Personen auf den Zeitraum bis zum Mai 2019. Die weiterhin vorgesehenen Neueinstellungen infolge des BTHG sind überwiegend für den Zeitraum bis zum Jahresende 2019 geplant.

Im Folgenden werden die finanziellen Auswirkungen der bisher erfolgten Neueinstellungen betrachtet. Bei den Trägern, die bereits vor dem Jahr 2018 Planungsverfahren durchgeführt haben, wurden infolge des BTHG vor der Befragung Mitarbeiter mit Personalkosten von hochgerechnet 80 Mio. EUR eingestellt (Tabelle 24).

Bei dem geringeren Anteil der Träger, die vor dem Jahr 2018 noch keine Planungsverfahren durchgeführt haben, wurden infolge des BTHG vor der Befragung Mitarbeiter mit Personalkosten von hochgerechnet 16 Mio. EUR eingestellt.

Rechnet man beide Beträge zusammen, so wurden im Zeitraum von Januar 2018 bis Mai 2019 Mitarbeiter für Planungsaufgaben mit Personalkosten von hochgerechnet 96 Mio. EUR neu eingestellt, um die diesbezüglichen Anforderungen des BTHG erfüllen zu können.

Tabelle 24 Mehrkosten wegen personellem Mehraufwand für neue Planungsverfahren infolge des BTHG

Kosten infolge des BTHG (in Mio. EUR)	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Träger <u>mit</u> früheren Planungsverfahren				
infolge des BTHG neu besetzt	51,8	16,7	11,6	80,1
darunter Pädagogen	30,1	9,7	6,8	46,6
Verwaltungskräfte	21,6	7,0	4,9	33,5
Träger <u>ohne</u> frühere Planungsverfahren				
infolge des BTHG neu besetzt	13,5	1,6	0,5	15,5
darunter Pädagogen	7,8	0,9	0,3	9,0
Verwaltungskräfte	5,6	0,7	0,2	6,5
Personalkosten durch Planungsverfahren infolge des BTHG	65,2	18,3	12,1	95,6

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Von diesem Zeitraum, der insgesamt 17 Monate umfasst, sind 12 Monate dem Jahr 2018 zuzurechnen. Dies entspricht zusätzlichen Personalkosten im Jahr 2018 in Höhe von 68 Mio. EUR. Das BMAS hatte in seiner Kostenschätzung zum BTHG für die Jahre 2018 und 2019 mit Mehrkosten für Planungsverfahren in Höhe von jeweils 50 Mio. EUR gerechnet. Diese Differenz könnte daran liegen, dass der Aufwand durch erweiterte Planungsverfahren im Gesetzgebungsverfahren unterschätzt worden ist. Es kann aber auch sein, dass dieser Aufwand durch unsere Berechnungen überschätzt wird, wenn einzelne Träger in der Befragung den zusätzlichen Personalaufwand nicht trennscharf auf die Planungsverfahren infolge des BTHG bezogen haben, sondern auch weitere neu eingestellte Mitarbeiter mitgezählt haben. Dies ist im Zuge der Folgebefragung im Jahr 2020 zu überprüfen.

5.6.5 Mögliche Effizienzauswirkungen

Eine verbesserte Planung kann langfristig möglicherweise auch zu einer effizienteren Leistungserbringung führen. Diese Effizienz lässt sich voraussichtlich nicht unmittelbar aus der statistischen Entwicklung ablesen, da die Statistik der Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nicht hinreichend differenziert ausgewiesen wird. Um dazu bereits jetzt Anhaltspunkte zu gewinnen, wurden die beteiligten Träger auch danach gefragt, ob sie infolge des Einsatzes der neuen Planungsverfahren auch mit Einsparungen bzw. einer Dämpfung des Ausgabenanstiegs rechnen. Selbstverständlich sind Einschätzungen und Erwartungen zu einem so komplexen Sachverhalt mit einer hohen Unsicherheit verbunden. Dennoch besteht ein Interesse daran, wie die Träger dies einschätzen und wie sich deren Einschätzung im Laufe der kommenden Jahre verändern wird. Parallel dazu sind weitere Herangehensweisen zur Ermittlung einer Effizienzrendite zu verfolgen (vgl. Kapitel 6 in diesem Bericht).

Die befragten Träger erwarten weit überwiegend keine Einsparungen durch die neuen Planungsverfahren (89%; Tabelle 25). Wenn aber Einsparungen bzw. eine Dämpfung des Kostenanstiegs erwartet werden, dann eher durch einen gezielten Mitteleinsatz für passgerechte Leistungen (8%) als durch den Personaleinsatz (4%).

Tabelle 25 **Mögliche Einsparungen durch neue Planungsverfahren**

Einsparungen durch Planungsverfahren	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Nein, keine Einsparungen	91%	93%	69%	89%
Ja, es kann Einsparungen geben durch ...	10%	7%	31%	11%
zielgerichteten Personaleinsatz	3%	7%	6%	4%
zielgerichteten Einsatz der Leistungen	8%	4%	25%	8%
auf andere Weise	3%	2%	6%	3%

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Einige Träger erwarten Einsparungen oder eine Dämpfung des Kostenanstiegs aus anderen Gründen; hierzu wurde genannt:

- durch individuellere Bedarfssteuerung sowie organisatorische und inhaltliche Verzahnung
- durch teilweises Poolen von Leistungen
- keine monetäre Einsparung, es wird aber mit passgenaueren Hilfen gerechnet
- möglicherweise durch Steigerung des Selbstbewusstseins von Leistungsempfängern, Erweiterung des Angebotsspektrums an Dienstleistungen

Ein Träger stellt klar: „Wir erwarten durch den Personaleinsatz eine Qualitäts- und Effizienzsteigerung und in deren Folge eine Dämpfung der Kostensteigerung, nicht aber Einsparungen“.

Diejenigen, die mit Einsparungen oder einer Kostendämpfung rechnen, wurden gebeten, deren Umfang als prozentualen Anteil der zusätzlich eingesetzten Personalmittel zu schätzen. Diese Bezugsgröße war in der Diskussion bei der Entwicklung des Fragebogens als passend

eingeschätzt worden, ist aber offensichtlich schwer zu beantworten. Nur neun Träger haben diese Frage beantwortet, und ihre Schätzung des Umfangs möglicher Einsparungen reichen von 10% bis zu 80% der zusätzlich eingesetzten Personalkosten (Mittelwert rd. 30%).

Eine weitere Nachfrage, ab wann mit einem solchen Kosteneffekt zu rechnen sei, wird so beantwortet, dass vier Träger mit Einsparungen schon ab dem Jahr 2020 rechnen, neun Träger mit Einsparungen etwa ab dem Jahr 2022 und weitere neun Träger mit Einsparungen erst ab dem Jahr 2024 oder später.

5.7 Frauenbeauftragte und Werkstatträte

Im Januar 2017 wurde in WfbM die Position der Frauenbeauftragten eingeführt. Die Zahl der Beauftragten innerhalb eines Betriebes ist von der Betriebsgröße abhängig. Die entsprechende Regelung findet sich in § 222 Abs. 5 SGB IX:

„Behinderte Frauen im Sinne des § 221 Absatz 1 wählen in jeder Werkstatt eine Frauenbeauftragte und eine Stellvertreterin. In Werkstätten mit mehr als 700 wahlberechtigten Frauen wird eine zweite Stellvertreterin gewählt, in Werkstätten mit mehr als 1.000 wahlberechtigten Frauen werden bis zu drei Stellvertreterinnen gewählt. Die Beauftragten nehmen diese Funktion während ihrer Arbeitszeit wahr, d.h. sie haben für diesen Zeitraum einen Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts.“

Bezüglich dieser Neuregelung ist zu untersuchen, welche Kosten durch die Freistellung einschließlich der Inanspruchnahme von Assistenzleistungen, Fortbildungen, Sach- und Qualifizierungskosten für die Träger der Eingliederungshilfe anfallen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob es durch die Wiederbesetzung von Arbeitsplätzen durch Werkstattbeschäftigte, die für die Funktion als Frauenbeauftragte von der Arbeit freigestellt werden, zu Mehrkosten kommt. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, wird auch in Betracht gezogen, welche Arbeitszeit mit welcher Vergütung durch diese Funktion in Anspruch genommen wird. Dieser Untersuchungsteil wird um die Frage nach den neu hinzugetretenen Kosten für Werkstatträte durch die überregionale Interessenvertretung auf Bundes- und Landesebene ergänzt.

5.7.1 Zahl der Werkstätten, der Frauenbeauftragten und der Werkstatträte

Den Angaben der Träger zufolge gab es am Jahresende 2017 hochgerechnet rd. 1.000 Werkstätten in Deutschland, in denen rd. 239.000 Beschäftigte arbeiteten; darunter waren rd. 99.000 Frauen (Tabelle 26). Am Jahresende 2018 waren es etwas weniger Werkstätten, aber die Zahl der Leistungsbezieher in WfbM lag zu diesem Zeitpunkt mit rd. 241.000 Beschäftigten etwas höher; darunter waren rd. 100.000 Frauen.

Die Zahl der Frauenbeauftragten lag nach der Hochrechnung der Trägerangaben in Deutschland im Jahr 2017 bei rd. 300 Frauen und im Jahr 2018 bei rd. 480 Frauen. Die Zahl der Werkstatträte liegt zu diesem Zeitpunkt bundesweit bei rd. 1.280 Personen.

Tabelle 26 Strukturdaten der Werkstätten für behinderte Menschen

Strukturdaten zu WfbM	Landkreis	Stadt	Überörtlicher Träger	Gesamt
Anzahl der (Haupt-) Werkstätten				
am 31.12.2017	506	51	498	1.055
am 31.12.2018	485	51	498	1.034
Anzahl der Leistungsberechtigten				
am 31.12.2017	62.512	9.629	166.774	238.914
am 31.12.2018	63.455	10.278	167.843	241.575
darunter Frauen				
am 31.12.2017	25.674	3.912	69.303	98.889
am 31.12.2018	26.077	4.170	69.845	100.092
Frauenanteil in WfbM				
am 31.12.2017	41%	41%	42%	41%
am 31.12.2018	41%	41%	42%	41%
Frauenbeauftragte in WfbM				
am 31.12.2017	157	37	105	299
am 31.12.2018	178	42	260	480
Werkstatträte in WfbM				
am 31.12.2018	329	75	873	1.277

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 (gewichtet)

Diese Hochrechnung der Trägerangaben erreicht nicht ganz die statistisch ausgewiesenen Zahlen, denn nach der Sozialhilfestatistik lag die Zahl der Werkstattbeschäftigten am Jahresende 2017 bei 272.940 Personen, darunter waren 112.165 Frauen. Die Zahl der Frauenbeauftragten ist deutlich niedriger als erwartet; selbst wenn in keiner WfbM in Deutschland mehr als 700 Frauen tätig wären, müsste es in jeder WfbM mindestens eine Frauenbeauftragte geben, das wären insgesamt rd. 1.000 Frauenbeauftragte statt der hochgerechneten 480. Ein Grund für diese Untererfassung könnte sein, dass die Kosten für Frauenbeauftragte in der Regel nicht spitz berechnet, sondern pauschal abgegolten werden, weshalb eine genaue statistische Erfassung nicht immer erfolgen dürfte. Die Zahl der auf Basis der Trägerangaben hochgerechneten Werkstatträte liegt deutlich höher, sie entspricht den Erwartungen.

5.7.2 Ausgaben für Frauenbeauftragte und Werkstatträte

Die Erhebung der Ausgaben in diesem Bereich ist nicht zufriedenstellend verlaufen. Von den 176 Trägern in der Stichprobe haben nur 8 Träger Angaben zu den Ausgaben für Frauenbeauftragte im Jahr 2017 (5%) und 20 Träger zu den Ausgaben für Frauenbeauftragte im Jahr 2018 (11%) gemacht. Ähnlich gering ist die Beteiligung bei den Ausgaben für die überregionale Beteiligung von Werkstatträten, hierzu haben nur 6 Träger Angaben zu den Ausgaben im Jahr 2017 (3%) und 15 Träger zu den Ausgaben im Jahr 2018 (8%) gemacht.

Aus den vorliegenden Ergebnissen lässt sich lediglich entnehmen, dass die Ausgaben für Assistenzleistungen den mit Abstand größten Ausgabenposten ausmachen. Zur Höhe dieser Kosten kann die Hochrechnung aber keine verlässlichen Angaben liefern. Es bedarf weiterer Überlegungen, auf welchem Wege diese Angaben ermittelt werden können. Möglicherweise besitzen die Länder hierzu verlässlichere Informationen.



6. Überlegungen zur Ermittlung einer Effizienzrendite

Mit der Einführung des BTHG war die Erwartung verbunden, dass durch die gesetzlichen Änderungen eine höhere Steuerungsfähigkeit in der Eingliederungshilfe erreicht werden könne. Eine besser geplante und gesteuerte Leistungserbringung könnte dabei auch bestimmte Einsparungen zur Folge haben, die den gesetzlichen Änderungen als „Effizienzrendite“ zugerechnet werden könnte. Eine Überprüfung, inwieweit eine solche „Effizienzrendite“ tatsächlich erreicht wird, gehörte ursprünglich zwar nicht zum Auftrag der Finanzuntersuchung. In den Sitzungen der Länder-Bund-Arbeitsgruppe im Oktober 2018 und Februar 2019 sowie in der Beiratssitzung zur Finanzuntersuchung im Dezember 2018 wurde dieses Thema aber erörtert. In diesen Zusammenhängen wurde angeregt, auch diesen Gesichtspunkt in der Finanzuntersuchung mit in den Blick zu nehmen. Dazu bieten die in diesem Kapitel skizzierten Überlegungen einen ersten Überblick.

6.1 Im BTHG vorgesehene Maßnahmen zur Einsparung in der Eingliederungshilfe

Eine höhere Steuerungsfähigkeit wird vor allem von den erweiterten Planungsverfahren wie dem Gesamtplanverfahren in der Eingliederungshilfe nach §§ 141 bis 145 SGB XII erhofft. Das Gesamtplanverfahren soll dazu dienen, den individuellen Bedarf der Leistungsbezieher trägerübergreifend zu ermitteln und dadurch die Leistungen passgenau zu erbringen. Dadurch sollen auch Einsparungen bei den Leistungsausgaben möglich sein, zumindest soll deren langfristig zu beobachtender Anstieg gedämpft werden. Die Gesamtplankonferenz soll mit der Teilhabekonferenz nach § 20 SGB IX soweit möglich zusammengelegt werden oder in dem Fall, dass nur Leistungen aus verschiedenen Gruppen der Eingliederungshilfe und nicht auch von anderen Rehabilitationsträgern bezogen werden, diese ersetzen. Das Gesamtplanverfahren stellt somit zwar eine neue Aufgabe für die Träger der Eingliederungshilfe dar, die aber auch dazu dienen kann, Leistungen individuell passend und effizient zu planen.

Zweitens sollen die Änderungen im Vertragsrecht insbesondere von § 128 SGB IX in Verbindung mit § 129 SGB IX zu Einsparungen führen. Auch hier entstehen durch die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung neue Aufgaben und Dokumentationspflichten für den Träger der Eingliederungshilfe. Allerdings soll die Möglichkeit, die Vergütung zu kürzen, wenn der Vertrag durch den Leistungserbringer ganz oder teilweise nicht erfüllt wird, zu Einsparungen führen. Neben dieser Möglichkeit kann auch § 124 Abs. 1 Satz 3 SGB IX (n.F. vom 01.01.2020) Effekte auf die Ausgaben der Träger der Eingliederungshilfe haben. Dort wird festgelegt, dass die Vergütung eines Leistungserbringers dann wirtschaftlich angemessen ist, wenn sie im Vergleich zur Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt. Im selben Absatz sind durch Satz 6 von dieser Definition Abweichungen nach oben aufgrund von tariflich vereinbarten Vergütungen und entsprechenden Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen möglich. Trotz dieser Abweichungen kann die Definition der wirtschaftlichen Angemessenheit dazu führen, dass Leistungserbringer ihre Angebote günstiger kalkulieren werden, um ein wirtschaftlich angemessenes Angebot machen zu können. Sofern die Leistungsträger nicht ohnehin schon die Angebote aus dem unteren Drittel der Vergütungen ausgewählt haben, wird es außerdem durch die Anwendung dieser Definition zu weiteren Einsparungen



kommen. Mit Einsparungen durch die Änderungen im Vertragsrecht ist erst ab dem Jahr 2020 zu rechnen, da die Regelungen erst für Verträge ab dem 01.01.2020 anzuwenden sind.

Drittens sollen durch die Möglichkeit einer gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen durch mehrere Leistungsbezieher (§ 116 Abs. 2 und 3 SGB IX) Einsparungen erzielt werden.

Viertens soll durch die Modellvorhaben im Rahmen des Programms Rehapro eine präventive Steuerung des Leistungszugangs erreicht werden, indem Personen im erwerbsfähigen Alter noch zielgerichteter als bisher qualifiziert und in Erwerbstätigkeit vermittelt werden (§ 11 SGB IX). Die Ergebnisse dieser Maßnahme sind Gegenstand einer eigenen Evaluation.

6.2 Untersuchungen zur Auswirkung erweiterter Planungsverfahren

Ein möglicher Grund, eine erhöhte Effizienz der Leistungserbringung der Eingliederungshilfe zu erwarten, liegt in der Einführung strukturierter Planungsverfahren. Für eine trägerübergreifende Leistungsgewährung sieht das BTHG ein Teilhabeplanverfahren nach § 19 SGB IX vor; wenn es nur um Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe geht, ist ein Gesamtplanverfahren nach § 141 SGB XII (bzw. ab 2020: § 117 SGB IX) vorzusehen.

Zur Ermittlung der Effekte eines zeitgemäßen Planungsverfahrens auf die Effizienz der Leistungserbringung hat der LWL die Projekte „Teilhabe 2012“¹³ und anschließend zur Erweiterung der empirischen Basis das Nachfolgeprojekt „Teilhabe 2015“¹⁴ in Auftrag gegeben. Dabei wurde ein neu entwickeltes, ICF-basiertes Hilfeplanverfahren in mehreren Kommunen erprobt und mit den Ergebnissen des herkömmlichen Standardverfahrens verglichen. Diese Untersuchung fokussiert insbesondere auf Effekte der unterschiedlichen Zugangssteuerung in beiden Hilfeplanverfahren, unterschiedlicher Formen der Antragstellung sowie des Antrags- und Bewilligungsverhaltens und Unterschiede bei den bewilligten Leistungen (bezogen auf Neu- und Verlängerungsfälle, jeweils ambulant und stationär).

Die Untersuchung der Neufälle ergibt keine verlässlichen finanziellen Effekte:

- Ergebnisse zur Zugangssteuerung: „Eine valide quantitative und insbesondere finanzielle Bewertung der Effekte der unterschiedlichen Verfahren der Zugangssteuerung ist mit den vorliegenden Daten nicht verlässlich möglich“ (Schlanstedt et al. 2016: 152).
- Ergebnisse zur ambulanten oder stationären Hilfeform: „Bei der vergleichenden Analyse der (Neu-)Bewilligungen nach der Hilfeart zeigen sich zwischen den Erprobungs- und Standardkommunen im Zeitverlauf keine signifikanten Veränderungen“ (Schlanstedt et al. 2016: 154).
- Ergebnisse zur Steuerung des Leistungsumfangs (gemessen in der Zahl der Fachleistungsstunden): „Verfahrenseffekt von – 0,05 FLS (pro Woche pro Fall) zugunsten des

¹³ Jaschke, H., Oliva, H., Schlanstedt, G. (2012): Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts „Teilhabe2012. „Mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung“, Köln.

¹⁴ Schlanstedt, G., Oliva, H., Jaschke, H. (2016): Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Projekt: Teilhabe2015 „Mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung“, Köln.



neuen Hilfeplanverfahrens“, aber versehen mit der Einschränkung: „Der ermittelte Verfahrenseffekt ist statistisch nicht abgesichert.“ Wegen erheblicher Schwankungen der FLS im Zeitverlauf wird die Schlussfolgerung gezogen: „Eine genaue Bemessung und eindeutige Zuordnung der FLS-Veränderungen zum neuen Hilfeplanverfahren ist insofern unsicher und kann von anderen Faktoren überlagert sein“ (Schlanstedt et al. 2016: 155 f).

Die Untersuchung der Verlängerungsfälle ergibt keine nennenswerten Effekte hinsichtlich der Zugangssteuerung oder der Veränderung der Hilfeform (Schlanstedt et al. 2016: 160 f). Im Steuerungsbereich „Festlegung des Hilfeumfanges“ wurden dagegen sowohl bei stationären als auch bei ambulanten Verlängerungsfällen statistisch signifikante Unterschiede festgestellt.

Dieser Einsparungseffekt wird in einer Modellrechnung auf den LWL insgesamt übertragen. Auf diesem Wege wird ein Einsparungsvolumen durch neue Hilfeplanverfahren im Umfang von 5,5 Mio. EUR im Jahr 2018 geschätzt. Angesichts eines Ausgabevolumens für Leistungen der Eingliederungshilfe von rd. 2 Mrd. EUR entspricht dies einer Einsparung von 0,3% der Leistungsausgaben in der Eingliederungshilfe.¹⁵ Bei dieser Berechnung wurde allerdings der Personalaufwand, der bei der Einführung des neuen Hilfeplanverfahrens entsteht, nicht gegenge-rechnet (Schlanstedt et al. 2016: 169 f).

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass ein sorgfältig durchgeführtes Planungsverfahren auch zur Erhöhung des Leistungsumfanges führen kann, wenn im Rahmen einer detaillierten Bedarfsermittlung weitere Leistungsansprüche erkennbar werden, die zuvor noch nicht geltend gemacht wurden.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung werfen ein differenziertes Bild auf die Möglichkeit, durch neue Planverfahren Einsparungen zu erzielen. Die Qualität der Leistungsgewährung scheint durch ein gutes Planungsverfahren verbessert werden zu können (Schlanstedt et al. 2016: 177 f; 181 f). Finanzielle Effekte im Sinne eines Effizienzgewinns dieser Planungsverfahren sind jedoch schwer zu ermitteln und erfordern weitere Untersuchungen.

6.3 Methoden zur Erhebung der Einsparungen in der Eingliederungshilfe

Methodisch muss bei der Analyse der Ausgabenentwicklung auch die Entwicklung der Fallzahlen berücksichtigt werden, insbesondere für die Leistungen, in denen mit einem Anstieg zu rechnen ist. Daher wurden in der Trägerbefragung die Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach § 54 SGB XII und die Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft nach § 55 SGB IX (n.F. vom 31.12.2017) erhoben (vgl. Kapitel 5.5 des vorliegenden Zwischenberichts). Diese werden in die Leistungen zur sozialen Teilhabe nach §§ 75 und 76 SGB IX überführt. Wenn dadurch die Fallzahlen in diesem Bereich steigen, ist die Ausgabenentwicklung daran anzupassen.

¹⁵ Damit wird annähernd die Höhe von 0,5% der Leistungsausgaben erreicht, die das BMAS seiner Kostenschätzung an dieser Stelle zugrunde gelegt hatte.



Neben der Entwicklung der Fallzahlen müssen die Ausgaben der Eingliederungshilfe analysiert werden, um eine mögliche Effizienzrendite zu betrachten. Dazu wird in der Gesetzesbegründung angenommen, dass die Effizienzrendite 0,5 % der jährlichen Ausgaben betrage, die für ein Jahr ab Inkrafttreten des BTHG auf Grundlage der durchschnittlichen jährlichen Ausgabenentwicklung zwischen den Jahren 2010 bis 2014 ausgehend vom Jahr 2014 prognostiziert werden (BT-Drs. 18/9522). Hierfür kann die Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes erst mit Veröffentlichung der Zahlen für die entsprechenden Jahre herangezogen werden. Diese Rechnung gibt allerdings keine Hinweise auf die Wirkungen der oben angesprochenen Maßnahmen der Prävention und der verbesserten Steuerungsfähigkeit. Außerdem baut sie auf einer Prognose der Eingliederungshilfe auf, für die die seinerzeit verfügbaren Daten zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung verwendet wurden.

Daher ist es notwendig, zunächst nicht nur eine Berechnung der Effizienzrendite auf Basis der Gesetzesbegründung vorzunehmen, sondern diese zu erweitern, um eine an die aktuelle Ausgabenentwicklung angepasste Schätzung für die Jahre nach Inkrafttreten des BTHG im Vergleich zu den Jahren unmittelbar vor Inkrafttreten des BTHG vornehmen zu können. Die Prognose wird außerdem angepasst an die Zahlen des „Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe“ (BAGüS/Con_sens 2018). Das ist notwendig, da mit dem Inkrafttreten der dritten Stufe des BTHG manche Leistungsteile der Eingliederungshilfe in Leistungen der Grundsicherung überführt werden. Gleichzeitig werden manche Leistungen dann als Fachleistungen der Eingliederungshilfe erbracht, die bisher im Rahmen der existenzsichernden Leistungen erbracht wurden. Neben der Analyse der Ausgaben der Eingliederungshilfe wird daher auch die Ausgabenentwicklung der Grundsicherung betrachtet.

Über die Betrachtung der Ausgabenentwicklung hinaus werden aber auch Hinweise auf die Wirkung der Steuerungsfähigkeit gesammelt. Deshalb wurde in der Befragung der Träger bereits eine Frage gestellt zu den erwarteten Einsparungen aufgrund des neuen Planungsverfahrens in der Eingliederungshilfe – also der Gesamtplanung und der Einbindung des Teilha-beplanverfahrens in das Gesamtplanungsverfahren. Diese Einschätzungen stellen zunächst subjektive Einschätzungen dar, die aus unterschiedlichen Motiven heraus von den Befragten auf unterschiedliche Weise beantwortet werden können. Allerdings werden diese Fragen zu den Einsparungen auch in den folgenden Trägerbefragungen erneut gestellt werden. Es ist zu erwarten, dass mit zunehmender Umsetzung der Regelungen und diesbezüglicher Erfahrungen der Träger der Eingliederungshilfe deren Einschätzungen zu möglichen Einsparungseffekten zunehmend präziser werden, da sie diese auch in der Planung personeller und finanzieller Ressourcen zu berücksichtigen haben. Somit werden auch die anzunehmenden Verzerrungen aufgrund der Subjektivität von Einschätzungen voraussichtlich reduziert. Die Einschätzungen – erfragt als prozentuale Einsparungen gemessen an den aufgewendeten Personalmitteln – können dann auch dazu verwendet werden, mögliche Einsparungen anhand der Ausgabenentwicklungen zu schätzen. Entsprechende Fragen zu Einsparungen aufgrund der Änderungen des Vertragsrechts sollen in den kommenden Befragungen ebenfalls ergänzt werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



7. Ausblick auf das weitere Vorgehen

Nach Vorlage des zweiten Zwischenberichts sind die folgenden Arbeitsschritte vorgesehen:

- (1) Vorbereitung und Durchführung einer Befragung von anderen Leistungsanbietern und dort tätigen Personen sowie von Budgetnehmern und ihren Arbeitgebern (September bis November 2019)
- (2) Auswertung der zweiten Dokumentationsrunde der Teiluntersuchung 1 (November bis Dezember 2019)
- (3) Erstellung eines Instruments zur Erfassung der Heranziehung von Einkommen ab dem Jahr 2020 (ab September 2019)
- (4) Vorbereitung der zweiten Trägerbefragung zu den Teiluntersuchungen 2 bis 6 im Frühjahr 2020 (ab Dezember 2019)
- (5) Abgleich der auf das Jahr 2018 bezogenen Erhebungsdaten und Hochrechnungsergebnisse mit der Sozialhilfestatistik 2018 (ab Januar 2020)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



8. Anhang

8.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Verteilung des einzusetzenden Vermögens in %	10
Abbildung 2	Verteilung des Vermögens und Bezug existenzsichernder Leistungen in %	11
Abbildung 3	Verteilung des vorhandenen Vermögens und Art des Antrags in %	12
Abbildung 4	Zeitraum als Selbstzahler nach altem Recht in %	12

8.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Durchschnittliche Leistungen pro Monat sowie Vermögen in EUR	9
Tabelle 2	Selbstzahler nach altem Recht und Art des Antrags.....	13
Tabelle 3	Jährliche Mehrausgaben der Stichprobe für Eingliederungshilfe, Grundsicherung, Hilfen zum Lebensunterhalt und Blindenhilfe.....	13
Tabelle 4	Beteiligung an der Trägerbefragung 2019	19
Tabelle 5	Leistungsbeziehende der beteiligten Träger.....	19
Tabelle 6	Leistungsbeziehende der beteiligten Träger nach Ländern	20
Tabelle 7	Bezieher eines Budgets für Arbeit bei den beteiligten Trägern nach Ländern..	22
Tabelle 8	Anwendung der Vorgabe des § 61 Abs. 2 Satz 2 zweiter Hs. SGB IX in den Ländern.....	23
Tabelle 9	Herkunft der Leistungsbezieher eines Budgets für Arbeit	25
Tabelle 10	Anzahl anderer Leistungsanbieter und ihrer Beschäftigten.....	26
Tabelle 11	Herkunft der Beschäftigten bei anderen Leistungsanbietern.....	26
Tabelle 12	Beziehende von Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (einschl. Mehrfachnennung).....	28
Tabelle 13	Beziehende von Leistungen zur Teilhabe an Bildung	28
Tabelle 14	Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, Jahr 2018.....	29
Tabelle 15	Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe an Bildung, Jahr 2018.....	29
Tabelle 16	Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und zur Teilhabe an Bildung nach Ländern, Jahr 2018 (in Mio. EUR)	30
Tabelle 17	Zusätzliche Aufgaben für die Träger durch Umstellung auf das Planungsverfahren infolge des BTHG	31

Finanzuntersuchung BTHG – Zweiter ZwischenberichtINSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK

Tabelle 18	Für Planungsverfahren geeignete Berufsgruppen	33
Tabelle 19	Personaleinstellungen zur Umsetzung der Planungsverfahren.....	33
Tabelle 20	Frühere und infolge des BTHG erweiterte Planungsverfahren.....	35
Tabelle 21	Personeller Mehraufwand bei Trägern mit früheren Planungsverfahren (in Vollzeitäquivalenten)	36
Tabelle 22	Personeller Mehraufwand bei Trägern ohne frühere Planungsverfahren	36
Tabelle 23	Bearbeitung von Eingliederungshilfe und Grundsicherung	37
Tabelle 24	Mehrkosten wegen personellem Mehraufwand für neue Planungsverfahren infolge des BTHG	38
Tabelle 25	Mögliche Einsparungen durch neue Planungsverfahren.....	39
Tabelle 26	Strukturdaten der Werkstätten für behinderte Menschen.....	41

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



8.3 Erhebungsinstrumente

(1) Instrument zur Vermögensdokumentation

Datenerhebung bei Heranziehung von Einkommen und Vermögen							
Fallauswahl: In Betracht kommen nur Leistungsfälle, in denen ...							
(a) einkommens- und vermögensrelevante Fachleistungen der Eingliederungshilfe bezogen werden und							
(b) ein Vermögen zwischen 2.600 EUR und 30.000 EUR vorhanden ist. Alle anderen Fälle werden nicht dokumentiert.							
Dokumentationszeitraum:							
Die Dokumentation wird pro Halbjahr über 2 Monate durchgeführt.							
Zeitraum: 1. März bis 30. April 2019		Fallnummer					
Hilfeart (monatliche Aufwendungen)	1	2	3	4	5	6	
Antragstyp: Erstantrag = 1, Fortführung der Leistung = 2	a						
Eingliederungshilfe (soweit vermögensrelevant; ohne GS / HLU)	b						
Hilfe zur Pflege (ohne GS / HLU)	c						
Leistung Pflegeversicherung nach § 43a SGB XI	d						
Leistung der Krankenkasse nach SGB V	e						
Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)	f						
Grundsicherungsbedarf (GS)	g						
Blindenhilfe	h						
Gesamtsumme (Prüfbed)		0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Einkommen und Vermögen							
Vorhandenes Nettoeinkommen (einschließlich Wohngeld)	i						
darunter: Einkommen des Partners	j						
Kostenbeteiligung aus Einkommen	k						
vorhandenes Vermögen insgesamt	l						
darunter: Vermögen des Partners	m						
individuelle Vermögensgrenze EGH	n						
individuelle Vermögensgrenze existenzsichernde Leistungen	o						
Datum (Tag der Prüfung)	p						
Erläuterungen zu ...							
a) wenn Neuantrag, 1 eingeben; wenn Fortführung der Leistung nach neuer Prüfung und/oder veränderten Voraussetzungen: 2 eingeben							
b) monatlicher Bruttobetrag der Fachleistung der Eingliederungshilfe - nur für einkommens-/ vermögensrelevante Leistungen							
c) monatlicher Bruttobetrag der Hilfe zur Pflege (falls Bezug dieser Leistung und Betrag bekannt)							
d) monatlicher Betrag der Leistung der Pflegeversicherung in stationären Einrichtungen (falls Bezug dieser Leistung; i.d.R. Pauschalbetrag)							
e) nur für den Fall, dass der EGH-Träger Krankenpflegeleistung zunächst übernimmt und nachträglich erstattet bekommt							
f) monatlicher Bruttobetrag der Hilfe zum Lebensunterhalt (falls Bezug dieser Leistung)							
g) monatlicher Bruttobetrag der Grundsicherung (falls Bezug dieser Leistung)							
h) monatlicher Bruttobetrag der Blindenhilfe (falls Bezug dieser Leistung)							
i) monatliches Nettoeinkommen aus Arbeit, Rente oder Kapitaleinnahmen (einschl. Transferleistungen wie Wohngeld, Kindergeld etc.)							
j) falls darin Einkommen des/der Partners/in enthalten ist: Höhe des Partnereinkommens							
k) für die Fachleistung der Eingliederungshilfe anzurechnendes Einkommen insgesamt (abzüglich von Freibeträgen wie § 82 Abs. 6 SGB XII)							
l) für die Fachleistung der Eingliederungshilfe maßgebliches Vermögen insgesamt							
m) falls darin Vermögen des/der Partners/in enthalten ist: Höhe des Partnervermögens							
n) Summe aus 5.000 EUR (§ 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII mit DVO) und 25.000 EUR (§ 90 Abs. 3 i.V.m. § 60a SGB XII), ggf. plus Partner-Freibetrag							
o) 5.000 EUR (§ 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII mit DVO), ggf. plus Partner-Freibetrag							
p) Datum des Tages, an dem die Prüfung abgeschlossen wurde							
Mantelbogen		Wenn Sie Anmerkungen machen möchten:					
Einmalig werden folgende Angaben für den Träger der EGH erhoben:							
Zahl der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe insgesamt am 31.12.2018	q						
darunter:							
Zahl der Bezieher von Leistungen zum Wohnen	r						
Erläuterungen zu ...							
q Zahl der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe insgesamt zum Stichtag (wenn die Dokumentation in einem Teil des Zuständigkeitsgebiets durchgeführt wird: Leistungsbezieher in diesem Teilgebiet)							
r darunter die Zahl der Bezieher von "Leistungen zum Wohnen", d.h. aller ambulanten und stationären wohnungsbezogenen Leistungen (ggf. in diesem Teilgebiet)							



(2) Fragebogen zur Trägerbefragung

**Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen
der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung)**
Befragung der Träger der Eingliederungshilfe im Frühjahr 2019

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH mit dem Forschungsvorhaben „Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung)“ beauftragt.

Der Hintergrund ist: Das im Dezember 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) umfasst eine Reihe von gesetzlichen Veränderungen, die insgesamt darauf abzielen, die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen und eine gleichberechtigte Teilhabe der Menschen mit Behinderungen zu stärken. Zu den Kostenfolgen des BTHG hat das BMAS eine Kostenschätzung vorgenommen. Der Bundesrat hat die Sorge geäußert, dass die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes die geschätzten Beträge überschreiten und zu einer höheren Belastung der Länder führen könnten. Die Verbände von Menschen mit Behinderungen äußerten dagegen die Befürchtung, dass eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs zu Lasten der mit dem Gesetz vorgesehenen Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen gehen könnte. Daher wurde in Artikel 25 Absatz 4 BTHG eine Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der Reform in der Eingliederungshilfe festgelegt.

Zur Durchführung dieser flächendeckenden Untersuchung sind wir auf die Mitwirkung der für die Eingliederungshilfe zuständigen Träger angewiesen und bitten Sie daher, die folgenden Fragen zu beantworten. In Ländern mit gesplitteter Zuständigkeit werden sowohl die örtlichen als auch die überörtlichen Träger befragt. Der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe unterstützen diese Untersuchung.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

- 1) Wir bitten Sie, den PDF-Fragebogen elektronisch auszufüllen. Sie können ihn bei einer Unterbrechung abspeichern und später durch erneutes Öffnen des PDFs mit der Bearbeitung fortfahren. Vergewissern Sie sich immer, bevor Sie das PDF schließen, dass Sie Ihre Daten gespeichert haben. Das geht genauso wie bei anderen elektronischen Dateien: Sie wählen „Datei“ und dann „Speichern“. Sie können die Datei mit „Speichern unter“ auch an einem anderen Ort abspeichern; verändern Sie in diesem Fall aber nicht den Dateityp. Das fertig ausgefüllte Dokument senden Sie bitte bis zum 30.06.2019 an folgende E-Mail-Adresse: finanzuntersuchung@isg-institut.de
- 2) Wenn es Ihnen nicht möglich ist, das PDF elektronisch auszufüllen, können Sie es ausdrucken und handschriftlich ausfüllen. Bitte senden Sie den fertig ausgefüllten Fragebogen in diesem Fall an: ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Weinsbergstr. 190, 50825 Köln
- 3) In offene Textfelder können Sie mehr schreiben, als Ihnen zunächst angezeigt wird.
- 4) Wenn Sie eine Frage nicht beantworten können oder wollen, können Sie diese überspringen. Auch unvollständig ausgefüllte Fragebögen sind für uns wertvoll!
- 5) Bei Rückfragen können Sie sich gerne telefonisch unter 0221 / 130 655 28 melden.

A. Allgemeine Angaben zum Träger

Name des Trägers: _____

Anzahl der Mitarbeiter des Trägers im Bereich Eingliederungshilfe am 31.12.2018: _____

Anzahl der Empfänger von Leistungen der Eingliederungshilfe am 31.12.2018: _____



B. Fragen zum Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX / § 140 SGB XII)

Die Fragen dieses Abschnitts beziehen sich ausschließlich auf das Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX/ § 140 SGB XII und nicht auf bereits zuvor in einigen Ländern durchgeführte Modellprojekte des Budgets für Arbeit.

1. Wie viele Budgets für Arbeit wurden im Jahr 2018 bewilligt? Wie viele davon gab es am 31.12.2018 und wie viele im Jahresdurchschnitt?

Im gesamten Zeitraum des Jahres 2018 wurden ____ Budgets für Arbeit bewilligt.

Zum Stichtag 31.12.2018 gab es ____ bewilligte Budgets für Arbeit.

Der Jahresdurchschnitt der bewilligten Budgets für Arbeit lag im Jahr 2018 bei ____.

(Für die Berechnung des Jahresdurchschnitts summieren Sie bitte die Anzahl der Budgets für Arbeit in jedem Monat und teilen diese durch 12.)

2. Wie viele dieser durch das Budget für Arbeit geförderten Beschäftigungsverhältnisse wurden im Verlauf des Jahres 2018 wieder beendet?

____ dieser Beschäftigungsverhältnisse wurden im Jahr 2018 wieder beendet.

3. Wie hoch fielen im Jahr 2018 Ihre Ausgaben für das Budget für Arbeit nach dem BTHG für alle Leistungsempfänger insgesamt aus? (Gemeint sind die Aufwendungen für die in 2018 bewilligten Anträge.)

Im Jahr 2018 beliefen sich unsere Ausgaben für das Budget für Arbeit nach dem BTHG für alle Bezieher dieser Leistung auf ____ Euro (brutto).

Darunter entfielen ____ Euro auf Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber.

4. Waren an den Ausgaben für das Budget für Arbeit noch weitere Träger beteiligt?

Mehrfachnennungen möglich

☐ nein

☐ ja, das Integrationsamt mit ____ Euro

☐ ja, die Agentur für Arbeit mit ____ Euro

☐ ja, sonstiger Träger, und zwar: ____ mit ____ Euro

5. Falls bekannt: Wie viele der Budgetnehmer des gesamten Jahres 2018 ...

... kamen aus dem Berufsbildungsbereich? ____ Budgetnehmer

... kamen aus einer WfbM? ____ Budgetnehmer

... kamen von anderen Leistungsanbietern? ____ Budgetnehmer

... kamen aus sonstigen Beschäftigungsstätten nach § 56 SGB XII? ____ Budgetnehmer

... hatten vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen? ____ Budgetnehmer

C. Fragen zu anderen Leistungsanbietern (§ 60 SGB IX)

6. Mit wie vielen anderen Leistungsanbietern haben Sie im Jahr 2018 eine Vereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII abgeschlossen?

Mit ____ anderen Leistungsanbietern wurde ein Vertrag abgeschlossen.

7. Wie viele Personen erhielten im Zeitraum des Jahres 2018 Leistungen zur Beschäftigung bei anderen Leistungsanbietern? Wie viele erhielten diese Leistungen zum 31.12.2018 und wie viele im Jahresdurchschnitt?

Im gesamten Zeitraum des Jahres 2018 erhielten ____ Personen Leistungen zur Beschäftigung bei anderen Anbietern.

Zum Stichtag 31.12.2018 erhielten ____ Personen diese Leistungen.

Der Jahresdurchschnitt der Personen mit diesen Leistungen lag im Jahr 2018 bei ____.

(Für die Berechnung des Jahresdurchschnitts summieren Sie bitte die Anzahl der Personen mit diesen Leistungen in jedem Monat und teilen diese durch 12.)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

**8. Falls bekannt: Wie viele dieser Beschäftigten ...**

- ... kamen aus dem Berufsbildungsbereich? _____ Personen
- ... kamen aus einer WfbM? _____ Personen
- ... kamen aus dem Budget für Arbeit? _____ Personen
- ... kamen aus sonstigen Beschäftigungsstätten nach § 56 SGB XII? _____ Personen
- ... hatten vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen? _____ Personen

9. Wie hoch fielen im Jahr 2018 die Ausgaben für andere Leistungsanbieter insgesamt aus? (Gemeint sind die Aufwendungen für die in 2018 bewilligten Anträge.)

Im Jahr 2018 beliefen sich die Ausgaben für andere Leistungsanbieter auf _____ Euro (brutto).

D. Fragen zu Hilfearten der Eingliederungshilfe**10. Wie viele Personen haben am 31.12.2018 Leistungen bezogen, die zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft nach § 54 Abs. 1 SGB XII gehören? Wie hoch fielen die Ausgaben für diese Leistungen im gesamten Jahr 2018 aus?**

Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft	Anzahl Empfänger 31.12.2018	Gesamtausgaben 2018	
		brutto	netto
Insgesamt	_____	_____ €	_____ €
darunter:			
Leistungen für ambulant betreutes Wohnen	_____	_____ €	_____ €
Leistungen für das Wohnen in Einrichtungen	_____	_____ €	_____ €
Heilpädagogische Leistungen	_____	_____ €	_____ €
sonstige Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft	_____	_____ €	_____ €

11. Wie viele Personen haben am 31.12.2018 Leistungen bezogen, die zur Teilhabe an Bildung nach § 54 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 SGB XII gehören? Wie hoch fielen die Ausgaben für diese Leistungen im gesamten Jahr 2018 aus?

Teilhabe an Bildung	Anzahl Empfänger 31.12.2018	Gesamtausgaben 2018	
		brutto	netto
Insgesamt	_____	_____ €	_____ €
darunter:			
Hilfen zur Schulbildung	_____	_____ €	_____ €
Hilfen zur schulischen Berufsausbildung	_____	_____ €	_____ €
Hilfen zur Hochschulausbildung	_____	_____ €	_____ €
Hilfen zur beruflichen Weiterbildung	_____	_____ €	_____ €

E. Fragen zum trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahren (§ 19 SGB IX) und Gesamtplanverfahren in der Eingliederungshilfe (§ 141 SGB XII)

Dieser Fragenblock bezieht sich auf den Personalaufwand, der für das neue Planungsverfahren nach Einführung des BTHG anfällt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



12. Welche zusätzlichen Aufgaben kommen mit der Umstellung auf das Planungsverfahren infolge des BTHG auf Sie zu?

Mehrfachantwort möglich

- ☐ Formulierung von überprüfbaren Teilhabezielen
- ☐ Umstellung von Dokumentationen
- ☐ mehr Koordination von Leistungsträgern und Leistungserbringern
- ☐ Durchführung von Fallkonferenzen
- ☐ Anpassung der Verwaltungsstrukturen (z. B. durch neue EDV-Systeme, Schulungen etc.)
- ☐ Sonstiges, und zwar *(bitte erläutern)*: _____

13. Welche Berufsgruppen sind Ihrer Einschätzung nach zur Durchführung des Planungsverfahrens infolge des BTHG qualifiziert?

Mehrfachantwort möglich

- ☐ Pädagogen / Sozialarbeiter / therapeutische Fachkräfte
- ☐ Verwaltungskräfte / Sachbearbeiter
- ☐ Mitarbeiter mit entsprechenden Zusatzqualifikationen
- ☐ Sonstige, und zwar: _____

14. Wurde für die Umsetzung des Planungsverfahrens infolge des BTHG neues Personal eingestellt? Falls nicht: Ist die Einstellung neuen Personals noch vorgesehen?

- ☐ Mit der Umsetzung des Planungsverfahrens ist bisher keine Veränderung der personellen Ressourcen eingegangen. Dies ist auch in Zukunft nicht vorgesehen.
- ☐ Mit der Umsetzung des Planungsverfahrens ist bisher keine Veränderung der personellen Ressourcen eingegangen. Dies ist jedoch in Zukunft vorgesehen, und zwar ab *(bitte vorgesehenen Zeitpunkt nennen)*: _____. _____.
- ☐ Mit der Umsetzung des Planungsverfahrens ist bereits eine Veränderung der personellen Ressourcen eingegangen.

14a. Falls bisher kein Personal eingestellt wurde und dies auch nicht in Zukunft vorgesehen ist: Was sind die Gründe dafür, dass Neueinstellungen nicht erfolgt und auch nicht vorgesehen sind?

- ☐ Der Bedarf kann durch eine Aufstockung des Stundeneinsatzes des vorhandenen Personals gedeckt werden
- ☐ Eine Schulung des vorhandenen Personals ist ausreichend.
- ☐ Eine Anpassung ist nicht notwendig.
- ☐ Es gibt einen anderen Grund, und zwar: _____

14b. Falls bereits Personal eingestellt wurde bzw. die Einstellung in Zukunft vorgesehen ist: Auf welche Weise ist die Veränderung der personellen Ressourcen erfolgt bzw. auf welche Weise soll sie voraussichtlich erfolgen?

- ☐ durch eine Neueinstellung von planerisch qualifiziertem Personal
- ☐ auf eine andere Weise, und zwar: _____

15. Gab es vor Inkrafttreten des BTHG (in der ab 2018 geltenden Fassung) bereits ein vergleichbares Planungsverfahren im Bereich der Eingliederungshilfe in Ihrem Zuständigkeitsgebiet?

- ☐ ja
- ☐ ja, teilweise
- ☐ nein

15a. Wenn es schon vor dem BTHG Planungsverfahren gab: Wie viele Vollzeitäquivalente entfielen jeweils vor und nach Inkrafttreten des BTHG auf das Planungsverfahren? (z. B. 3 halbe Stellen = 1,5 Vollzeitäquivalente)

Vollzeitäquivalente für Planungsverfahren	Anzahl Vollzeitäquivalente	
	vor Inkrafttreten des BTHG	infolge des BTHG
		besetzt geplant

Insgesamt
darunter:



Pädagogen / Sozialarbeiter / therapeutische Fachkräfte
(Vergütungsgruppe A11, E10, S15-TVöD)

— — —

Verwaltungskräfte / Sachbearbeiter
(darunter liegende Vergütungsgruppe)

— — —

15b Wenn es vor dem BTHG noch keine Planungsverfahren gab: Wie viele Vollzeitäquivalente wurden für das Planungsverfahren infolge des BTHG bisher bereits geschaffen? Wie viele Vollzeitäquivalente sind geplant? (z. B. 3 halbe Stellen = 1,5 Vollzeitäquivalente)

Vollzeitäquivalente für Planungsverfahren	Anzahl Vollzeitäquivalente infolge des BTHG	
	besetzt	geplant

Insgesamt

— —

darunter:

Pädagogen / Sozialarbeiter / therapeutische Fachkräfte
(Vergütungsgruppe A11, E10, S15-TVöD)

— —

Verwaltungskräfte / Sachbearbeiter
(darunter liegende Vergütungsgruppe)

— —

16. Rechnen Sie mit Einsparungen in der Eingliederungshilfe infolge des neuen Planungsverfahrens durch das BTHG?

Mehrfachnennung möglich

- ☐ ja, durch einen zielgerichteten Einsatz des Personals
☐ ja, durch den zielgerichteten Einsatz der Leistungsausgaben
☐ ja, auf andere Weise, und zwar: _____
☐ nein

17. Wenn Sie mit Einsparungen rechnen: Wie hoch schätzen Sie diese im Verhältnis zu den zusätzlich eingesetzten Personalmitteln ein?

___ % der für neue Planungsverfahren eingesetzten Personalmittel

18. Wenn Sie mit Einsparungen rechnen: Ab welchem Zeitpunkt rechnen Sie mit diesen Einsparungen?

- ☐ Einsparungen schon ab dem Jahr 2020
☐ Einsparungen etwa ab dem Jahr 2022
☐ Einsparungen erst ab dem Jahr 2024 oder später

19. Bearbeiten Sie die Grundsicherung und die Eingliederungshilfe gemeinsam, wenn ein Leistungsberechtigter Leistungen aus beiden Hilfen bezieht? Falls zutreffend: Wie viel Verwaltungsaufwand entsteht durch die Bearbeitung der Grundsicherung?

- ☐ nein ☐ ja, und zwar (bitte füllen Sie eine der folgenden Antwortmöglichkeiten aus):

Die Bearbeitung der Grundsicherung nimmt ___% der tatsächlichen Arbeitszeit in Anspruch.

Die Bearbeitung der Grundsicherung nimmt ___ Stunden pro Vollzeitwoche in Anspruch.

F. Frauenbeauftragte und Werkstatträte in WfbM (§ 222 SGB IX)

20. Wie viele (Haupt-)Werkstätten für behinderte Menschen gab es in den Jahren 2017 und 2018 jeweils in Ihrem Zuständigkeitsgebiet? Für wie viele Leistungsberechtigte haben Sie zum Jahresende die Kostenträgerschaft in WfbM übernommen? Wie viele davon waren Frauen?

WfbM	zum 31.12.2017	zum 31.12.2018

Anzahl der (Haupt-)Werkstätten

— —

Anzahl der Leistungsberechtigten in WfbM

— —

... davon Frauen

— —

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



21. Wie viele Frauenbeauftragte in WfbM gab es jeweils in den Jahren 2017 und 2018 in Ihrem Zuständigkeitsgebiet?

Im Jahr 2017 gab es in WfbM insgesamt ____ Frauenbeauftragte.

Im Jahr 2018 gab es in WfbM insgesamt ____ Frauenbeauftragte.

22. Welche Ausgaben waren mit den Leistungen für Frauenbeauftragte verbunden? (Bitte differenzieren Sie die einzelnen Kostenanteile nur soweit, wie Ihnen dies möglich ist.)

Frauenbeauftragte	Gesamtausgaben 2017 (brutto)	Gesamtausgaben 2018 (brutto)
Insgesamt	_____ €	_____ €
davon:		
... Schulungs- und Qualifizierungskosten	_____ €	_____ €
... Assistenzleistungen	_____ €	_____ €
... Sachkosten	_____ €	_____ €
... sonstige Ausgaben, und zwar: _____	_____ €	_____ €

23. Wie viele Werkstatträte (nach § 227 SGB IX des BTHG) gab es am 31.12.2018 in Ihrem Zuständigkeitsgebiet?

Im Jahr 2018 gab es insgesamt ____ Werkstatträte.

24. Welche zusätzlichen Ausgaben sind Ihnen in den Jahren 2017 und 2018 jeweils durch die überregionale Interessenvertretung der Werkstatträte entstanden?

Werkstatträte	Gesamtausgaben 2017 (brutto)	Gesamtausgaben 2018 (brutto)
Insgesamt	_____ €	_____ €
davon:		
... Assistenzleistungen	_____ €	_____ €
... Sachkosten	_____ €	_____ €
... sonstige Ausgaben, und zwar: _____	_____ €	_____ €

25. Haben Sie abschließend weitere Anmerkungen oder Ergänzungen zu den finanziellen Auswirkungen des BTHG?

Ergänzende Unterlagen

Noch eine letzte Bitte:

Es wäre für uns hilfreich, wenn Sie uns ergänzend zu diesem Fragebogen Ihre detaillierte Kalkulation der Ausgaben in den Jahren 2017 und 2018 als Anlage zur Verfügung stellen. Für unsere Untersuchung sind insbesondere die kalkulierten Ausgaben für Personal für neue Planungsverfahren infolge des BTHG von Interesse.

Ansprechpartner/in für Rückfragen:

Name: _____

E-Mail: _____

Telefon: _____

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorlage Nr. 14/3958

öffentlich

Datum: 04.03.2020
Dienststelle: Stabsstelle 40.01
Bearbeitung: Herr Naylor

Landesjugendhilfeausschuss	19.03.2020	Kenntnis
Finanz- und	25.03.2020	Kenntnis
Wirtschaftsausschuss		
Landschaftsausschuss	26.03.2020	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Aufstockung des Stiftungskapitals der "Stiftung Anerkennung und Hilfe"

Kenntnisnahme:

Der Bericht über die von den Stiftungsserrichtern geplante Aufstockung des Stiftungskapitals der Stiftung Anerkennung und Hilfe wird gemäß Vorlage Nr. 14/3958 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

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

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. 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

Zusammenfassung:

Die „Stiftung Anerkennung und Hilfe“ für Opfer der stationären Psychiatrie und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen vor Eintritt in die Volljährigkeit in den Jahren 1949 bis 1975 hat im ersten Quartal 2017 ihre Arbeit aufgenommen. Der finanzielle Beitrag des LVR zur Finanzierung der Stiftung wurde am 23.09.2016 auf Grundlage der Vorlage 14/1442 beschlossen und auf 1,6 Mio. Euro festgesetzt. Nunmehr zeichnet sich ab, dass das Stiftungskapital für die westlichen Bundesländer schätzungsweise bis zu 15,05 Mio. Euro erhöht werden muss. Davon entfallen auf NRW entsprechend dem „alten“ Königssteiner Schlüssel bis zu 4,1 Mio. Euro, davon ein Viertel auf den LVR, das entspricht höchstens 1,025 Mio. Euro.

Diese Vorlage berührt insbesondere folgende Zielrichtungen des LVR – Aktionsplans zur Umsetzung der BRK: Nr. 2 Personenzentrierung, denn es geht um die Würdigung individueller Schicksale und daraus folgende Leistungsvereinbarungen. Nr. 9 Menschenrechtsbildung, denn ein wichtiges Anliegen der Stiftung ist öffentliche Aufklärung über die Verletzung der Menschenwürde in Einrichtungen der Behindertenhilfe für junge Menschen und die individuelle Anerkennung der Tatsache, dass diese Menschenwürde in diesen Einrichtungen verletzt wurde.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3958:

Die Stiftung Anerkennung und Hilfe nahm am 01.01.2017 ihre Arbeit auf. Zweck der Stiftung sind finanzielle Hilfeleistungen (auch oft genannt „Wiedergutmachungen“) für Personen, die in dem Zeitraum 1949 bis 1975 in der Bundesrepublik in einer vollstationären Einrichtung der Behindertenhilfe oder Psychiatrie untergebracht waren, dazu gehören auch stationäre Unterbringungen im Rahmen und zur Sicherstellung des Schulbesuchs hörgeschädigter oder sehgeschädigter Kinder. Die leistungsberechtigten Personen können glaubhaft machen, dass ihnen durch diese Unterbringungen Leid und oft auch Unrecht zugefügt wurde. Die durch diese Umstände entstandenen Folgen sollen durch die Hilfeleistungen gemildert werden. Mit der Vermittlung und der damit zusammenhängenden Beratung der betroffenen Menschen wurden in NRW die bei den Landschaftsverbänden schon bestehenden Anlauf- und Beratungsstellen des „Fonds Heimerziehung West“ beauftragt.

Die Errichter der Stiftung sind Bund, Länder und Kirchen, die sich mit jeweils einem Drittel an den Kosten beteiligen. In NRW haben sich auf Grund ihrer besonderen Verantwortung die beiden Landschaftsverbände bereit erklärt, sich mit je einem Viertel des nach dem „alten“ Königssteiner Schlüssel auf das Land entfallenden Betrages an der Finanzierung der Stiftung mit bisher 1,6 Mio. Euro zu beteiligen.

Diese finanzielle Beteiligung des LVR wurde vom Landschaftsausschuss in seiner Sitzung vom 23.09.2016 gemäß der Vorlage Nr. 14/1442 beschlossen. Die Kostenbeiträge der Landschaftsverbände sollten analog der Länder über die 5 Jahre der Fondslaufzeit verteilt werden, nämlich: 25% im Jahr 2017 (400.000,- €), 15% in 2018 (240.000,- €), 25% in 2019 (400.000,- €), 15% in 2020 (240.000,- €) und 20% in 2021 (320.000,- €). Sollte über die Jahre ein finanzieller Mehrbedarf offensichtlich werden, haben sich die Errichter der Stiftung in ihrer gemeinsamen Arbeitsgruppe darauf verständigt, frühzeitig in klärende Gespräche einzutreten. Diese Gespräche haben bereits begonnen, denn mittlerweile zeichnet sich ab, dass bezogen auf die „alten“ Bundesländer das Stiftungsvermögen erhöht werden muss.

Es handelt sich dabei nach den vorliegenden Berechnungen maximal um einen Gesamtbetrag von 15,05 Mio. Euro, davon entfallen 4,1 Mio. Euro auf NRW und – gemäß der entsprechenden Vereinbarung mit dem Land – ein Viertel dieser Summe, also 1,025 Mio. Euro, auf den LVR. Die Notwendigkeit dieser Erhöhung ist die Folge der erheblichen Abweichung der tatsächlichen Anzahl der Betroffenen gegenüber den ursprünglichen Schätzungen.

Da die Abstimmung der betroffenen Bundesländer noch nicht abgeschlossen ist und entsprechend noch keine endgültige Beschlussfassung im Land NRW vorliegt, kann eine konkrete Entscheidung über die Höhe des zu erwartenden Anteils für den LVR zur Erhöhung des Stiftungskapitals noch nicht getroffen werden. In welcher Höhe dieser überplanmäßige Aufwand letztlich entstehen wird, hängt zum einen von der Gesamtsumme ab, die der LVR beitragen muss, zum anderen von der jeweiligen Jahressumme. Diese Vorlage orientiert sich deshalb an dem maximal zu erwartenden Erhöhungsbetrag von 15,05 Mio. Euro.

Die Aufstockung der Stiftungsmittel ist bislang im Doppelhaushalt 2020/2021 nicht enthalten. Eine Veranschlagung von Mitteln für die Jahre 2020/2021 führt demzufolge zu einem überplanmäßigen Aufwand in der Produktgruppe 050.

Die Verwaltung wird vorschlagen, dass sich der LVR gemäß Vorlage Nr. 14/3958 an den Kosten der Aufstockung der "Stiftung Anerkennung und Hilfe" beteiligt, sobald ein entsprechender Beschluss der Stiftungerrichter und eine Anfrage des Landes NRW an die Landschaftsverbände vorliegt. Hierzu folgt noch eine gesonderte Vorlage.

In Vertretung

B a h r – H e d e m a n n

TOP 6

Aktuelle Entwicklungen in der frühkindlichen Bildung

Vorlage Nr. 14/3954

öffentlich

Datum: 25.02.2020
Dienststelle: Fachbereich 42
Bearbeitung: Lindenberg

Landesjugendhilfeausschuss 19.03.2020 Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

**Handlungsimplicationen aus der Rheinland-Kita-Studie für das
Landesjugendamt**

Kenntnisnahme:

Die Handlungsimplicationen aus der Rheinland-Kita-Studie für das Landesjugendamt werden gemäß der Vorlage Nr. 14/3954 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

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

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (lfd. 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

B a h r – H e d e m a n n

Zusammenfassung:

Die Vorlage berührt insbesondere die Zielsetzungen Z4. „Den inklusiven Sozialraum mitgestalten“ und Z10. „Das Kindeswohl und Kinderrechte im LVR als inklusiven Mainstreaming-Ansatz schützen“ des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

In der Zeit vom 01.05.2017 bis 01.05.2019 wurde auf Beschluss des LJHA die Rheinland-Kita-Studie durch die Universität Siegen durchgeführt. Der LJHA wurde am 19.06.2019 mit der Vorlage Nr. 14/3387 über den Projektabschluss und die aus der Studie resultierenden Ergebnisse informiert. Handlungsimplicationen aus der Rheinland-Kita-Studie wurden ebenfalls am 27.11.2019 im interfraktionellen Arbeitskreis beraten.

Neben der Erhebung des Standes der Inklusion in rheinischen Kitas war es Zielsetzung der Studie, Faktoren für eine gelingende Umsetzung der Inklusion zu formulieren. Die Vorlage greift diese Überlegungen auf und formuliert Vorschläge zur Umsetzung.

Hierbei werden konkrete Planungen des Landesjugendamtes für Fortbildung und Qualifizierung von pädagogischen Fachkräften vorgestellt.

Da die Ergebnisse und Anforderungen für eine bedarfsorientierte Umsetzung von Inklusion nicht allein in Zuständigkeit des Landesjugendamtes liegen, weist die Vorlage ebenfalls auf die verschiedenen Zuständigkeitsebenen hin und beschreibt, durch welche gesetzlichen Änderungen (KiBiz-Reform und SGB IX) formulierte Bedarfe bereits umgesetzt bzw. berücksichtigt wurden.

Durch die Änderungen, die sich aus der Verabschiedung des Kinderbildungsgesetzes und des Bundesteilhabgesetzes ergeben, wurden viele der formulierten Bedarfe bereits aufgegriffen. Ein mehr an Personal und die Freistellungsmöglichkeiten für Leitungskräfte stellen neben der Förderung der Fachberatung relevante Verbesserungen dar. Die Auswirkungen neuer gesetzlicher Regelungen und deren Wirksamkeit gilt es nach der Erprobung in der Praxis zu evaluieren.

Die fachliche Unterstützung bei der Qualifizierung hingegen kann durch das Landesjugendamt intensiviert und angepasst werden.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3954:

Handlungsimplicationen aus der Rheinland-Kita-Studie für das Landesjugendamt

In der Zeit vom 01.05.2017 bis 01.05.2019 wurde auf Beschluss des LJHA die Rheinland-Kita-Studie durch die Universität Siegen durchgeführt. Der LJHA wurde am 19.06.2019 mit der Vorlage Nr. 14/3387 über den Projektabschluss und die aus der Studie resultierenden Ergebnisse informiert.

Trotz der enorm gestiegenen fachlichen Anforderungen, auf die Kindertageseinrichtungen in den letzten Jahren reagieren mussten und trotz der in der Studie deutlich gewordenen Entwicklungsbedarfe lässt sich feststellen, dass die Kindertageseinrichtungen im Feld der Inklusion Wichtiges geleistet haben und zunehmend mehr Kindern mit Behinderung eine inklusive Bildung und Unterstützung bieten.

Neben der Erhebung des Standes der Inklusion in rheinischen Kitas war es Zielsetzung der Studie, Faktoren für eine gelingende Umsetzung der Inklusion zu formulieren. Die Vorlage greift diese Überlegungen auf und formuliert Vorschläge zur Umsetzung.

Nicht alle für die Umsetzung der Inklusion identifizierten Rahmenbedingungen sind durch das Landesjugendamt umzusetzen. Vielmehr weisen die Ergebnisse und Anforderungen für eine bedarfsorientierte Umsetzung von Inklusion auf verschiedene Zuständigkeitsebenen hin.

Welche Bereiche berührt sind und wie den Erkenntnissen der Studie sowohl durch bereits erfolgte unterschiedliche Gesetzesänderungen als auch durch Angebote des Fachbereiches Kinder und Familie Rechnung getragen wurde und wird, zeigt vorliegende Vorlage auf.

Handlungsimplicationen aus der Rheinland-Kita-Studie wurden am 27.11.2019 im interfraktionellen Arbeitskreis beraten.

A. Kernaussagen und zentrale Ergebnisse der Rheinland-Kita-Studie

1. Fehlende Ressourcen

Bereits 58 Prozent der befragten Einrichtungen betreuen Kinder mit (drohender) Behinderung. Die verbleibenden 42 Prozent wurden explizit nach den Gründen einer nicht umgesetzten gemeinsamen Bildung und Betreuung befragt. Sie gaben an, bislang keine Anfragen erhalten zu haben und begründeten ihre Zurückhaltung ebenfalls mit Faktoren, die als zentral gelten können, da sie in der Studie immer wieder benannt werden.

1.1 Personalressourcen

Oft genannte Gründe weisen auf fehlende personelle Ressourcen sowie zu wenig heilpädagogische Expertise im Team hin, die einer Aufnahme entgegenstünden.

1.2 Raumressourcen

Lediglich 36 Prozent der Einrichtungen mit Kindern mit Behinderung verfügen über einen separaten (Therapie)-Raum. Ein solcher Raum ist in Einrichtungen ohne Kinder mit Behinderung sogar nur in 8 Prozent der Fälle vorhanden. Zusätzliche Räume werden jedoch als notwendig erachtet, um separate Angebote in Kleingruppen, aber auch therapeutische Interventionen durchführen zu können.

2. Leitungsfreistellung

Auch weist die Befragung darauf hin, dass eine (anteilige) Freistellung der Leitungskräfte von hoher Bedeutung für die Umsetzung der Inklusion ist. Deutlich wird, dass die Haltung und Qualifikation der Leitungskräfte ausschlaggebend für eine gute Qualität sind. Kita-Leitungen, die unterstützend, beratend und kompetent mit einem offenen Ohr sowie engagiert, zuverlässig und verfügbar sind, werden von allen Akteurs-Gruppen als äußerst positiv und gewinnbringend im Umgang mit den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Inklusion herausgestellt.

3. Konzeption

Darüber hinaus zeigte sich bei der Frage nach dem der Arbeit zugrundeliegenden Konzept eine ernüchternde Realität.

Eine Vielzahl der Einrichtungen gab an, über kein inklusives pädagogisches Konzept zu verfügen und dies, obwohl das Konzept die Grundlage der pädagogischen Arbeit darstellt. Bei jeder fünften Einrichtung mit Kindern mit (drohender) Behinderung (21%) enthält das Einrichtungskonzept keinen Bezug zum Thema Inklusion, bei Einrichtungen ohne Kinder mit Behinderung (55%) sogar bei mehr als jeder zweiten.

Eine präventive Vorbereitung der Aufnahme von Kindern mit (drohender) Behinderung entfällt damit weitestgehend, obwohl in vielen Fällen eine Teilhabeeinschränkung von Kindern erst nach deren Aufnahme in Kindertageseinrichtungen deutlich wird. Eine schnelle fachliche Reaktion auf deren Bedarfe wird hierdurch erschwert.

Auch zeigte sich, dass der größte Anteil der Einrichtungen einen situationsorientierten Ansatz verfolgt und die offene Arbeit kaum in Betracht zieht. Die Möglichkeiten der offenen Arbeit, die sich in verschiedenen Studien als zielführend, auch für die Arbeit mit Kindern mit (drohender) Behinderung erwiesen hat, werden also kaum genutzt.

4. Qualifizierung

Erstaunlicherweise rangiert das Thema Inklusion bei den 13 vorgegebenen Fortbildungsthemen lediglich an neunter Stelle, obwohl die fehlende Expertise als Hinderungsgrund für die Aufnahme von Kindern mit (drohender) Behinderung gesehen wird.

5. Fachberatung

Die Arbeit der Fachberatungen wird von allen Akteuren des Systems sehr geschätzt. Sie erweisen sich bei der Auseinandersetzung mit dem Thema Inklusion und der fachlichen Unterstützung der Einrichtungen als besonders hilfreich.

Für dringend notwendig wird die gesetzliche Verankerung und eine präzisere Auftragsbeschreibung der Arbeit von Fachberatungen formuliert.

6. Übergänge gestalten

Eltern und pädagogische Fachkräfte begrüßen vorbereitende Kontakt- und Austauschmöglichkeiten mit den Grundschulen. Der Übergang von der Kita in die Grundschule wird als herausfordernde Zeit für die Kinder erachtet, die einer besonderen Begleitung bedarf. Besuche durch die zukünftigen Lehrkräfte in der Kita sowie Besuche der Vorschulkinder in einzelnen Unterrichtsstunden werden als hilfreich wahrgenommen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Faktoren - notwendiges Personal, notwendige Räume und notwendige Qualifikation - sich bei beiden Studienteilen (quantitativ und qualitativ) als die herausgehobenen Bedarfe herauskristallisierten.

B. Möglichkeiten der Umsetzung

Die eingangs beschriebenen, verschiedenen Ebenen der Zuständigkeit bei der Umsetzung der Inklusion lassen eine Umsetzung allein durch die Landesjugendämter nicht zu. Darüber hinaus führen aktuelle gesetzliche Änderungen bereits zu einer Verbesserung der Ausgangslage. Wie und in welcher Verantwortung die Umsetzung der Kernaspekte der Studie bereits vollzogen und in Zukunft verändert werden können, soll nachfolgend erläutert werden.

1. Fehlende Ressourcen

1.1. Personalressourcen

SGB IX, AG-BTHG, Landesrahmenvertrag (gem. § 131 SGB IX)

Durch die seit dem 01.01.2020 geltenden gesetzlichen Regelungen des SGB IX und deren konkrete Ausgestaltung im Landesrahmenvertrag ergeben sich verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten für heilpädagogische Leistungen. Die Bedarfsermittlung, die in diesem Rahmen erfolgt, bezieht sich zukünftig auf den individuellen Teilhabebedarf des Kindes, hierdurch werden mehr Personalstunden finanziert. In den Rahmenleistungsbeschreibungen wurden Qualitätsstandards festgelegt, die zukünftig auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Dies schafft Klarheit und Transparenz bei der Verwendung der Mittel. Ab dem 01.01.2020 werden neue Beratungsstellen nach § 106 SGB IX BTHG eingerichtet.

Die Eltern werden zukünftig vom Fallmanagement des LVR unterstützt und individuell beraten. Außerdem wird das Antragsverfahren vereinfacht, indem künftig die Aufnahmeanträge auch formlos direkt durch die Eltern selbst gestellt werden können. Der Träger, der inklusive Kita-Plätze bereitstellt, muss neben der Absprache mit der Jugendhilfeplanung, lediglich einmalig eine Eingliederungshilfevereinbarung mit dem LVR abschließen.

Kinderbildungsgesetz – neue Fassung (KiBiz n.F.)

Die Reform des KiBiz setzt auf die Auskömmlichkeit der Kindpauschalen, da deren Höhe in der Vergangenheit zu großen Problemen in den Kitas geführt hatten. Strukturell werden ab dem 01.08.2020 mehr Mittel zur Verfügung stehen, um den gesetzlichen Personalgesamtkraftstundenwert (bisher 2. Wert) einzusetzen.

SGB VIII - § 85 Abs. (2) – Aufgaben des Landesjugendamtes

Im Rahmen der Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern in Einrichtungen wird das Landesjugendamt Rheinland im Rahmen seiner Aufgaben nach § 45 SGB VIII weiterhin bei der Beantragung der Betriebserlaubnis und deren Genehmigung die Mindestanzahl an Fach- und Ergänzungskraftstunden sowie den nunmehr verpflichtenden Anteil an Leitungsstunden (siehe Punkt 2) prüfen. Der Personalgesamtkraftstundenwert soll erreicht werden, stellt aber nicht die zu prüfende Mindestbesetzung dar.

1.2 Raumressourcen

Kinderbildungsgesetz – neue Fassung (KiBz n.F.)

Der Landesgesetzgeber hat mit der Einführung des Kinderbildungsgesetzes in 2008 auf eine gesetzliche Regelung zu den räumlichen Mindestanforderungen verzichtet. Im davor geltenden Gesetz für Kindertageseinrichtungen (GTK) wurden per Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 09.06.1994 Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von Tageseinrichtungen für Kinder veröffentlicht, die Richtwerte für den Raumbedarf vorgaben.

SGB VIII - § 85 Abs. (2) – Aufgaben des Landesjugendamtes

Aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen müssen die Landesjugendämter im Rahmen der Erteilung der Betriebserlaubnis feststellen, ob die erforderlichen Flächen für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung gegeben sind.

Dazu hat das Landesjugendamt Rheinland in 2008 mit Beschluss des LJHA die LVR-Empfehlungen zum Raumprogramm für Kindertageseinrichtungen eingeführt (vgl. Vorlage 12/3859). Die Empfehlungen wurden zuletzt 2012 überarbeitet und in Abstimmung mit dem zuständigen Ministerium und dem Landesjugendamt Westfalen-Lippe als landesweit einheitliche „Raummatrix“ eingeführt (vgl. Vorlage 13/1981). Sie hat für die Träger verbindlichen Charakter und ist zudem Grundlage für die investive sowie konsumtive Förderung der Miete. Diese Raummatrix sieht bisher keine Flächen für Inklusion vor. Folglich gibt es auch keine Förderung für Flächen, die für die Inklusion zusätzlich erforderlich sind.

2. Leitungsfreistellung

Kinderbildungsgesetz – neue Fassung (KiBz n.F.)

Durch die Verabschiedung des Kinderbildungsgesetzes und dessen Inkrafttreten zum 01.08.2020 wird eine (anteilige) Leitungsfreistellung verpflichtend.

SGB VIII - § 85 Abs. (2) – Aufgaben des Landesjugendamtes

Die Leitungsfreistellung ist zukünftig Bestandteil der Mindestbesetzung und ist durch die Landesjugendämter im Rahmen des § 45 SGB VIII bei der Erteilung der Betriebserlaubnis zu prüfen.

3. Konzeption

Kinderbildungsgesetz – neue Fassung (KiBz n.F.)

In der Stellungnahme der Landesjugendämter zum Gesetzentwurf KiBiz wurde gefordert, einer inklusiven Konzeption eine rechtliche Grundlage zu geben und diese verbindlich zu fordern. Der Landesgesetzgeber ist dieser Empfehlung nicht gefolgt.

SGB VIII - § 85 Abs. (2) – Aufgaben des Landesjugendamtes

Um eine entsprechende Unterstützung anzubieten, erstellen die beiden Landesjugendämter in Abstimmung mit der Freien Wohlfahrtspflege zurzeit eine Arbeitshilfe zum Thema Konzeptionserstellung, die nicht nur rechtliche, sondern auch fachliche Hinweise enthält. Insbesondere für die Erstellung einer inklusiven Konzeption wird es unterstützende Hinweise geben.

4. Qualifizierung

SGB VIII und Kinderbildungsgesetz – neue Fassung (KiBz n.F.)

Der Träger verantwortet den gesetzlichen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag und ist zur Qualitätsentwicklung verpflichtet. Dazu ist eine kontinuierliche Fortbildung des Personals erforderlich. Die Landesjugendämter hatten in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vorgeschlagen, die Verwendung der Mittel aus der Fortbildungsvereinbarung nach § 54 Absatz 3 Nummer 2, insbesondere auch mit Blick auf die Weiterqualifizierung der gemeinsamen Förderung von Kindern mit und ohne (drohender) Behinderung zu öffnen. Die Landesjugendämter werden sich bei dem noch ausstehenden Abschluss dafür weiterhin einsetzen.

SGB VIII - § 85 Abs. (2) – Aufgaben des Landesjugendamtes

Im Rahmen der Verpflichtung der Landesjugendämter zur Fortbildung der Mitarbeiter*innen der Jugendhilfe bietet das Landesjugendamt Rheinland seit vielen Jahren Zertifikatskurse Inklusion für Fachberatungen und Leitungskräfte an. Diese decken viele der Punkte ab, bei denen die Ergebnisse der Rheinland-Kita-Studie einen Nachbesserungsbedarf aufzeigen. So wird z.B. das Thema „Haltung“ im Kontext von Inklusion in der Kindertagesbetreuung oder das Thema „Konzeptentwicklung“ ausführlich behandelt.

Darüber hinaus wird als Reaktion auf die Studienergebnisse zusätzlich ein Zertifikatskurs für Fachkräfte entwickelt und ab 2020/2021 angeboten.

Um das Fortbildungsangebot im Rheinland weiter auszubauen, wird das Landesjugendamt Rheinland daher Gespräche mit der Freien Wohlfahrtspflege zu möglichen Kooperationsveranstaltungen aufnehmen.

5. Fachberatung

Kinderbildungsgesetz – neue Fassung (KiBz n.F.)

Der Gesetzesentwurf zum KiBiz sieht erstmals auch für NRW eine gesetzliche Förderung der Fachberatung vor.

SGB IX, AG-BTHG, Landesrahmenvertrag

Zudem sieht die Refinanzierung von Leistungen der Basisleistung I für Teilhabeleistungen in Kindertageseinrichtungen auf der Grundlage des Landesrahmenvertrages eine pauschalisierte Fachberatung speziell für Teilhabeleistungen vor.

6. Übergänge

SGB VIII - § 85 Abs. (2) – Aufgaben des Landesjugendamtes

Das Landesjugendamt bindet die Ergebnisse in seine Fortbildungsplanung ein und wird ein Fortbildungsangebot zum Thema Übergänge entwickeln.

SGB IX, AG-BTHG, Landesrahmenvereinbarung Frühförderung

Die neue Landesrahmenvereinbarung Frühförderung bietet die Grundlage zum Informationsaustausch zur Schuleingangsuntersuchung und damit zur Vermeidung einer zusätzlichen Diagnostik der Kinder mit Behinderung, wenn die Eltern das wünschen.

Abschließendes Resümee

Durch die Änderungen, die sich aus der Verabschiedung des Kinderbildungsgesetzes und des Bundesteilhabegesetzes ergeben, wurden viele der formulierten Bedarfe bereits aufgegriffen. Ein mehr an Personal und die Freistellungsmöglichkeiten für Leitungskräfte stellen neben der Förderung der Fachberatung relevante Verbesserungen dar. Die Auswirkungen neuer gesetzlicher Regelungen und deren Wirksamkeit gilt es nach der Erprobung in der Praxis zu evaluieren.

Die fachliche Unterstützung bei der Qualifizierung hingegen kann durch das Landesjugendamt intensiviert und angepasst werden.

Grundsätzlich blieben einige relevante Faktoren unberücksichtigt, die einer abschließenden Bemerkung bedürfen:

- Die Raummatrix, die in Zusammenarbeit mit dem LWL und dem MKFFI entwickelt wurde, bedarf der Anpassung. Sie ist seit vielen Jahren etablierter Standard für die Gestaltung von Kindertageseinrichtungen. Um eine Umsetzung durch die Träger zu ermöglichen, sollten die zusätzlichen Flächen bei der konsumtiven Förderung (Miete) und der investiven Förderung für Bestands- und Neubauten berücksichtigt werden.
- Viele Kinder mit hohem Teilhabebedarf benötigen darüber hinaus ein kleines und überschaubares Gruppensetting. Erschwert wird diese Forderung insbesondere durch die anhaltend wachsende Nachfrage nach Kitaplätzen. Die Möglichkeit der Gruppenstärkenabsenkung wird daher nur in Teilen genutzt. Die Fortschreibung des Landesrahmenvertrags sieht die Schaffung einer „Basisleistung II“ für Kinder mit besonders hohem Teilhabebedarf vor. Hier wird angestrebt, überschaubare Gruppenstrukturen zu ermöglichen.
- Eine Strukturförderung und damit ein breit angelegtes Verständnis von Inklusion wurde auch durch das neue Kinderbildungsgesetz nicht geschaffen. Eine Finanzierung, die unabhängig vom Status einer Behinderung allen Kindern Förderung ermöglicht, wird aber bei einer zunehmend diversen Gesellschaft auf der politischen Agenda bleiben müssen.

In Vertretung

B a h r – H e d e m a n n

Vorlage Nr. 14/3955

öffentlich

Datum: 25.02.2020
Dienststelle: Fachbereich 42
Bearbeitung: Lindenberg

Landesjugendhilfeausschuss 19.03.2020 Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Separate Räume für Familienzentren- Kritische Ergebnisse der Evaluation

Kenntnisnahme:

Die Darstellung des Fachbereichs zu separaten Räumen für Familienzentren und die kritischen Ergebnisse der Evaluation werden gemäß der Vorlage Nr. 14/3955 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

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

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. 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

B a h r - H e d e m a n n

Zusammenfassung:

Die Vorlage berührt insbesondere die Zielsetzungen Z4. „Den inklusiven Sozialraum mitgestalten“ und Z10. „Das Kindeswohl und Kinderrechte im LVR als inklusiven Mainstreaming-Ansatz schützen“ des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Im Auftrag des MKFFI führte das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen in der Zeit von Dezember 2017 bis Dezember 2018 eine Evaluation des Landesprogramms Familienzentren NRW durch.

Ziel war es, die aktuelle qualitative Gestaltung und Wirkung der Familienzentren vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen zu ermitteln und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Familienzentren zu geben.

In der Evaluation wurde deutlich, dass eine gute Raumausstattung von einem Großteil der Befragten als wichtige Voraussetzung für das Funktionieren eines Familienzentrums angesehen wird. Allerdings verfügen die Familienzentren in den meisten Fällen nicht über separate Räume, um Angebote durchzuführen. Hierdurch entstehen häufig Engpässe, da die Räume sowohl für die pädagogische Arbeit der Kindertageseinrichtungen, aber auch für die Umsetzung von Angeboten eines Familienzentrums benötigt werden.

Aus Sicht des Landesjugendamtes Rheinland kann der Zielkonflikt zwischen sozialraum- und familienorientierten Angeboten und Angeboten der frühen Bildung, für die in der Kita betreuten Kinder, nicht ohne zusätzliche Raumressource aufgelöst werden, zumal diese zusätzlichen Raumbedarfe in den Raumempfehlungen der Landesjugendämter bisher nicht berücksichtigt werden.

Als zielführend erscheint insbesondere bei der Planung neuer Gebäude für Kindertageseinrichtungen und bei der Planung von Erweiterungen und Sanierungen, die Bedarfe des Sozialraums zu berücksichtigen und die Erfordernisse an die Raumstruktur eines Familienzentrums in die bauliche Planung zu integrieren.

Hierzu wäre eine investive Förderung für Kindertageseinrichtungen, die als Familienzentrum zertifiziert sind oder im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung als Familienzentrum konzipiert werden, anzustreben, auch um bestehende Gebäude umzubauen oder zu erweitern. Gleiches gilt für die konsumtive Förderung von Mieten.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3955:

Separate Räume für Familienzentren- Kritische Ergebnisse der Evaluation

Seit 2006 können sich Kindertageseinrichtungen in NRW zu Familienzentren weiterentwickeln und entsprechend zertifiziert werden.

Mittlerweile haben sie sich als wertvolle Partner bei der Unterstützung der Eltern, der Kooperation mit unterschiedlichen Partnern sowie bei der Bündelung und Vernetzung familienunterstützender Angebote im Sozialraum entwickelt. Familienzentren werden in die örtliche Jugendhilfeplanung aufgenommen und über ein landesweit gültiges Gütesiegel zertifiziert. Sie erhalten derzeit eine Förderung durch das Land in Höhe von jährlich 13.000,- Euro (§ 21 Abs. 7 KiBiz), ab dem 01.08.2020 werden es 20.000,- Euro pro Kindergartenjahr sein (§ 43 KiBiz – NEU).

Im Auftrag des MKFFI führte das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen in der Zeit von Dezember 2017 bis Dezember 2018 eine Evaluation des Landesprogramms Familienzentren NRW durch.

Ziel war es, die aktuelle qualitative Gestaltung und Wirkung der Familienzentren vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen zu ermitteln. Dabei sollte die quantitative und qualitative Entwicklung der Familienzentren seit der Pilotphase 2006/2007 nachvollzogen, analysiert und mit der aktuellen Situation verglichen werden, um Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Familienzentren geben zu können.

Aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluation erfolgt eine Revision des Katalogs der Gütesiegelkriterien, die durch pädQuis unter Einbeziehung des Beirats Familienzentren im MKFFI entwickelt wurde.

Die Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Familienzentren betreffen neben Kriterien zur Steuerung und Prozessbegleitung auf unterschiedlichen Ebenen, konkrete Vorschläge zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Angebotsstruktur, insbesondere Vorschläge zur Organisation von Familienzentren und zum Umgang mit knappen Ressourcen: So wird eine (teilweise) Freistellung der Leitung als vorteilhaft angesehen oder die Finanzierung zusätzlicher Leitungsstunden aus Landesmitteln für Familienzentren. Um dem Fachkräftemangel zu begegnen, werden die Implementierung von Funktionszulagen und die Ausweitung einer praxisorientierten Ausbildung empfohlen. Ebenso die verstärkte Vermittlung relevanter Inhalte für die Arbeit im Familienzentrum in der Ausbildung von Fachkräften.

In der Evaluation wurde deutlich, dass eine gute Raumausstattung von einem Großteil der Befragten als wichtige Voraussetzung für das Funktionieren eines Familienzentrums angesehen wird. Eine besondere Herausforderung sowohl bei bestehenden Gebäuden, aber auch bei Neubauten sei, die Sicherung der Qualität der Arbeit der Kindertageseinrichtungen und die für die Umsetzung von Angeboten benötigte Infrastruktur für Familienzentren miteinander zu vereinbaren.

In den allermeisten Fällen stehen in den Einrichtungen nicht ausreichend Räume für eine ausschließliche Nutzung für die Angebote des Familienzentrums zur Verfügung. Vielmehr

finden vielfach Kursangebote der Familienzentren in Mehrzweckräumen, in Personalräumen oder auch im Büro der Leitung statt. Diese Räume stehen für die Arbeit der Kindertageseinrichtung dann nicht mehr voll umfänglich zur Verfügung.

Eine besondere Herausforderung stellt die Regelung des Zugangs von Personen von außerhalb der Tageseinrichtung dar. Personen, die bestimmte Angebote des Familienzentrums in den Räumen der Tageseinrichtung nutzen, müssen zum Schutz aller Kinder in der Einrichtung begleitet werden. Grundsätzlich stehen das Wohl und der Schutz aller anwesenden und betreuten Kinder an oberster Stelle, allerdings sollten auch Angebote der Familienzentren anonym genutzt werden können.

Die fehlenden Raumkapazitäten für Familienzentren und der sich daraus häufig ergebende Zielkonflikt zwischen den Anforderungen an die Kindertagesbetreuung und der Angebotsstruktur von Familienzentren ist den Landesjugendämtern bekannt. Die Träger werden im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens entsprechend der landesweit einheitlichen Empfehlungen für die Raumnutzung beraten. Selbstverständlich sind dabei aber die jeweiligen Gegebenheiten und Besonderheiten vor Ort im Sinne einer sachgerechten Entscheidung im Einzelfall ausreichend zu berücksichtigen. Die Landesjugendämter legen in einer lösungsorientierten und die Gegebenheiten vor Ort berücksichtigenden Beratung großen Wert auf eine transparente und zielorientierte Kommunikation mit den Trägern und ebenso auf Transparenz ihrer Entscheidung.

Im Evaluationsbericht wird die Arbeit der Landesjugendämter kritisiert (Anlage 1; Kurzfassung Evaluationsbericht, insbesondere S. 26/27). Hierzu haben die Landesjugendämter Stellung genommen (Anlage 2).

Aus Sicht des Landesjugendamtes Rheinland kann der Zielkonflikt zwischen sozialraum- und familienorientierten Angeboten und Angeboten der frühen Bildung, für die in der Kita betreuten Kinder, nicht ohne zusätzliche Raumressource aufgelöst werden.

Bisher werden die zusätzlichen Raumbedarfe der Familienzentren nicht in den Raumempfehlungen der Landesjugendämter (Vorlage Nr. 13/1981) abgebildet.

Als zielführend erscheint insbesondere bei der Planung neuer Gebäude für Kindertageseinrichtungen und bei der Planung von Erweiterungen und Sanierungen, die Bedarfe des Sozialraums zu berücksichtigen, und die Erfordernisse an die Raumstruktur eines Familienzentrums bereits bei der baulichen Planung zu integrieren.

Hierzu wäre eine investive Förderung für Kindertageseinrichtungen, die als Familienzentrum zertifiziert sind oder im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung als Familienzentrum konzipiert werden, anzustreben, auch um bestehende Gebäude umzubauen oder zu erweitern. Gleiches gilt für die konsumtive Förderung von Mieten.

In Vertretung

B a h r – H e d e m a n n

**Sybille Stöbe-Blossey / Linda Hagemann / E. Katharina
Klaudy / Brigitte Micheel / Iris Nieding
unter Mitarbeit von Isabell Rohling und Vincent Thul**

Kurzfassung zum Abschlussbericht „Evaluation Familienzentren NRW“

Duisburg, 28.05.2019

Forschungsabteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ (BEST)
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Universität Duisburg-Essen, Gebäude LE 523
47048 Duisburg
Fon: +49-203-379-1807; Fax: +49-203-379-1809
E-Mail: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

Inhaltsverzeichnis

1	Familienzentren als Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen:..... Das Landesprogramm in Nordrhein-Westfalen	3
1.1	Familienorientierung: Der ganzheitliche Ansatz als Qualitätsmerkmal	3
1.2	Kooperationsorientierung: Das Familienzentrum als Knotenpunkt im	
	Netz unterschiedlicher Partner.....	4
1.3	Sozialraumorientierung: Unterschiedliche Typen von Familienzentren für	
	unterschiedliche Zielgruppen	7
2	Steuerung und Begleitung der Familienzentren – Instrumente und Verfahren für die	
	Qualitätssicherung und -entwicklung	10
2.1	Steuerungsinstrumente im Familienzentrum	10
2.2	Aufbau und Steuerung von Familienzentren im Rahmen kommunaler Strategien.....	12
2.3	Outputorientierte Steuerung der Familienzentren: das Gütesiegel.....	13
3	Die Angebote der Familienzentren – Arbeitsfelder und Entwicklungstrends.....	15
3.1	Begleitung und Beratung von Familien – sozialraumspezifische Differenzen.....	15
3.2	Dezentraler Zugang zu Leistungen kommunaler Präventionspolitik.....	16
3.3	Familienbildung – der Trend zu niederschwelligen Angeboten	17
3.4	Gesundheit – ein Themenfeld von gewachsener Bedeutung	18
3.5	Armut und Armutsfolgenbekämpfung – gestiegene Herausforderungen (nicht nur)	
	in benachteiligten Sozialräumen	19
3.6	Zuwanderung und Integration – inklusive Angebote und interkulturelle Kompetenz.....	20
3.7	Vereinbarkeit von Familie und Beruf – eine ambivalente Entwicklung.....	20
3.8	Kindertagespflege als bedarfsorientierter Arbeitsschwerpunkt.....	21
4	Organisation der Familienzentren – Ressourcen und Herausforderungen	23
4.1	Die Funktion der Leitung von Familienzentren	23
4.2	Fachkräfte im Familienzentrum – die Rolle des Teams.....	25
4.3	Die Bedeutung der Raumsituation	26
5	Empfehlungen im Überblick.....	28

Kurzfassung:

Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen aus der Evaluation

Seit 2006 werden in Nordrhein-Westfalen Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickelt. Familienzentren bieten den Familien in Kooperation mit Partnern ein niederschwelliges und sozialraumorientiertes Angebot der Beratung, Unterstützung und Familienbildung. Ein Teil der Familienzentren besteht aus einem Verbund von zwei oder auch mehreren Kindertageseinrichtungen. Familienzentren, die über ein landesweit geltendes Gütesiegel zertifiziert werden (vgl. § 16 KiBiz¹), erhalten eine Landesförderung in Höhe von jährlich 13.000 Euro (14.000 Euro in besonders belasteten Sozialräumen). Das Gütesiegel enthält unterschiedliche inhaltliche Bereiche, in denen die Familienzentren jeweils eine Mindestzahl an Kriterien erfüllen müssen. Alle vier Jahre ist eine Re-Zertifizierung erforderlich. Seit der Pilotphase im Kindergartenjahr 2006/07 stellt das Land jährlich eine auf die einzelnen Jugendamtsbezirke verteilte Gesamtzahl an Kontingenten für neue Familienzentren zur Verfügung. Auf dieser Grundlage werden in den einzelnen Jugendamtsbezirken die Kindertageseinrichtungen ausgewählt, die zur Zertifizierung angemeldet werden. Inzwischen arbeitet mehr als ein Drittel der nordrhein-westfälischen Kindertageseinrichtungen als Familienzentrum.

Im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen führte das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ; Universität Duisburg-Essen) von Dezember 2017 bis Dezember 2018 eine Evaluation des Landesprogramms „Familienzentren“ durch. Der erste Teil der Evaluation enthielt Sekundäranalysen, wobei neben der einschlägigen Literatur vor allem die seit dem Jahr 2007 vorliegenden Berichte über die Ergebnisse der Verfahren zur Zertifizierung der Familienzentren nach dem Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ ausgewertet wurden. Kern der Evaluation war dann im zweiten Schritt eine landesweit angelegt empirische Untersuchung, die Interviews mit Leitungen, Mitarbeiter/inne/n und Kooperationspartnern von Familienzentren, eine Online-Befragung der örtlichen Jugendämter und Diskussionen mit Vertreter/inne/n von Trägern, Kooperationspartnern und Koordinierungsstellen umfasste. Die zentralen Ergebnisse sowie die darauf basierenden Empfehlungen für das Land Nordrhein-Westfalen werden im Folgenden dargestellt.

Dabei wird zunächst auf die Familienorientierung, die Sozialraumorientierung und die Kooperationsorientierung als zentrale Merkmale und wesentliche Stärken nordrhein-westfälischer Familienzentren eingegangen (1). Die Darstellung von unterschiedlichen Idealtypen erfolgreich arbeitender Familienzentren orientiert sich an einer Differenzierung nach sozialräumlichen Bedingungen. Anschließend geht es um die Steuerung der Entwicklung und der Qualität von Familienzentren (2), die auf unterschiedlichen Ebenen erfolgt – intern im einzelnen Familienzentrum und einrichtungsübergreifend über die Träger, auf kommunaler Ebene durch die örtlichen Jugendämter und landesweit über die konzeptionellen Vorgaben mit Hilfe des Gütesiegels und das auf der Zertifizierung basierende Förderverfahren. Danach werden Angebotsfelder der Familienzentren dargestellt (3) – Begleitung und Beratung von Familien, Präventionspolitik und Frühe Hilfen, Familienbildung, Gesundheit, Armut und Armutsfolgenbekämpfung, Zuwanderung und Integration, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Kindertagespflege. Dabei werden Anforderungen an eine Weiterentwicklung des Angebotsspektrums und damit des Gütesiegels thematisiert, die sich vor allem aus gesellschaftlichen Veränderungen ergeben. Abschließend werden die Organisation und die Ressourcen von Familienzentren diskutiert (4), wobei die Funktion der Leitung, die quantitative und qualitative Ausstattung mit Fachkräften und die Raumsituation im Mittelpunkt stehen. Abschließend werden sie dargestellten Empfehlungen im Überblick aufgelistet (5).

¹ Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz) – III Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII – vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 462), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. November 2017 (GV. NRW. S. 834).

1 Familienzentren als Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen: Das Landesprogramm in Nordrhein-Westfalen

Das Landesprogramm „Familienzentrum NRW“ zeichnet sich dadurch aus,

- dass es erstens von Anfang an flächendeckend angelegt war und damit inzwischen ein gutes Drittel der nordrhein-westfälischen Kindertageseinrichtungen erfasst,
- dass es zweitens für alle Familienzentren eine kontinuierliche, projektunabhängige Landesförderung gibt und
- dass drittens mit dem Gütesiegel die Entwicklung der Familienzentren über konzeptionelle Kriterien gesteuert wird.

Kindertageseinrichtungen, die als Familienzentrum arbeiten, bieten eine jeweils spezifische Kombination der Weiterentwicklung des eigenen Leistungsspektrums, von durch Kooperationspartnern durchgeführten Angeboten „unter einem Dach“ und der Wahrnehmung einer Lotsenfunktion im Sinne einer bedarfsabhängigen Vermittlung von Hilfen für Familien.

In der Evaluation zeigt sich landesweit bei allen beteiligten Akteursgruppen – in den Familienzentren selbst, bei ihren Trägern und ihren Kooperationspartnern ebenso wie bei den Jugendämtern – ein grundsätzlich hoher Konsens über den Nutzen dieses Programms. Stärken und Chancen für die Zukunft werden vor allem in dem hohen Stellenwert einer erweiterten Familienorientierung im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes, in der Vernetzung mit Kooperationspartnern und der dadurch bedingten Niederschwelligkeit des Zugangs zu familienbezogenen Leistungen sowie der ausgeprägten Sozialraumorientierung gesehen. Schwächen und Risiken für die weitere Entwicklung werden von den befragten Akteuren vor allem im Hinblick auf die (personellen) Ressourcen angesprochen. Darüber hinaus werden Anforderungen an eine konzeptionelle Weiterentwicklung vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen diskutiert.

Der konzeptionelle Ansatz, Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterzuentwickeln, hat sich bewährt und sollte unter Nutzung der Evaluationsergebnisse über Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken zukunftsorientiert fortgeführt werden.

1.1 Familienorientierung: Der ganzheitliche Ansatz als Qualitätsmerkmal

Die erweiterte Familienorientierung und die niederschwellige Bereitstellung von Unterstützungsleistungen für Familien werden in den Befragungen der verschiedenen Akteursgruppen allgemein als Stärken sowohl des Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ als auch der einzelnen Einrichtungen betont. Diese Einbeziehung der Familie als Ganzes prägt nicht nur das Selbstverständnis von Leitungen und Mitarbeiter/inne/n der Einrichtungen, sondern wird auch von Vertreter/inne/n der Jugendämter und der Kooperationspartner hervorgehoben. Aus der Perspektive kommunaler Präventionspolitik bietet sich damit die Möglichkeit, den Familien Angebote der Beratung, Unterstützung und Familienbildung leichter zugänglich zu machen und Zielgruppen besser zu erreichen. In diesem erleichterten Zugang sehen auch viele Befragte eine zentrale Wirkung von Familienzentren.

Für die Kinder eröffnen die Angebote des Familienzentrums mehr Möglichkeiten der Förderung, die über die pädagogische Arbeit der Kindertageseinrichtungen hinausgehen. Hervorgehoben wird von den Leitungen, dass die Kinder vor allem von gemeinsamen Aktivitäten mit Eltern profitieren sowie davon, dass sie an zusätzlichen Projekten – bspw. im musischen und sportlichen Bereich oder in Bezug auf Selbstbehauptung oder Entspannung – teilnehmen können, zu denen manche Familien privat keinen Zugang finden würden. Wenn Kinder jedoch bspw. über die Kooperation zwischen Familienzentrum und Sportverein entsprechende Kompetenzen und Interessen entwickeln, werden die Aktivitäten oft von den Familien weitergeführt. Derartige Projekte stellen somit eine Ausweitung der familienergänzenden Arbeit dar.

Wirkungen der Arbeit der Familienzentren sind somit vor allem im Hinblick auf eine erweiterte Familienorientierung zu sehen. In diesem Sinne stellen Familienzentren eine Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen über die im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) festgeschriebenen Kernaufgaben der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern hinaus dar. Viele der befragten Leitungen von Familienzentren unterscheiden kaum noch zwischen der Kita-Arbeit und den Aufgaben des Familienzentrums und vertreten die Auffassung, dass die erweiterte Familienorientierung für eine Kindertageseinrichtung mit guter Qualität unabdingbar sei. Dies betrifft insbesondere Einrichtungen in benachteiligten Sozialräumen; Leitungen dieser Einrichtungen betonen häufig, dass sie bereits vor dem Start des Landesprogramms damit begonnen haben, Familien stärker ganzheitlich in den Blick zu nehmen, und dass sie sich eine Arbeit als Kindertageseinrichtung in ihrem Sozialraum ohne die inhaltlichen Elemente eines Familienzentrums gar nicht vorstellen können. Angesichts gesellschaftlicher Entwicklungen wird die Notwendigkeit einer erweiterten Familienorientierung aber auch in anderen Sozialräumen angesprochen; hier wird bspw. darauf verwiesen, dass die steigende Bedeutung der Berufstätigkeit von Eltern nicht nur einen Bedarf an erweiterten Betreuungszeiten, sondern an neuen familienorientierten Angeboten auslöse. Darüber hinaus wird in allen Sozialräumen eine wachsende Unsicherheit vieler Eltern in der Erziehung wahrgenommen, was aus der Sicht vieler Befragter dazu führt, dass Familien mehr Beratung und Begleitung brauchen. Etwas mehr als die Hälfte (54,0%) der befragten Vertreter/innen der Jugendämter stimmt vor diesem Hintergrund ganz oder teilweise der Aussage zu, alle Kindertageseinrichtungen sollten Familienzentrum werden und die Förderung erhalten; knapp die Hälfte ist allerdings der gegenteiligen Auffassung.

In jedem Falle ist die Entwicklung von Familienzentren im Kontext der Steigerung der Qualität von Kindertageseinrichtungen zu sehen. Hier spiegelt sich die Tatsache wider, dass das nordrhein-westfälische Landesprogramm Familienzentren als eine Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen definiert (während es in anderen Bundesländern auch Familienzentren gibt, die ähnliche Funktionen wahrnehmen wie im nordrhein-westfälischen Programm vorgesehen, jedoch nicht unbedingt mit Kindertageseinrichtungen gekoppelt sind). Das Landesprogramm „Familienzentrum NRW“ hat somit Entwicklungen für eine qualitative Erweiterung der Arbeit von Kindertageseinrichtungen aufgegriffen und trägt dazu bei, dass diese Entwicklungen konzeptionell verankert, verstetigt, weitergeführt und in die Breite getragen werden. Die enge Kopplung des Konzepts Familienzentrum an die Kindertageseinrichtung hat sich somit in doppelter Hinsicht als zukunftssträchtig erwiesen: Zum einen stellt die Kindertageseinrichtung einen Ankerpunkt für familienorientierte Leistungen dar, zum anderen trägt das Konzept des Familienzentrums zur qualitativen Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen bei.

Die Erweiterung der Familienorientierung von Kindertageseinrichtungen stellt eine zentrale Stärke des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ dar. Das Angebotsspektrum der Familienzentren sollte regelmäßig reflektiert und vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen weiterentwickelt werden (vgl. 2.3).

1.2 Kooperationsorientierung: Das Familienzentrum als Knotenpunkt im Netz unterschiedlicher Partner

Die Kooperationsorientierung ist ein zentrales Kennzeichen der Familienzentren in Nordrhein-Westfalen und ist von hoher Bedeutung für die Gestaltung des Angebotsspektrums. Die Realisierung der erweiterten Familienorientierung ist ohne die Einbeziehung von Angeboten unterschiedlicher Kooperationspartner nicht denkbar, und ein wesentliches Element der Arbeit von Familienzentren besteht darin, die Kompetenzen von Kooperationspartnern zu bündeln und den Familien deren Angebote niederschwellig zugänglich zu machen.

Kooperationsorientierung bedeutet zum einen, dass die Familienzentren eine Lotsenfunktion wahrnehmen und Familien auf Angebote Dritter hinweisen. Dabei kann es sich um eine kon-

krete Vermittlung handeln, etwa wenn Mitarbeiter/innen des Familienzentrums Eltern vorschlagen, eine bestimmte Beratungsstelle aufzusuchen, möglicherweise auch einen Termin für sie vereinbaren oder die Mitarbeiter/innen der Beratungsstelle in das Familienzentrum einladen oder die Eltern zur Beratung begleiten. Die Lotsenfunktion kann auch in Form einer Informationsweitergabe ausgeübt werden. Dabei verweist das Familienzentrum die Eltern entweder an einen Kooperationspartner, mit dem eine entsprechende Vereinbarung besteht – bspw. an eine Tagespflegebörse zur Vermittlung von Kindertagespflege –, oder es stellt in allgemeiner Form Informationen über Angebote in der Umgebung zur Verfügung.

Zum anderen beinhaltet die Kooperationsorientierung die Durchführung von Angeboten Dritter im Familienzentrum. Dabei gibt es in jedem Familienzentrum unterschiedliche Kombinationen von Leistungen, die durch Mitarbeiter/innen der Einrichtung selbst erbracht werden, mit Leistungen der Kooperationspartner. So werden Angebote der Familienbildung in der Regel zum Teil in Eigenregie, zum Teil durch Familienbildungsstätten und andere Bildungseinrichtungen durchgeführt. Erziehungs- und Familienberatungsstellen bieten vielfach ihre Beratung dezentral in Familienzentren an; gleichzeitig haben die Familienzentren selbst vielfältige Formen der Beratung im Alltag entwickelt. Somit hat sich in jedem Familienzentrum ein jeweils spezifisches Galerie-Modell entwickelt, das durch eine Mischung von Lotsenfunktionen und Angeboten unter dem Dach des Familienzentrums sowie von Angeboten eigener Mitarbeiter/innen und von Kooperationspartnern andererseits gekennzeichnet ist.

Die Kooperation mit unterschiedlichen Partnern wird allgemein sowohl aus der Perspektive der Familienzentren als auch aus der Sicht der unterschiedlichen Partner als Win-Win-Situation beschrieben, die der Erreichung der Zielsetzungen aller Beteiligten dient. Dabei reichen die Funktionen der einzelnen Kooperationspartner von der Position eines Dienstleisters, der bestimmte Angebote für das Familienzentrum durchführt, über die Rolle eines Impulsgebers, der Ideen für die Angebotsgestaltung einbringt, bis hin zu der eines Mitgestalters, der nicht nur sein eigenes Angebot, sondern das gesamte Leistungsspektrum des Familienzentrums in den Blick nimmt. Die Übergänge zwischen diesen Funktionen sind fließend; die Schwerpunktsetzungen unterscheiden sich zwischen den einzelnen Familienzentren, zwischen den verschiedenen Arbeitsfeldern und je nach dem Selbstverständnis der einzelnen Kooperationspartner.

Einen besonders hohen Stellenwert hat die Zusammenarbeit zwischen Familienzentren und Erziehungs- und Familienberatungsstellen. Bei der Auswertung der Gütesiegel-Berichte wurde deutlich, dass diese Kooperation sehr weit verbreitet ist und für viele Familienzentren eine hohe Priorität besitzt. Die Bedeutung dieser Kooperation ergibt sich aus der Sicht der Familienzentren vor allem aus der fachlichen Unterstützung bei der Begleitung von Kindern und Familien; für die Beratungsstellen steht die niederschwellige Erreichbarkeit der Adressat/inn/en im Mittelpunkt. In der Jugendamtsbefragung zeigt sich, dass mehr als 90% der Befragten einen hohen oder sehr hohen Nutzen der Familienzentren für einen verbesserten Zugang der Eltern zu Beratungsangeboten wahrnehmen. In vielen Familienzentren sind im Laufe der Zeit enge persönliche Kontakte mit Mitarbeiter/innen der Beratungsstellen entstanden, wobei sich die personelle Kontinuität als sehr wichtig erweist.

Auch der hohe Stellenwert der Kooperation zwischen Familienzentren und Familienbildung wird bei der Analyse der Gütesiegel-Berichte deutlich und findet sich in den Interviewserien ebenso wie in der Jugendamtsbefragung bestätigt; gut 80% der befragten Jugendamtsvertreter/innen attestieren den Familienzentren einen hohen oder sehr hohen Nutzen in Bezug auf die niederschwellige Zugänglichkeit von Angeboten der Familienbildung. Insgesamt sind die Kooperationserfahrungen sowohl aus der Sicht der Familienzentren als auch der Bildungsstätten überwiegend positiv. Allerdings gibt es hier teilweise Spannungen im Hinblick auf die Funktionszuschreibung; während einige Familienzentren in erster Linie Wert auf kurzfristig abrufbare Angebote legen, wünschen sich einige Vertreter/innen der Familienbildung eine stärkere Wertschätzung ihrer inhaltlichen Kompetenz für die Angebotsgestaltung und nehmen auf dem Gebiet der Familienbildung große Unterschiede in der Qualität der einzelnen Familienzentren wahr.

Schwierigkeiten in der Kooperation resultieren zum Teil aus Kapazitätsengpässen der Beratungsstellen; so zeigt sich bei der Analyse der Gütesiegel-Berichte, dass es neuen Familienzentren seltener als in der Anfangsphase des Landesprogramms gelingt, Beratungsstellen als Kooperationspartner zu gewinnen. Bei Familienbildungsstätten, die durch die Arbeit mit Referent/inn/en auf Honorarbasis personell flexibler auf die Entwicklung des Bedarfs reagieren können, ergeben sich Engpässe in erster Linie aus den Kapazitäten für Planung und Koordination. Sowohl für Beratungsstellen als auch für Familienbildungsstätten gibt es zur Unterstützung der Kooperation mit Familienzentren eine zusätzliche Landesförderung, jedoch wird diese von den Beratungs- bzw. Bildungsinstitutionen und den Trägern als schwierig in der Abwicklung beschrieben. Dies betrifft bspw. den ländlichen Raum: Einerseits sind derartige Kooperationen im ländlichen Raum von besonders hoher Bedeutung, weil die Familien angesichts von weiten Wegen dort in besonderem Maße darauf angewiesen sind, dass ihnen Angebote dezentral über das Familienzentrum zugänglich gemacht werden. Andererseits sind diese dezentralen Angebote auch für die Kooperationspartner mit langen Wegen und damit hohem Zeitaufwand verbunden.

Im Bereich des Gesundheitswesens gibt es sowohl Kooperationen, die der individuellen Begleitung und Unterstützung von Kindern und Familien dienen, als auch solche, die auf Bildungsangebote ausgerichtet sind. Im Zuge des Ausbaus der Betreuung von unter Dreijährigen hat sich die Kooperation mit Einrichtungen der Frühförderung – die im Gütesiegel noch nicht gesondert erwähnt wurden – ausgeweitet, woraus sich neben der Förderung von Kindern mit speziellem Bedarf auch Impulse für die Qualitätsentwicklung der Familienzentren in der Arbeit mit Babys und Kleinkindern ergeben. Des Weiteren ermöglichen viele Familienzentren innerhalb der Betreuungszeiten individuelle Therapien (bspw. Logopädie oder Ergotherapie) für Kinder und kooperieren mit Therapeut/inn/en. Dass Kinder während des Kindergartenbesuches an Therapien teilnehmen können, wird von allen Beteiligten uneingeschränkt positiv bewertet. Die Notwendigkeit ergibt sich aus dem steigenden Anteil der Ganztagsbetreuung, den Potenzialen der Verknüpfung der Therapien mit der Förderung im Alltag der Kindertageseinrichtung und der Problematik, dass manche Familien – wegen langer Wege im ländlichen Raum oder aufgrund von sozialer Benachteiligung – nicht in der Lage sind, mit ihren Kindern therapeutische Praxen aufzusuchen. Allerdings beklagen sich sowohl Familienzentren als auch Therapeut/innen über die Rechtsunsicherheit, die dadurch entsteht, dass Krankenkassen und therapeutische Berufsverbände die Durchführung von Therapien in Familienzentren (zumindest, wenn es sich nicht um heilpädagogische Schwerpunkt-Einrichtungen handelt) ablehnen. Viele Familienzentren finden trotzdem Lösungen, die dem Bedarf von Kindern und Eltern gerecht werden; einige Träger lehnen dies jedoch aufgrund der Rechtsunsicherheit ab und verweisen die Familien im Bedarfsfall auf einen Wechsel in eine Schwerpunkt-Einrichtung.

Während Kooperationen in den Bereichen Erziehungs- und Familienberatung, Familienbildung und Gesundheitswesen in (nahezu) allen Familienzentren im Fokus stehen, richtet sich die Zusammenarbeit mit anderen Partnern vor allem nach den Bedarfen des einzelnen Sozialraumes. So ist eine enge Zusammenarbeit mit Tagespflegepersonen und diesbezüglichen Koordinierungsstellen insbesondere dort von Bedeutung, wo es hohe Anteile berufstätiger Eltern mit entsprechenden Betreuungsbedarfen gibt; Partner aus dem Bereich der Integration finden sich vor allem in Familienzentren mit einem hohen Anteil an Familien mit Migrationshintergrund. Die Zusammenarbeit mit Jobcenter und Arbeitsagentur ist vor allem in heterogenen Sozialräumen wichtig, wo ein Teil der Familien eine niederschwellige Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration benötigt. Darüber hinaus gibt es Kooperationen mit vielfältigen unterschiedlichen Institutionen, insbesondere mit örtlichen Vereinen. Dabei geht es bspw. um Sportangebote für Kinder und Eltern, um regelmäßige Familienausflüge in einen Naturpark, um gemeinsames Gärtnern in einem Kleingartenverein oder um die intensive Mitwirkung des Familienzentrums in einer Nachbarschaftsinitiative. Aus diesen Kooperationen ergeben sich wichtige Ressourcen für eine bedarfsorientierte Angebotsgestaltung und das Profil des einzelnen Familienzentrums. Die Arbeit mit einer Vielfalt von Kooperationspartnern, die im Gütesiegel angelegt ist, hat sich somit bewährt.

Das Landesprogramm „Familienzentrum NRW“ erleichtert die bedarfsorientierte Ausgestaltung der Kooperation zwischen Familienzentren und unterschiedlichen Partnern, indem flexibel nutzbare finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem aus Regelungen, die nicht unmittelbar im Rahmen des Landesprogramms gestaltbar sind.

Daher wird erstens empfohlen, die Ausgestaltung und Abwicklung der Landesförderung für die Zusammenarbeit von Beratungs- und Bildungsinstitutionen mit Familienzentren bei der laufenden Evaluation familienpolitischer Leistungen zu berücksichtigen, in Abstimmung mit den Beteiligten zu überprüfen und ggf. im Hinblick auf die praktische Nutzbarkeit anzupassen.

Zweitens sollten im Dialog mit den Gesundheitsministerien des Landes und des Bundes, den Spitzenverbänden der Krankenkassen und den therapeutischen Berufsverbänden Lösungen gesucht werden, die die rechtlich abgesicherte Durchführung von individuellen Therapien (bspw. Logopädie, Ergotherapie) je nach Bedarf der Kinder und Familien in allen Familienzentren ermöglichen.

1.3 Sozialraumorientierung: Unterschiedliche Typen von Familienzentren für unterschiedliche Zielgruppen

Ein weiteres zentrales Kennzeichen der Familienzentren in Nordrhein-Westfalen stellt die Sozialraumorientierung dar. Die Sozialraumorientierung ist im Gütesiegel zunächst insofern festgeschrieben, als dass sich die Arbeit der Familienzentren am Bedarf des jeweiligen Sozialraumes ausrichten soll. Die Evaluation zeigt, dass diese Anforderung von den Familienzentren auf breiter Basis aufgegriffen wird; das Angebotsspektrum der Familienzentren weist sozialraumspezifische Unterschiede auf, und die immer neue Anpassung des Angebots an den Bedarf der Zielgruppen spielt für die Einrichtungen eine wesentliche Rolle. Während eine Sozialraumorientierung in diesem Sinne als ein generelles Kennzeichen von Kindertageseinrichtungen gelten kann, stellt die Öffnung zum Sozialraum ein Charakteristikum dar, das ein Familienzentrum in Nordrhein-Westfalen von einer herkömmlichen Kindertageseinrichtung unterscheidet. Dabei werden Angebote für unterschiedliche Zielgruppen geöffnet – für Familien, die (noch) keine Kinder in der Einrichtung haben und zum Teil auch für andere Gruppen wie Schulkinder, Jugendliche oder Senior/inn/en oder einfach für die Nachbarschaft im Quartier.

Die Öffnung zum Sozialraum wird von den Familienzentren sehr unterschiedlich intensiv und auf sehr unterschiedliche Weise umgesetzt. Es gibt Familienzentren, bei denen sich diese Öffnung auf einzelne Angebote der Familienbildung beschränkt, und es gibt Familienzentren, die sich von ihrem Selbstverständnis her als Knotenpunkt im Sozialraum verstehen, familienorientierte Angebote weit über die Familienbildung und -beratung hinaus bereitstellen und aktiv in unterschiedlichen Kontexten ihres Quartiers mitwirken. Dabei wird auf Entwicklungen im Sozialraum reagiert. So bietet bspw. ein Familienzentrum seit der Schließung einer Zweigstelle der Deutschen Rentenversicherung eine Rentenberatung an, ein anderes wirkt an einer örtlichen Initiative zum digitalen Dorf mit. Die Beispiele zeigen, dass die Aktivitäten der Öffnung zum Sozialraum hochgradig kontextabhängig und damit sehr unterschiedlich und nicht in ein einheitliches Konzept zu fassen sind.

Sozialräumliche Faktoren stellen aus der Sicht der Jugendämter die wichtigsten Kriterien für die Auswahl von neuen Familienzentren dar. Die meisten Jugendämter halten dabei eine vorrangige Berücksichtigung von benachteiligten Sozialräumen für wichtig, die ausschließliche Einrichtung von Familienzentren in diesen Quartieren wird jedoch von knapp drei Vierteln der befragten Jugendamtsvertreter/innen abgelehnt. Auch fast alle befragten Leitungen der Familienzentren teilen die Auffassung, dass Familienzentren in allen Sozialräumen sinnvoll seien, zum einen, um eine Stigmatisierung zu vermeiden (die entstehen würde, wenn Familienzentren den Ruf hätten, nur von Familien in benachteiligten Lebenslagen besucht zu werden), zum anderen, weil Familien in allen Sozialräumen einen – wenn auch unterschiedlichen – Unterstützungsbedarf haben. Allerdings wird vielfach darauf hingewiesen, dass Familienzentren

in benachteiligten Sozialräumen für ihre Arbeit mehr Ressourcen benötigen. Dabei wird betont, dass Familienzentren ein je nach Sozialraum unterschiedliches Profil entwickeln müssen.

Die idealtypische Unterscheidung von erfolgreich arbeitenden Familienzentren, die in der Evaluation vorgenommen wurde, basiert daher auf einer sozialraumorientierten Differenzierung. Unterschieden werden die Typen B (hoher Anteil an berufstätigen Eltern), L (ländlich geprägter Raum), G (hoher Anteil an Familien mit Bezug von Grundsicherungsleistungen) und H (heterogene Struktur der Familien) sowie die auf diesen Unterscheidungen basierenden Mischtypen HB, HG, LB und LG. Alle Typen von Familienzentren machen Angebote der Familienberatung und der Familienbildung und fördern die Teilhabe von Familien in unterschiedlichen Lebenssituationen; die Schwerpunkte unterscheiden sich jedoch deutlich:

Typ B: Familienzentren vom Typ B achten besonders darauf, dass ihre Angebote für berufstätige Eltern zeitsensibel gestaltet und somit gut zugänglich sind (bspw. frühzeitige Terminankündigungen, komprimierte Informationsveranstaltungen, Eltern-Kind-Angebote für gemeinsame Familienzeit, Angebote am Wochenende). Angebote für Kinder im gesundheitlichen, kulturellen, sportlichen, künstlerischen und musischen Bereich werden in die Einrichtung geholt, um Eltern zeitlich zu entlasten, und zur Einbeziehung der Eltern mit Informationsveranstaltungen oder Dokumentationen verbunden. Die Kooperation mit der Kindertagespflege hat einen hohen Stellenwert. Die Einrichtungen sind offen für eine Ausweitung ihrer Betreuungszeiten, soweit dafür entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen. Da es auch in mittelschichtgeprägten Sozialräumen fast immer einzelne Familien gibt, die armutsgefährdet sind, achten die Familienzentren darauf, Möglichkeiten der Teilhabe ohne Stigmatisierung zu sichern. Obwohl – oder gerade weil – die Familienzentren vom Typ B nicht immer, aber häufig in Sozialräumen liegen, in denen nur wenige Familien einen Migrationshintergrund haben, ist interkulturelle Arbeit von Bedeutung, um die Kinder für das Zusammenleben in einer interkulturell geprägten Gesellschaft zu sensibilisieren.

Typ L: Familienzentren in ländlich geprägten Gebieten müssen sich vor allem mit wachsenden Defiziten in der Infrastruktur auseinandersetzen. Angebote für Familien, die im städtischen Raum selbstverständlich auch von anderen Anbietern bereitgestellt und für Familien zugänglich sind, sind im ländlichen Raum nicht selten, wenn überhaupt, nur durch längere Fahrzeiten erreichbar, sodass sowohl Freizeitangebote für Eltern als auch Bildungs- und Förderangebote für Kinder von Bedeutung sind. Darüber hinaus gibt es inzwischen auch in vielen Familienzentren im ländlichen Raum einen hohen Anteil an berufstätigen Eltern, die oft zusätzlich zu den normalen Belastungen lange Pendelzeiten in Kauf nehmen müssen. Eine Sozialraumöffnung, Kenntnisse der örtlichen Infrastruktur und die Berücksichtigung von deren Lücken sind für diese Familienzentren von hoher Bedeutung. Bei der Entwicklung von Angeboten wird oft auf die Zusammenarbeit mit örtlichen Vereinen zurückgegriffen, die vielfach auf der Grundlage von persönlichen Kontakten besonders intensiv ist. Angesichts großer Entfernungen ist es in diesen Familienzentren einerseits besonders wichtig, Beratungs- und Bildungsmöglichkeiten im Familienzentrum vor Ort zugänglich zu machen, andererseits erschweren die Entfernungen auch die regelmäßige Bereitstellung von Präsenzangeboten durch Kooperationspartner. Qualifizierte Lotsenmodelle und Fahrdienste haben daher einen hohen Stellenwert.

Typ G: Insbesondere in städtisch geprägten Regionen gibt es Sozialräume mit einem sehr hohen Anteil an Familien in schwierigen Lebenssituationen. Eine Funktion von Familienzentren besteht daher darin, ihr Angebot für den Sozialraum zu öffnen und Familien frühzeitig zu erreichen. Familienzentren dieses Typs zeichnen sich vor allem durch eine sehr intensive und individualisierte Elternarbeit aus, mit der auf die individuellen Bedürfnisse von Kindern und Familien eingegangen wird. Das Spektrum an Beratungsangeboten ist in diesen Familienzentren besonders ausdifferenziert. Die Familienbegleitung schließt oft eine Beratung in unterschiedlichsten Lebenssituationen ein, von der Unterstützung bei der Ausfüllung von Anträgen bspw. für Transferleistungen über die Erstberatung in individuellen Krisensituationen bis hin zu einer Begleitung bei Arztbesuchen. Darüber hinaus verfügen diese Familienzentren über umfassende Informationen, wie sie den Familien Unterstützungsmöglichkeiten zugänglich machen können. Armutssensibles Handeln ist für die Familienzentren des Typs G von besonderer Bedeutung. Sie organisieren bspw. Kleiderbörsen, Tauschmöglichkeiten und Flohmärkte oder bieten Kurse für preiswertes Kochen an. Angebote der Familienbildung werden besonders

niederschwellig gestaltet. Gerade Eltern in prekären Lebenssituationen werden so gut wie möglich bei der Aufnahme von Erwerbstätigkeit unterstützt.

Typ H: Familienzentren vom Typ H liegen oft in gemischten oder an der Grenze zwischen unterschiedlichen Sozialräumen. Für sie ist weniger die zielgruppenspezifische Differenzierung von Angeboten wichtig; im Vordergrund steht vielmehr die inklusive Gestaltung. Welche Angebote dies konkret sind, richtet sich zum einen nach den Gegebenheiten des jeweiligen Sozialraumes, zum anderen nach den Bedarfen der Eltern in der jeweiligen Einrichtung. Grundsätzlich kommen für Familienzentren des Typs H alle Formen der Angebotsgestaltung in Betracht, die auf die drei anderen Typen zutreffen.

Bei der Weiterentwicklung des Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ sollten die Möglichkeiten der Familienzentren gestärkt werden, die spezifischen Bedarfe ihres Sozialraums zu berücksichtigen. Dazu gehört zum einen die Einführung von Elementen einer sozialraumorientierten Schwerpunktsetzung im Gütesiegel (vgl. 2.3). Zum anderen ist die Bereitstellung von Ressourcen für spezifische Bedarfe zu prüfen. Dazu gehören Mittel für erweiterte Betreuungszeiten (vgl. 3.7), für den Ausgleich des zeitlichen Aufwandes, den Kooperationspartner bei großen Entfernungen haben (vgl. 2.2), und für die erweiterte Elternarbeit (vgl. 3.1).

2 Steuerung und Begleitung der Familienzentren – Instrumente und Verfahren für die Qualitätssicherung und -entwicklung

Die Steuerung der Entwicklung und der Qualität von Familienzentren erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen – intern im einzelnen Familienzentrum und einrichtungsübergreifend über die Träger, auf kommunaler Ebene durch die örtlichen Jugendämter und landesweit über die konzeptionellen Vorgaben mit Hilfe des Gütesiegels, verbunden mit dem auf der Zertifizierung basierenden Förderverfahren. Im Folgenden sollen daher Instrumente und Verfahren der Qualitätssicherung und -entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen im Mittelpunkt stehen. Dabei ist zu beachten, dass die Bewertung dieser Instrumente und Verfahren nicht im Fokus des Evaluationsauftrages stand. Jedoch wurde bei der Auswertung der Gütesiegel-Berichte ersichtlich, dass ein Teil der für die interne Qualitätssicherung und -entwicklung vorgesehenen Instrumente immer seltener genutzt werden. Zweitens zeigte sich in der Jugendamtsbefragung, dass die Jugendämter bei der Begleitung der Familienzentren sehr unterschiedliche Strategien verfolgen. Drittens schließlich thematisierten viele Leitungen in der Interviewserie Fragen einer Weiterentwicklung der Kriterien des Gütesiegels.

Insgesamt zeigt sich in der Auswertung, dass sich die Kombination der Steuerung der Familienzentren über interne Organisationsentwicklung, kommunale Jugendhilfepolitik und landesweite konzeptionelle Grundlagen und Verfahrensvorgaben bewährt hat. Zum einen haben die Familienzentren auf dieser Basis ein breites und vielfältiges, durch Familien-, Kooperations- und Sozialraumorientierung gekennzeichnetes Angebotsspektrum entwickelt. Zum anderen finden sich bei den Befragungen der unterschiedlichen Akteursgruppen zwar vielfältige Kritikpunkte im Detail und vor allem Anregungen für eine Weiterentwicklung, jedoch nur wenig Hinweise auf eine grundsätzliche Infragestellung dieser Kombination der Steuerung und keine konkreten Vorschläge für Alternativen.

Die Kombination der Steuerung der Familienzentren über interne Organisationsentwicklung, kommunale Jugendhilfepolitik und landesweite konzeptionelle Grundlagen und Verfahrensvorgaben sollte beibehalten und unter Nutzung der Ergebnisse der Evaluation weiterentwickelt werden.

2.1 Steuerungsinstrumente im Familienzentrum

Das Gütesiegel sieht eine Reihe von Instrumenten für die interne Steuerung der Qualität im Familienzentrum vor. Dazu gehören bspw. Abfragen bei den Eltern im Hinblick auf ihre Betreuungsbedarfe und auf Angebote des Familienzentrums, konzeptionelle Darstellungen über die Entwicklung des Familienzentrums, die Passung der Angebote für den Sozialraum und die interkulturelle Arbeit, zur Einrichtung von Lenkungsgruppen mit Kooperationspartnern und von Arbeitskreisen für Familienzentren, zur Nutzung eines Qualitätsmanagements und zur Vernetzung mit der örtlichen Jugendhilfeplanung.

Betrachtet man die Entwicklung der Erfüllung der einschlägigen Gütesiegel-Kriterien im Laufe der Jahre, so zeigt sich, dass die Vernetzung mit der Jugendhilfeplanung nahezu selbstverständlich ist, und Arbeitskreise für Familienzentren ebenso wie auf das Familienzentrum bezogene Bedarfsabfragen spielen eine große Rolle. Bei einigen anderen Instrumenten ist eine rückläufige Tendenz zu verzeichnen, insbesondere, wenn es um konzeptionelle Reflexionen geht. Besonders deutlich fällt der Rückgang bei den Lenkungsgruppen aus, in denen die Entwicklung des Familienzentrums zusammen mit den Kooperationspartnern in halbjährlichen Treffen gesteuert werden soll: In der Anfangsphase verfügten fast 90% der Familienzentren über ein solches Gremium, 2017 war der Anteil bei den Neu-Zertifizierungen auf unter 40% gesunken.

In der Interviewserie erwähnen die Leitungen vor allem die Elternbefragungen als ein wichtiges Steuerungsinstrument. Gerade in benachteiligten Sozialräumen betonen die befragten Leitungen

gen zwar immer wieder, dass schriftliche Befragungen auf Grenzen stoßen und der unmittelbare Kontakt mit den Eltern wichtiger ist, um deren Bedarfe zu erfassen. Trotzdem – oder gerade deswegen – wird aber systematischen Elternbefragungen ein großer Nutzen zugeschrieben, um die Partizipation zu fördern. Dafür haben einige Familienzentren zielgruppenorientierte Instrumente entwickelt, indem bspw. mit Bildern gearbeitet wird, indem Punkte geklebt werden können, um auf einem Plakat Prioritäten auszudrücken, oder indem Fragebogen mit Eltern gemeinsam ausgefüllt und gleichzeitig zum Dialog mit ihnen genutzt werden.

Was die Lenkungsgruppen betrifft, so zeigen die Interviews, dass die Lenkungsgruppe, so wie sie im Gütesiegel intendiert war, inzwischen offenkundig eher die Ausnahme als die Regel darstellt. Nur wenige Leitungen berichten davon, dass sie sich in regelmäßigen Abständen als Arbeitsgruppe mit ihren Kooperationspartnern treffen. Die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern wird zwar für sehr wichtig gehalten, aber eher im Hinblick auf bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen Partnern als bezogen auf deren Mitwirkung an der Steuerung in einem Gremium. Der quantitative Rückgang der Nutzung von Lenkungsgruppen lässt sich vor allem auf zwei Aspekte zurückführen. Zum einen schätzen die befragten Leitungen ebenso wie ihre Partner offensichtlich den konzeptionellen Entwicklungsbedarf mit der weiteren Verbreitung und Etablierung der Familienzentren als geringer ein, als dies in der Anfangsphase des Landesprogramms der Fall war. Zum anderen wird auf knappe Kapazitäten der Kooperationspartner hingewiesen. Allerdings artikulieren einige Vertreter/innen der Kooperationspartner – vor allem aus der Familienbildung – durchaus ein Interesse an der Mitwirkung bei der Steuerung des Familienzentrums und heben den Beitrag hervor, den sie durch ihre spezifischen fachlichen Kompetenzen für die Weiterentwicklung des Angebotsspektrums leisten können.

Viele der befragten Leitungen berichten von anderen Formen der Arbeit in Gremien; neben die „klassische“ Lenkungsgruppe sind unterschiedliche Formen von Planungsgruppen getreten, die zum Teil trägerintern, zum Teil trägerübergreifend arbeiten und durch einen Austausch zwischen mehreren Familienzentren und Kooperationspartnern gekennzeichnet sind und in manchen Fällen von Kooperationspartnern – Familienbildungsstätten oder Beratungsstellen – organisiert werden. Das Zusammenwirken von mehreren Familienzentren in Planungsgruppen hat zum einen den Vorteil, dass die Kooperationspartner weniger Zeit einsetzen müssen als bei der „klassischen“ Lenkungsgruppe in jedem einzelnen Familienzentrum. Zum anderen bieten diese Planungsgruppen die Möglichkeit, dass die Familienzentren sich auch untereinander abstimmen und auf diese Weise sowohl zusätzliche Impulse für die Angebotsentwicklung erhalten als auch Überschneidungen im Angebot vermeiden können. Die Vielfalt der Abstimmungsformen, die in der Praxis entstanden ist, kann als ein Indikator dafür gewertet werden, dass ein Bedarf an Planungsprozessen besteht, die über die bilateralen Absprachen hinausgehen. Die Art und Weise, wie diese Planungsprozesse organisiert werden, unterscheidet sich erheblich; es lässt sich jedoch eine Tendenz erkennen, dass Planungsgruppen an Bedeutung gewinnen, an denen mehrere Familienzentren beteiligt sind.

Weitere Steuerungsinstrumente werden in den Interviews relativ selten als wichtig für die Steuerung des Familienzentrums angesprochen. Der Rückgang in der Anwendung unterschiedlicher Steuerungsinstrumente lässt sich also möglicherweise dadurch erklären, dass viele Leitungen manche Instrumente für ihre tägliche Arbeit nur begrenzt als nützlich erachten und zum Teil eigene, den jeweiligen Rahmenbedingungen in der Einrichtung und im Sozialraum angemessene Formen entwickelt haben. Demgegenüber betonen einige Vertreter/innen der Träger und der Jugendämter in den Expertenrunden allerdings eine eher verstärkte Notwendigkeit der Reflexion, damit Familienzentren Veränderungsbedarfe aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen diskutieren und Angebote zielorientiert weiterentwickeln können.

Die qualitätsorientierte Steuerung des Familienzentrums auf der Basis einer systematischen Bedarfsermittlung und konzeptionellen Reflexion sollte weiterhin über entsprechende Gütesiegel-Kriterien gefördert werden. Dabei sollte zum einen die Anzahl der einschlägigen Kriterien reduziert werden. Zum anderen sollten die Möglichkeiten zu einer Anpassung der

Instrumente an die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen erweitert werden. Für die Einbeziehung der Kooperationspartner in die Steuerung bedeutet dies bspw. die Anerkennung, dass diese Funktion durch unterschiedliche Formen von Gremien erfüllt werden kann.

2.2 Aufbau und Steuerung von Familienzentren im Rahmen kommunaler Strategien

Die Online-Befragung, an der drei Viertel, also 139, der 186 nordrhein-westfälischen Jugendämter teilgenommen haben, zeigt, dass die örtlichen Jugendämter im Hinblick auf die Familienzentren sehr unterschiedliche Strategien verfolgen. Diese Unterschiede betreffen bspw. die Kriterien und Verfahrensweisen für die Auswahl neuer Familienzentren, die Intensität der Steuerung, Koordinierung und Unterstützung der Familienzentren, den Stellenwert der Familienzentren im Kontext kommunaler Präventionsprogramme sowie die Beurteilung der Perspektiven für einen weiteren quantitativen Ausbau. Die Unterschiede lassen sich nur in geringem Maße auf unterschiedliche Gebietstypen zurückführen; die Gründe scheinen demnach eher in politischen Prioritäten zu liegen.

Bei den Verfahren und Kriterien für die Auswahl neuer Familienzentren kristallisieren sich unterschiedliche Strategietypen heraus: Jugendämter des Typs 1 setzen in erster Linie auf eine strukturierte, mittelfristig orientierte und sozialraumbezogene Planung, bei Typ 2 fallen einzel-fallbezogene Verfahren und Kriterien stärker ins Gewicht, bei Typ 3 findet sich eine umfassende Strategie, die unterschiedliche Instrumente und Verfahren kombiniert. Das Modell des Verbundes von mehreren Einrichtungen, die zusammen ein Familienzentrum bilden, wird inzwischen in den meisten Jugendamtsbezirken genutzt, vielfach allerdings nur in bestimmten Situationen und für einen Teil der Familienzentren. Einzelne Jugendämter haben eine Strategie implementiert, mit der ein großer Teil der Kindertageseinrichtungen – oder auch alle – in Verbünde integriert werden. Verbundlösungen bieten einerseits Vorteile der einrichtungs- und trägerübergreifenden Kooperation, andererseits wird sowohl von Leitungen als auch von Jugendamts- und Trägervertreter/innen in einigen Fällen kritisiert, dass das – in der Höhe ursprünglich für eine einzelne Einrichtung vorgesehene – Budget für Verbund-Familienzentren mit zwei oder mehreren Einrichtungen nicht ausreicht.

Eine zentrale, im Jugendamt angesiedelte Koordinierungsstelle für die Familienzentren gibt es nur in 34 in der Online-Befragung vertretenen Jugendamtsbezirken. Finanziert werden diese Koordinierungsstellen in etwa drei Vierteln der Fälle aus kommunalen Eigenmitteln, in einem Fünftel aus Umlagen aus den Fördermitteln aller Familienzentren und in einem Einzelfall aus einer Umlage aus den Fördermitteln für Familienzentren in kommunaler Trägerschaft. Deutlich häufiger – in 73 Bezirken – gibt es Steuerungsgruppen oder Gremien in unterschiedlicher Zusammensetzung, in denen sich in den meisten Fällen Jugendamtsvertreter/innen und Familienzentren mit weiteren Vertreter/innen der Träger, Beratungsstellen und anderen Institutionen etwa zweimal im Jahr treffen. Darüber hinaus unterstützen die Jugendämter die Familienzentren auf vielfältige Weise, wobei vor allem die Bereitstellung von Informationen – bspw. im Hinblick auf Sozialraumdaten oder auf das Zertifizierungsverfahren – von Bedeutung ist. Eine zusätzliche finanzielle Förderung – bspw. für Familienbildung oder Erziehungsberatung oder auch pauschal – gibt es in etwa einem Drittel der in der Befragung erfassten Jugendamtsbezirke.

In der Interviewserie mit den Familienzentren sind zwei Einrichtungen vertreten, in deren Kommune ein Teil des Budgets der Familienzentren für eine kommunale Koordinierungsstelle eingesetzt wird. Die beiden befragten Leitungen befürworten die Existenz dieser Stelle und schätzen ihre Arbeit; eine der beiden bedauert jedoch, dass die Finanzierung nicht aus Eigenmitteln der Kommune erfolge, sondern durch die Umlage, sodass die für die Arbeit im Familienzentren verfügbaren Mittel reduziert werden. Dennoch sehen diese Leitungen – wie auch die meisten anderen Befragten – zahlreiche Vorteile in der Koordinierungsstelle, bspw. im Hinblick auf die Informationsvermittlung, die Förderung des Austauschs mit anderen Einrichtungen und Kooperationspartnern und die Unterstützung beim (Re-)Zertifizierungsverfahren. Dort, wo es Kritik gibt, bezieht sie sich vor allem darauf, dass nicht alle Erwartungen, die aus der Sicht der Familienzentren an eine solche Koordinierung zu stellen wären, erfüllt werden.

Im Hinblick auf die Frage nach der quantitativen Weiterentwicklung des Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ sprechen sich jeweils etwas weniger als 40% der an der Befragung beteiligten Jugendamtsvertreter/innen ganz oder teilweise gegen einen weiteren quantitativen Ausbau aus, weil es schwierig sei, weitere geeignete Einrichtungen zu finden oder weil der Bedarf gedeckt sei. Knapp die Hälfte befürwortet eher oder vollständig einen weiteren Ausbau im bisherigen Tempo, knapp 30% stimmen ganz oder teilweise der Aussage zu, dass eine Beschleunigung sinnvoll sei. Damit zeigt sich zum einen ein sehr heterogenes Meinungsbild zwischen den einzelnen Jugendämtern. Zum anderen wird deutlich, dass ein Teil der Befragten unentschieden ist; bspw. können sich einige offenkundig sowohl einen beschleunigten als auch ein gleichbleibendes Ausbautempo vorstellen, andere wünschen zwar einen weiteren Ausbau, sind aber skeptisch bezüglich der Realisierbarkeit. Die unterschiedlichen Auffassungen können sowohl durch Unterschiede in den lokalen Bedarfen als auch auf unterschiedliche Prioritäten in der kommunalen Präventionspolitik zurückzuführen sein.

Die Systematik, den örtlichen Jugendämtern auf der Grundlage eines transparenten Verteilungsschlüssels jährlich Kontingente für die Einrichtung von neuen Familienzentren zur Verfügung zu stellen und ihnen die Verantwortung für die Verteilung auf lokaler Ebene zu überlassen, hat sich bewährt. Es gibt einen Bedarf für einen weiteren quantitativen Ausbau der Familienzentren auf der Grundlage dieser Systematik. Empfehlungen für genaue Zahlen können allerdings auf der Basis der Evaluationsergebnisse nicht abgeleitet werden. Da der Bedarf lokal unterschiedlich eingeschätzt wird, sollten Möglichkeiten einer bedarfsorientierten Flexibilisierung genutzt werden. Dazu gehören insbesondere Verfahren der Zusammenfassung von Förderkontingenten, um Verbünden aus mehreren Einrichtungen ein höheres Budget zur Verfügung zu stellen. Eine Umsetzung dieser Lösung ist im Vergleich zum bisherigen Verfahren kostenneutral.

2.3 Outputorientierte Steuerung der Familienzentren: das Gütesiegel

Auch wenn das Zertifizierungsverfahren nicht Gegenstand der Evaluation war, wird es von vielen Leitungen im Interview erwähnt. Tendenziell empfinden Leitungen, deren Einrichtung noch nicht lange als Familienzentrum arbeitet, die Kriterien des Gütesiegels oft eher als hilfreich für die Orientierung und die Planung ihres Angebotsspektrums, während einige langjährige Leitungen der ehemaligen Pileteinrichtungen in der Interviewserie die Auffassung vertreten, dass sie keinen Bedarf (mehr) an einer solchen Orientierung sehen, und die Zertifizierung eher als eine Einengung und zusätzliche Belastung empfinden. Allerdings weisen auch viele der befragten Leitungen von sich aus darauf hin, dass sie ein Prüfungsverfahren für die Arbeit von Familienzentren für notwendig halten – zum einen, weil sie dies als Grundlage für die Vergabe öffentlicher Mittel akzeptieren, zum anderen, weil sie Beispiele von anderen Einrichtungen erwähnen, die ihrer persönlichen Einschätzung nach das Konzept des Familienzentrums nicht in hinreichendem Maße und mit der notwendigen Qualität umsetzen. Angesprochen werden diesbezügliche Qualitätsunterschiede sowie Defizite bei einer – nicht näher quantifizierten – Anzahl von Einzelfällen auch von einigen Vertreter/innen der Träger und der Kooperationspartner, die mehrere Familienzentren im Vergleich kennen.

Deutlich wird im Spiegel der Interviews ein Spannungsfeld zwischen der Anforderung, vergleichbare und als Grundlage für die finanzielle Förderung überprüfbare Kriterien zu Grunde zu legen, und dem Wunsch nach einer individuellen Profilierung und Bewertung der einzelnen Familienzentren. Vorteile werden in den Befragungen allgemein in der Grundstruktur des Landesprogramms mit der Verknüpfung von flexibel einsetzbaren Budgets und einer konzeptorientierten Steuerung gesehen. Vor allem vonseiten der Trägervertreter/innen wird die vergleichsweise einfache administrative Abwicklung der Förderung begrüßt, die vor dem Hintergrund der – outputorientierten – Kontrolle über das Zertifizierungsverfahren ohne eine – inputorientierte – Kontrolle von Verwendungsnachweisen und Abrechnungen auskommt.

Viele der befragten Leitungen wünschen eine Vereinfachung des Zertifizierungsverfahrens; Vorschläge dafür sind allerdings zum einen wenig konkret und zum anderen kontrovers. Während es vielen Leitungen wichtig ist, ihr Konzept in persönlichen Gesprächen erläutern zu können, plädieren einzelne im Gegenteil dafür, die Begehungen im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens durch ein regelmäßiges, schriftliches Dokumentationsverfahren zu ersetzen. Ein weitgehender Konsens besteht hingegen in zwei Punkten:

Erstens werden mehr Möglichkeiten für Profilbildung und sozialraumorientierte Schwerpunktsetzung gewünscht. Die Darstellung der unterschiedlichen Typen von Familienzentren, deren Profil sich je nach Sozialraum unterscheidet (vgl. 1.3), deutet darauf hin, dass auch bei der Zertifizierung unterschiedliche Profile sinnvoll sein könnten. Zwar wird im Gütesiegel auch aktuell bereits zu sozialraumorientierten Schwerpunktsetzungen aufgefordert und explizit darauf hingewiesen, dass das Ziel nicht in der Erfüllung aller Kriterien, sondern in einer bedarfsorientierten Auswahl besteht, jedoch empfinden es offenkundig einige Leitungen als defizitär, Kriterien bearbeiten zu müssen, die sie für ihren Sozialraum als nicht erfüllbar ansehen. Als Lösungsvorschlag wird eine Unterscheidung zwischen für alle relevanten Leistungsbereichen und wählbaren Profilbereichen nach dem Muster der Auswahl von Aufbaubereichen bei der Re-Zertifizierung formuliert.

Zweitens zeigen die Interviews, dass die Familienzentren ihr Angebot über die Vorgaben des Gütesiegels hinaus weiterentwickelt haben. Vielfach wird darauf hingewiesen, dass der Kriterienkatalog – der zuletzt im Jahr 2010 modifiziert wurde – auf der Grundlage von veränderten Bedarfen der Familien und der Entwicklung von veränderten Angebotsstrukturen in den Einrichtungen überarbeitet werden sollte. Die Auswertung der Gütesiegel-Berichte deutete bereits darauf hin, dass sich die Bedeutung einiger Kriterien im Laufe der Zeit verändert hat. Mehrere Probleme, die bei dieser Auswertung deutlich wurden – bspw. im Hinblick auf die zurückgehende Nutzung von Lenkungsgruppen (vgl. 2.1), die Veränderungen im Feld der Familienbildung (vgl. 3.3) oder die fehlende Weiterentwicklung flexibler Betreuungszeiten (vgl. 3.7) –, fanden sich in den Befragungen im weiteren Verlauf der Evaluation bestätigt. Eine regelmäßige Auswertung der Gütesiegel-Berichte würde daher die Möglichkeit eröffnen, zeitnäher auf derartige Entwicklungen zu reagieren.

Empfohlen wird eine Revision der Gütesiegel-Kriterien unter Nutzung der Evaluationsergebnisse und der Erfahrungen aus dem Zertifizierungsverfahren. Dabei sollte der Kriterienkatalog gestrafft werden und neben für alle geltenden Leistungsbereichen Profilbereiche enthalten, zwischen denen die Familienzentren eine Auswahl treffen können. Die Revision des Gütesiegels sollte unter Mitwirkung der Zertifizierungsstelle und des Beirats erfolgen.

Für die Zukunft sollte eine Nutzung der jährlich erstellten Gütesiegel-Berichte für ein regelmäßiges Monitoring vorgesehen werden, um Entwicklungstrends und veränderte Bedarfe zeitnah erkennen zu können. Unter Mitwirkung des Beirats der Zertifizierungsstelle sollten auf dieser Grundlage ca. alle drei bis vier Jahre Veränderungen in den Familienzentren diskutiert werden. Die Diskussionsergebnisse können bei Bedarf in einen Prozess der Weiterentwicklung einfließen.

3 Die Angebote der Familienzentren – Arbeitsfelder und Entwicklungstrends

Ein Überblick über die Entwicklung der Angebote der Familienzentren ergibt sich zunächst aus der Auswertung der Gütesiegel-Berichte, die einige zentrale Entwicklungstrends erkennen lässt. Dazu gehören insbesondere die hohe Bedeutung der individuellen Beratung und Unterstützung von Familien, Veränderungen bei der Akzeptanz der Angebote der Familienbildung, der wachsende Stellenwert der interkulturellen Arbeit und der Förderung von Familien mit Zuwanderungsgeschichte sowie des Themenfeldes Gesundheit, die wenig dynamische Entwicklung bei der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die im Feld der Tagespflege feststellbare Konzentration vieler Familienzentren auf die Lotsenfunktion. Darüber hinaus zeigt sich in der Auswertung der Interviews, dass einige Arbeitsfelder, die im Gütesiegel noch nicht explizit enthalten sind, in der Praxis der Familienzentren von steigender Bedeutung sind. Dies betrifft bspw. Fragen von Armut und Armutsfolgen, die individuelle Begleitung und Unterstützung von Familien insbesondere in benachteiligten Sozialräumen und Leistungen, die dem Bereich der Frühen Hilfen zuzuordnen sind oder sich aus dem wachsenden Anteil der unter Dreijährigen in den Einrichtungen ergeben. Insgesamt zeigt sich, dass die Familienzentren ihr Leistungsspektrum über das Gütesiegel hinaus bedarfsorientiert weiterentwickelt haben. Andere Arbeitsfelder hingegen haben aufgrund von veränderten Bedarfen und Wünschen der Familien an Bedeutung verloren; so berichten die befragten Leitungen oft von einer sinkenden Nachfrage nach pädagogischen Kursen oder – angesichts eines wachsenden Anteils an Berufstätigen – nach Elternangeboten am Vormittag.

Der Kriterienkatalog des Gütesiegels sollte auf der Grundlage der in der Evaluation vorgelegten Ergebnisse zur Entwicklung des Angebotsspektrums und der Bedarfe überprüft und weiterentwickelt werden.

3.1 Begleitung und Beratung von Familien – sozialraumspezifische Differenzen

Die Bereithaltung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Kinder und Familien stellt einen zentralen Leistungsbereich der Familienzentren dar; die Analyse der Verfahren zur Re-Zertifizierung zeigt, dass dieser Bereich mit Abstand am häufigsten als Schwerpunktbereich gewählt wird. Alle in der Interviewserie befragten Familienzentren kooperieren mit Erziehungsberatungsstellen; viele berichten von einer engen Kooperation mit den jeweiligen Berater/inne/n weit über die offene Sprechstunde hinaus. Einige der befragten Leitungen, insbesondere in Familienzentren in benachteiligten Sozialräumen, weisen darauf hin, dass die externe Beratung bei den Familien auf Grenzen stoße, weil die Bereitschaft zur Annahme der Beratung ein hohes Maß an Vertrauen voraussetze. Die Akzeptanz der internen Beratung durch die Leitung oder durch die Mitarbeiter/innen der Einrichtung, so die Einschätzung einiger Befragter, sei höher. In anderen Fällen betonen die befragten Leitungen, dass es Eltern gerade bei schwierigen Problemen leichter falle, eine externe Beratung anzunehmen, gerade weil dann eine gewisse Distanz gegeben sei. In der Befragung der Eltern zeigt sich, dass diese im Falle von Problemen vielfach zunächst den internen Kontakt mit der Leitung oder den Mitarbeiter/inne/n des Familienzentrums suchen, während in schwierigen Situationen der niederschwellige Zugang zu der externen Beratung vor Ort eine hohe Wertschätzung erfährt. Interne und externe Beratung haben somit jeweils spezifische Funktionen; das eine Angebot kann das andere nicht ersetzen.

Ein großer Teil der befragten Familienzentren in benachteiligten Sozialräumen, aber nicht alle, arbeiten gleichzeitig als „plusKITAs“ und erhalten nach §16a KiBiz eine zusätzliche Förderung für eine halbe Personalstelle. Bei den meisten dieser Einrichtungen wird die Arbeit der plusKITA-Kräfte in die Arbeit des Familienzentrums integriert. Die plusKITA-Kräfte werden vor allem für die individuelle Begleitung und Unterstützung von Kindern und Familien mit besonderen Bedarfen eingesetzt. Einige der untersuchten Familienzentren haben dafür eigene Konzepte und Programme entwickelt, die in besonderem Maße auf die Herausforderungen einer intensiven

Elternbegleitung in benachteiligten Sozialräumen eingehen. Die Arbeit der plusKITA-Kräfte stellt somit eine wichtige Ressource für die Arbeit als Familienzentrum dar. Mit dieser zusätzlichen Ressource wird der Anforderung Rechnung getragen, Familienzentren in benachteiligten Sozialräumen durch die Ausstattung besser die Lage zu versetzen, dem höheren Unterstützungsbedarf der Kinder und Familien Rechnung zu tragen. Gleichzeitig zeigen die untersuchten Beispiele, dass die über das plusKITA-Programm finanzierten zusätzlichen Kräfte Aufgaben wahrnehmen, die zum Leistungsspektrum des Familienzentrums gehören. Umgekehrt wiederum tragen die Ressourcen des Familienzentrums dazu bei, Angebote aufzubauen, die – im Sinne der plusKITA-Förderung – die Bildungschancen für Kinder aus Familien mit schwierigen Startbedingungen zu verbessern helfen.

Jedoch gibt es den Ergebnissen der Jugendamtsbefragung zufolge in fast der Hälfte der Jugendamtsbezirke keine Verbindung zwischen der Förderung von Familienzentren und der Nutzung der Landeszuschüsse für plusKITA-Einrichtungen, in der anderen Hälfte der Fälle findet eine solche Verknüpfung statt, bspw. durch ein kommunales Gesamtkonzept, die bevorzugte Einbeziehung von Familienzentren in die plusKITA-Förderung oder die Regelung, dass – in immerhin knapp einem Fünftel aller an der Befragung beteiligten Jugendamtsbezirke – alle Familienzentren in benachteiligten Sozialräumen die plusKITA-Förderung erhalten. Es zeigt sich also, dass ein Teil der Jugendämter die Ressourcen aus den beiden Programmen „Familienzentrum NRW“ und „plusKITA“ gezielt miteinander verknüpft. Der Vorteil einer solchen Lösung wird nicht nur in der verbesserten Personalausstattung für Familienzentren mit herausfordernden Rahmenbedingungen gesehen; vielmehr weisen Jugendamtsvertreter/innen in der Expertenrunde auch darauf hin, dass auf diese Weise die plusKITA-Förderung in ein System der Qualitätssicherung einbezogen wird.

Die Synergien zwischen der plusKITA-Förderung und dem Landesprogramm „Familienzentrum NRW“ sollten verstärkt genutzt werden. Im Idealfall sollten alle Familienzentren in benachteiligten Sozialräumen auf diese Weise eine zusätzliche Förderung bekommen; umgekehrt sollten Kindertageseinrichtungen, die nicht Familienzentrum, aber plusKITA sind, die Möglichkeit erhalten, sich als Familienzentrum zertifizieren zu lassen. Zu prüfen ist, ob die Einbeziehung der plusKITA-Förderung im Kontext eines Profilsbereichs für Sozialräume mit besonderen Herausforderungen in das Gütesiegel aufgenommen wird, um einen zusätzlichen Anreiz für die Verknüpfung der beiden Programme auf lokaler Ebene zu schaffen.

3.2 Dezentraler Zugang zu Leistungen kommunaler Präventionspolitik

In den Kommunen findet sich eine unterschiedlich stark ausgeprägte und auf unterschiedlichen Konzepten basierende Verknüpfung der Arbeit von Familienzentren mit Präventionsprogrammen, bspw. im Bereich der Frühen Hilfen oder der Kommunalen Präventionsketten. Den Ergebnissen der Online-Befragung zufolge sind 91,5% der befragten Jugendämter an der Bundesinitiative Frühe Hilfen beteiligt; in 64,5% dieser Fälle sind alle Familienzentren in die Umsetzung in der Kommune einbezogen, in 27,1% ein Teil. An der Landesinitiative „Kommunale Präventionsketten“ wirken 44,2% der befragten Jugendämter mit; hier sind in 38,1% der beteiligten Kommunen alle Familienzentren involviert, in 45,2% ein Teil. An diesen Zahlen zeigt sich, dass die einzelnen Jugendämter sehr unterschiedliche Strategien der Integration von Familienzentren in kommunale Präventionsprogramme verfolgen. Diese Unterschiede spiegeln sich in den Aussagen der Leitungen von Familienzentren.

Dabei zeigt sich, dass die befragten Leitungen oft nicht zwischen Frühen Hilfen, Kommunalen Präventionsketten und anderen Programmen unterscheiden; wichtig ist für sie vor allem, dass sie Ansprechpartner/innen und klare Verfahren kennen, wenn sie mit Problemsituationen von Kindern und Familien konfrontiert sind. Auf diese Weise wird mit der Integration in kommunale Präventionsprogramme die Arbeit der Familienzentren unterstützt; zentrale Vorteile aus der Einbindung in Präventionsprogramme ergeben sich für sie aus den dadurch entstehenden Netzwerken und der Verfügbarkeit von Ansprechpartner/innen/n.

Darüber hinaus weisen einige Jugendämter Familienzentren eine Ankerfunktion für Präventionsprogramme zu und wollen auf diese Weise die dezentrale familienorientierte Infrastruktur nutzen, um Familien frühzeitig und niederschwellig zu erreichen. Gleichzeitig werden Familien auf diese Weise an das System der Familienzentren herangeführt. Derartige Strategien beinhalten bspw. die Mitwirkung von Familienzentren an der Durchführung von Neugeborenenbesuchen, das Angebot von Sprechstunden von (Familien-)Hebammen oder Schwangeren-Beratungsstellen in Familienzentren oder den Einsatz von mobilen Angeboten (bspw. Impfberatung in einem Gesundheitsmobil) in oder im Umfeld von Familienzentren. Damit ergeben sich zusätzliche Ressourcen für Familienzentren, aber auch zusätzliche Anforderungen.

Die in einer solchen Strategie liegenden Potenziale werden in den Familienzentren sehr unterschiedlich ausgeschöpft, wie sich in der Interviewserie, in der Jugendamtsbefragung und in Berichten von Koordinator/inn/en für Präventionsprogramme zeigt. Dies ist zum einen durch unterschiedliche kommunale Schwerpunktsetzungen begründet; Familienzentren können nur dann eine Ankerfunktion in Präventionsprogrammen wahrnehmen, wenn dies durch die jeweilige Kommune bzw. das Jugendamt gesteuert, koordiniert und unterstützt wird. Zum anderen wird aus der Sicht von Koordinator/inn/en für Präventionsprogramme die Frage aufgeworfen, welchen Anreiz Familienzentren für die Wahrnehmung einer solchen Ankerfunktion haben, da das Gütesiegel derartige Leistungen nicht vorsehe. Die dezentrale Infrastruktur, die mit den Familienzentren aufgebaut wurde, könnte aus dieser Perspektive für einen niederschweligen Zugang zu den Angeboten im Rahmen der Präventionsprogramme stärker genutzt werden, als dies bisher der Fall sei.

Die Möglichkeiten der Familienzentren, eine Ankerfunktion in kommunalen Präventionsprogrammen wahrzunehmen, können gestärkt werden, indem entsprechende Leistungen im Gütesiegel verankert werden. Da diese Ankerfunktion sinnvoll nur auf der Grundlage einer strategischen Entscheidung der Kommune realisiert werden kann und die Jugendämter hier unterschiedliche Prioritäten setzen, kann es dabei nicht um Basisleistungen gehen, sondern um einen wählbaren Profilbereich. Bei der Gestaltung der Kriterien ist zu berücksichtigen, dass die Wahl dieses Profilbereichs eine Abstimmung mit dem örtlichen Jugendamt sowie Kapazitäten der Koordinierung im Familienzentrum erfordert.

3.3 Familienbildung – der Trend zu niederschweligen Angeboten

Im Bereich der Familienbildung stellt sich das Angebotsspektrum in den einzelnen Familienzentren sehr unterschiedlich dar und orientiert sich sowohl an Bedarfen als auch an Ressourcen im Sozialraum. Dabei zeigen sich einige Trends, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen:

Erstens berichten viele der befragten Leitungen darüber, dass Angebote für Eltern vor allem in sehr niederschwelliger Form nachgefragt würden, um sie zu motivieren, müsse eher der Spaß als die Pädagogik im Vordergrund stehen, und die Akzeptanz für Angebote mit Kurscharakter sei geringer als für punktuelle Veranstaltungen ohne Verpflichtung zu einer längerfristigen Teilnahme. In benachteiligten Sozialräumen führen die Leitungen diese Entwicklung insbesondere darauf zurück, dass es vielen Eltern schwerfällt, ihren Alltag zu strukturieren. In Sozialräumen mit einem hohen Anteil an berufstätigen Eltern hingegen nehmen die Leitungen in verstärktem Maße zeitliche Engpässe wahr, die durch die Berufstätigkeit der Eltern bedingt sind. Die im Gütesiegel vorgesehenen Elternkompetenzkurse werden vor diesem Hintergrund inzwischen deutlich seltener angeboten als früher, und viele Leitungen sehen Schwierigkeiten darin, die Gütesiegelkriterien und die Nachfrage der Eltern miteinander in Einklang zu bringen. Zweitens werden Eltern-Kind-Angebote von Familien gern genutzt, da sich damit die Möglichkeit gemeinsamer Familienzeit bietet. Aus der Sicht von Leitungen ergibt sich daraus die Chance, die Eltern über die Kinder für einen Besuch in der Einrichtung zu motivieren. Ebenso wie bei niederschweligen Elternangeboten wird vielfach versucht, bei diesen gemeinsamen Angeboten quasi „nebenbei“ über Erziehungsfragen ins Gespräch zu kommen oder pädagogische Kompetenz zu vermitteln.

Drittens sind zusätzliche Angebote für Kinder von wachsender Bedeutung. Genannt werden von den Leitungen dabei bspw. Entspannungstraining, eine psychomotorische Förderung oder Projekte zur Prävention von Mobbing und Gewalt. Häufig wird auch darauf hingewiesen, dass musikalische oder sportliche Aktivitäten für die Kinder aus der Sicht der Familien von hoher Bedeutung sind. Für Eltern, die berufstätig sind, stellt es eine Entlastung dar, wenn sie diese Angebote nicht privat organisieren müssen; für Familien im ländlichen Raum ersparen diese Angebote lange Wege; für Kinder aus Familien in schwierigen Lebenssituationen eröffnet sich auf diese Weise ein Zugang zu Angeboten, der privat nicht ermöglicht würde.

Zum Teil werden solche Aktivitäten gemeinsam mit Vereinen durchgeführt, sodass Kinder und Familien auf diese Weise auch an Angebote – vor allem von Sportvereinen – herangeführt werden. Aufgrund der erforderlichen speziellen – bspw. musikalischen oder sportlichen Kompetenzen – können solche Angebote oft nicht von Mitarbeiter/inne/n der Kindertageseinrichtung durchgeführt werden, sondern erfordern die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern. Das Budget des Familienzentrums bietet – zumindest in begrenztem Umfang – die Möglichkeit, solche Angebote zu finanzieren und damit für Kinder unabhängig von der finanziellen Situation der Eltern zugänglich zu machen. Angebote allein für Kinder sind allerdings im Gütesiegel in der Regel nicht vorgesehen, weil sie dem allgemeinen Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtung zugerechnet werden. Von den befragten Leitungen werden sie aber, oft verbunden mit begleitenden Elternangeboten, in wachsendem Maße als Element der Familienzentrumsarbeit betrachtet.

In der Elternbefragung zeigt sich, dass Eltern ein hohes Interesse an zusätzlichen Förderangeboten für Kinder – vor allem in den Bereichen Sport und Musik – haben und dabei nicht zwischen Familienzentrum und Kindertageseinrichtung unterscheiden. Auch die Einschätzungen befragten der Leitungen über die hohe Wertschätzung für niederschwellige, eher freizeitorientierte Angebote und insbesondere Eltern-Kind-Angebote finden sich bestätigt. Diese hohe Wertschätzung ist aber nicht gleichzusetzen mit einer Geringschätzung von erziehungsbezogenen und beratenden Angeboten; bei den befragten Eltern stoßen auch diese Themen auf große Resonanz.

Der Katalog der Angebote der Familienbildung im Gütesiegel und die Kriterien für die Anerkennung dieser Angebote sollten überarbeitet werden. Vor allem bei den allgemeinen Basisleistungen sollten niederschwellige Angebote einen höheren Stellenwert erhalten. Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie dem Bedarf an Angeboten für Kinder so Rechnung getragen werden kann, dass eine hinreichende Abgrenzung gegenüber dem allgemeinen Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtung möglich bleibt.

3.4 Gesundheit – ein Themenfeld von gewachsener Bedeutung

Ein Bedeutungszuwachs von gesundheitsbezogenen Angeboten zeigt sich in den untersuchten Familienzentren unabhängig von der Struktur der jeweiligen Sozialräume. Die konkreten Angebote werden, entsprechend den dargestellten Trends im Feld der Familienbildung, oft mit freizeitbezogenen Elementen und mit Eltern-Kind-Aktionen verknüpft. Darüber hinaus lassen die Interviews eine sehr hohe Bedeutung der Kooperation mit Personen und Institutionen des Gesundheitswesens erkennen. Gerade im ländlichen Raum, wo der Zugang zu Kinderärzt/in/en immer schwieriger zu werden scheint, hat die Zusammenarbeit mit den örtlichen Gesundheitsämtern einen hohen Stellenwert; Familienzentren scheinen hier teilweise den Versuch zu unternehmen, über die Organisation von gesundheitsbezogenen Angeboten Lücken in der Infrastruktur zu kompensieren.

Bezüglich der individuellen Begleitung und Unterstützung von Familien kommt es vor allem in benachteiligten Sozialräumen nicht selten vor, dass die befragten Leitungen oder Mitarbeiter/innen der Einrichtungen Familien bei Arztbesuchen begleiten, insbesondere dann, wenn es um Termine bspw. zur Abklärung von Behinderungen und Besuche bei spezialisierten Fachärztinnen und Fachärzten geht. Wie bereits im Kontext der Beschreibung von Kooperationspartnern dargestellt (vgl. 1.2), spielt darüber hinaus die Durchführung von individuellen

Therapien (bspw. Logopädie, Ergotherapie) und heilpädagogischen Angeboten in der Einrichtung eine wichtige Rolle, und die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Frühförderung ist angesichts der steigenden Anzahl an unter dreijährigen Kindern von wachsender Bedeutung. Insgesamt lässt sich das Thema Gesundheit als ein zentrales Thema für Familienzentren bezeichnen, das sowohl Bildungsangebote für Eltern und Kinder als auch individuelle Unterstützungsleistungen betrifft.

Das Gütesiegel enthält bereits mehrere Kriterien, die sich auf gesundheitsbezogene Angebote beziehen. Die Kriterien sollten im Hinblick auf Modifikations- und Ergänzungsbedarf geprüft werden. Dabei könnten bspw. die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Frühförderung und mit Gesundheitsämtern und die individuelle Begleitung von Familien stärker berücksichtigt werden.

3.5 Armut und Armutsfolgenbekämpfung – gestiegene Herausforderungen (nicht nur) in benachteiligten Sozialräumen

Das Thema Armut ist selbstverständlich vor allem für diejenigen Familienzentren von hoher Bedeutung, die in einem benachteiligten Sozialraum liegen. Allerdings gibt es auch in heterogenen Sozialräumen in städtischen ebenso wie in ländlichen Gebieten und selbst in Einrichtungen, in denen der größte Teil der Eltern gut situiert ist, fast immer einen mehr oder weniger hohen Anteil an Familien, die von Armut betroffen oder armutsgefährdet sind. In den Interviews zeigt sich, dass in den meisten untersuchten Familienzentren die Familien auf die Möglichkeit des Bildungs- und Teilhabepakets hingewiesen und bei der Antragstellung unterstützt werden. Die meisten befragten Leitungen kennen offensichtlich die Möglichkeiten und die örtlichen Verfahrensweisen und betrachten es als ihre Aufgabe, die Familien auf diesem Gebiet zu unterstützen.

Wenn kostenpflichtige Angebote für Kinder gemacht werden, wird in der Regel dafür gesorgt, dass eventuelle Beiträge für Kinder, deren Eltern sich dies finanziell nicht leisten können, aus anderen Mitteln, bspw. über einen Förderverein, finanziert werden. Diese Möglichkeiten stoßen allerdings zum einen dann auf Grenzen, wenn der Anteil der Kinder aus einkommensschwachen Familien in einer Einrichtung sehr hoch ist; zum anderen wird hervorgehoben, dass manche Angebote, vor allem auf dem Gebiet der musikalischen Früherziehung, sehr teuer sind.

Einrichtungen in benachteiligten Sozialräumen haben oft ein breites Spektrum an Lösungen entwickelt, um Familien individuell zu unterstützen. Dazu gehören Secondhand-Flohmärkte, individuelle Lösungen, wenn bspw. neue Möbel beschafft werden müssen, Kochkurse für preisgünstiges Kochen und die Vermittlung von Unterstützungsleistungen durch Dritte, bspw. durch die Gemeinde. Schuldnerberatung wird seltener angeboten – zumindest nicht direkt im Familienzentrum; anscheinend ist die Bedeutung von Anonymität bei der Nutzung derartiger Angebote für Eltern immer noch höher als bei Angeboten der Erziehungs- und Familienberatung. In einzelnen der untersuchten Familienzentren wird bei dem Thema Armutsbekämpfung auch die Unterstützung von Eltern bei der Arbeitssuche genannt, bspw. durch Kooperationen mit dem Jobcenter oder durch die Vernetzung im lokalen Umfeld, die in Einzelfällen die Vermittlung von Praktika oder auch von Arbeitsplätzen ermöglicht.

Das Thema „Armut und Armutsfolgenbekämpfung“ sollte im Gütesiegel stärker berücksichtigt werden. Neben der Einführung einer allgemeinen Basisleistung (die bspw. die Bereithaltung von Informationen über Fördermöglichkeiten wie das Bildungs- und Teilhabepaket betreffen könnte) könnte dazu ein sozialraumorientierter Profilbereich gehören.

3.6 Zuwanderung und Integration – inklusive Angebote und interkulturelle Kompetenz

In Familienzentren mit einem hohen Anteil an (insbesondere neu) zugewanderten Familien hat die Arbeit mit dieser Zielgruppe eine hohe Bedeutung. Auch Familienzentren, in deren Einzugsgebiet es bislang nur wenige Familien mit Migrationshintergrund gab, haben den Ergebnissen der Interviews zufolge das Thema Integration intensiv aufgegriffen, wenn in ihrem Umfeld bspw. eine Unterkunft für Geflüchtete eröffnet wurde oder einzelne Kinder mit Fluchterfahrung in ihre Einrichtung kamen. Dabei wird der Einbindung der Familien in Elternnetzwerke eine hohe Bedeutung für die Integration zugemessen. Insgesamt zeigt sich, dass die speziell auf Fragen der Zuwanderung und Integration bezogenen Gütesiegelkriterien nur einen kleinen Teil der Leistungen der untersuchten Familienzentren für die Zielgruppe der Zugewanderten spiegeln. Tatsächlich ist diese Querschnittsaufgabe auf breiter Basis verankert; anstelle von speziellen Angeboten für die Zielgruppe steht jedoch eher die Beteiligung der Zugewanderten am gesamten Angebotsspektrum im Mittelpunkt.

Viele der befragten Leitungen sprechen die Offenheit ihrer Einrichtung und die dort herrschende Kultur des Willkommens und der Akzeptanz von Diversität als wichtige Voraussetzungen für die Integration an. Damit werden unterschiedliche Elemente interkultureller Kompetenz angesprochen, auch wenn dies von den Befragten selten so formuliert wird. Es scheint ein genereller Trend in Familienzentren zu sein, Angebote nicht exklusiv für sehr spezifische Zielgruppen auszurichten – etwa für Zugewanderte, für Alleinerziehende oder für sozial Benachteiligte, um so eine Stigmatisierung zu vermeiden. Auch wenn dies von den Befragten nur selten explizit formuliert wird, dominiert hier der Gedanke der Inklusion – es geht darum, alle einzubinden statt spezielle Zielgruppen gesondert zu versorgen. Diese Haltung findet sich gerade auch beim Thema Migration – es geht häufig nicht um Integration durch exklusive Angebote für Zugewanderte, sondern um eine inklusive Angebotsgestaltung, die Ausgrenzung verhindert und Integration fördert.

Für Lebenssituationen, in denen spezifische Bedarfe vorliegen, wie etwa beim Erlernen der deutschen Sprache für neu Zugewanderte, sind nichtsdestoweniger spezifische Angebote erforderlich. Dazu gehören in der Praxis neben Angeboten der Sprachbildung für Kinder und Eltern bspw. zielgruppenspezifische Eltern-Kind-Angebote wie „Rucksack“ und „Griffbereit“, migrationsbezogene Beratungsangebote oder Freizeitangebote speziell für Frauen. In Familienzentren mit einem hohen Anteil an Familien mit Migrationshintergrund haben derartige Angebote einen hohen Stellenwert.

Um allgemeine Angebote inklusiv zu gestalten, sind in allen Familienzentren interkulturelle Kompetenz und Sensibilität für Diversität erforderlich – auch wenn im Einzugsbereich nur wenige Familien mit Migrationshintergrund leben. Diesbezügliche Kriterien sollten somit zu den allgemeinen Basisleistungen gehören. Spezielle Angebote für die Zielgruppe der zugewanderten Familien sollten im Gütesiegel in einem Profilbereich zusammengefasst werden sollten, der vor allem von Familienzentren mit einem hohen Anteil an zugewanderten Familien gewählt werden kann.

3.7 Vereinbarkeit von Familie und Beruf – eine ambivalente Entwicklung

Bei dem Thema der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem steigenden Stellenwert der Berufstätigkeit beider Eltern einerseits und der Entwicklung von erweiterten Betreuungsangeboten andererseits. Bezüglich der Frage nach den Anteilen berufstätiger Eltern wird in den Interviews zum einen deutlich, dass diese Anteile in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind. Zum anderen scheint es – auch im ländlichen Raum – kaum noch Familienzentren zu geben, in denen Familien mit dem traditionellen Modell des männlichen Ernährers die Mehrheit bilden: Zugespitzt formuliert gibt es in den meisten Familienzentren entweder einen hohen Anteil an Familien im Bezug von Grundsicherungsleistungen oder eine Mehrheit von doppelberufstätigen Eltern. Vor allem von Familienzentren im ländlichen Raum wird auf eine große Zahl von Eltern mit langen Pendelzeiten hingewiesen. Bei der Frage

nach der Einschätzung von gesellschaftlichen Entwicklungen zeigt sich, dass viele der befragten Leitungen ebenso wie Vertreter/innen von Kooperationspartnern (insbesondere aus der Erziehungsberatung) den wachsenden Stellenwert der Berufstätigkeit aufgrund des damit verbundenen Drucks auf die Eltern als ambivalent wahrnehmen. In der Jugendamtsbefragung bezeichnen viele Befragte die steigende Bedeutung der Berufstätigkeit als eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung, die sich den Familienzentren stellt.

Die Analyse der Gütesiegel-Berichte zeigt jedoch, dass die Entwicklung der Familienzentren nicht zu einer Ausweitung der Betreuungszeiten geführt hat. Dieses Bild bestätigt sich in der Interviewserie; auch Familienzentren, in denen ein hoher Anteil der Eltern berufstätig ist, haben in der Regel Öffnungszeiten bis maximal 17:00 Uhr. Nur in Einzelfällen wird über eine Ausweitung diskutiert; realisiert wird sie nur auf der Basis von zusätzlichen Förderprogrammen bspw. des Bundes oder einzelner Kommunen. Dies hängt damit zusammen, dass die Ausweitung von Betreuungszeiten Personalressourcen erfordert, die aus dem Budget der Familienzentren nicht finanziert werden können. Daher lässt sich im Vergleich zu anderen Leistungsbereichen des Gütesiegels das Thema der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als das am wenigsten dynamische Feld in der Entwicklung der Familienzentren bezeichnen.

Allerdings ist der Auswertung der Interviewserie auch zu entnehmen, dass Einrichtungen mit einem hohen Anteil an berufstätigen Eltern sich bemühen, deren Bedarfe bei der Angebotsgestaltung im Familienzentrum zu berücksichtigen. Dazu gehören organisatorische Fragen wie die frühzeitige Ankündigung von Terminen des Familienzentrums oder die Durchführung von Angeboten am Wochenende statt abends nach einem langen Arbeitstag. Auch die Betonung von Eltern-Kind-Angeboten (Stichwort „gemeinsame Familienzeit“) und von zusätzlichen Kinderangeboten (Stichwort „Entlastung von Fahrzeiten“) sowie die Ermöglichung von Therapien in der Einrichtung (Stichwort „alltagsintegrierte Förderung statt zusätzlicher Zeitaufwand in den Abendstunden“) beinhalten ein Eingehen auf die alltäglichen Bedürfnisse berufstätiger Eltern. Neben der Frage der Betreuungszeiten hat das Thema der Vereinbarkeit also im Familienzentrum eine Querschnittsdimension, die sich mit dem Begriff einer „zeitsensiblen Angebotsgestaltung“ beschreiben lässt.

Eine bedarfsorientierte Ausweitung der Betreuungszeiten kann im Rahmen des Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ weder geregelt noch finanziert werden, da die diesbezüglichen Rahmenbedingungen im KiBiz definiert werden. Die Thematik einer Weiterentwicklung des KiBiz ist jedoch nicht Gegenstand der Evaluation der Familienzentren und kann daher in diesem Kontext nicht vertieft werden. Zu empfehlen ist jedoch die Kopplung der Förderung von erweiterten und flexibilisierten Betreuungszeiten an Familienzentren, die einen diesbezüglichen Schwerpunkt setzen. Diese Kopplung ermöglicht die Verknüpfung von erweiterten und flexibilisierten Betreuungszeiten mit weiteren familienbezogenen Leistungen und einer zeitsensiblen Angebotsgestaltung.

3.8 Kindertagespflege als bedarfsorientierter Arbeitsschwerpunkt

Die Entwicklung der Kindertagespflege steht in engem Zusammenhang mit der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fragen der Kindertagespflege findet sich nur in Familienzentren, die durch einen hohen Anteil an berufstätigen Eltern gekennzeichnet sind. Sowohl die Analyse der Gütesiegel-Berichte als auch die Interviewserie zeigen, dass sich die meisten Familienzentren mit diesem Arbeitsfeld nur insoweit befassen, als sie im Gütesiegel geforderte Mindeststandards abdecken und eine Lotsenfunktion im Sinne der Information über Kindertagespflege und die entsprechenden Vermittlungswege in der Kommune übernehmen. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in der Jugendamtsbefragung; im Vergleich zu anderen Arbeitsfeldern – bspw. der Familienberatung oder -bildung – wird den Familienzentren für die (Weiter-)Entwicklung der Tagespflege ein deutlich geringerer Nutzen zugeschrieben. Vor allem für Familienzentren in benachteiligten Sozialräumen spielt dieses Themenfeld kaum eine Rolle; der hohe Stellenwert der Kindertagespflege im Gütesiegel mit einem 15 möglichen Kriterien umfassenden eigenen Leistungsbereich wird hier

vielfach kritisiert. Angesichts des geringen Bedarfs der Eltern in diesen Einrichtungen wird es in vielen Fällen als ausreichend erachtet, wenn das Familienzentrum über grundlegende Informationen zur Kindertagespflege verfügt und bei Bedarf an die entsprechenden Vermittlungsstellen in der Kommune verweisen kann.

Wenn Familienzentren einen Schwerpunkt im Feld der Kindertagespflege setzen und intensiv mit Tagespflegepersonen und Institutionen der Kindertagespflege kooperieren, ergibt sich dies nicht nur aus den Bedarfen berufstätiger Eltern. Vielmehr basiert ein solcher Schwerpunkt oft auf einer engen Zusammenarbeit mit den entsprechenden kommunalen Stellen. Dabei steht weniger die Vermittlung (die in den meisten Kommunen inzwischen eher zentral organisiert ist) als die Qualitätsentwicklung im Vordergrund. So gestalten bspw. in einem in der Evaluation untersuchten Fall mehrere Familienzentren einer Kommune abwechselnd Fortbildungen für Tagespflegepersonen. Des Weiteren ist die Kooperation mit Tagespflegepersonen aus dem jeweiligen Sozialraum von Bedeutung. Einige Familienzentren stellen ihnen bspw. – im Rahmen ihrer räumlichen Möglichkeiten – regelmäßig die Turnhalle zur Verfügung, tauschen Materialien mit ihnen aus oder bereiten gemeinsam den Übergang von Kindern von der Tagespflege in die Einrichtung vor. Wichtig ist schließlich auch die Organisation von Randzeitenbetreuung: In einigen Fällen wird diese nach dem Ende der Öffnungszeiten durch Tagespflegepersonen im Familienzentrum angeboten, in anderen Fällen erfolgt bei Bedarf eine Vermittlung an Tagespflegepersonen, die die Kinder aus der Einrichtung abholen.

Familienzentren mit einem Schwerpunkt im Bereich der Kindertagespflege berichten von sehr positiven Erfahrungen mit den unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit, und die Vertreter/innen der jeweiligen Jugendämter sehen in solchen Schwerpunkten einen hohen Nutzen für die (Weiter-)Entwicklung der Kindertagespflege. Die diesbezüglichen Potenziale werden jedoch offenkundig in den Kommunen unterschiedlich genutzt, und die untersuchten Beispiele deuten darauf hin, dass eine Ausschöpfung dieser Potenziale eine enge Kooperation zwischen kommunaler Tagespflegekoordination und Familienzentren erfordert.

Im Gütesiegel sollten die Kriterien zur Kindertagespflege zusammengefasst, in den Bereich Vereinbarkeit von Beruf und Familie integriert und auf die Lotsenfunktion konzentriert werden. Gleichzeitig sollte ein Profilbereich zur Kindertagespflege definiert werden, den Familienzentren mit entsprechendem Bedarf – im Idealfall auf der Grundlage eines kommunalen Konzepts – auswählen können.

4 Organisation der Familienzentren – Ressourcen und Herausforderungen

Familienzentren in Nordrhein-Westfalen stellen eine Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen dar und sind eng an diese gekoppelt. Dieses Konzept stößt grundsätzlich auf breite Zustimmung. Die enge Kopplung bedeutet auch, dass die Arbeit des Familienzentrums faktisch nicht allein aus dem Budget des Familienzentrums finanziert wird, sondern mit den Ressourcen der Kindertageseinrichtung verbunden ist. Eine solche Verbindung war im Landesprogramm auch von Anfang an intendiert. Dabei sollte zum einen das Budget des Familienzentrums die Etablierung von zusätzlichen Angeboten ermöglichen; zum anderen sollte das Familienzentrum eine Koordinierungsaufgabe wahrnehmen und die Ressourcen von unterschiedlichen Kooperationspartnern sozialraumorientiert bündeln. Die Ressourcenausstattung der Kindertageseinrichtung hat vor diesem Hintergrund unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsmöglichkeiten und Handlungsspielräume des Familienzentrums. Engpässe, dies zeigen die Ergebnisse der Befragungen der unterschiedlichen Beteiligten, werden weniger im Budget der Familienzentren als in der Ausstattung der Kindertageseinrichtungen gesehen. Die Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen und ihrer Ressourcen ist damit in Nordrhein-Westfalen eine Basis für die Weiterentwicklung der Familienzentren.

Die Weiterentwicklung der Förderung von Familienzentren sollte an die laufende Reform des gesetzlichen Rahmens für Kindertageseinrichtungen anknüpfen. Bei der Ausgestaltung dieser Reform sollten die Belange von Familienzentren berücksichtigt werden. Die Reform des gesetzlichen Rahmens der Kindertagesbetreuung war allerdings nicht Thema der Evaluation. Insofern konzentrieren sich die konkreten Empfehlungen im Folgenden auf familienzentrumsspezifische Fragen.

4.1 Die Funktion der Leitung von Familienzentren

Die Leitungen von Kindertageseinrichtungen nehmen eine zentrale Funktion im Familienzentrum ein. Aus der Sicht der Jugendämter ist das persönliche Engagement der Leitung den Befragungsergebnissen zufolge die wichtigste Voraussetzung für ein gut funktionierendes Familienzentrum. In der Interviewserie in den Familienzentren wird deutlich, dass die meisten Leitungen in ihrem Selbstverständnis diese Sichtweise teilen und viele Mitarbeiter/innen dies bestätigen.

Für einen Teil der befragten Leitungen ist die Arbeit als Kindertageseinrichtung mit der Arbeit als Familienzentrum so eng verknüpft, dass sie weder in der Lage sind noch einen Sinn darin sehen, zwischen dem Aufwand für die Arbeit als Kindertageseinrichtung und dem Aufwand für die Arbeit als Familienzentrum zu unterscheiden. Wenn es auch vielen Leitungen schwerfällt, den Aufwand exakt zu quantifizieren, so sind doch die meisten der Meinung, dass dieser Aufwand – bspw. für die Planung und Durchführung von Angeboten und die Koordinierung der Kooperationspartner – relativ hoch ist. Ein höheres Budget für Sachausgaben wird daher nur von wenigen befragten Leitungen (und wenn, dann meistens in Verbänden) gewünscht.

Die meisten Leitungen fühlen sich durch ihre Träger bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gut unterstützt. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Informationsvermittlung durch den Träger, Möglichkeiten für die Teamentwicklung, die Organisation des Austauschs zwischen Familienzentren sowie eine administrative Unterstützung. In einigen Fällen – insbesondere bei kleinen Trägern – sind die Leitungen für die Verwaltung des Budgets allein zuständig, in anderen Fällen – vor allem bei größeren Trägern – können (und müssen) sie die Infrastruktur des Trägers (bspw. für Buchungen, Budgetkontrolle und Beschaffungen) nutzen. Zwar gibt es hier je nach Träger unterschiedliche Lösungen, jedoch ist die Mehrheit der befragten Leitungen mit ihrer jeweiligen Praxis zufrieden. Wertgeschätzt wird dabei jede Form der Entlastung bei administrativen Aufgaben; mindestens genauso wichtig aus der Sicht der befragten Leitungen sind jedoch der eigenständige Handlungsspielraum und die Möglichkeit, Entscheidungen je nach dem wahrgenommenen Bedarf des Familienzentrums selbst zu treffen.

Angesichts des Aufwandes für die Leitung eines Familienzentrums ist die Frage der Leitungsfreistellung – also der Bereitstellung von Stundenkontingenten, die nicht für die unmittelbare pädagogische Arbeit mit den Kindern vorgesehen sind – von hoher Bedeutung. Aus der Sicht der Jugendämter gehört die Leitungsfreistellung zu den wichtigsten Voraussetzungen für das Funktionieren des Familienzentrums; nur jeweils ein/e Befragungsteilnehmer/in hält dies für nicht oder weniger wichtig. Die einzelnen Träger gehen mit dieser Frage sehr unterschiedlich um. In den untersuchten Familienzentren gibt es Leitungen, die selbst vollständig freigestellt sind und darüber hinaus noch eine ebenfalls teilweise vom Gruppendienst freigestellte Stellvertreterin haben, und es gibt Leitungen von Einrichtungen gleicher Größenordnung, die nur ein geringes Freistellungskontingent haben. Zum Teil wird dieses nicht aus den sich aus den Kindpauschalen im KiBiz rechnerisch ergebenden Stundenkontingent finanziert, sondern aus dem Budget des Familienzentrums. In einigen Fällen bestehen zu dieser Frage Konflikte zwischen Leitungen und Trägern; in anderen Fällen führen die befragten Leitungen die als unzureichend betrachtete Freistellung auf die von ihnen ebenfalls als unzureichend eingestufte Finanzausstattung von Kindertageseinrichtungen zurück. Die Trägervertreter/innen betonen in den Expertenrunden grundsätzlich die Notwendigkeit von Freistellungsstunden, führen aber finanzielle Engpässe als Gründe dafür an, dass diese Freistellung nicht oder nicht im erforderlichen Umfang realisiert wird. Unabhängig davon, wie man die im KiBiz geregelte Finanzausstattung der Kindertageseinrichtungen grundsätzlich bewertet, ist allerdings festzustellen, dass sie über die Kindpauschalen weitgehend ähnliche Rahmenbedingungen für die Träger schafft und somit die großen Unterschiede nicht erklären kann.

In einem Teil der untersuchten Familienzentren ist die Zusammenarbeit zwischen Leitung und Stellvertretung von hoher Bedeutung. Im Idealfall wird dabei die Steuerung des Familienzentrums als gemeinsame Aufgabe in einem Leitungs-Tandem wahrgenommen, was sowohl für den Austausch untereinander als auch für die Überbrückung von Abwesenheitszeiten der Leitung und vor allem für die Sicherung der Kontinuität bei einem Leitungswechsel wichtig ist. Wie bedeutsam diese Sicherung der Kontinuität ist, zeigt sich an einzelnen Beispielen, bei denen berichtet wird, dass man nach einem Leitungswechsel mit dem Aufbau des Familienzentrums neu beginnen müssen. Bei vielen Trägern gibt es dennoch keine Stellvertretung, die tariflich auch als solche eingestuft wäre; oft finden sich nur Abwesenheitsvertretungen oder auch keinerlei Vertretungsregelungen.

Die Frage der Ressourcen für die Leitung stellt einen zentralen Faktor für die Weiterentwicklung der Familienzentren dar. Für die Finanzierung von fünf zusätzlichen Leitungsstunden pro Woche wäre pro Familienzentrum ein zusätzliches Budget von knapp 9.300 Euro pro Jahr erforderlich. Bei 3.000 Familienzentren würde dies landesweit Kosten in Höhe von knapp 28 Mio. Euro jährlich bedeuten. Ginge man statt von fünf Stunden von 10% einer vollen Stelle aus, würden sich die Kosten auf gut 22 Mio. Euro reduzieren. Fünf Freistellungsstunden oder ein zehnpromzentiger Stellenanteil würden allerdings für die Leitung eines Familienzentrums keineswegs ausreichen; eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation würde sich nur dann ergeben, wenn die Träger den Familienzentren diese Zeiten zusätzlich zu den im KiBiz vorgesehenen Stundenkontingenten zuweisen. Für eine Weiterentwicklung der Förderung von Familienzentren besteht somit ein Spannungsfeld zwischen der Autonomie der Träger und der Notwendigkeit sicherzustellen, dass zusätzliche Ressourcen für die Leitung tatsächlich in den Familienzentren ankommen.

Da die Leitung einer Kindertageseinrichtung in der Regel auch für die Leitung des Familienzentrums zuständig ist, stellt eine Freistellung für die Leitung der Kindertageseinrichtung in dem Umfang, der sich rechnerisch aus den Kindpauschalen im KiBiz ergibt, eine wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen im Familienzentrum dar. Darüber hinaus sollten im Rahmen des aus Landesmitteln finanzierten Budgets für Familienzentren die Möglichkeiten für die Finanzierung von zusätzlichen Leitungsstunden gestärkt werden. Sowohl eine angemessene Leitungsfreistellung als auch die Installierung von Stellvertretungen könnten dadurch gefördert werden, dass entsprechende Kriterien in das Gütesiegel aufgenommen werden.

4.2 Fachkräfte im Familienzentrum – die Rolle des Teams

Die Unterstützung durch das gesamte Team gehört aus der Sicht der Jugendämter zu den wichtigsten Voraussetzungen für das gute Funktionieren eines Familienzentrums – in der Rangfolge der Bewertung der Wichtigkeit verschiedener Kriterien steht diese Unterstützung an zweiter Stelle unmittelbar hinter dem persönlichen Engagement der Leitung. Damit zeigt sich, dass die höchste Bedeutung Kriterien zugemessen wird, die mit der Haltung der Beteiligten zusammenhängen. In einer beschäftigtenorientierten Personal- und Teamentwicklung liegen somit wichtige Potenziale für die Entwicklung der Familienzentren.

Engpässe für Familienzentren ergeben sich daraus, dass sich der Fachkräftemangel in Kindertageseinrichtungen immer stärker bemerkbar macht. Ein verbesserter Personalschlüssel würde daher den in den Befragungen und Interviewserien immer wieder thematisierten Personalmangel nur partiell reduzieren. Familienzentren, dies zeigt sich in der Evaluation, sind von der Problematik unbesetzter oder nicht besetzbarer Stellen in besonderem Maße betroffen: Da die Mitarbeiter/innen eines Familienzentrums über die Aufgabe der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern hinaus weitere Funktionen im Familienzentrum wahrnehmen, für die sie zeitweise ihren Gruppenraum verlassen müssen, ist es für ein Familienzentrum besonders gravierend, wenn Stellen nicht besetzt oder im Krankheitsfall keine Vertretungen verfügbar sind. Neben der quantitativen Seite des Problems wird von vielen der befragten Leitungen auch die Frage der Qualität angesprochen. Kenntnisse über Familienzentren und ihre Aufgaben und Arbeitsweisen stellen aus der Sicht vieler Leitungen ein wesentliches Auswahlkriterium dar, wenn sie neue Mitarbeiter/innen einstellen. Gleichzeitig bedauern viele Befragte, dass die Arbeit als Familienzentrum in der Ausbildung von Erzieher/innen zu wenig berücksichtigt wird.

Aus der Auswertung der Gütesiegel-Berichte ergibt sich, dass in einem steigenden Anteil von Einrichtungen Mitglieder der Teams spezifische Aufgaben für das Familienzentrum wahrnehmen. Diese Tendenz bestätigt sich in der Interviewserie. In den meisten untersuchten Familienzentren wird davon berichtet, dass bspw. eine Mitarbeiter/in „Fachfrau für Kindertagespflege“ ist, eine andere „Fachfrau für Familienbildung“ oder „Fachfrau für die Kooperation mit der Beratung“ etc. In den Familienzentren wird diese Aufgabenverteilung häufig auch als Element der Personalentwicklung begriffen; hier wird an die Ressourcen und Interessen der Mitarbeiter/innen angeknüpft und ihnen über die Fachaufgaben die Möglichkeit einer beruflichen Entwicklung gegeben, die auch mit einer entsprechenden Wertschätzung verbunden ist.

In Untersuchungen zur Personalwirtschaft in Kindertageseinrichtungen wird deutlich, dass Erzieher/innen, aber auch die akademisch ausgebildeten Kindheitspädagog/innen, ein großes Interesse an einer derartigen Spezialisierung haben. In der personalwirtschaftlichen Fachdebatte wird dies mit dem Stichwort „Fach- statt Führungskarrieren“ beschrieben. Einzelne Träger, so wurde in der Expertenrunde berichtet, nutzen das Instrument der Leistungszulage sowohl für Leitungen von Familienzentren als auch für Mitarbeiter/innen mit spezifischen Funktionen. Die tarifrechtlichen Voraussetzungen für derartige Lösungen sind jedoch je nach Träger unterschiedlich. Aus der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Dezember 2018 angekündigten „Fachkräfteoffensive“ könnten sich zusätzliche Möglichkeiten für Funktionszulagen ergeben, denn als ein Element dieser Offensive kündigt das Ministerium die finanzielle Förderung derartiger Maßnahmen an: „Perspektiven mit Aufstiegsbonus: Damit sich höhere Qualifikation und die Übernahme besonderer Verantwortung besser bezahlt machen, werden Zuschüsse zur Vergütung von Fachkräften gefördert, die aufgrund einer Zusatzqualifikation mit einer besonderen Aufgabe betraut werden und so mehr verdienen.“²

Die Fachkräfteoffensive enthält darüber hinaus Möglichkeiten zu einem Ausbau einer praxisintegrierten, analog zum dualen Ausbildungssystem gestalteten Ausbildung: „Praxisintegrierte vergütete Ausbildung: Das Programm fördert 5000 Plätze in der praxisintegrierten Ausbildung von Erzieherfachschülerinnen und Erzieherfachschülern ab dem Ausbildungsjahr 2019.“³ Eine

² <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/fachkraefteoffensive-fuer-erzieherinnen-und-erzieher-vorgestellt/131402>

³ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/fachkraefteoffensive-fuer-erzieherinnen-und-erzieher-vorgestellt/131402>

solche praxisintegrierte Ausbildung gibt es in Nordrhein-Westfalen an einigen Standorten bereits. Die Durchführung der praxisintegrierten Ausbildung in Familienzentren bietet die Chance, familienzentrumsspezifische Inhalte von Anfang an zu berücksichtigen. Voraussetzungen für den Ausbau bestehen darin, dass nicht nur Träger von Kindertageseinrichtungen entsprechende Ausbildungsstellen einrichten, sondern auch Berufskollegs den schulischen Teil dieser Ausbildung anbieten.

Bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Arbeitsfeld „Kindertageseinrichtung“ sollten die inhaltlichen Belange von Familienzentren verstärkt berücksichtigt werden. Möglichkeiten der Implementierung von Funktionszulagen und der Ausweitung einer praxisintegrierten Ausbildung, wie sie in der „Fachkräfteoffensive“ des Bundes vorgesehen sind, könnten speziell für Familienzentren genutzt werden. Darüber hinaus sollte die Vermittlung von für die Arbeit im Familienzentrum relevanten Inhalten in der Ausbildung von Fachkräften gestärkt werden. In einem ersten Schritt sollten entsprechende Bedarfe und Handlungsoptionen in einem gemeinsamen Workshop von Expert/inn/en für Familienzentren, der berufsbildenden Schulen und aus kindheitspädagogischen Studiengängen diskutiert werden. Ziel ist eine Weiterentwicklung der Curricula und Studienpläne, um den spezifischen Bedarfen von Familienzentren besser Rechnung zu tragen. Als verantwortliche Instanz für die berufsbildenden Schulen sollte das nordrhein-westfälische Schulministerium von Anfang an in diese Entwicklung einbezogen werden.

4.3 Die Bedeutung der Raumsituation

Knapp zwei Drittel der an der Online-Befragung beteiligten Vertreter/innen der Jugendämter sehen in guten und ausreichenden Räumlichkeiten eine sehr wichtige Voraussetzung für das gute Funktionieren eines Familienzentrums; fast alle weiteren Befragten halten dieses Kriterium zumindest für eher wichtig. Damit hat sich der Stellenwert, der den Räumlichkeiten aus der Sicht der Jugendämter zukommt, im Vergleich zu der Befragung aus dem Jahr 2018 deutlich erhöht. Kindertageseinrichtungen sind jedoch ursprünglich von ihrer Raumausstattung her nicht als Familienzentren geplant worden. Daher bieten die Raumprogramme – vor allem von älteren Einrichtungen – oft wenig Flexibilität, um Angebote durchzuführen, die über die Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder hinausgehen. Die Leitungen berichten in den Interviews vielfach, dass ihr Büro oder der Personalraum genutzt werden, um Beratungen oder Bildungsangebote für Erwachsene durchzuführen. Im Alltag erfordern derartige Lösungen oft viel Improvisation, was vor allem von Mitarbeiter/innen/n oft als belastend beschrieben wird.

In einer guten Raumausstattung liegen hingegen erhebliche Potenziale, die sich nicht nur aus der Menge der Räume, sondern auch aus einer im Hinblick auf flexible Nutzbarkeit durchdachten Planung ergeben, wie ein Beispiel verdeutlicht: In einem Familienzentrum unterstützen örtliche Vereine ein vielfältiges Angebot und können im Gegenzug abends die Turnhalle der Einrichtung nutzen – was organisatorisch möglich ist, weil die Turnhalle und erwachsenengerechte Sanitäranlagen im Eingangsbereich liegen und von den anderen Räumen der Kindertageseinrichtung durch eine abschließbare Tür getrennt sind. In anderen Beispielen sind Familienzentren in einem gemeinsamen Haus bspw. mit Beratungseinrichtungen oder therapeutischen Praxen oder mit Räumen für offene Bildungsangebote untergebracht. Als hilfreich erweist sich auch, wenn Familienzentren Räume in einem in unmittelbarer Nähe gelegenen Gemeindezentrum oder ähnlichen Gebäude zurückgreifen können, was oft für konfessionelle Träger eine Option darstellt und in Einzelfällen auch trägerübergreifend ermöglicht wird. Die Auswertungen zeigen, dass solche Ressourcen in den Familienzentren intensiv für eine Gestaltung eines familienorientierten Angebots genutzt werden und sowohl die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern als auch die Öffnung zum Sozialraum wesentlich erleichtern.

In den Expertenrunden, die im Rahmen der Evaluation durchgeführt wurden, kristallisieren sich zusammenfassend zwei Problemfelder heraus: Zum einen wird berichtet, dass die Raumprogramme für Neubauten sowie die Regelungen über mögliche Zuschüsse für Investitionen und Mieten die Berücksichtigung der Belange von Familienzentren nach wie vor nicht in ausreichendem Maße ermöglichen; allerdings scheinen sich der Umgang mit diesen Vorgaben

und ihre Interpretation interkommunal bzw. je nach Träger sehr unterschiedlich zu gestalten. Zum anderen stellt sich im Hinblick auf bestehende Gebäude, in denen Räume für Angebote des Familienzentrums nur beschränkt verfügbar sind, die Frage, wie mit dieser Problematik so umgegangen werden kann, dass weder die Qualität der Arbeit der Kindertageseinrichtung noch die Entwicklung des Familienzentrums über Gebühr eingeschränkt und ein Ausgleich zwischen unterschiedlichen Anforderungen hergestellt wird. In diesem Kontext kritisieren Vertreter/innen sowohl von Kooperationspartnern als auch von Trägern eine aus ihrer Sicht uneinheitliche und nicht transparente Vorgehensweise der Landesjugendämter und berichten, dass dadurch manche Angebote – bspw. die Bereitstellung von Turnhallen für Eltern-Kind-Gruppen oder Tagespflegepersonen während der Öffnungszeiten – in einigen Einrichtungen nicht (mehr) realisiert werden könnten.

Über die Vorgaben für die Gestaltung und Finanzierung von Neu- und Umbauten von Kindertageseinrichtungen und die Möglichkeiten einer Berücksichtigung der Belange von Familienzentren sollte mehr Transparenz geschaffen werden. Dabei ist auch zu prüfen, welche Verbesserungen möglich wären.

Für die Vorgehensweise der Landesjugendämter in Bezug auf die Raumsituation in Bestandseinrichtungen sollte eine landesweit einheitliche, transparente und die örtlichen Begebenheiten berücksichtigende Genehmigungspraxis sichergestellt werden. So soll dem Spannungsfeld zwischen der Sicherung der Qualität der Arbeit in Kindertageseinrichtungen einerseits und der Realisierbarkeit von Angeboten des Familienzentrums auch in Einrichtungen mit ungünstiger Raumsituation andererseits Rechnung getragen werden. Der Beirat der Zertifizierungsstelle Familienzentren sollte in geeigneter Weise einbezogen werden.

5 Empfehlungen im Überblick

Stärken des Landesprogramms Familienzentren liegen vor allem im Konzept selbst, das mit der Verknüpfung von Familienorientierung, Kooperationsorientierung und Sozialraumorientierung auf breite Zustimmung stößt. Schwächen des Programms ergeben sich vor allem daraus, dass Probleme in der Ressourcenausstattung von Kindertageseinrichtungen sich unmittelbar auf die Arbeit von Familienzentren auswirken; des Weiteren begrenzen einige programmexterne Regelungen die Möglichkeiten der Kooperation und damit die Entwicklungsmöglichkeiten von Familienzentren. Das größte Risiko in der Entwicklung ist darin zu sehen, dass die Schere zwischen wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen und knappen Ressourcen weiter auseinandergehen könnte. Chancen bestehen in der Grundstruktur des Programms mit der Verknüpfung von flexibel einsetzbaren Budgets und einer konzeptorientierten Steuerung über das Gütesiegel sowie einem großen Gestaltungsspielraum für die örtlichen Jugendämter, der die Einbindung der Familienzentren in unterschiedliche lokale Strategien ermöglicht. Diese Grundstruktur bietet die Chance einer zukunftsorientierten Weiterentwicklung, die sowohl veränderte gesellschaftliche Bedarfe als auch Unterschiede zwischen den Sozialräumen aufgreift. Die in den Abschnitten 1 bis 4 dargestellten Empfehlungen basieren auf diesen Resultaten und werden im Folgenden nochmals im Überblick aufgelistet.

- 1 Der konzeptionelle Ansatz, Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterzuentwickeln, hat sich bewährt und sollte unter Nutzung der Evaluationsergebnisse über Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken zukunftsorientiert fortgeführt werden.
- 1.1 Die Erweiterung der Familienorientierung von Kindertageseinrichtungen stellt eine zentrale Stärke des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ dar. Das Angebotsspektrum der Familienzentren sollte regelmäßig reflektiert und vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen weiterentwickelt werden (vgl. 2.3).
- 1.2 Das Landesprogramm „Familienzentrum NRW“ erleichtert die bedarfsorientierte Ausgestaltung der Kooperation zwischen Familienzentren und unterschiedlichen Partnern, indem flexibel nutzbare finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem aus Regelungen, die nicht unmittelbar im Rahmen des Landesprogramms gestaltbar sind.
Daher wird erstens empfohlen, die Ausgestaltung und Abwicklung der Landesförderung für die Zusammenarbeit von Beratungs- und Bildungsinstitutionen mit Familienzentren bei der laufenden Evaluation familienpolitischer Leistungen zu berücksichtigen, in Abstimmung mit den Beteiligten zu überprüfen und gegebenenfalls im Hinblick auf die praktische Nutzbarkeit anzupassen.
Zweitens sollten im Dialog mit den Gesundheitsministerien des Landes und des Bundes, den Spitzenverbänden der Krankenkassen und den therapeutischen Berufsverbänden Lösungen gesucht werden, die die rechtlich abgesicherte Durchführung von individuellen Therapien (bspw. Logopädie, Ergotherapie) je nach Bedarf der Kinder und Familien in allen Familienzentren ermöglichen.
- 1.3 Bei der Weiterentwicklung des Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ sollten die Möglichkeiten der Familienzentren gestärkt werden, die spezifischen Bedarfe ihres Sozialraums zu berücksichtigen. Dazu gehört zum einen die Einführung von Elementen einer sozialraumorientierten Schwerpunktsetzung im Gütesiegel (vgl. 2.3). Zum anderen ist die Bereitstellung von Ressourcen für spezifische Bedarfe zu prüfen. Dazu gehören Mittel für erweiterte Betreuungszeiten (vgl. 3.7), für den Ausgleich des zeitlichen Aufwandes, den Kooperationspartner bei großen Entfernungen haben (vgl. 2.2), und für die erweiterte Elternarbeit (vgl. 3.1).
- 2 Die Kombination der Steuerung der Familienzentren über interne Organisationsentwicklung, kommunale Jugendhilfepolitik und landesweite konzeptionelle Grundlagen und Verfahrensvorgaben sollte beibehalten und unter Nutzung der Ergebnisse der Evaluation weiterentwickelt werden.

- 2.1 Die qualitätsorientierte Steuerung des Familienzentrums auf der Basis einer systematischen Bedarfsermittlung und konzeptionellen Reflexion sollte weiterhin über entsprechende Gütesiegel-Kriterien gefördert werden. Dabei sollte zum einen die Anzahl der einschlägigen Kriterien reduziert werden. Zum anderen sollten die Möglichkeiten zu einer Anpassung der Instrumente an die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen erweitert werden. Für die Einbeziehung der Kooperationspartner in die Steuerung bedeutet dies bspw. die Anerkennung, dass diese Funktion durch unterschiedliche Formen von Gremien erfüllt werden kann.
- 2.2 Die Systematik, den örtlichen Jugendämtern auf der Grundlage eines transparenten Verteilungsschlüssels jährlich Kontingente für die Einrichtung von neuen Familienzentren zur Verfügung zu stellen und ihnen die Verantwortung für die Verteilung auf lokaler Ebene zu überlassen, hat sich bewährt. Es gibt einen Bedarf für einen weiteren quantitativen Ausbau der Familienzentren auf der Grundlage dieser Systematik. Empfehlungen für genaue Zahlen können allerdings auf der Basis der Evaluationsergebnisse nicht abgeleitet werden. Da der Bedarf lokal unterschiedlich eingeschätzt wird, sollten Möglichkeiten einer bedarfsorientierten Flexibilisierung genutzt werden. Dazu gehören insbesondere Verfahren der Zusammenfassung von Förderkontingenten, um Verbünden aus mehreren Einrichtungen ein höheres Budget zur Verfügung zu stellen. Eine Umsetzung dieser Lösung ist im Vergleich zum bisherigen Verfahren kostenneutral.
- 2.3 Empfohlen wird eine Revision der Gütesiegel-Kriterien unter Nutzung der Evaluationsergebnisse und der Erfahrungen aus dem Zertifizierungsverfahren. Dabei sollte der Kriterienkatalog gestrafft werden und neben für alle geltenden Leistungsbereichen Profilbereiche enthalten, zwischen denen die Familienzentren eine Auswahl treffen können. Die Revision des Gütesiegels sollte unter Mitwirkung der Zertifizierungsstelle und des Beirats erfolgen.

Für die Zukunft sollte eine Nutzung der jährlich erstellten Gütesiegel-Berichte für ein regelmäßiges Monitoring vorgesehen werden, um Entwicklungstrends und veränderte Bedarfe zeitnah erkennen zu können. Unter Mitwirkung des Beirats der Zertifizierungsstelle sollten auf dieser Grundlage ca. alle drei bis vier Jahre Veränderungen in den Familienzentren diskutiert werden. Die Diskussionsergebnisse können bei Bedarf in einen Prozess der Weiterentwicklung einfließen.
- 3 Der Kriterienkatalog des Gütesiegels sollte auf der Grundlage der in der Evaluation vorgelegten Ergebnisse zur Entwicklung des Angebotsspektrums und der Bedarfe überprüft und weiterentwickelt werden.
- 3.1 Die Synergien zwischen der plusKITA-Förderung und dem Landesprogramm „Familienzentrum NRW“ sollten verstärkt genutzt werden. Im Idealfall sollten alle Familienzentren in benachteiligten Sozialräumen auf diese Weise eine zusätzliche Förderung bekommen; umgekehrt sollten Kindertageseinrichtungen, die nicht Familienzentrum, aber plusKITA sind, die Möglichkeit erhalten, sich als Familienzentrum zertifizieren zu lassen. Zu prüfen ist, ob die Einbeziehung der plusKITA-Förderung im Kontext eines Profilbereichs für Sozialräume mit besonderen Herausforderungen in das Gütesiegel aufgenommen wird, um einen zusätzlichen Anreiz für die Verknüpfung der beiden Programme auf lokaler Ebene zu schaffen.
- 3.2 Die Möglichkeiten der Familienzentren, eine Ankerfunktion in kommunalen Präventionsprogrammen wahrzunehmen, können gestärkt werden, indem entsprechende Leistungen im Gütesiegel verankert werden. Da diese Ankerfunktion sinnvoll nur auf der Grundlage einer strategischen Entscheidung der Kommune realisiert werden kann und die Jugendämter hier unterschiedliche Prioritäten setzen, kann es dabei nicht um Basisleistungen gehen, sondern um einen wählbaren Profilbereich. Bei der Gestaltung der Kriterien ist zu berücksichtigen, dass die Wahl dieses Profilbereichs eine Abstimmung mit dem örtlichen Jugendamt sowie Kapazitäten der Koordinierung im Familienzentrum erfordert.
- 3.3 Der Katalog der Angebote der Familienbildung im Gütesiegel und die Kriterien für die Anerkennung dieser Angebote sollten überarbeitet werden. Vor allem bei den allgemei-

- nen Basisleistungen sollten niederschwellige Angebote einen höheren Stellenwert erhalten. Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie dem Bedarf an Angeboten für Kinder so Rechnung getragen werden kann, dass eine hinreichende Abgrenzung gegenüber dem allgemeinen Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtung möglich bleibt.
- 3.4 Das Gütesiegel enthält bereits mehrere Kriterien, die sich auf gesundheitsbezogene Angebote beziehen. Die Kriterien sollten im Hinblick auf Modifikations- und Ergänzungsbedarf geprüft werden. Dabei könnten bspw. die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Frühförderung und mit Gesundheitsämtern und die individuelle Begleitung von Familien stärker berücksichtigt werden.
 - 3.5 Das Thema „Armut und Armutsfolgenbekämpfung“ sollte im Gütesiegel stärker berücksichtigt werden. Neben der Einführung einer allgemeinen Basisleistung (die bspw. die Bereithaltung von Informationen über Fördermöglichkeiten wie das Bildungs- und Teilhabepaket betreffen könnte) könnte dazu ein sozialraumorientierter Profilbereich gehören.
 - 3.6 Um allgemeine Angebote inklusiv zu gestalten, sind in allen Familienzentren interkulturelle Kompetenz und Sensibilität für Diversität erforderlich – auch wenn im Einzugsbereich nur wenige Familien mit Migrationshintergrund leben. Diesbezügliche Kriterien sollten somit zu den allgemeinen Basisleistungen gehören. Spezielle Angebote für die Zielgruppe der zugewanderten Familien sollten im Gütesiegel in einem Profilbereich zusammengefasst werden, der vor allem von Familienzentren mit einem hohen Anteil an zugewanderten Familien gewählt werden kann.
 - 3.7 Eine bedarfsorientierte Ausweitung der Betreuungszeiten kann im Rahmen des Landesprogramms „Familienzentrum NRW“ weder geregelt noch finanziert werden, da die diesbezüglichen Rahmenbedingungen im KiBiz definiert werden. Die Thematik einer Weiterentwicklung des KiBiz ist jedoch nicht Gegenstand der Evaluation der Familienzentren und kann daher in diesem Kontext nicht vertieft werden. Zu empfehlen ist jedoch die Kopplung der Förderung von erweiterten und flexibilisierten Betreuungszeiten an Familienzentren, die einen diesbezüglichen Schwerpunkt setzen. Diese Kopplung ermöglicht die Verknüpfung von erweiterten und flexibilisierten Betreuungszeiten mit weiteren familienbezogenen Leistungen und einer zeitsensiblen Angebotsgestaltung.
 - 3.8 Im Gütesiegel sollten die Kriterien zur Kindertagespflege zusammengefasst, in den Bereich Vereinbarkeit von Beruf und Familie integriert und auf die Lotsenfunktion konzentriert werden. Gleichzeitig sollte ein Profilbereich zur Kindertagespflege definiert werden, den Familienzentren mit entsprechendem Bedarf – im Idealfall auf der Grundlage eines kommunalen Konzepts – auswählen können.
 - 4 Die Weiterentwicklung der Förderung von Familienzentren sollte an die laufende Reform des gesetzlichen Rahmens für Kindertageseinrichtungen anknüpfen. Bei der Ausgestaltung dieser Reform sollten die Belange von Familienzentren berücksichtigt werden. Die Reform des gesetzlichen Rahmens der Kindertagesbetreuung war allerdings nicht Thema der Evaluation. Insofern konzentrieren sich die konkreten Empfehlungen im Folgenden auf familienzentrumsspezifische Fragen.
 - 4.1 Da die Leitung einer Kindertageseinrichtung in der Regel auch für die Leitung des Familienzentrums zuständig ist, stellt eine Freistellung für die Leitung der Kindertageseinrichtung in dem Umfang, der sich rechnerisch aus den Kindpauschalen im KiBiz ergibt, eine wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen im Familienzentrum dar. Darüber hinaus sollten im Rahmen des aus Landesmitteln finanzierten Budgets für Familienzentren die Möglichkeiten für die Finanzierung von zusätzlichen Leitungsstunden gestärkt werden. Sowohl eine angemessene Leitungsfreistellung als auch die Installierung von Stellvertretungen könnten dadurch gefördert werden, dass entsprechende Kriterien in das Gütesiegel aufgenommen werden.
 - 4.2 Bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Arbeitsfeld „Kindertageseinrichtung“ sollten die inhaltlichen Belange von Familienzentren verstärkt berücksichtigt werden. Möglichkeiten der Implementierung von Funktionszulagen und der Ausweitung

einer praxisintegrierten Ausbildung, wie sie in der „Fachkräfteoffensive“ des Bundes vorgesehen sind, könnten speziell für Familienzentren genutzt werden. Darüber hinaus sollte die Vermittlung von für die Arbeit im Familienzentrum relevanten Inhalten in der Ausbildung von Fachkräften gestärkt werden. In einem ersten Schritt sollten entsprechende Bedarfe und Handlungsoptionen in einem gemeinsamen Workshop von Expert/inn/en für Familienzentren, der berufsbildenden Schulen und aus kindheitspädagogischen Studiengängen diskutiert werden. Ziel ist eine Weiterentwicklung der Curricula und Studienpläne, um den spezifischen Bedarfen von Familienzentren besser Rechnung zu tragen. Als verantwortliche Instanz für die berufsbildenden Schulen sollte das nordrhein-westfälische Schulministerium von Anfang an in diese Entwicklung einbezogen werden.

- 4.3 Über die Vorgaben für die Gestaltung und Finanzierung von Neu- und Umbauten von Kindertageseinrichtungen und die Möglichkeiten einer Berücksichtigung der Belange von Familienzentren sollte mehr Transparenz geschaffen werden. Dabei ist auch zu prüfen, welche Verbesserungen möglich wären.

Für die Vorgehensweise der Landesjugendämter in Bezug auf die Raumsituation in Bestandseinrichtungen sollte eine landesweit einheitliche, transparente und die örtlichen Begebenheiten berücksichtigende Genehmigungspraxis sichergestellt werden. So soll dem Spannungsfeld zwischen der Sicherung der Qualität der Arbeit in Kindertageseinrichtungen einerseits und der Realisierbarkeit von Angeboten des Familienzentrums auch in Einrichtungen mit ungünstiger Raumsituation andererseits Rechnung getragen werden. Der Beirat der Zertifizierungsstelle Familienzentren sollte in geeigneter Weise einbezogen werden.

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und
Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
Gruppe 32 – Frühe Bildung, Kindertagesbetreuung,
Frühe Hilfen; Kinderschutz

40190 Düsseldorf

Per Mail

Münster/Köln, 12.09.2019

Umgang der Landesjugendämter mit dem Zielkonflikt der Sicherung der Qualität der Arbeit in den Kindertageseinrichtungen und der Umsetzung von Angeboten der Familienzentren

Zusammenfassung

Die Träger von Kindertageseinrichtungen werden von den Landesjugendämtern im Rahmen der Betriebserlaubnisverfahren auf der Grundlage der landesweit einheitlichen Empfehlungen für die Raumnutzung für Kindertageseinrichtungen einheitlich beraten. Die Empfehlungen wurden von den Landesjugendämtern in Abstimmung mit dem Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW erstellt.

In jedem Einzelfall gilt es, auf der Grundlage dieser Empfehlungen die erforderlichen Raumkapazitäten für die Angebote der Familienzentren sowie die Bedarfe der Kindertagesbetreuung miteinander abzuwägen. Hier sind jeweils die besonderen Gegebenheiten vor Ort einzubeziehen. Insoweit sind letztlich auf der Basis der geltenden Empfehlungen immer Einzelfallentscheidungen in Abstimmung auch mit den Trägern zu treffen. Die Landesjugendämter legen dabei großen Wert auf eine transparente und zielorientierte Kommunikation mit den Trägern und ebenso auf Transparenz ihrer Entscheidung.

Vor dem Hintergrund der insoweit kritischen Anmerkungen im Abschlussbericht „Evaluation Familienzentren NRW“ werden die Landesjugendämter ihre Entscheidungspraxis sowie die geltenden Rahmenbedingungen und die Empfehlungen für die Raumnutzung noch einmal kritisch reflektieren. Hierzu wird auch ein kontinuierlicher Austausch mit dem zuständigen Ministerium erfolgen.

I. Einleitung

Die Familienzentren in NRW bieten ein breit gefächertes Angebot für Eltern in ihrem Sozialraum und stellen ein wichtiges Unterstützungsangebot für Familien dar. Die Möglichkeiten zur Öffnung des Familienzentrums in den Sozialraum und die zugleich erforderliche Abgrenzung des Angebotes der Kindertageseinrichtung zum eigentlichen Bildungs- und Betreuungsauftrag müssen in jedem Einzelfall in Einklang miteinander gebracht werden. Der dabei häufig bestehende Zielkonflikt ist den Mitarbeitenden in den Landesjugendämtern bewusst; sie verfolgen insgesamt einen lösungsorientierten Beratungsansatz. Dabei werden sachgerechte und in den allermeisten Fällen auch einvernehmliche Lösungen mit den Trägern erarbeitet und vereinbart.

II. Problembeschreibung

Der vorstehend dargelegte Zielkonflikt wird auch in dem vorgelegten Abschlussbericht zur Evaluation der Familienzentren in NRW deutlich. Hier wird in Kapitel 10.2.5 eine uneinheitliche Entscheidungspraxis der Landesjugendämter in Bezug auf die Nutzung von Räumlichkeiten für das Angebot der Familienzentren bemängelt.

Wie bereits ausgeführt, müssen in jedem Einzelfall die Sicherung der Qualität der Arbeit in den Kindertageseinrichtungen sowie die Umsetzung von Angeboten der Familienzentren in Einklang gebracht werden. In den allermeisten Fällen stehen in den Einrichtungen nicht ausreichend Räume für eine ausschließliche Nutzung für die Angebote des Familienzentrums zur Verfügung. Vielmehr finden vielfach Kursangebote der Familienzentren in Mehrzweckräumen, in Personalräumen oder auch im Büro der Leitung statt. Diese Räume stehen für die Arbeit der Kindertageseinrichtung dann nicht mehr voll umfänglich zur Verfügung.

Im Folgenden werden beispielhaft verschiedene Gütesiegelkriterien, die sich auf die räumlichen Erfordernisse beziehen, benannt, auch um die Komplexität der Fragestellung noch einmal zu verdeutlichen:

1. Beratung und Unterstützung für Kinder und Familien

- 1.04 (1.11) Basisleistung: organisiert eine individuelle Beratung zu Erziehungs- und Familienfragen durch Kooperationspartner (bspw. Erziehungsberatungsstelle, Allgemeiner Sozialer Dienst) in seinen Räumlichkeiten (eingebunden in eine regelmäßige Sprechstunde oder mit bedarfsorientierten Terminen) und ermöglicht eine ungestörte Beratungssituation und der Vertrauensschutz ist gewährleistet.
- 1.08 (1.12) Aufbauleistung: sorgt dafür, dass Kinder individuelle Therapien (bspw. durch freie Praxen und/oder Frühförderstellen) wahrnehmen können (in den

Räumlichkeiten des Familienzentrums und/oder durch einen Hol- und Bringdienst).

2. Familienbildung und Erziehungspartnerschaft

- 2.02 (2.3) Basisleistung: organisiert in der Tageseinrichtung regelmäßig ein offenes Elterncafé oder verfügt über einen „Info-Point“ (an dem Materialien ausliegen) als Rahmen für informelle Gespräche für Eltern untereinander oder mit Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Einrichtung.
- 2.06 (2.7) Basisleistung: ermöglicht Eltern, Familienselbsthilfeorganisationen, anerkannten Elternvereinen und/oder Migrantenorganisationen, im Familienzentrum Treffen, Beratungen oder andere Aktivitäten durchzuführen.
- 2.07 (1.3) Aufbauleistung: organisiert Angebote im Familienzentrum für Familien mit unter dreijährigen Kindern (mindestens ein Angebot im Monat).

3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- 3.07 (4.6/3.9) Aufbauleistung: organisiert und ermöglicht eine Randzeitenbetreuung (nach 17.00 Uhr und/oder vor 07.00 Uhr) in der Einrichtung (bspw. durch Tagespflegepersonen oder Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Einrichtung) im Umfang von mindestens 10 Wochenstunden.

4. B Berufstätigkeit und zeitsensible Angebotsgestaltung

- 4B03 (4.15): ermöglicht Eltern und/oder Geschwisterkindern die Teilnahme an Mahlzeiten.

4. K Kindertagespflege

- 4K02 (3.10): ermöglicht einzelnen Tagespflegepersonen für ihre Betreuungsangebote die Nutzung von freien Räumen der Einrichtung während der Öffnungszeiten (bspw. Kleingruppen für unter Dreijährige, Turnhallennutzung).

4. L Ländlich geprägter Raum

- 4L06 (Neu): organisiert individuelle Angebote zur Gesundheitsförderung / -beratung im Familienzentrum oder im Umfeld.

4. P Prävention

- 4P 02 (neu): ermöglicht oder organisiert auf der Grundlage einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung Angebote einer (Familien-)Hebamme oder einer Institution, die Angebote von (Familien-)Hebammen im und mit dem Familienzentrum bereitstellt.

5. Verbindliche Kooperationsstrukturen

- 6.01 (6.1): verfügt über Räumlichkeiten in der Tageseinrichtung oder im unmittelbaren Umfeld, in denen Angebote des Familienzentrums (auch durch Kooperationspartner) durchgeführt werden können, ohne dass es zu wechselseitigen Beeinträchtigungen zwischen diesen Angeboten und der pädagogischen Arbeit

in der Tageseinrichtung kommt.

Im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen können zwar auch andere Räumlichkeiten im Sozialraum genutzt werden, allerdings werden bestimmte Fördermittel wie z.B. für Familienberatung daran gebunden, dass die Angebote in den Räumen der Familienzentren stattfinden.

III. Vorgehensweise der Landesjugendämter im Rahmen der Erteilung von Betriebserlaubnissen

Die fehlenden Raumkapazitäten für Familienzentren und der sich daraus häufig ergebende Zielkonflikt zwischen den Anforderungen an die Kindertagesbetreuung und der Angebotsstruktur von Familienzentren sind den Landesjugendämtern bekannt. Seitens der Landesjugendämter werden die Träger im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens entsprechend der **landesweit einheitlichen Empfehlungen für die Raumnutzung** beraten. Selbstverständlich sind dabei aber die jeweiligen Gegebenheiten und Besonderheiten vor Ort im Sinne einer sachgerechten Entscheidung im Einzelfall ausreichend zu berücksichtigen.

Seit 2006 sind viele Träger von Tageseinrichtungen in die Zertifizierung zu Familienzentren eingestiegen. Die Konzeptionen entstanden sowohl für bestehende Räumlichkeiten von Kindertageseinrichtungen, als auch für Neu- und Erweiterungsbauten. Diese Spannweite von Fallgestaltungen ist durch die Landesjugendämter zu beraten, zu bewerten und zu entscheiden. Dabei muss immer im Blick behalten werden, dass die notwendigen Räume für die Bildungsarbeit und die Bedarfe der Kinder in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auch noch einmal darauf hingewiesen, dass die Betriebserlaubnis für die Kindertageseinrichtung ein bestimmtes Raumangebot gerade voraussetzt. Demgegenüber steht die vom Träger gewünschte Angebotsvielfalt im Rahmen des Angebotes seines Familienzentrums. Hier gilt es in einem engen Austausch mit dem Träger vor dem Hintergrund seiner Konzeption auszuloten, was im Einzelfall möglich ist. Zum Beispiel soll ein Mehrzweckraum in einer Kindertageseinrichtung den Kindern in ihren unterschiedlichen Entwicklungsstufen für Bewegungsangebote grundsätzlich zur Verfügung stehen. Wird dieser Mehrzweckraum jedoch für Angebote des Familienzentrums genutzt, muss gut bedacht werden, wer, wann und mit welchem Angebot die Räumlichkeit nutzen kann.

Die Nutzung eines für die Erteilung der Betriebserlaubnis notwendigen Raumes für die Kindertagesbetreuung kann nicht dauerhaft durch Angebote des Familienzentrums beschnitten werden.

Der Träger ist beauftragt, die Nutzung seiner Räume durch Anbieter von außen zu organisieren und insoweit Kooperationsverträge zu schließen. Diese Verträge müssen auch den Zugang der Personen von außen zu und innerhalb der Tageseinrichtung regeln. Personen, die für bestimmte Angebote Räume der Tageseinrichtung nutzen, müssen zum Schutz aller Kinder in der Einrichtung begleitet werden. Grundsätzlich stehen das

Wohl und der Schutz aller anwesenden und betreuten Kinder an oberster Stelle, allerdings sollten auch Angebote der Familienzentren anonym genutzt werden können.

Die Landesjugendämter sehen, dass die Organisation eines Familienzentrums während des laufenden Kita-Betriebs die Mitarbeitenden vor große Herausforderungen stellt und das Raummanagement viele Ressourcen benötigt.

IV. Förderung

Eine Refinanzierung zusätzlicher Räume für Familienzentren durch Mittel aus aktuellen Bundes- und Landesförderprogrammen ist mit dem Blick auf die Familienorientierung nicht ausgeschlossen.

Aus dem Bundesförderprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung 2017-2020“ und dem Landesförderprogramm „Kita-Investitionsprogramm-NRW 2025“ können mit jeweils 25% der bereit gestellten Fördermittel auch Maßnahmen gefördert werden, die **dem Erhalt von vorhandenen Plätzen** und „der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern bis zum Schuleintritt dienen und gleichzeitig zur Qualitätssteigerung beitragen“. Die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen für zusätzliche Plätze in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege“ zählt hierzu in den Nummern 2.5.1.3 b) aa) und 2.5.1.4 b) aa) Faktoren auf, die z. B. der Verbesserung des Raumprogramms dienen. Dazu können u. a. auch Räumlichkeiten für die Arbeit mit Eltern oder die Schaffung zusätzlicher Mehrzweckräume gehören.

Von dieser Fördermöglichkeit sind Kindertageseinrichtungen, die Familienzentren sind, nicht ausgeschlossen. Sofern die geplante Maßnahme für den langfristigen Erhalt von Plätzen erforderlich ist und der Qualitätssteigerung dient, kann auch ein Familienzentrum – wie jede andere Kita auch - von dieser Förderung profitieren.

Die Landesjugendämter weisen darauf im Rahmen ihrer Beratungen selbstverständlich auch hin.

Mit freundlichen Grüßen

Die Direktorin
des Landschaftsverbandes
Rheinland
Im Auftrag

Sandra Clauß

Der Direktor
des Landschaftsverbandes
Westfalen-Lippe
Im Auftrag

Marlies Silies

Die Direktorin des Landschaftsverbandes
Rheinland



Qualität für Menschen

Vorlage-Nr. 13/1981

öffentlich

Datum: 21.02.2012
Dienststelle: Fachbereich 42
Bearbeitung: Frau Clever

Landesjugendhilfeausschuss 08.03.2012 zur Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Empfehlungen zum Raumprogramm für Kindertageseinrichtungen

Kenntnisnahme:

Der Landesjugendhilfeausschuss nimmt die veränderte Darstellung der Empfehlungen des Landesjugendamts Rheinland zum Raumprogramm sowie die Erläuterungen hierzu gemäß Vorlage Nr. 13/1981 zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (lfd. Jahr):

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

In Vertretung

E l z e r

Zusammenfassung:

Die Empfehlungen, die als Arbeits- und Orientierungshilfe für Jugendämter, Träger von Kindertageseinrichtungen und Planer dienen, wurden für die Verwendung in der Praxis übersichtlicher gestaltet. Damit soll der Ausbau der Plätze für Kinder unter 3 Jahren weiter unterstützt werden.

Begründung der Vorlage Nr. 13/1981:

Die Verwaltung des Landesjugendamts hat die LVR-Empfehlungen zum Raumprogramm für Kindertageseinrichtungen aus dem Jahre 2009 überarbeitet und Doppelungen entfernt. Mit dieser veränderten übersichtlicheren Raummatrix möchte das LVR-Landesjugendamt die Praxis im Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren noch besser unterstützen.

Der Landesjugendhilfeausschuss des LVR-Landesjugendamtes hat bereits am 09.03.2009 diese Empfehlungen beschlossen. Diese wurden mit Rundschreiben Nr. 42 / 627 /2009 vom 12.03.2009 den Jugendämtern der Kreise und Städte im Rheinland zugeleitet. Auch das LWL-Landesjugendamt hatte 2009 fast gleichlautende Empfehlungen veröffentlicht.

Diese Empfehlungen entlasten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachabteilung durch allgemeine Empfehlungen und Erläuterungen als Arbeits- und Orientierungshilfe für die Planungen vor Ort. Selbstverständlich ist, dass dem Praxisfeld der Kindertageseinrichtungen auf Wunsch weiterhin kurzfristige Unterstützung durch die Einzelberatung von Projekten zur Erlangung einer Betriebserlaubnis möglich ist. Dabei kann die Situation vor Ort besonders einbezogen werden.

Die als Anlage 2 den Empfehlungen (Raummatrix) beigefügten Erläuterungen zum Raumprogramm stellen noch einmal gute räumliche Bedingungen für die Räume in der Kindertageseinrichtung und für das Außengelände dar.

Es ist in enger Zusammenarbeit mit der Pressestelle des LVR zeitnah beabsichtigt, die Präsentation dieser Empfehlungen adressatenorientiert zu optimieren und dann zu veröffentlichen (z. B. in Form eines Flyers).

Außerdem sollen die Empfehlungen unter "Arbeitshilfen" ins LVR-Internet eingestellt werden.

In Vertretung

E l z e r

Empfehlungen zum Raumprogramm für Kindertageseinrichtungen

Diese Empfehlungen sind Beratungs- und Arbeitshilfen für Planer von Kindertageseinrichtungen. Sie enthalten Richtwerte, die die Planung beim Bau und Umbau von Kindertageseinrichtungen unterstützen, um kindgerechte räumliche Bedingungen zu schaffen.

Bei Um- oder Ausbau bestehender Einrichtungen werden die baulichen und räumlichen Gegebenheiten selbstverständlich berücksichtigt.

	<u>Gruppenbezogene Räume:</u>	u1 bis 3 Jahre oder 1 Jahr bis 3 Jahre	u1 bis Einschulung oder 1 Jahr bis Einschulung	2 Jahre bis Einschulung	3 Jahre und älter
A	Gruppenraum ca. 45 m ² Gruppennebenraum ca. 18 - 24 m ² zusammen: ca. 68 m ² Sanitärbereich (2 WC und 2 Waschbecken, ggf. ein Sanitärbereich der Kinder behindertengerecht)	X	X	X	X
B	Pflegebereich (im Sanitärbereich oder als eigener Raum)	X	X	X	X bei integrativer Betreuung
C	Raum zur Differenzierung, (z.B. Ruhen, Schlafen, Spielen) ca. 18 – 24 m ²	X	X	X	
D	Raum zur Differenzierung (z. B. Ruhen, Schlafen, Spielen) ca. 25 – 30 m ² , je nach angestrebter Konzeption oder räumlichen Bedingungen			X alternativ zu C: auch für je 2 Gruppen möglich	

<u>Einrichtungsbezogene Räume:</u> • Mehrzweckraum ab der 2. Gruppe (ca. 55 m², mit Geräteraum) • Küche, ggf. mit Vorratsraum • Leiter/innenzimmer • Abstellräume • Personal-WC (möglichst behindertengerecht)	• Raum zur therapeutischen Nutzung bei integrativer Betreuung (ca. 18 – 24 m²) • Personalraum (ab der 3. Gruppe) • Wirtschaftsraum für Waschmaschine und Trockner / Putzmittelraum • Eingangsbereich, Flure, Garderoben, Abstellbereich für Kinderwagen

Außenspielfläche:

Die Planung und Größe der Außenspielfläche richtet sich nach der voraussichtlich betreuten Kinderzahl und den örtlichen Gegebenheiten. Empfohlen werden ca. 10 – 12 m² pro Kind. Abweichungen - z. B. in innerstädtischen Bereichen - sind möglich und werden individuell abgesprochen.

Erläuterungen zum Raumprogramm für Kindertageseinrichtungen

Die Empfehlungen dienen als Planungs-, Arbeits- und Orientierungshilfe für Jugendämter, Träger von Tageseinrichtungen und Planer.

Mit diesen Empfehlungen unterstützen wir die baulichen Entscheidungen zur räumlichen Gestaltung der Tageseinrichtungen für Kinder, um kindgerechte räumliche Bedingungen zu schaffen. Die Empfehlungen geben darüber hinaus eine konzeptionelle Orientierungshilfe - auch vor dem Hintergrund möglicher zukünftiger Veränderungen der Konzeption einer Einrichtung (z. B. Nutzung ab dem Säuglingsalter, gemeinsame Betreuung von Kindern mit und ohne Behinderung).

Auf die individuellen Bedingungen der jeweiligen Einrichtungen eingehende Handlungsspielräume werden selbstverständlich im Dialog mit allen Beteiligten abgestimmt. Die besondere Situation von bestehenden Einrichtungen mit ihrem derzeit vorhandenen Raumprogramm wird seitens des Landesjugendamts Rheinland bei der Beratung berücksichtigt. Im Rahmen der Beratung wirken wir jedoch, wenn möglich, auf eine Angleichung des Raumprogramms für diese Kindertagesstätten hin.

Gute räumliche Bedingungen für Kinder liegen dann vor, wenn:

- die Gruppeneinheiten (Gruppenraum, Raum/Räume zur differenzierten Nutzung, Sanitärraum) für alle Kinder barrierefrei erreichbar sind,
- in einem mehrstöckigen Neubau mit der Konzeption „Gemeinsame Betreuung von Kindern mit und ohne Behinderung“ ein Aufzug eingebaut wird,
- bei mehrstöckigen Häusern die Treppen Zwischenpodeste haben,
- die Räume ausreichend und natürlich belichtet sind und die Kinder aus den Fenstern schauen können,
- die Abtrennungen und Türen der Kindertoiletten im Sanitärbereich nach außen - zum Waschbereich hin - zu öffnen sind,
- der Sichtschutz zwischen Toiletten und Waschbereich von mindestens 1,80 m den Intimbereich der Kinder berücksichtigt.

Gute Bedingungen im Außengelände liegen dann vor, wenn:

- die Gestaltung und Nutzung des Außengeländes in die pädagogische Gesamtkonzeption eingebunden ist,
- die Sicherheit der Spielgeräte mit der Unfallkasse NRW abgesprochen ist,
- bauliche Anlagen und Ausstattungen, Spielplatzgeräte und Spielzeug dem Entwicklungsstand / dem Alter der betreuten Kinder entsprechen und ihre Bewegungsfreude unterstützen,
- geeignete Aufbewahrungsmöglichkeiten für Außenspielmaterialien (z. B. Außenspielgeräteraum) den Kindern frei zugänglich sind,
- das Gelände so eingezäunt ist, dass es den Kindern Sicherheit bietet,
- das Gelände über genügend Schattenspender, wie z.B. Bäume, Sonnensegel, Sonnenschirme verfügt,
- eine witterungsunabhängige Nutzung des Außengeländes - ggfls. durch ein vorhandenes Regendach oder ähnliches - ermöglicht wird.

Vorlage Nr. 14/3884

öffentlich

Datum: 28.02.2020
Dienststelle: Fachbereich 43
Bearbeitung: Herr Mavroudis

Landesjugendhilfeausschuss 19.03.2020 Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Entwicklung von Präventionsketten in NRW: Das Förderprogramm "kinderstark - NRW schafft Chancen" des MKFFI

Kenntnisnahme:

Der Bericht über die Entwicklung von Präventionsketten in NRW und das angekündigte neue Förderprogramm "kinderstark - NRW schafft Chancen" des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes NRW wird 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 2020. 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

B a h r - H e d e m a n n

Zusammenfassung:

Der Auf- und Ausbau von kommunalen Präventionsketten findet in Nordrhein-Westfalen schon seit vielen Jahren statt. Mit dem geplanten neuen Projektauftrag „kinderstark – NRW schafft Chancen“ will das Land nun alle Jugendämter in Nordrhein-Westfalen bei der Strukturentwicklung im Bereich der Prävention unterstützen. Dafür stehen im Jahr 2020 über 14 Millionen Euro zur Verfügung.

Mit den Mitteln können die Jugendämter verschiedene Maßnahmen umsetzen. Priorität hat die Einrichtung einer ämter- und dezernatsübergreifenden Netzwerkkoordination. Darüber hinaus können Maßnahmen in benachteiligten Quartieren gefördert werden, um die Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern: Familiengrundschulzentren, Lotsendienste in Geburtskliniken, Lotsendienste in Kinder- und Jugendarztpraxen oder gynäkologischen Arztpraxen, kommunale Familienbüros und/oder aufsuchender Angebote an Regelinstitutionen.

Die Landesjugendämter Rheinland und Westfalen übernehmen im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen die Bewirtschaftung der Fördermittel und die Antragsberatung. Für die Finanzierung einer Sachbearbeitungsstelle stellt das Land voraussichtlich 75.000,- Euro zur Verfügung. Zudem finden aktuell Gespräche mit dem Ministerium und dem Institut für soziale Arbeit statt, um die fachliche Begleitung der Kommunen durch die Landesjugendämter und die vom Land beim Institut für soziale Arbeit (ISA) finanzierte Servicestelle Prävention bis 2022 abzustimmen.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3884:

Entwicklung von Präventionsketten in Nordrhein-Westfalen: Das Förderprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Auf- und Ausbau von kommunalen Präventionsketten findet in Nordrhein-Westfalen schon seit vielen Jahren statt. Die Präventionskette bildet eine institutionelle Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und ihre Familien entlang der biografischen Lebens- und Entwicklungsphasen – beginnend mit den Frühen Hilfen bis hin zu Angeboten für einen gelingenden Übergang in Ausbildung/Studium, Beruf und ein selbstbestimmtes Leben.

Unterstützt durch das Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten“ (zuvor: „Kein Kind zurücklassen!“) sowie durch das LVR-Förderprogramm „Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“ sind viele Kommunen bereits seit Jahren damit befasst, ihre Präventionskette auf- und auszubauen. Auch die Frühen Hilfen als erstes Glied der Präventionskette waren und sind ein wichtiger Impuls für die Strukturentwicklung im Bereich der Prävention.

Mit dem Projektaufruf „kinderstark – NRW schafft Chancen“ (die Veröffentlichung ist für Ende Februar/Anfang März angekündigt) will das Land nun alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen beim Auf- und Ausbau von Präventionsketten unterstützen. Dafür stehen im Jahr 2020 über 14 Millionen Euro zur Verfügung.

Ziel der Landesregierung ist es, die Chancen auf ein gelingendes Aufwachsen sowie gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern und Kinderarmut zu bekämpfen. Der Projektaufruf soll gleichzeitig einen Einstieg in eine dauerhafte Stärkung kommunaler Prävention mit Unterstützung des Landes darstellen, vorbehaltlich der Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers für künftige Haushaltsjahre.

Das Förderprogramm

Gefördert werden sollen vorrangig strukturbildende Maßnahmen zur Stärkung kommunaler Vernetzung und Koordinierung im Hinblick auf die fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien. Hierzu soll **eine ämter- und dezernatsübergreifende Netzwerkkoordination** für Kinder ab vier Jahre bis zum Übergangssystem Schule – Beruf/Studium eingerichtet werden. Auch Aufbau und Pflege des Online Tools „Guter Start NRW“ und/oder eine Bestandsaufnahme über bestehende maßnahmenbezogene Netzwerke im Jugendamtsbezirk sind förderfähig.

Darüber hinaus werden Maßnahmen an Regelinstitutionen in benachteiligten Quartieren gefördert, die die Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen verbessern sollen:

- Mit **Familiengrundschulzentren** sollen Unterstützungsstrukturen für Familien mit Kindern an offenen Ganztagsgrundschulen aufgebaut werden. Ziel ist es, Eltern als kompetente Bildungspartner ihrer Kinder zu stärken und in gemeinsamer Verantwortung von Eltern und Schule den Grundschulkindern eine chancengerechte Bildungsbeziehung zu ermöglichen.
- **Lotsendienste in Geburtskliniken** sind ein aufsuchendes Angebot zur Einschätzung von Bedarfen und Vermittlung von Familien zu geeigneten Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangeboten für die Zeit nach der Geburt.
- Durch **Lotsendienste in Kinder- und Jugendarztpraxen oder gynäkologischen Arztpraxen** und die Zusammenarbeit von Gesundheits- und Jugendhilfe soll eine frühzeitige Erkennung von familiären Belastungen und eine Überleitung in geeignete Unterstützungsangebote unterstützt werden.

- **Kommunale Familienbüros** sind Einrichtungen, die Familien als niedrigschwellige Service- und Lotsenstelle zur Verfügung stehen und wesentlich zu einer verbesserten Informationslage für Familien beitragen.
- Der **Ausbau aufsuchender Angebote** an Regeleinrichtungen dient dazu, Familien in belasteten Lebenssituationen wie Armut, Neuzuwanderung sowie Kinder mit chronischen Erkrankungen, Behinderung oder psychisch erkranktem Elternteil besser zu unterstützen.

Gefördert werden je nach Maßnahme insbesondere Sachmittel und Personalkosten für den Einsatz von Fachkräften, für die Konzeptentwicklung sowie für Qualifizierung.

Antragsberechtigt sind ausschließlich die Jugendämter der Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Die mögliche Höchstgrenze der Förderung ist festgelegt; sie resultiert aus der Anzahl der Kinder im SGB II-Bezug von vier bis 17 Jahren. Die beiliegende Übersicht (Anlage 2) informiert über die konkreten Fördersummen.

Die Fördermittel können vom Grundsatz her für unterschiedliche Maßnahmen genutzt werden. Zu beachten ist aber, dass die ämter- und dezernatsübergreifende Netzwerkkordinierung prioritär ist. Ist diese in einer Kommune bereits vorhanden, können sämtliche Mittel für weitere Maßnahmen genutzt werden.

Weitere Hinweise sind dem Entwurf des Förderaufrufs zu entnehmen (Anlage 1).

Bewirtschaftung des Förderprogramms, Antragsberatung und Begleitung der Kommunen

Mit dem Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen wird aktuell vereinbart, dass die Landesjugendämter Rheinland und Westfalen die Bewirtschaftung der Fördermittel und die Antragsberatung übernehmen. Ein Kooperationsvertrag ist aktuell in der Abstimmung, der vorsieht, dass dem LVR-Landesjugendamt 2020 insgesamt 75.000,- Euro für insbesondere die Finanzierung einer Sachbearbeitung zur Verfügung gestellt werden.

Die Antragsberatung soll durch die LVR-Koordinationsstelle Kinderarmut erfolgen. Angesichts der insgesamt begrenzten Ressourcen wurde dem Ministerium mitgeteilt, dass ein Bedarf an zusätzlichen Finanzmitteln für eine Stelle in der Fachberatung besteht. Gleichzeitig finden Gespräche mit dem Ministerium und dem Institut für soziale Arbeit statt, um die fachliche Begleitung der Kommunen durch die Landesjugendämter und die beim Institut für soziale Arbeit (ISA) vom Land finanzierte Servicestelle Prävention bis 2022 abzustimmen.

Die ISA-Servicestelle Prävention bietet zur Unterstützung der Kommunen Vernetzungs- und Qualifizierungsangebote an und stellt als fachlich-konzeptionelle Orientierung ein Qualitätshandbuch zum Auf- und Ausbau von Präventionsketten zur Verfügung. Diese Angebote sind für geförderte Kommunen verpflichtend (siehe Entwurf des Projektauftrags, Seite 2, Punkt 1).

Die LVR-Koordinationsstelle Kinderarmut bietet als etabliertes Kompetenzzentrum für den Auf- und Ausbau von Präventionsketten ebenfalls gewachsene Expertise, Prozessberatung in den Kommunen und ein umfangreiches Fortbildungsangebot an Jugendämter.

Die Herausforderung besteht zukünftig darin, die jeweiligen Angebote und Expertisen so aufeinander abzustimmen, dass die Kommunen im Rheinland in den nächsten Jahren gut unterstützt werden. Aufgebaut werden kann hier auf der bereits gewachsenen guten Kooperation zwischen ISA und LVR-Landesjugendamt im Konsultationsgespräch „Kommunale Netzwerke der Prävention“ sowie bei der gemeinsamen Durchführung der Frühjahrsakademien für Kommunen. Auch in diesem Jahr ist wieder eine Frühjahrsakademie geplant: am 07.05.2020 in Köln und am 14.05.2020 in Münster.

Ausblick

Der Projektauftrag „kinderstark – NRW schafft Chancen“ kann den Auf- und Ausbau von Präventionsketten in Nordrhein-Westfalen nochmals maßgeblich vorantreiben. Voraussetzung wird sein, dass die ausgeschriebenen Maßnahmen zur Bedarfslage der Kommunen passen und die Jugendämter die Mittel beantragen. Dies wird angesichts der Förderstruktur und des bereits fortgeschrittenen Jahresverlaufs sowohl für die Kommunen als auch für das LVR-Landesjugendamt als Bewilligungsbehörde und Beratungsinstanz eine große Herausforderung sein.

Nur wenn es gelingt, die Landesmittel maßgeblich in Anspruch zu nehmen, kann sichergestellt werden, dass die gut 14 Millionen Euro auch zukünftig im Landeshaushalt für Prävention verankert sind und den Kommunen damit dauerhaft und verlässlich Mittel für die Strukturentwicklung zur Verfügung stehen.

In Vertretung

B a h r - H e d e m a n n



kinderstark NRW schafft Chancen

Aufruf des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) vom XX.XX. 2020 zur Einreichung von Anträgen auf Projektförderung zu Aufbau und Stärkung kommunaler Präventionsketten.

Ziel der Landesregierung ist es, Familien als Fundament der Gesellschaft zu stärken und Kinder und junge Menschen in NRW bis zum Übergang in den Beruf bestmöglich und individuell zu fördern. Besonders die Bekämpfung von Kinderarmut und ein Aufstieg durch Bildung bedürfen einer Bündelung aller Kräfte und einer engen Zusammenarbeit der Akteure. Die Kommunen nehmen dabei eine Schlüsselstellung ein, da sie unmittelbar die Infrastruktur zur Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien bereitstellen und gestalten.

Passgenaue kommunale Unterstützungsleistungen müssen „vom Kind aus gedacht“ werden und sollen vorhandene Barrieren zwischen den unterschiedlichen Systemen und Zuständigkeiten überwinden. Dies geschieht durch kommunale Präventionsketten, die Kinder, Jugendliche und Eltern von der Schwangerschaft bis zum Übergang Schule/Beruf mit Angeboten aus Bildung, Gesundheit und Sozialem unterstützen. Der Aufbau kommunaler Präventionsketten ist darüber hinaus ein strukturbildender Prozess innerhalb von Kommunalverwaltungen mit dem Ziel einer umfassenden und qualitativ hochwertigen Aufgabenwahrnehmung der Kommunen als Akteure für die Zukunftschancen von Kindern.

Ziel der Landesregierung ist es, die Chancen auf ein gelingendes Aufwachsen sowie gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern, indem Kommunen beim Aufbau kommunaler Präventionsketten unterstützt werden. Dafür stellt das Land über den Projektaufruf „kinderstark – NRW schafft Chancen“ im Jahr 2020 über 14 Millionen Euro zur Verfügung. Dieser Projektaufruf stellt gleichzeitig einen Einstieg in eine Stärkung kommunaler Prävention mit Unterstützung der Landesregierung dar, vorbehaltlich der Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers für künftige Haushaltsjahre.

Gefördert werden vorrangig strukturbildende Maßnahmen zur Stärkung kommunaler Vernetzung und Koordinierung in Hinblick auf die fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien. Darüber hinaus werden Projekte gefördert, die die Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen verbessern. Die Förderung soll für präventive Projekte eingesetzt werden, die insbesondere darauf abzielen, die negativen Folgen von Kinderarmut zu

bekämpfen. Um möglichst alle (werdenden) Eltern, Kinder und Jugendliche zu erreichen werden diese Projekte an Regelinstitutionen wie Geburtskliniken, ärztliche Praxen, Familienzentren, Kindertageseinrichtungen oder Grundschulen angeboten. Die Förderung hat das Ziel, erfolgreich bewährte Ansätze künftig in die Kommunalen Präventionsketten zu integrieren und zu verstetigen.

Präventive Projekte in folgenden Handlungsfeldern sind förderfähig:

1. Stärkung kommunaler Vernetzung und Koordinierung

Um kommunale Präventionsketten aufzubauen wird vorrangig eine ämter- und dezer-natsübergreifende Netzwerkkoordinierung gefördert. Eine gute Vernetzung von Jugendhilfe, Schule, Gesundheit/Sport, Soziales/Teilhabe und Stadtentwicklung stellt einen wichtigen Beitrag zu einem gelingenden Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen dar. Eine elementare Funktion kommt in diesem Kontext einer – durch die kommunale Spitze unterstützten – ämter- und dezer-natsübergreifenden Netzwerkkoordinierung zur Erreichung strategischer Ziele zu. Diese können z.B. durch ein Präventionsleitbild entwickelt und festgeschrieben werden.

Aufbauend auf der vorhandenen Netzwerkkoordinierung Frühe Hilfen (bis 3 Jahre) fördert das Land prioritär Sach- und Personalkosten für die Netzwerkkoordinierung für Kinder ab 4 Jahre bis zum Übergangssystem Schule – Beruf/Studium.

Die netzwerkkoordinierende Person ist der Servicestelle Prävention in Trägerschaft des Instituts für soziale Arbeit zu benennen. Sie ist verpflichtet, an den von der Servicestelle Prävention angebotenen Maßnahmen zur Qualifizierung und Fortbildung von Netzwerkkoordinierenden teilzunehmen. Der Qualitätsrahmen und das Qualitäts-handbuch der Servicestelle Prävention ist als fachlich-konzeptionelle Grundlage zu nutzen (siehe www.kommunale-praeventionsketten.de).

Eine Zusammenarbeit mit der Netzwerkkoordinierung Frühe Hilfen ist sinnvoll und wird empfohlen. Wo die Netzwerkkoordinierung kommunaler Präventionsketten organisatorisch in der Verwaltung verortet ist, entscheidet die Kommune in eigener Verantwortung.

Eine Förderung von Netzwerkkoordinierenden, die über andere Programme bereits gefördert werden, ist ausgeschlossen.

Verfügen Kommunen bereits über Netzwerkkoordinierende von der Schwangerschaft bis zum Übergang Schule – Beruf, können diese der Servicestelle Prävention benannt werden und die Fördermittel des Landes können stattdessen verwendet werden für

- a) andere Maßnahmen nach Maßgabe dieses Aufrufs,
- b) die Nutzung und Pflege des Online Tools „Guter Start NRW“ oder
- c) eine Bestandsaufnahme über bestehende maßnahmenbezogene Netzwerke im Jugendamtsbezirk (siehe „Fördergrundsätze“ unter 2.2. und 2.3.)

Folgende weitere Projekte können von Kommunen und Kreisen mit eigenem Jugendamt beantragt werden:

2. Förderung von Familiengrundschulzentren

Ausgehend von der erfolgreichen Präventionsarbeit von Familienzentren in Kindertageseinrichtungen können auch Unterstützungsstrukturen für Familien mit Kindern entwickelt werden, die Grundschulen besuchen. Ziel ist es, Eltern als kompetente Bildungspartner ihrer Kinder zu stärken und in gemeinsamer Verantwortung von Eltern und Schule den Grundschulkindern eine chancengerechte Bildungsbeteiligung zu ermöglichen. Die Projektförderung dient der anteiligen Finanzierung einer Entwicklungs- und Erprobungsphase.

Voraussetzung für die Förderung ist, dass

- die Grundschule/n eine Offene Ganztagschule im Primarbereich (OGS) ist/sind,
- sich die Grundschule/n jeweils in einem Quartier mit überdurchschnittlich hohen sozialen Belastungslagen befinden und entsprechend von sozial benachteiligten Kindern besucht werden (gemessen am örtlichen Durchschnitt),
- eine Einbindung der Schulaufsicht mit positivem Votum erfolgt,
- der Träger des Ganztags beteiligt ist und
- ein Beschluss zur Teilnahme durch die Schulkonferenz gefasst wurde.

Darüber hinaus wird erwartet, dass sich die Kommune bzw. die mit der Umsetzung der Aufgabe befassten Personen an den zur fachlichen Weiterentwicklung des Ansatzes angebotenen Arbeitsformaten der Servicestelle Prävention und möglichen weiteren Qualitätsentwicklungsprozessen/Fortbildungen beteiligt.

Die Förderung umfasst im Bereich der Konzeptentwicklung anfallende Personal- und Sachkosten sowie Personal- und Sachkosten des Trägers von Familiengrundschulzentren.

3. Lotsendienste in Geburtskliniken

Ein Lotsendienst in einer Geburtsklinik ist ein aufsuchendes Angebot zur Einschätzung von Bedarfen und Vermittlung von Familien zu geeigneten Informations- Beratungs- und Unterstützungsangeboten für die Zeit nach der Geburt. Das Angebot findet in der Klinik statt und schafft in einer Lebensphase, in der Eltern sehr offen für Unterstützungsangebote sind, einen niedrighschwelligen Zugang zum örtlichen Hilfesystem. Das Angebot beinhaltet in der Regel

- ein Verfahren zum systematischen und interdisziplinären Erkennen von Beratungs- und Unterstützungsbedarfen der Familie für die Zeit nach der Geburt und
- ein Verfahren zur Überleitung in weiterführende Unterstützungsangebote am Wohnort der Familie inkl. Möglichkeit zur aktiven Begleitung der Familie zum Angebot.

Gefördert werden insbesondere Sach- und Personalkosten für

- den Einsatz von Lotsinnen und Lotsen,
- Supervisionen und Fortbildungen für die Lotsinnen/Lotsen und

- die Entwicklung eines Konzepts, welches Ziele und Leistungen des Angebotes darstellt, das Angebot von der Ermittlung von gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung abgrenzt und die Verfahren zur Identifizierung von Unterstützungsbedarfen sowie zur Vermittlung in die Frühen (und andere) Hilfen beschreibt.

Voraussetzung für die Förderung ist, dass

- der/die Lotse/Lotsin über eine fachliche Eignung (z.B. sozialpädagogischer oder vergleichbarer Abschluss als Grundqualifikation; Beratungsausbildung, Berufserfahrung in Netzwerkarbeit; psychosoziale, pflegerische oder medizinische Grundqualifikation) und Kenntnisse der Frühen Hilfen verfügt,
- die Geburtsklinik als Eigenanteil mindestens einen Raum mit einer Arbeitsplatzausstattung und die arbeitsplatzbezogenen Sachausgaben kostenfrei zur Verfügung stellt,
- sich die Lotsen und die von der Kommune mit der Umsetzung der Aufgabe befassten Personen an den zur fachlichen Weiterentwicklung des Ansatzes angebotenen Arbeitsformaten der Servicestelle Prävention und weiteren Qualitätsentwicklungsprozessen/Fortbildungen beteiligen und
- das Angebot im Netzwerk Frühe Hilfen vertreten ist.

4. Lotsendienste in Kinder- und Jugendarztpraxen oder gynäkologischen Arztpraxen

Damit Kinder und Jugendliche gesund aufwachsen können, ist eine frühzeitige Erkennung von familiären Belastungen und eine Überleitung in geeignete Unterstützungsangebote unerlässlich. Das Gesundheitssystem kann einen vertrauensvollen und niedrigschwelligen Zugangsweg zu belasteten Familien schaffen. Ziel ist es, niedrigschwellig und frühzeitig Familien zu erreichen, bei denen aus Sicht des Arztes/der Ärztin ein Unterstützungsbedarf besteht, der über unmittelbar medizinische Belange hinausgeht und nicht von ihr/ihm selbst weiterverfolgt werden kann. Durch diese Zusammenarbeit von Gesundheits- und Jugendhilfe sollen Familien in belastenden Lebenslagen besser durch Hilfeangebote erreicht werden.

Gefördert werden insbesondere Sach- und Personalkosten für

- den Einsatz von Lotsinnen und Lotsen,
- die Entwicklung eines Fachkonzepts, welches Ziele und Leistungen des Angebotes darstellt, das Angebot von der Ermittlung von gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung abgrenzt und die Verfahren zur Identifizierung von Unterstützungsbedarfen, die Zusammenarbeit zwischen Arzt/Ärztin/Medizinische Fachangestellte und Lotsen sowie zur Vermittlung in lokale Angebote beschreibt.

Voraussetzung für die Förderung ist, dass

- sich die Arztpraxis in einem Quartier mit überdurchschnittlich hohen sozialen Belastungslagen befindet,

- der/die Lotse/Lotsin über eine fachliche Eignung verfügt (z.B. sozialpädagogischer oder vergleichbarer Abschluss als Grundqualifikation; Beratungsausbildung, Berufserfahrung in Netzwerkarbeit; psychosoziale, pflegerische oder medizinische Grundqualifikation),
- die Praxis als Eigenanteil in den Sprechzeiten des Lotsendienstes einen Raum für Beratungsgespräche kostenfrei zur Verfügung stellt und
- die Lotsen und die von der Kommune mit der Umsetzung der Aufgabe befassten Personen an den zur fachlichen Weiterentwicklung des Ansatzes angebotenen Arbeitsformaten der Servicestelle Prävention und weiteren Qualitätsentwicklungsprozessen/Fortbildungen beteiligt.

Zur organisatorischen Anbindung von Lotsinnen/Lotsen in Arztpraxen wird auf § 4, Absatz 2, SGB VIII (Subsidiarität) verwiesen.

5. Kommunale Familienbüros

Familienbüros sind kommunale Einrichtungen, die Familien als niedrigschwellige Service- und Lotsenstelle zur Verfügung stehen. Sie schaffen Zugänge zu Familien, tragen wesentlich zu einer verbesserten Informationslage für Familien bei und sichern dadurch eine bedarfsentsprechende Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen. Je nach Konzept können sie zusätzlich Ausgangspunkt z.B. für aufsuchende Unterstützungsangebote für Familien sein. Familienbüros kommt auch eine strategische Funktion zu: Sie bieten die Möglichkeit, kommunale Zuständigkeiten im Familienbereich zu bündeln und Synergieeffekte zu nutzen.

Gefördert werden Erst-, Ergänzungs- und Ersatzbeschaffungsmaßnahmen, auch zur digitalen Modernisierung, sowie kleine bauliche Maßnahmen. Weiterhin können Kosten der Konzeptentwicklung und konzeptionellen Weiterentwicklung von Familienbüros finanziert werden. Personalstellen des Trägers von Familienbüros können nicht gefördert werden.

6. Ausbau aufsuchender Angebote

Aufsuchende Angebote zur Unterstützung von Familien in belasteten Lebenslagen stellen häufig eine Lücke in kommunalen Präventionsketten dar. Familien in schwierigen Lebenssituationen wie Armut, Neuzuwanderung sowie mit Kindern mit chronischen Erkrankungen, Behinderung oder psychisch erkranktem Elternteil haben zusätzlich vielfältige Unterstützungsbedarfe z.B. bei der materiellen Versorgung oder der Bildungsbegleitung ihrer Kinder.

Gefördert werden aufsuchende Angebote,

- die in Quartieren mit überdurchschnittlich hohen sozialen Belastungslagen (gemessen am örtlichen Durchschnitt) platziert werden oder sich an Familien in belastenden Lebenssituationen richten,
- die an Orten durchgeführt werden, an denen sich die Adressatinnen und Adressaten ohnehin aufhalten und deren Personal sie bereits (teilweise) kennen,

- die organisatorisch an Familienzentren oder Kitas angebunden sind und gerade Eltern der o.g. Zielgruppen in ihren Beziehungs- Versorgungs- und Erziehungskompetenzen stärken,
- die eine Lotsen- und bei Bedarf Begleitungsfunktion wahrnehmen, um Maßnahmen der Familienbildung, Familienberatung, Gesundheitsförderung, Leistungen und Angebote der Arbeitsverwaltung oder Kindertagesbetreuung wahrnehmen zu können.

Auch Familienbildungsstätten und Familienberatung verfügen über eine hohe Expertise in der Arbeit im Sozialraum. Familienbildungsstätten, Familienbüros oder Beratungsstellen können als Angebotsträger fungieren, wenn die Durchführung des Projekts nach den o.g. Kriterien aufsuchend platziert wird.

Förderfähig sind Sach- und Personalkosten für

- die Konzeptentwicklung
- den Einsatz von Fachkräften
- die Qualifizierung, Fortbildung, Koordination, Fachberatung und Supervision der im aufsuchenden Angebot tätigen Fachkräfte,
- Erstattung der Aufwendungen für die Teilnahme der tätigen Fachkräfte an der Netzwerkarbeit zu den Kommunalen Präventionsketten.

Weitere Informationen zur Antragstellung sind den angefügten Fördergrundsätzen zu entnehmen.

**kinderstark
NRW schafft Chancen**

Aufteilung der Fördermittel 2020 zum Aufbau kommunaler Präventionsketten

Ordnungsziffer LJA	(Kreis-) Jugendamt rot = LWL schwarz = LVR	Kinder im SGB II Bezug 3-17 Jahre (2018)	Aufstockung	Verteilung der Mittel	Verteilung gesamt
			auf den Mindestbetrag von 25.000 €	nach Kindern 3-17 im SGB II Bezug (2018)	
433	Aachen	5.767	0 €	179.068 €	179.068 €
434	KJA Aachen	781	25.000 €	24.242 €	25.000 €
043	Ahaus	194	25.000 €	6.022 €	25.000 €
081	Ahlen	1.561	0 €	48.451 €	48.451 €
466	Alsdorf	1.100	0 €	34.149 €	34.149 €
231	Altena	386	25.000 €	11.992 €	25.000 €
221	Arnsberg	1.422	0 €	44.129 €	44.129 €
485	Bad Honnef	262	25.000 €	8.135 €	25.000 €
142	Bad Oeynhausen	1.026	0 €	31.855 €	31.855 €
133	Bad Salzuflen	1.444	0 €	44.822 €	44.822 €
082	Beckum	771	25.000 €	23.916 €	25.000 €
494	Bedburg	323	25.000 €	10.023 €	25.000 €
415	Bergheim	2.220	0 €	68.904 €	68.904 €
464	Bergisch Gladbach	2.308	0 €	71.645 €	71.645 €
271	Bergkamen	1.714	0 €	53.213 €	53.213 €
090	Bielefeld	10.216	0 €	317.107 €	317.107 €
041	Bocholt	1.135	0 €	35.238 €	35.238 €
160	Bochum	11.212	0 €	348.018 €	348.018 €
424	Bonn	9.349	0 €	290.185 €	290.185 €
044	Borken	596	25.000 €	18.497 €	25.000 €
040	KJA Borken	1.251	0 €	38.831 €	38.831 €
491	Bornheim	599	25.000 €	18.585 €	25.000 €
010	Bottrop	3.055	0 €	94.832 €	94.832 €
439	Brühl	786	25.000 €	24.400 €	25.000 €
113	Bünde	673	25.000 €	20.890 €	25.000 €
061	Castrop-Rauxel	2.221	0 €	68.937 €	68.937 €
000	KJA Coesfeld	1.533	0 €	47.584 €	47.584 €
002	Coesfeld	298	25.000 €	9.242 €	25.000 €
062	Datteln	982	0 €	30.492 €	30.492 €
134	Detmold	2.000	0 €	62.064 €	62.064 €
456	Dinslaken	1.382	0 €	42.902 €	42.902 €
457	Dormagen	1.051	0 €	32.631 €	32.631 €
063	Dorsten	1.586	0 €	49.232 €	49.232 €
170	Dortmund	22.756	0 €	706.338 €	706.338 €
402	Duisburg	20.221	0 €	627.662 €	627.662 €
001	Dülmen	502	25.000 €	15.579 €	25.000 €
470	Düren	3.410	0 €	105.846 €	105.846 €
435	KJA Düren	2.367	0 €	73.472 €	73.472 €
401	Düsseldorf	15.820	0 €	491.066 €	491.066 €
495	Elsdorf	467	25.000 €	14.485 €	25.000 €
458	Emmerich	485	25.000 €	15.049 €	25.000 €
071	Emsdetten	464	25.000 €	14.410 €	25.000 €
211	Ennepetal/Breckerfeld	658	25.000 €	20.424 €	25.000 €
427	Erfstadt	633	25.000 €	19.633 €	25.000 €
465	Erkelenz	586	25.000 €	18.184 €	25.000 €
471	Erkrath	1.269	0 €	39.403 €	39.403 €
467	Eschweiler	1.643	0 €	50.983 €	50.983 €
403	Essen	25.065	0 €	778.028 €	778.028 €
428	KJA Euskirchen	3.097	0 €	96.144 €	96.144 €

Aufteilung der Fördermittel 2020 zum Aufbau kommunaler Präventionsketten

461	Frechen	1.054	0 €	32.729 €	32.729 €
493	Geilenkirchen	504	25.000 €	15.642 €	25.000 €
429	Geldern	587	25.000 €	18.213 €	25.000 €
020	Gelsenkirchen	14.698	0 €	456.229 €	456.229 €
212	Gevelsberg	793	25.000 €	24.602 €	25.000 €
068	Gladbeck	3.280	0 €	101.811 €	101.811 €
421	Goch	487	25.000 €	15.119 €	25.000 €
072	Greven	563	25.000 €	17.465 €	25.000 €
417	Grevenbroich	1.341	0 €	41.609 €	41.609 €
042	Gronau	1.043	0 €	32.364 €	32.364 €
478	Gummersbach	953	0 €	29.566 €	29.566 €
101	Gütersloh	1.958	0 €	60.776 €	60.776 €
100	KJA Gütersloh	2.377	0 €	73.782 €	73.782 €
441	Haan	483	25.000 €	15.003 €	25.000 €
180	Hagen	7.507	0 €	233.028 €	233.028 €
051	Haltern am See	453	25.000 €	14.053 €	25.000 €
190	Hamm	4.261	0 €	132.261 €	132.261 €
213	Hattingen	1.053	0 €	32.675 €	32.675 €
442	Heiligenhaus	590	25.000 €	18.306 €	25.000 €
477	Heinsberg	730	25.000 €	22.644 €	25.000 €
440	KJA Heinsberg	1.501	0 €	46.591 €	46.591 €
232	Hemer	719	25.000 €	22.318 €	25.000 €
484	Hennef	770	25.000 €	23.914 €	25.000 €
214	Herdecke	293	25.000 €	9.102 €	25.000 €
111	Herford	2.010	0 €	62.383 €	62.383 €
110	KJA Herford	1.208	0 €	37.496 €	37.496 €
200	Herne	6.046	0 €	187.665 €	187.665 €
064	Herten	2.034	0 €	63.130 €	63.130 €
475	Herzogenrath	850	0 €	26.389 €	26.389 €
443	Hilden	997	0 €	30.957 €	30.957 €
220	KJA Hochsauerlandkreis	1.246	0 €	38.676 €	38.676 €
120	KJA Höxter	1.432	0 €	44.439 €	44.439 €
488	Hückelhoven	969	0 €	30.070 €	30.070 €
416	Hürth	1.043	0 €	32.377 €	32.377 €
074	Ibbenbüren	705	25.000 €	21.896 €	25.000 €
233	Iserlohn	2.312	0 €	71.754 €	71.754 €
451	Kaarst	617	25.000 €	19.141 €	25.000 €
272	Kamen	1.007	0 €	31.244 €	31.244 €
454	Kamp-Lintfort	884	0 €	27.429 €	27.429 €
462	Kempfen	497	25.000 €	15.419 €	25.000 €
472	Kerpen	1.789	0 €	55.528 €	55.528 €
474	Kevelaer	424	25.000 €	13.174 €	25.000 €
452	Kleve	1.124	0 €	34.894 €	34.894 €
420	KJA Kleve	1.093	0 €	33.927 €	33.927 €
425	Köln	30.716	0 €	953.427 €	953.427 €
492	Königswinter	600	25.000 €	18.621 €	25.000 €
404	Krefeld	6.997	0 €	217.187 €	217.187 €
131	Lage	762	25.000 €	23.650 €	25.000 €
459	Langenfeld	741	25.000 €	22.988 €	25.000 €
479	Leichlingen	265	25.000 €	8.220 €	25.000 €
132	Lemgo	606	25.000 €	18.795 €	25.000 €
405	Leverkusen	4.885	0 €	151.620 €	151.620 €
130	KJA Lippe	2.258	0 €	70.088 €	70.088 €
263	Lippstadt	1.252	0 €	38.862 €	38.862 €
476	Lohmar	348	25.000 €	10.807 €	25.000 €
112	Löhne	642	25.000 €	19.923 €	25.000 €
234	Lüdenscheid	1.778	0 €	55.199 €	55.199 €
273	Lünen	2.889	0 €	89.662 €	89.662 €

Aufteilung der Fördermittel 2020 zum Aufbau kommunaler Präventionsketten

230	KJA Märkischer Kreis	1.269	0 €	39.390 €	39.390 €
065	Marl	2.859	0 €	88.754 €	88.754 €
490	Meckenheim	522	25.000 €	16.190 €	25.000 €
445	Meerbusch	564	25.000 €	17.512 €	25.000 €
235	Menden	985	0 €	30.572 €	30.572 €
444	Mettmann	712	25.000 €	22.088 €	25.000 €
141	Minden	2.690	0 €	83.511 €	83.511 €
140	KJA Minden-Lübbecke	1.812	0 €	56.244 €	56.244 €
455	Moers	2.610	0 €	81.009 €	81.009 €
406	Mönchengladbach	10.621	0 €	329.684 €	329.684 €
450	Monheim	1.237	0 €	38.407 €	38.407 €
407	Mülheim a. d. Ruhr	6.069	0 €	188.369 €	188.369 €
030	Münster	5.737	0 €	178.074 €	178.074 €
496	Nettetal	736	25.000 €	22.845 €	25.000 €
408	Neuss	4.186	0 €	129.931 €	129.931 €
437	Niederkassel	518	25.000 €	16.066 €	25.000 €
430	KJA Oberbergischer Kreis	1.906	0 €	59.162 €	59.162 €
409	Oberhausen	7.336	0 €	227.699 €	227.699 €
083	Oelde	311	25.000 €	9.659 €	25.000 €
052	Oer-Erkenschwick	843	0 €	26.172 €	26.172 €
240	KJA Olpe	1.516	0 €	47.067 €	47.067 €
480	Overath	387	25.000 €	11.997 €	25.000 €
151	Paderborn	3.455	0 €	107.233 €	107.233 €
150	KJA Paderborn	1.761	0 €	54.661 €	54.661 €
236	Plettenberg	404	25.000 €	12.551 €	25.000 €
143	Porta Westfalica	514	25.000 €	15.955 €	25.000 €
436	Pulheim	434	25.000 €	13.482 €	25.000 €
481	Radevormwald	361	25.000 €	11.195 €	25.000 €
446	Ratingen	1.723	0 €	53.485 €	53.485 €
066	Recklinghausen	4.183	0 €	129.838 €	129.838 €
410	Remscheid	2.980	0 €	92.504 €	92.504 €
103	Rheda-Wiedenbrück	670	25.000 €	20.781 €	25.000 €
486	Rheinbach	360	25.000 €	11.159 €	25.000 €
460	Rheinberg	365	25.000 €	11.332 €	25.000 €
073	Rheine	1.469	0 €	45.593 €	45.593 €
431	A Rheinisch-Bergischer-Kreis	667	25.000 €	20.704 €	25.000 €
418	KJA Rhein-Kreis Neuss	682	25.000 €	21.169 €	25.000 €
432	KJA Rhein-Sieg-Kreis	2.162	0 €	67.108 €	67.108 €
487	Rösrath	397	25.000 €	12.323 €	25.000 €
473	Sankt Augustin	1.244	0 €	38.614 €	38.614 €
223	Schmallenberg	219	25.000 €	6.798 €	25.000 €
215	Schwelm	795	25.000 €	24.661 €	25.000 €
274	Schwerte	892	0 €	27.688 €	27.688 €
275	Selm	611	25.000 €	18.976 €	25.000 €
489	Siegburg	1.083	0 €	33.603 €	33.603 €
251	Siegen	2.477	0 €	76.889 €	76.889 €
250	KJA Siegen-Wittgenstein	1.999	0 €	62.049 €	62.049 €
260	KJA Soest	1.993	0 €	61.863 €	61.863 €
261	Soest	936	0 €	29.048 €	29.048 €
412	Solingen	4.011	0 €	124.486 €	124.486 €
218	Sprockhövel	257	25.000 €	7.977 €	25.000 €
070	KJA Steinfurt	3.162	0 €	98.148 €	98.148 €
468	Stolberg	1.679	0 €	52.121 €	52.121 €
222	Sundern	307	25.000 €	9.527 €	25.000 €
463	Troisdorf	1.845	0 €	57.258 €	57.258 €
270	KJA Unna	975	0 €	30.264 €	30.264 €
276	Unna	1.020	0 €	31.645 €	31.645 €
447	Velbert	1.990	0 €	61.757 €	61.757 €

Aufteilung der Fördermittel 2020 zum Aufbau kommunaler Präventionsketten

102	Verl	214	25.000 €	6.650 €	25.000 €
449	Viersen	1.960	0 €	60.825 €	60.825 €
419	KJA Viersen	1.195	0 €	37.093 €	37.093 €
453	Voerde	721	25.000 €	22.377 €	25.000 €
067	Waltrop	439	25.000 €	13.619 €	25.000 €
080	KJA Warendorf	1.992	0 €	61.832 €	61.832 €
262	Warstein	317	25.000 €	9.832 €	25.000 €
237	Werdohl	446	25.000 €	13.852 €	25.000 €
411	Wermelskirchen	452	25.000 €	14.020 €	25.000 €
277	Werne	412	25.000 €	12.781 €	25.000 €
423	Wesel	1.499	0 €	46.537 €	46.537 €
422	KJA Wesel	1.145	0 €	35.541 €	35.541 €
413	Wesseling	990	0 €	30.722 €	30.722 €
217	Wetter	381	25.000 €	11.818 €	25.000 €
482	Wiehl	222	25.000 €	6.891 €	25.000 €
438	Willich	597	25.000 €	18.526 €	25.000 €
483	Wipperfürth	250	25.000 €	7.763 €	25.000 €
216	Witten	2.388	0 €	74.118 €	74.118 €
448	Wülfrath	321	25.000 €	9.972 €	25.000 €
414	Wuppertal	13.964	0 €	433.427 €	433.427 €
469	Würselen	749	25.000 €	23.262 €	25.000 €
Summe: 437.823				13.590.084 €	14.281.052 €

Vorlage Nr. 14/3967

öffentlich

Datum: 27.02.2020
Dienststelle: Fachbereich 43
Bearbeitung: Dr. Karin Kleinen

Landesjugendhilfeausschuss	19.03.2020	Kenntnis
Schulausschuss	04.05.2020	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen - Abschluss des von der LVR-Sozial- und Kulturstiftung geförderten gleichnamigen Modellprojekts

Kenntnisnahme:

Die Vorlage Nr. 14/3967 wird zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

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

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ihd. 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

B a h r - H e d e m a n n

Zusammenfassung:

Vier Offene Ganztagschulen im AWO Bezirk Niederrhein beteiligten sich über zwei Jahre an dem aus Mitteln der Sozial- und Kulturstiftung des Landschaftsverbandes Rheinland geförderten Modellprojekt „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“. In dem Projekt wurden Raumkonzepte evaluiert, analysiert, miteinander verglichen und weiterentwickelt. Das gesamte Vorhaben verfolgte dabei einen ressourcen- und sozial-raumorientierten und insbesondere partizipativ geprägten Ansatz, der die Kinder als Expert*innen ihrer Lebenswelt von Anfang an zu Wort kommen und mitentscheiden ließ. Ein Augenmerk lag bei Kindern mit einem besonderen Förderbedarf im emotional-sozialen Bereich und der Frage, wie Raum(nutzungs)konzepte ihren womöglich besonderen Bedürfnissen nach Rückzug, Ruhe und Erholung aber auch Bewegung Rechnung tragen können.

Zu Beginn des Projekts hat der AWO Bezirk Niederrhein mit den Kommunen Düsseldorf, Monheim am Rhein, Oberhausen und Velbert als Schulträgern sowie den Schulleitungen der vier beteiligten Grundschulen Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen. Darin wurden die Ziele des Projekts und die Formen der Zusammenarbeit zwischen Schule, Kommune und AWO-Träger festgehalten (eine exemplarische Kooperationsvereinbarung ist als Anlage 1 beigefügt). Ein Beirat hat das Modellprojekt begleitet.

Eine Handreichung von und für Praktiker*innen in der offenen Ganztagsgrundschule fasst die zentralen Ergebnisse des Modellprojekts zusammen und erläutert zudem anschaulich und konkret die eingesetzten partizipativen Methoden.

Im Rahmen einer Fachtagung in der Aula der Thomas Schule in Düsseldorf wurde das Modellprojekt am 5. Dezember 2019 offiziell abgeschlossen. Gut 80 Personen haben an dieser Abschlussveranstaltung „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“ des Bezirksverbands Niederrhein e.V. teilgenommen. Neben der Präsentation der zentralen Ergebnisse des Projekts hat die Berichterstatte*in ein Impulsreferat gehalten, das dem Bericht ebenfalls beigefügt ist (Anlage 2).

Begründung der Vorlage Nr. 14/3967:

Die UN-Behindertenrechtskonvention begründet das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung und verlangt von den Vertragsstaaten, „ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen“ zu gewährleisten (Art. 24, Abs. 1). Sie verpflichtet die Vertragsstaaten, über geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschließlich im schulischen Bereich (Art. 30, Abs. 5.d). Diesen anspruchsvollen Zielen hat sich auch die offene Ganztagschule im Primarbereich in Nordrhein-Westfalen (OGS) verpflichtet. Als allgemeinbildendes Angebot ist sie der richtige Ort, um inklusive Konzepte mit Leben zu füllen. Dies beinhaltet u.a. die Bereitstellung anregungsreicher, gestaltungsoffener und barrierefreier Räume, die zu eigenverantwortlichem Arbeiten auffordern und die Selbsttätigkeit der Schülerinnen und Schüler fördern. Die Realität sieht oft noch anders aus.

Landesweit nimmt die Frage nach angemessenen Räumen in der offenen Ganztagschule im Primarbereich eine herausragende Stellung ein. Dies weitgehend aber noch losgelöst von der Frage nach inklusiven Raumkonzepten und auch losgelöst von einem Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz, der von der Bundesregierung für das Jahr 2025 geplant ist und im SGB VIII verankert werden soll. Bereits heute wächst die Zahl der Kinder, die einen Platz im offenen Ganztags der Grundschulen wünschen und/oder benötigen von Jahr zu Jahr. Vielerorts gibt es Wartelisten, vielerorts aber auch den erklärten Auftrag an kommunale Planung und Steuerung, allen Kindern der Grundschulen einen Platz im offenen Ganztags anzubieten. Offene Ganztagsangebote sind auch im interkommunalen Vergleich ein Aushängeschild für eine kinder- und familienfreundliche Kommune.

Verbunden ist mit dieser familien-, bildungs- und sozialpolitischen Zielsetzung die Frage nach angemessenen Räumen aber auch veränderten Raum(nutzungs)konzepten, wann und inwiefern beispielsweise Klassenräume zugleich als Gruppenräume genutzt werden können und welche weiteren Raumbedarfe daraus womöglich erwachsen (z.B. Ruheräume und Nischen oder Räume für ausgelassenes Spielen). Verbunden ist damit immer auch die Frage, welche pädagogischen Konzepte der Raumgestaltung zugrunde liegen, inwiefern sie durch eine geänderte Raumnutzung befördert oder aber in ihrer Umsetzung behindert werden. So können geänderte Raumkonzepte beispielsweise eine Verzahnung von Unterricht und außerunterrichtlichen Bildungsangeboten unterstützen und zu einer veränderten Rhythmisierung des Ganztags führen. Sie können aber auch das Gegenteil bewirken, indem sie durch Überfrachtung, räumliche Enge und Lärmbelastung Kinder und Erwachsene stressen und am Lernen hindern. Dies gilt umso mehr für Kinder, die emotional und sozial belastet und damit einem noch größeren Risiko ausgesetzt sind, den Anforderungen ganztägigen Lernens in der offenen Ganztagschule nicht gewachsen zu sein.

Das war die Ausgangshypothese des Modellprojekts „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“, das der AWO Bezirksverband Niederrhein gemeinsam mit dem AWO Berufsbildungszentrum Düsseldorf gGmbH und den AWO Kreisverbänden Oberhausen und Mettmann zwischen November 2017 und Oktober 2019 an insgesamt vier offenen Ganztagschulen durchgeführt hat. Es wurde aus Mitteln der Sozial- und Kulturstiftung des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) gefördert und vom LVR-Landesjugendamt (LVR-LJA) Rheinland fachlich begleitet. Das LVR-LJA war als Mitglied eines Beirats, dem neben der Projektleiterin und den vier Koordinatorinnen*en der beteiligten Standorte,

auch der Leiter der Abteilung Jugendhilfe und die pädagogische Fachberatung der AWO BV Niederrhein, der Schulleiter der OGS Am Lerchenweg in Monheim und das Schulverwaltungsamt Düsseldorf, stellvertretend für die Schulträger, angehörten.

Die folgenden vier offenen Ganztagschulen waren am Projekt beteiligt:

Velbert: Grundschule Nordstadt

Düsseldorf: KGS Thomasschule

Monheim am Rhein: Grundschule am Lerchenweg

Oberhausen: Brüder-Grimm-Schule

An allen Grundschulen liegt der offene Ganztag in der Trägerschaft der AWO als anerkanntem Träger der freien Jugendhilfe.

Im Rahmen des Projektes wurden fünf partizipativ orientierte Methoden erprobt und umgesetzt, in denen die Erfahrungen und Meinungen der Kinder und pädagogischen Fachkräfte im Mittelpunkt standen.

Im Projektverlauf wurden die jeweiligen baulichen, räumlich-konzeptionellen und gestalterischen Stärken und Schwächen der vier Schulen zunehmend deutlicher. Hilfreich war hierbei insbesondere die kontinuierlich gegebene Möglichkeit des Vergleichs zwischen den vier Schulstandorten. Dieser partizipative und vergleichende Ansatz des Projekts hat sich bewährt. Räumliche Handlungsbedarfe sowie Potenziale und Grenzen an den vier Schulen lassen sich nun präziser und differenzierter benennen als vor Projektbeginn.

Die vorliegende Handreichung fasst ausgewählte Ergebnisse des zweijährigen Modellprojekts zusammen, das am 5. Dezember 2019 im Rahmen einer gut besuchten Fachtagung in Düsseldorf abgeschlossen wurde. Die Handreichung steht unter folgendem Link zur Verfügung: <https://www.awo-nr.de/awo/bezirksverband/aktuelles/detail/aktuelles/abschlussbericht-inklusive-raumkonzepte-an-offenen-ganztagschulen/>. Zusätzlich ist der Bericht als PDF-Datei beigefügt.

Festzuhalten ist noch, dass Ergebnisse und Methoden des Modellprojekts am 14. März 2020 im Rahmen eines Praxisforums bei der Fachtagung: „Wir sind OGS!“ von der Projektleiterin vorgestellt und mit Eltern, Fach- und Lehrkräften der OGS erläutert werden. Diese Fachtagung wird von beiden Landesjugendämtern Westfalen-Lippe und Rheinland zusammen mit der Landeselternschaft NW in der Zentrale des Landschaftsverbands Rheinland durchgeführt. Sie ist bereits ausgebucht.

In Vertretung

B a h r – H e d e m a n n

Vorlage - Nr. 14/3967

- Anlage 1 -

Zwischen

der Stadt Monheim am Rhein als Schulträger, Rathausplatz 10 a, 40789 Monheim am Rhein, vertreten durch ~~Peter Heimann~~, den Bürgermeister

der Schule Grundschule am Lerchenweg, Lerchenweg 2, 40789 Monheim, vertreten durch Achim Nöhles und der

Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband Niederrhein, Lützowstr. 32, 45141 Essen, vertreten durch Dr. Michael Maas

wird folgende

Kooperationsvereinbarung

geschlossen.

Gegenstand der Kooperationsvereinbarung

Auf der Grundlage der vorliegenden Kooperationsvereinbarung beteiligen sich die Projektpartner an dem von der AWO Bezirksverband Niederrhein e.V. getragenen und in vier Kommunen angesiedelten Modellprojekt „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“. Das Projekt wird vom 1.11.2017 bis 31.10.2019 aus Mitteln des Landschaftsverbandes Rheinland gefördert.

Im Rahmen des Projektes werden inklusive Raumkonzepte in Offenen Ganztagsgrundschulen exemplarisch an jeweils einer Schule in den vier Projektstandorten erprobt, analysiert, verglichen, evaluiert und weiterentwickelt. Das Projekt verfolgt einen partizipativen und sozialraumorientierten Ansatz, indem Erfahrungen und Einschätzungen der Kinder von Anfang an in die Projektentwicklung einbezogen werden und die räumlichen Ressourcen des schulischen Umfeldes systematisch in den Blick genommen werden.

Die in der mitgeltenden Projektbeschreibung (Anlage) beschriebene methodische und inhaltliche Ausrichtung des Projektes ist verbindlich.

Ziele des Projektes

Das Projekt zielt auf die Entwicklung inklusiver Raumkonzepte in Offenen Ganztagschulen. Unter Berücksichtigung der großen Bedeutung des Raumes als „dritter Erzieher“ soll es dazu beitragen, dass innerschulische und außerschulische Räume im Rahmen des Offenen Ganztags optimal genutzt und gestaltet werden, so dass Kinder mit und ohne sozial-emotionalem Förderbedarf sowohl zu ihrem eigenen Wohl als auch zum Wohl der Gesamtgruppe erfolgreich und nachhaltig in den Offenen Ganztags integriert werden.

Regionale Steuerungsgruppe

Die Projektarbeit wird in einer regionalen Steuerungsgruppe beraten und gesteuert. Die Steuerungsgruppe setzt sich aus folgenden Personen zusammen:

- Vertreter*in der Schulleitung
- Vertreter*in des kommunalen Jugendhilfe- oder Schulträgers
- Projektkoordinator*in (AWO)
- Trägervertreter (AWO)

Die Arbeiterwohlfahrt als Träger des Projektes verpflichtet sich, die Projektpartner im Rahmen der regionalen Steuerungsgruppe regelmäßig über die Ergebnisse des Projektes zu informieren. Im Projekt gewonnene Erkenntnisse werden zusammengefasst, ausgewertet und den Projektpartnern präsentiert.

Die Arbeiterwohlfahrt verpflichtet sich weiterhin, mindestens einmal jährlich die Projektpartner zu einer regionalen Steuerungsgruppe einzuladen.

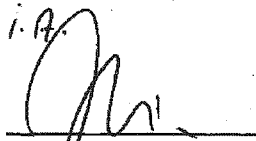
Die erste Sitzung der regionalen Steuerungsgruppe findet spätestens sechs Monate nach Projektstart statt, also bis zum 30.4.2018.

Der Schulträger und die Schulleitung verpflichten sich, an den Sitzungen der Steuerungsgruppe teilzunehmen.

Anlage: Projektbeschreibung

Für die
Stadt Monheim
am Rhein

06.11.2017

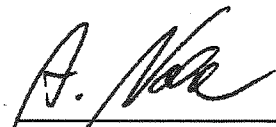


Peter Heimann

(Unterschrift, Datum)

Für die
Grundschule am Lerchenweg
Lerchenweg

02.11.17



Achim Nöhles

(Unterschrift, Datum)

Für die
AWO Bezirksverband
Niederrhein e.V.

26.10.17



Dr. Michael Maas

(Unterschrift, Datum)

Die Offene Ganztagsschule im Primarbereich als inklusiven Lebensraum gestalten

Impulsvortrag von

Dr. Karin Kleinen, Fachberaterin beim LVR-Landesjugendamt Rheinland
für die Kooperation von Jugendförderung und Schule mit den
Handlungsfeldern Ganztagsbildung, Kommunale Bildungslandschaften
und Inklusion

**Abschlussveranstaltung des Projektes
„Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagsschulen“
des Bezirksverbands Niederrhein e.V.
am 5. Dezember 2019 in Düsseldorf**

Das LVR-Landesjugendamt Rheinland: Mitglied der „kommunalen Familie“

Im Fokus der Fachberatung:

Die kommunale Steuerung der OGS anregen, beraten und fördern.

Steuerungsprozesse fachlich begleiten und qualifizieren durch:

- Information und Beratung
- Stärkung der freien Träger (Subsidiaritätsprinzip)
- Antizipation zukünftiger Entwicklungen und Herausforderungen
- Prozessbegleitungen
- Unterstützung, mitunter auch Initiierung von Netzwerkbildungen und deren fachliche Beratung / Stärkung von Verantwortungsgemeinschaften

30 Jahre UN-Kinderrechte

10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention

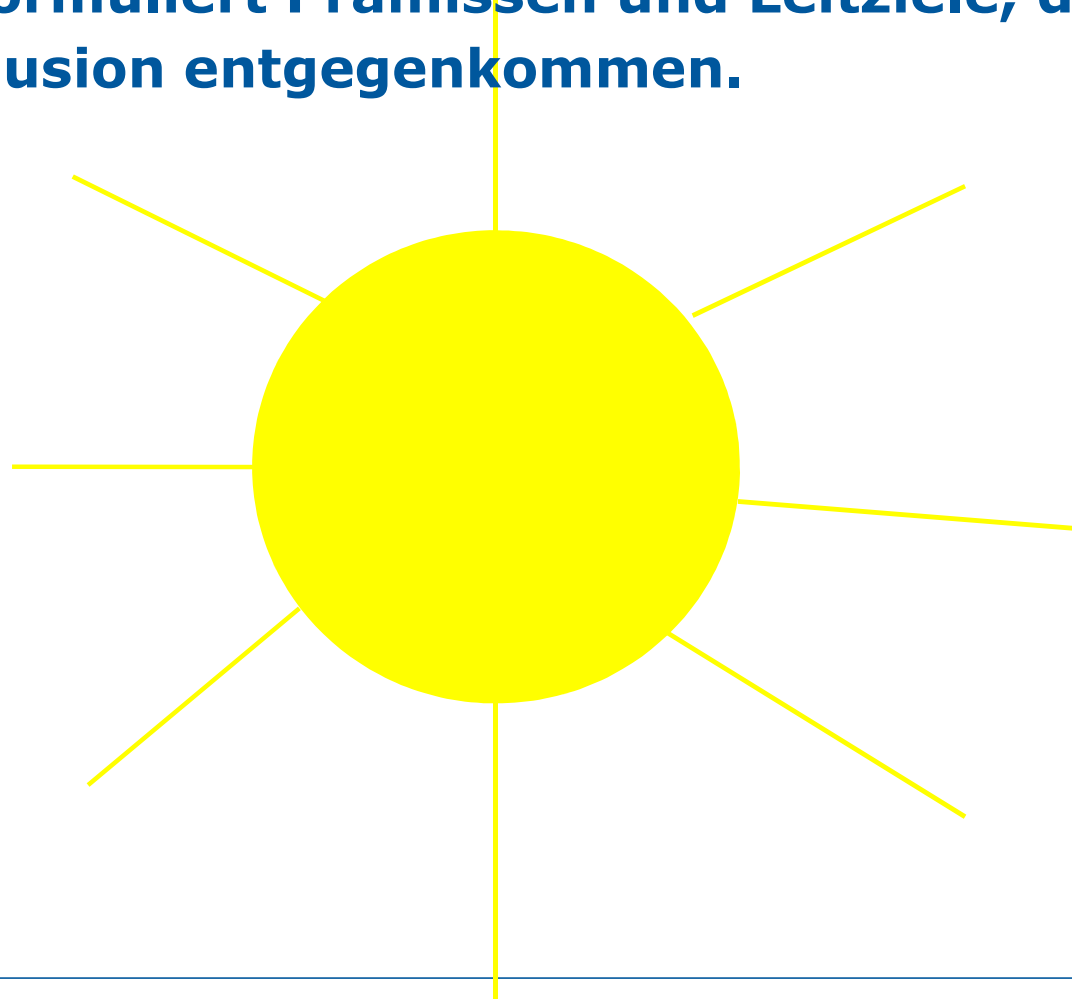
Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern und Jugendlichen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können.

Die UN-Behindertenrechtskonvention begründet ein internationales Recht von (jungen) Menschen mit Behinderung u.a. auf:

- freie Meinungsäußerung (Artikel 7)
- eine barrierefreie Umwelt (Artikel 9)
- ein selbstbestimmtes Leben und auf die Einbeziehung in die Gemeinschaft (Inklusion) (Artikel 19)
- ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen (Artikel 24)
- ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 25)
- Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Spiel-, Erholungs-, Freizeit und Sportaktivitäten einschließlich im schulischen Bereich“ (Artikel 30).

Die OGS – Lern- und Lebensraum aller Kinder

Der Erlass formuliert Prämissen und Leitziele, die dem Leitbild Inklusion entgegenkommen.





Recht auf Bildung

Alle Kinder, ob mit oder ohne Behinderung sollen „lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen [...] erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern“ und dauerhaft sicher zu stellen (UN-BRK, Art. 24. 3).

Der Ganztagsschulerlass drückt dies so aus:

„Die individuelle ganzheitliche Bildung von Kindern und Jugendlichen, die Entwicklung ihrer Persönlichkeit, der Selbst- und Sozialkompetenzen, ihrer Fähigkeiten, Talente, Fertigkeiten und ihr Wissenserwerb sollen systematisch gestärkt werden.“ (Pkt. 2.1)

Darum mit der Jugendhilfe...

Die Entwicklung, aber auch Förderung der personalen, instrumentellen und sozialen Kompetenzen gehört insbesondere in den Bereich des non-formalen Lernens / der non-formalen Bildung und ist im besonderen Maße nach den Grundsätzen Selbstbestimmung, Freiwilligkeit, Mitwirkung und Teilhabe zu gestalten...

...und gezielt und nachhaltig zu stärken.

Chancen der offenen Ganztagsschule:

In den nicht-unterrichtlichen Teilen des Ganztagsbetriebs liegt das Potenzial, in dem die non-formale Seite der Bildung zum Tragen kommt...

...wenn sie denn zum Tragen kommt.

Das ist ein Alleinstellungsmerkmal der OGS in NRW

Die außerunterrichtlichen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote der OGS sollen „nach den **Grundsätzen des SGB VIII** gestaltet werden“ (BASS 12–63/Grundlagenerlass Nr. 1.4)

=> „Trägermodell“

Grundsätze der Kinder- und Jugendhilfe:

Lebensweltbezug, Sozialraumorientierung, Partizipation, Gendersensibles Handeln, Selbstwirksamkeit, Interkulturalität, Freiwilligkeit, Selbstbestimmung, Inklusion

Auch benachteiligte Kinder, Kinder mit Behinderungen oder besonderen Förderbedarfen sind in erster Linie Mädchen und Jungen.

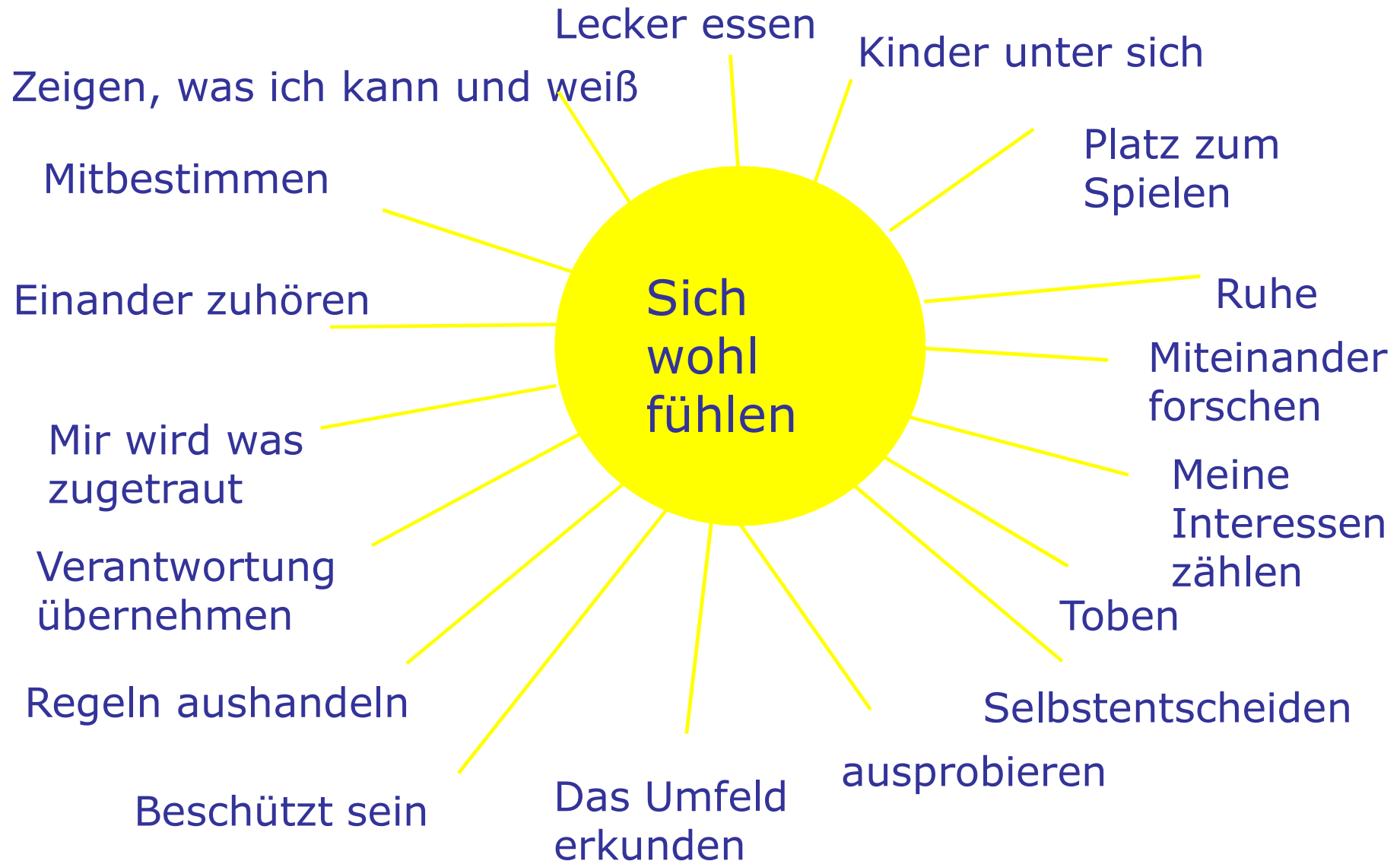
Es beschäftigen sie genau die Themen, die typisch für ihre jeweilige Altersgruppe sind:

- Freundschaften
- Streben nach Unabhängigkeit
- die Welt erkunden und viel lernen
- Schulprobleme
- Freizeitaktivitäten wie Sport und Musik
- Ich-Identität, u. a. ich als Mädchen*, ich als Junge*... *

Eine Wohlfühlatmosphäre gestalten....

- Zentral sind die Beziehungen zu den anderen Kindern – als Mädchen und Jungen.
- Vielfältige Formen der Begegnung, der Zusammenarbeit, des gemeinsamen Erkundens, des Spielens werden gestaltet.
- Die Kinder sprechen und arbeiten vermehrt miteinander.
- Darum gibt es auch immer neue Arbeitsgruppen und Arbeitsaufträge, Dinge zu erforschen.
- Es gibt viele gemeinsame Projekte über den ganzen Tag.
- Kinder bestimmen und gestalten mit.
- Sie erleben sich als autonom, selbstwirksam und dazugehörig.
- Mit ihnen gemeinsam werden Regeln des Umgangs entwickelt – und regelmäßig besprochen. Weniger ist mehr!

Wohlfühlatmosphäre gestalten



Wie behindert ist was eigentlich...?

Behinderung entsteht aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern (aus der Präambel der BRK)...

Der „Index für Inklusion“ fragt:

- Was sind Barrieren für Lernen und Teilhabe?
- Was kann dabei helfen, diese Barrieren zu überwinden?
- Wer stößt auf diese Barrieren?
- Welche Ressourcen sind nutzbar, um Lernen und Teilhabe zu unterstützen?
- Wie können zusätzliche Ressourcen mobilisiert werden, um beides zu unterstützen?

Inklusion: Eine Haltungsfrage?



Inklusive Bildung verlangt nach einem anderen Setting, einem veränderten Schulprogramm und pädagogischen Konzept

- Eine je individuelle Lern- und Entwicklungsplanung
- Ein pädagogisches Raumkonzept, das eine anregungsreiche Lernumgebung und damit vielfältige Lerngelegenheiten bietet für unterschiedliche Lern-/Lehrsituationen – barrierefrei, mit Ruhe- und Pflegeräumen, Therapieräumen, Tobemöglichkeiten ...
- Ein rhythmisiertes Unterrichtskonzept, in dem sich selbstständige und gemeinsame Lernformen, offene und strukturierte Lernsituationen abwechseln
- Neue Lern-/Lehrformen: Kooperatives Lernen, AG, Stationenlernen, Wochenpläne, Projektarbeit, Werkstatt ...

Inklusive Bildung verlangt nach einem anderen Setting...

- Wechselseitiger Bezug und gegenseitige Verstärkung von formalen und nonformalen Bildungsprozessen, von inhaltlichem und sozialem Lernen – Verzahnung
- Veränderte Zeitrhythmen bezogen auf Unterrichtsstunden wie den gesamten Schulalltag: offener Anfang, längere Pausen
- Interprofessionelle Zusammenarbeit – Lehrkräfte, Erzieher*innen, Sozialpädagogen*innen, weitere außerschulische Partner aus der Kinder- und Jugendarbeit
- Erweiterung der Teams um Sonder- und Heilpädagogen* innen; Inklusionsassistenzen
- Veränderte Inhalte und Formen der Zusammenarbeit mit Eltern
- Verankerung von Schulsozialarbeit
- Eine stärkere Zusammenarbeit mit sozialen Diensten

Die offene Ganztagsschule – offen für multiprofessionelle Zusammenarbeit

Teamentwicklung ist das A und O für die pädagogische Qualität der OGS

- Das Ganztagskonzept wird gemeinsam entwickelt und regelmäßig fortgeschrieben.
„Über das Konzept entscheidet die Schulkonferenz...“ (Bass 12 – 63)
- „Alle beteiligten Personen und Einrichtungen sollen vertrauensvoll zusammenarbeiten.“ (ebd.)
- Ein Kontrakt soll erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten sichern (ebd.).
- In der Verantwortung der Schulleitung liegt die Gewähr eines regelmäßigen und fachgerechten Austauschs zwischen den Lehrkräften und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kooperationspartners.

Teamrealitäten – Das gibt es an vielen offenen Ganztagschulen:

- Jour fixe von Schul- und pädagogischer Leitung
- Wechselseitige Vertretung von Lehr- und sozialpädagogischen Kräften
- gemeinsame Konferenzen / Teamsitzungen
- Verständnis als Doppelspitze
- Gemeinsame Betriebsausflüge
- Gemeinsame Projekte
- Ein Leitbild – Offene Gemeinschaftsgrundschule
- Ein gemeinsam entwickeltes Schulprogramm
- Wechselseitig Hospitationen im Unterricht wie in den sozial-und freizeitpädagogischen Angeboten
- Gemeinsame Fortbildungen
- ein gemeinsamer Internetauftritt, in dem u.a. das ganze Team zu sehen und dessen Mitglieder genannt sind...: **Wir sind OGS**

Gemeinsame Nutzung aller Räume – Das können Teams vereinbaren

- Alle Klassen- und andere Schul- und Betreuungsräume, Mensa sowie schuleigene Außenflächen werden über den ganzen Tag von den Kindern genutzt (multifunktionale Nutzung und Funktionsräume).
- Ein an den unterrichtlichen und außerunterrichtlichen Bedarfen orientiertes Raumnutzungskonzept wird einvernehmlich im multiprofessionellen Team mit den Kindern entwickelt und vereinbart.
- Es gibt einen gemeinsamen Teamraum, Arbeitsplätze und Rückzugsräume für die Erwachsenen
- Grundsätzlich steht das gesamte Schulgebäude für die Gestaltung des Ganztags allen pädagogischen Mitarbeitern*innen und den Kindern zur Verfügung.
- Finden auch Eltern hier einen / ihren Raum?

Gehen Sie mit?

- Die offene Ganztagschule folgt einer eigenen bildungspolitischen Idee.
- Sie ist mehr als eine verlängerte Halbtagschule.
- Sie gestaltet guten Unterricht, und dies in vielfältigen, differenzierenden, individualisierenden, offenen Formen (z.B. Stationenlernen, Projektarbeit).
- Sie ist zugleich mehr als ein Unterricht ergänzendes, ihn unterstützendes Angebot.
- Sie ist auch Jugendhilfeangebot mit eigenem Bildungsauftrag und ist in diesem Sinne ein partizipativ gestaltetes sozial-, spiel-, freizeit-, kulturpädagogisches Angebot nach den im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) verankerten Grundsätzen.
- Sie hat eine eminent wichtige Bildungsfunktion im Sinne eines allgemeinen, ganzheitlichen, mehrdimensionalen – inklusiven – Bildungsverständnisses.

Lasst uns auf die Reise gehen...

**Kindorientierte
Ganztagsbildung
– 30 Jahre UN-
Kinderrechte**

**Umsetzung der
Bildungsgrund-
sätze**

**OGS ein
Inklusiver
Bildungsort
–
10 Jahre
UN-BRK**

**Recht auf einen
Ganztagsplatz**

**Bundes-
Teilhabe-
gesetz...**

**Inklusions-
assistenz**

**Glück,
Zufriedenheit
Gerechtigkeit**

**Berufsverband
der sozialpäd.
Fachkräfte**

**Kompetenz-
profil
Ganztags-
bildung**

**Veränderung braucht die Bereitschaft,
sich auf andere Kulturen einzulassen...
...und Zeit, Gelassenheit und Spaß.**

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

The background image shows a schoolyard with a playground. In the foreground, a person is hanging upside down from a wooden structure. In the background, many children are playing on the playground equipment. The sky is clear and blue.

Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen

Eine Handreichung von und für Praktiker*innen

Impressum

Abschlussbericht des AWO Modellprojektes „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“

Projektträger: AWO Bezirksverband Niederrhein e.V.

Projektpartner:

- AWO Berufsbildungszentrum Düsseldorf gGmbH
- AWO Kreisverband Oberhausen e.V.
- AWO Kreisverband Mettmann e.V.

Projektschulen:

- Grundschule am Lerchenweg (Monheim am Rhein)
- Grundschule Nordstadt (Velbert)
- KGS Thomas Schule (Düsseldorf)
- KGS Don Bosco (Duisburg)

Förderung: Landschaftsverband Rheinland (LVR)

Förderzeitraum: 01.11.2017 bis 31.10.2019

Projektleitung: Jana Kriegelstein

Projektteam: Julia Gräber, Julia Jablonska, Anika Krabbe, Petra Kohlmann, Jana Kriegelstein, Adriano Aquino de Meideiros, Heike Schönewald, Corinna Schülzke, Kathrin Siegers, Daniela Studzinski, Sascha Trojahn

Steuerungsgruppe: Beate Baroke, Davorka Bukovcan, Nadja Hübinger, Dr. Karin Kleinen, Gisela Larisch, Martin Lenz, Dr. Michael Maas, Claudia Morgenstern, Achim Nöhles, Christina ter Veer,

Herausgeber des Abschlussberichtes: AWO Bezirksverband Niederrhein e.V.,



Bezirksverband
Niederrhein e.V.

Lützowstr. 32, 45141 Essen

V.i.S.d.P.: Dr. Michael Maas

www.awo-nr.de

Gestaltung: Christine Franzke

Essen, Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Im Gespräch mit Dr. Karin Kleinen.....	4
Das AWO Projekt „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“	7
Methode 1: Subjektive Schulkarten	9
Methode 2: Teilnehmende Beobachtungen	13
Methode 3: Fragebögen	17
Methode 4: Fotoevaluation.....	23
Methode 5: Modellbau	27
Zusammenfassung und Ausblick	29
Literatur und weiterführende Links.....	31
Anhang 1: Fragenbogen für Kinder	32
Anhang 2: Fragenbogen für Fachkräfte	33
Anhang 3: Checkliste für teilnehmende Beobachtungen	34

Vorwort

Liebe Leser*innen,

Offene Ganztagsschulen haben sich in NRW seit ihrer Einführung im Schuljahr 2003/2004 rasant ausgebreitet. Inzwischen verfügen rund 90 Prozent aller Grundschulen in NRW über einen „offenen Ganztag“, d.h. ein erheblicher Teil der Schüler*innen isst in der Schule zu Mittag und verbringt dort auch den Nachmittag. Die bauliche Weiterentwicklung der Schulen konnte mit dieser rasanten Entwicklung nicht Schritt halten. Konzepte einer ganztägigen Bildung und Betreuung müssen dementsprechend heute mehrheitlich in Gebäuden umgesetzt werden, die eigentlich für einen Halbtagsbetrieb konzipiert und gebaut wurden.

Eine weitere Herausforderung, der sich Grundschulen heute mehr denn je zu stellen haben, ergibt sich aus dem Anspruch der Inklusion. Dieser besagt, dass alle Kinder, ob mit oder ohne Beeinträchtigungen und egal welcher Herkunft, möglichst unter einem Dach und gemeinsam beschult werden sollen. Auch hier gilt: auf die besonderen räumlichen Bedarfe von Kindern mit körperlichen, geistigen oder seelischen Beeinträchtigungen sind die meisten Schulen in baulicher Hinsicht noch gar nicht ausreichend eingestellt.

Immerhin rund 80 Prozent aller Offenen Ganztagsschulen in NRW befinden sich in Trägerschaft der AWO und anderer Wohlfahrtsverbände. Als Wohlfahrtsverband unterstützen und begrüßen wir die Weiterentwicklung des Schulsystems hin zu einem inklusiven Ganztagsbetrieb. Andererseits wollen wir die Augen nicht davor verschließen, dass finanzielle, personelle und nicht zuletzt bauliche und räumliche Rahmenbedingungen an den meisten Grundschulen in NRW angesichts der oben skizzierten Herausforderungen noch viel zu wünschen übrig lassen.

Misstände offen anzusprechen ist das eine. Auf der anderen Seite sehen und sehen wir uns in der Verantwortung, auch unter suboptimalen Bedingungen das jeweils Beste für die uns anvertrauten Kinder zu erreichen und pragmatische Lösungen zu finden.

Geprägt von dieser Haltung entstand die Idee zum Modellprojekt „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagsschulen“, welches vom 01.11.2017 bis zum 31.10.2019 an vier Partnerschulen im AWO Bezirk Niederrhein umgesetzt wurde.

In diesem Projekt ging es weniger um die architektonische Frage, wie eigentlich eine ideale Ganztagsschule aussehen müsste. Vielmehr ging es um räumliche Potenziale in real existierenden Schulgebäuden: Werden diese in optimaler Weise genutzt? Bieten sie den Kindern Rückzugsräume und Ruhe, aber auch genügend Raum für freies Spiel und Exploration? Gibt es Zwischenräume oder Randbereiche, die noch besser oder umfänglicher für die Kinder zugänglich gemacht werden könnten? Wie beurteilen die Kinder selbst die räumlichen Rahmenbedingungen an ihrer Schule und welche Verbesserungsideen bringen sie ein?

Die vorliegende Handreichung bietet interessante, anregende und nachdenklich stimmende Antworten auf diese Fragen. Sie wurde von Praktiker*innen und für Praktiker*innen entwickelt. Wir hoffen, dass die vorliegende Handreichung dazu beiträgt, die Aufmerksamkeit für räumliche Belange einer inklusiven Ganztagsbildung und -betreuung wach zu halten und zu schärfen. Räume sollten in ihrer Wirkung auf das Wohlbefinden und das Zusammenleben der Menschen nicht unterschätzt werden. Diesen Leitgedanken beziehen wir im Übrigen nicht allein auf Offene Ganztagsschulen, sondern ebenso auf Kindertagesstätten, Jugendzentren, Familienbildungsstätten, Seniorenwohnheime oder andere Einrichtungen, in denen die AWO als Träger fungiert und Verantwortung wahrnimmt.

Abschließend möchten wir allen herzlich danken, die zum Gelingen des Projektes beigetragen haben, insbesondere dem Projektteam, dem Projektbeirat, unseren Partnerschulen und nicht zuletzt dem Landschaftsverband Rheinland für die finanzielle Förderung und fachliche Begleitung.

Ihnen als Leser*innen wünschen wir viel Freude bei der Lektüre und hoffentlich zahlreiche Impulse und Anregungen für die Weiterentwicklung kindgerechter Raumkonzepte in Offenen Ganztagschulen!



Jürgen Otto
(Geschäftsführer AWO BV Niederrhein)

Dr. Michael Maas
(Abteilungsleiter Jugendhilfe AWO BV Niederrhein)

Im Gespräch mit Dr. Karin Kleinen



Dr. Karin Kleinen
Bildnachweis: © Rheinisch-Bergischer Kreis

Frau Kleinen, in der Pädagogik spricht man vom „Raum als dritten Pädagogen“. Finden Sie diese Formulierung treffend?

Ja und Jein – obwohl ich diese geläufige, meist mit der Reggiopädagogik verbundene Formulierung selbst in Vorträgen nutze, um damit zu unterstreichen, dass Räume in Bildungseinrichtungen wie Kita, Schule, Jugendeinrichtungen Ausdruck einer pädagogischen Haltung und eines pädagogischen Konzepts sein und beiden Nachhaltigkeit verschaffen sollten...

... wenn ich mir dann aber z.B. Schulgebäude, deren Räume, die Ausstattung, deren Pflege anschau und dahinter eine pädagogische Haltung erkennen möchte, dann muss ich ja nachfragen, welche Pädagogik, welche Haltung sich hier denn spiegelt... Da drängt es mich mitunter schon, die zweiten und erst recht die ersten Pädagogen*innen, also die die Bildungsprozesse der Kinder begleitenden und fördernden Erwachsenen und die Kinder/die Peers in Schutz zu nehmen... Deren „Pädagogik“ ist dann doch oft viel besser als es die Räume vermuten lassen...

Aber Ironie beiseite: Räume wirken und beeinflussen unser Denken, Fühlen, Handeln. Sie eröffnen Handlungs- und Gestaltungsspielräume, regen Phantasie an, lassen Bewegung, Muße, Rückzug, Geselligkeit zu – oder schränken all dies ein.

Räume prägen unsere Wahrnehmung und sind für die Entfaltung und (Aus-)Bildung unserer Sinne von großer Bedeutung – es lohnt sich, dies regen z.B. die Bildungsgrundsätze NRW an, die Räume einer Bildungseinrichtung, sei es eine Kita, eine offene Ganztagschule oder auch ein Jugendzentrum, mal darauf hin zu betrachten, welche Sinne angesprochen, welche Fähigkeiten und Fertigkeiten womöglich hervorgehoben und angesprochen werden durch die Raumgestaltung, die Einrichtung und das vorhandene Material. Über Räume erschließt sich uns die Welt – und erschließen wir uns die Welt.

Es ist wichtig, neben den Innenräumen auch das Außen einzubeziehen. Damit meine ich zum einen das Außengelände der Bildungseinrichtung, zum anderen aber auch die Angebote in der Umgebung, im Sozialraum: den (Abenteuer-)Spielplatz in der Nähe oder womöglich auch „nur“ den kleinen Bach, der gestaut werden, in dem Stichlinge oder auch anderes Getier gefangen und untersucht werden könnten. Ich meine den Sportplatz und den Park, das Kinder- und Jugendzentrum, aber durchaus auch einfach die Straßen/die Schulwege der Kinder, den Marktplatz, die Kirche, die Moschee, die Synagoge, das Einkaufszentrum, das Theater, das Kino, die Feuerwehr, das Wäldchen... eben all das, was Kinder spannend finden, was ihre Neugierde weckt.

Wir sprechen in der Kindheitsforschung von einem Wandel weg von der „Straßenkindheit“ – die früher allerdings mit dem Etikett eines niedrigeren sozialen Status belegt und abschätzig betrachtet wurde und heute mitunter verklärt wird – hin zur verhäuslichten, institutionalisierten und damit auch verwalteten Kindheit. Freiräume und freie selbstgestaltete Zeiträume sind hier Mangelware – und dabei doch so unendlich wichtig für Kinder und Jugendliche und in ihrer bildenden Wirkung nicht zu überschätzen – gerade mit Blick auf die „ersten Pädagogen*innen“, die Kinder/Peers unter sich. Es ist insbesondere auch in Zeiten der „Ganztagsbildung“ wichtig, Kindern und Jugendlichen Freiräume zu (über-)lassen, dass sie sich selbsttätig Räume aneignen, sie mit neuen, eigenen Bedeutungen und „Funktionen“ belegen. Dabei werden womöglich aus den – aus Erwachsenensicht höchst unattraktiven – Räumen für Kinder spannende Höhlen, aus den als „Abstandsgrün“ gedachten Hecken „unterirdische Gänge“ oder einfach auch nur von Erwachsenen nicht einsehbare Rückzugsorte.

Richten wir den Blick auf Offene Ganztagschulen in NRW – Wo sehen Sie hier Erfolge und Beispiele guter Praxis im Hinblick auf kindgerechte Raumkonzepte, aber auch wichtige Handlungsbedarfe?

Das ist eine schwierige Frage, weil es „die“ OGS ja nicht gibt, wir sehr viele verschiedene Raumsituationen haben, viele gute Praxisbeispiele und auch bedrückende Situationen.

Ich komme viel im Rheinland rum und besuche viele offene Ganztagsgrundschulen. Ganz unabhängig zunächst davon, wie das Gebäude und die Räume sind, gibt es Unterschiede, wie sich Kinder durch das Gebäude und über das Schulgelände bewegen, wenn sie sich denn, auch während der Unterrichtszeit und unabhängig von den festgelegten Pausenzeiten im Gebäude bewegen dürfen – ob die Türen zu den Klassen- und Gruppenräumen offen stehen, Kinder im Haus verteilt sind und dort z.B. in kleinen Gruppen arbeiten, selbsttätig etwas erforschen, zu Beginn des Unterrichts womöglich die einen schon draußen spielen, die anderen sich in eine Nische zurückziehen und noch etwas dösen oder erst noch frühstücken, weil es dafür zu Hause vielleicht zu hektisch war...

Insofern ist es sicherlich wichtig, welche Räume die Kinder haben, ob diese ansprechend gestaltet, gut ausgestattet, mit Lärmschutz ausgestattet, sauber, gut durchlüftet sind. Aber auch die schönsten Räume können nicht wirken und die Bildungsprozesse befördern, wenn Kinder sie nicht aktiv mitgestalten und auch in ihrem Sinne umgestalten können.

Zu fragen ist, ob die gesamte Grundschule eine offene Ganztagschule ist – oder nur einen offenen Ganztag und womöglich daneben noch eine pädagogische Übermittagsbetreuung hat und sich die Kinder – und wie sie auch die Erwachsenen – diesen Strukturen gemäß auf spezielle Räume verteilen (müssen) und sich bestenfalls dann auf dem Schulhof treffen.

Zu fragen ist, ob es in der offenen Ganztagschule für die hier arbeitenden Erwachsenen einen gemeinsamen Teamraum, gemeinsame Arbeits- und auch Rückzugsräume gibt. Die Teamentwicklung ist das A und O und aus meiner Sicht die zentrale Gelingensbedingung für die Entwicklung eines pädagogischen Gesamtkonzepts und darin verankerten Raumkonzepts und darüber hinaus für die Entwicklung der offenen Ganztagschule zu einem inklusiven Bildungsort.

In dem AWO Projekt sollten insbesondere die räumlichen Bedürfnisse von Kindern mit sozial-emotionalem Förderschwerpunkt in den Blick genommen werden. Was ist bei diesen Kindern im Hinblick auf Raumkonzepte, Ihrer Einschätzung nach besonders zu beachten?

Auch hier muss ich zunächst betonen, dass es „das“ Kind mit „dem“ sozial-emotionalen Förderbedarf nicht gibt.

Es ist wichtig, nach dem „guten Grund“ auffälligen – das kann auch heißen, sich abschottenden – aggressiven oder auch (zer)störenden Verhaltens von Kindern zu fragen, das ja meist ein Indikator dafür ist, dass sie sich nicht wohl und wertgeschätzt fühlen, dass sie etwas belastet. Das kann sicherlich viele Gründe haben, aber durchaus auch an der räumlichen Situation liegen: dass es zu eng, zu laut, zu hektisch ist – bereits zu Hause und nun auch noch in der Schule – dass Kinder, obwohl sie sich nicht wirklich laut miteinander unterhalten, dauernd zur Ruhe gerufen werden, weil die Raumakustik so schlecht ist... sie darum nicht frei spielen, schon gar nicht toben dürfen, obwohl sie womöglich gerade dies dringend bräuchten...

Der Zustand eines Gebäudes und dessen Ausgestaltung, ob es sauber und gepflegt, gut durchlüftet, geschmackvoll eingerichtet, nicht überladen ist, ob Dinge, die kaputtgegangen sind, wieder sorgfältig – nicht notdürftig – repariert, Räume regelmäßig renoviert werden – all diese Aspekte eines pfleglichen Umgangs, der den Kindern vor- und mit ihnen gelebt wird, bezeugt ihnen gegenüber Wertschätzung und Respekt.

Das ist aus meiner Sicht eine Prämisse von Heil-Pädagogik – tatsächlich auch im wörtlichen Sinne von Heilen und Guttun –, die sich auf das Selbstwertgefühl wie auf das soziale Klima positiv auswirkt: Kinder gehen sowohl mit Sachen, Möbeln, Räumen als auch miteinander und mit den sie begleitenden Erwachsenen achtsamer und respektvoller um. Umgekehrt ist es oft ein Indiz, dass Mädchen und Jungen sich nicht beteiligt und in Entscheidungen einbezogen fühlen, wenn sie lieblos mit Dingen umgehen oder sie auch mutwillig kaputt machen. Es lohnt, wie gesagt, nach dem „guten Grund“ eines Verhaltens oder Handelns zu fragen.

Sie haben das Projekt „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“ der Arbeiterwohlfahrt von Anfang an fachlich begleitet. Was hat Ihnen an dem Projekt besonders gut gefallen?

Zunächst möchte ich – losgelöst von dem wichtigen Thema, das nach meinem Kenntnisstand so bislang noch kaum in den Blick genommen wurde – sagen, dass Sie ja unter nicht so günstigen Bedingungen gestartet sind und auch während des Projektverlaufs

immer wieder Hürden zu überwinden hatten, weil es, das ist für die OGS leider nicht untypisch, immer wieder personellen Wechsel, auch krankheitsbedingte Ausfälle gab. Ich finde es beachtlich, dass Sie immer wieder gute Mitstreiter*innen gefunden und den „roten Faden“ gehalten haben, dass Sie trotz ungünstiger Rahmenbedingungen zielstrebig weitergearbeitet und so das Projekt aus meiner Sicht zu einem wirklich guten Ende gebracht haben. Hut ab!

Gut, richtig und wichtig – und besonders gefallen hat mir, dass Sie in diesem Projekt die Kinder aktiv einbezogen und dazu verschiedene altersgerechte Methoden angewandt haben – neben der „klassischen“ Methode der Kinderbefragung, z.B. die Raum- und Sozialraumerkundung der Kinder, ausgerüstet mit Kameras, um Lieblingsplätze aber auch jene Orte im Bild festzuhalten, die sie nicht mögen und darum möglichst meiden. Wunderbar, wie die Kinder ihre Traum-OGS gebaut haben, wie überhaupt die vielen Projekte im Projekt, die mit den Kindern geplant und durchgeführt wurden.

Ich habe oben ja schon betont, wie wichtig es ist, die Kinder als Experten*innen in eigener Sache wahr- und ernst zu nehmen und (mit)entscheiden zu lassen – in allen Angelegenheiten, die sie betreffen.

Gefallen hat mir dabei auch Ihre Sensibilität für die Neben- und Zwischenräume, die sich die Kinder erobert und mit ihren eigenen Ideen und Bedeutungen belegt und angeeignet haben, jenseits von den Funktionen, die die Erwachsenen diesen Räumen zugeordnet haben. Gut fand ich, dass Sie bei Ihren Austausch- und Reflexionstreffen und der Evaluation explizit nach diesen „subjektiven Aneignungsräumen“ (Deinet) der Kinder gefragt haben und danach, ob sie sie zulassen können – auch wenn Sie dabei die Kinder nicht direkt „im Blick“ haben.

Partizipation, Mitentscheiden in allen Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche betreffen, das ist ein Kinderrecht, ein Recht der jungen Menschen. Das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz, das Sozialgesetzbuch VIII, greift dieses Recht in seinem Paragraph 8 explizit auf und schreibt es fest. Wenn es darin heißt, dass Kinder und Jugendliche „entsprechend ihrem Entwicklungsstand“ an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen sind – dann ist das nicht so zu verstehen, dass manche Kinder wohl eben noch zu klein oder „nicht klug“ oder „reif genug“ seien, mitzureden und zu entscheiden. Diese Formulierung ist vielmehr eine Forderung und mehr noch ein Gebot an die Erwachsenen, mit jedem jungen Menschen Wege zu suchen und zu finden, seine Interessen und Bedürfnisse zum Ausdruck zu bringen und mitzuentcheiden. Das kann ja über sehr verschiedene Wege geschehen – einschließlich

einer genauen Beobachtung der Mädchen und Jungen, wo und wie sie sich z.B. wohlfühlen, wann, in welchen (Raum-) Situationen sie womöglich unruhig werden oder eben im Gegenteil, locker, ruhig und entspannt.

Ihr dezidiert partizipativ gestaltetes Projekt belegt, dass sich Kinder dort, wo sie mitgestalten und mitbestimmen, wo sie sich als selbstwirksam erleben, wohl, weil gesehen und wertgeschätzt fühlen – und dass sie darum dann auch besser lernen und sich zu starken Persönlichkeiten entwickeln können.

Dankeschön – so darf ich auch im Namen des LVR-Landesjugendamts Rheinland und der Sozial- und Kulturstiftung des LVR sagen. Dankeschön für dieses wertvolle Projekt, dem ich viele Nachahmer*innen und Mitstreiter*innen wünsche!

Das AWO Projekt „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“

Die vorliegende Handreichung fasst ausgewählte Ergebnisse des zweijährigen Modellprojektes „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“ zusammen. Das Projekt wurde vom AWO Bezirksverband Niederrhein gemeinsam mit drei Kreisverbänden der AWO zwischen November 2017 und Oktober 2019 durchgeführt und aus Mitteln der Sozial- und Kulturstiftung des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) gefördert. Träger des Offenen Ganztages der beteiligten Projektschulen ist die AWO. Für die Durchführung des Projektes wurde an jedem der vier Standorte eine OGS-Fachkraft auf dem Wege einer Aufstockung um sechs Wochenarbeitsstunden für einen Zeitraum von 24 Monaten als örtliche Projektkoordination eingesetzt. Zusätzlich wurde eine weitere Fachkraft mit zehn aufgestockten Wochenarbeitsstunden mit der überregionalen Projektleitung betraut.

Die ausgewählten Inhalte der Handreichung beruhen vor allem auf einer Befragung von Kindern und Fachkräften an vier OGS im Regierungsbezirk Düsseldorf, davon jeweils eine in Düsseldorf, Monheim am Rhein, Kreis Mettmann und Duisburg. Im Sinne einer inklusiven Kultur wurden dabei die Bedürfnisse aller Kinder in den Blick genommen. Das Inklusionsverständnis, das diesem Modellprojekt zugrunde liegt, bezieht sich dementsprechend nicht ausschließlich auf Kinder mit speziellem Förderbedarf, sondern auf alle Kinder mit ihren Unterschiedlichkeiten und individuellen Bedürfnissen. Gleichwohl bestand im Projekt der Anspruch, insbesondere die Raumbedarfe von Kindern mit sozial-emotionalem Förderbedarf zu bedenken, denn für diese kann es beispielsweise von noch größerer Bedeutung als für sozial-emotional unauffällige Kinder sein, dass Rückzugsräume zur Verfügung stehen, in denen man zur Ruhe kommen kann. Stehen solche Räume aber nicht zur Verfügung, dann ist Schule für solche Kinder in bestimmten Situationen kaum „aushaltbar“ und allzu schnell erhalten sie das Stigma als „nicht beschulbare“ Kinder. Beim Thema „inklusive Raumkonzepte“ ausschließlich an die Barrierefreiheit für körperlich behinderte Kinder zu denken, wäre jedenfalls eine Engführung.

Auf Grundlage der Befragungen entwickelten die Teams an den Projektstandorten kleinere Projekte, die dort erprobt, analysiert und weiterentwickelt wurden. Das gesamte Projekt verfolgte somit einen stark partizipativ geprägten Ansatz, der die Kinder als Expert*innen ihrer Lebenswelt von Anfang an zu Wort kommen lässt und beteiligt.

Erklärtes Ziel der Offenen Ganztagschule ist laut Erlass der Landesregierung aus dem Jahr 2003 die Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebotes der Bildung, Erziehung und Betreuung. Neben dem Elternhaus übernehmen vor allem Kindertagesstätten, Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit die Aufgabe, allen Kindern und Jugendlichen das bestmögliche Maß an individueller Unterstützung und Förderung zukommen zu lassen. Dies beinhaltet u.a. die Bereitstellung animierender, aktivierender und barrierefreier Räume, die zu eigenverantwortlichem Arbeiten aufordern und die Selbsttätigkeit der Kinder fördern. Die Realität sieht jedoch oft noch anders aus. Im Fokus dieses Praxisforschungsprojektes steht deshalb die Fragestellung, inwiefern räumliche Rahmenbedingungen im Offenen Ganztags den Anspruch gemeinsamen Lebens und Lernens der Schulkinder fördern oder behindern und welche räumlichen Ressourcen bislang vielleicht noch nicht ausreichend genutzt werden.

Das partizipativ gestaltete Modellprojekt zielte auf die Entwicklung inklusiver Raumkonzepte in Offenen Ganztagschulen. Unter Berücksichtigung des Raumes als „dritter Pädagoge“ sollte es dazu beitragen, dass innerschulische und außerschulische Räume im Rahmen des Offenen Ganztags optimal genutzt und gestaltet werden. Dies trägt dazu bei, dass Kinder mit und ohne sozial-emotionalem Förderbedarf einerseits zu ihrem eigenen Wohl und andererseits zum Wohl der Gesamtgruppe erfolgreich und nachhaltig in den Offenen Ganztags integriert werden können.

Wir konzentrierten uns im Projekt weniger auf architektonische und bauliche Voraussetzungen, sondern primär auf Fragen der Raumnutzung und Raumausgestaltung: Im Sinne einer inklusiven Schulkultur gilt es einerseits, den Blick auf bislang ungenutzte räumliche Ressourcen innerhalb und außerhalb des Schulgebäudes zu richten und andererseits, Räume im Hinblick auf ihre Ausstattung, Gestaltung und Nutzung zu optimieren.

Der Erfolg solcher Vorhaben hängt entscheidend davon ab, inwieweit sie von Schulleitung, Kollegium sowie dem kommunalen Schulträger mitgetragen werden. In diesem Sinne vertritt auch die Landesregierung NRW in Ihrem 10. Kinder- und Jugendbericht die Prämisse, „dass für eine Ganztagschule – will sie erfolgreich für Kinder und Jugendliche sein – eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und der Schule und weiteren Partnern aus der Kultur und dem Sport unumgänglich ist. Kooperation ist ein Handlungsprinzip geworden, und prägt den Alltag in der Ganztagschule wesentlich mit.“ (S. 183f.)

Vor diesem Hintergrund wurde an jedem Projektstandort eine schriftliche Kooperationsvereinbarung zwischen den AWO-Trägern des Offenen Ganztags auf der einen

Seite sowie der Schulleitung und dem kommunalen Jugendhilfe- und Schulträger auf der anderen Seite abgeschlossen. Als ein Projekt der Praxisforschung war das gesamte Projekt durch einen hohen Grad an Reflexion und Dokumentation gekennzeichnet. Die räumlichen Rahmenbedingungen vor Ort wurden durch verschiedene Maßnahmen erhoben, dokumentiert und anschließend auf überregionaler Ebene miteinander verglichen. Die Projektkoordinator*innen der vier Standorte hospitierten gegenseitig in den Schulen und erhielten so die Möglichkeit, die räumlichen Potenziale und Grenzen des eigenen Standorts besser einzuschätzen. Parallel dazu wurden die Projektergebnisse mit dem Jugendhilfe- und Schulträger vor Ort und der Schulleitung kommuniziert. Die Projektarbeit wurde in einer überregionalen Steuerungsgruppe reflektiert und beraten.

Im Sinne einer partizipativen Praxisforschung konzentrierten wir uns bei der Auswahl der Methoden vor allem auf die Perspektive der Kinder und der Fachkräfte, also den agierenden Personen im Offenen Ganztags. Folgende Methoden der Selbstevaluation wurden an den vier Projektschulen durchgeführt und ausgewertet:

- Subjektive Schulkarten
- Teilnehmende Beobachtungen
- Fragebögen
- Fotoevaluationen
- Modellbau

In den folgenden Kapiteln werden wir schildern, wie wir diese Methoden konkret in unseren Projektschulen umsetzten und welche Erkenntnisse sich daraus ergaben.

Partizipation und Mitentscheiden in allen Angelegenheiten, die die Kinder betreffen, ist ein Kinderrecht. So greift das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz dieses Recht in § 8 des SGB VIII explizit auf und schreibt es fest. Darin heißt es, dass Kinder und Jugendliche „entsprechend ihrem Entwicklungsstand“ an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen sind. Diese Formulierung kann als Aufforderung und Verpflichtung gelesen werden, jeweils altersgerechte Wege zu finden, den Kindern und Jugendlichen bei allen Entscheidungsprozessen, die sie betreffen, eine Beteiligung und Mitbestimmung zu ermöglichen. Dort, wo Kinder mitgestalten und mitbestimmen, wo sie sich als selbstwirksam erleben, weil ihre Meinung wahrgenommen und wertgeschätzt wird, können sie sich zu starken und resilienten Persönlichkeiten entwickeln.

Methode 1: Subjektive Schulkarten

In allen vier Standorten des Projektes wurde zwischen November 2017 und Januar 2018 in den vier Jahrgängen mit fünf bis sieben Kindern die Methode „Subjektive Schulkarte“ durchgeführt. Insgesamt beteiligten sich 86 Kinder an dieser Methode. Hierbei erhielten die Kinder die Aufgabe, ihre Schule mit allen Räumen, die sie kennen, zu zeichnen. Im zweiten Schritt erhielten die Kinder den Auftrag, alle Orte, an denen sie sich wohl fühlen, grün zu markieren und alle Orte, an denen sie sich nicht wohl fühlen, rot zu markieren. Im dritten Schritt wurden die Bilder, moderiert durch eine begleitende Fachkraft, reflektiert und kommentiert. In der Auswahl der Kinder wurde im Hinblick auf sozial-emotionalen Förderbedarf (Förderbedarf vorhanden oder nicht) und Geschlecht auf die Bildung gemischter Kleingruppen geachtet. Im Februar 2018 erfolgte eine standortübergreifende Gesamtauswertung der insgesamt 86 im Projekt-rahmen erstellten Subjektiven Schulkarten. Ausgewählte Ergebnisse dieser Auswertung werden im Anschluss an die methodische Beschreibung präsentiert.

Bei der in unserem Projekt angewandten Methode der „Subjektiven Schulkarte“ handelt es sich um die abgewandelte Form einer Methode, die das Forscherteam um Ulrich Deinet bereits in ihrer Studie „Ganztagsschule (OGS) als Lebensort aus Sicht der Kinder“ (Deinet 2018) in Düsseldorf mit 40 Kinder erprobte. In dieser Studie wurde von Erwachsenen zunächst „eine detailgetreue Skizze vom Schul- und Pausengelände erstellt. Die Kinder erhielten dann die Aufgabe, diese Skizze mit drei unterschiedlichen Farben auszumalen. Die drei Farben standen jeweils für einen beliebten oder unbeliebten Ort oder für einen Ort, der den Kindern noch weitgehend unbekannt ist.“ (ebd., S. 4) Im Unterschied dazu erhielten die Kinder im Rahmen des hier vorgestellten Projektes die Aufgabe, die Schulräume selbst zu zeichnen und anschließend farblich zu markieren. Subjektive Schulkarte - methodische Beschreibung

Subjektive Schulkarte - methodische Beschreibung

Kurzbeschreibung

Die Kinder erhalten die Aufgabe, auf einem großen Zeichenpapier die Räume der Schule zu zeichnen, die sie kennen und anschließend farblich zu markieren, an welchen Orten sie sich wohl fühlen und an welchen nicht.

Ziele

- Kinder legen offen, welche Räume für sie von hoher emotionaler Relevanz sind und welche Räume vorrangig wahrgenommen werden.
- Es wird deutlich, welche Räume auf dem Schulgelände und im Schulgebäude aus Kindersicht beliebt / unbeliebt sind und warum.

Zeitraahmen

Der Zeitaufwand ist in einer Kleingruppe insgesamt (incl. Reflexion) mit ca. 60 Minuten zu kalkulieren.

Durchführung

Einer Kleingruppe von etwa vier bis acht Kindern werden Zeichenpapier im DIN A2-Format, Bleistifte und Buntstifte oder Filzstifte zur Verfügung gestellt.

Im ersten Schritt (Zeichnung) erhalten die Kinder die Aufgabe, alle Räume der Schule (sowohl innen wie außen) zu zeichnen, die sie kennen. Hierbei geht es weder um Vollständigkeit, noch um eine möglichst „realistische“ Zeichenweise, sondern darum festzustellen, welche Räume die Kinder zuerst zeichnen und deshalb für sie offensichtlich von hoher subjektiver Relevanz sind.

Im zweiten Schritt (farbliche Markierung) erhalten die Kinder durch die begleitende Fachkraft die Aufgabe, alle Orte, an denen sie sich wohl fühlen und die ihnen gut gefallen, grün zu markieren und umgekehrt alle Orte, die ihnen nicht gut gefallen, rot zu markieren.

Im dritten Schritt (Reflexion) werden die Bilder aufgehängt und jedes Kind stellt sein Bild vor. Die Kinder sollen dabei ihre farblichen Markierungen möglichst begründen. Die begleitende Fachkraft und die anderen Kinder können hierbei Nachfragen stellen. Werden die Ergebnisse in mehreren Klassen/ Schulen durchgeführt, ist zum Zwecke der Vergleichbarkeit darauf zu achten, dass die Methode im Hinblick auf die Aufgabenstellung, den Zeitumfang sowie organisatorische Rahmenbedingungen möglichst gleichartig durchgeführt wird.

Die Methode kann alternativ entweder nur auf die Räume im Schulgebäude oder den Außenbereich des Schulgeländes beschränkt werden.

Schüler*innen der Klassen 3 und 4 sind erfahrungsgemäß eher in der Lage, ihre farblichen Markierungen zu begründen.

Im Rahmen des Projektes „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“ wurde die Methode von den Kindern gerne angewandt und umgesetzt. Die Methode sensibilisierte die Projektkoordinator*innen für Entwicklungsbedarfe und Defizite im Hinblick auf den räumlichen Ist-Zustand. So fiel in einem Standort beispielsweise auf, wie häufig die Kinder das Vorhandensein eines Kickers in einem bestimmten Raum positiv hervorhoben. Den beteiligten Projektkoordinator*innen wurden dadurch selbstkritisch bewusst, dass die Ausstattung dieses Raumes sich weitgehend auf den Kicker beschränkte und sehr spärlich eingerichtet war.

Auffällig war weiterhin, dass einzelne Kinder in Abweichung von ihrem eigentlichen Arbeitsauftrag weniger den Ist-Zustand der Schule, sondern eher ihre Wünsche und Vorstellungen guter Schulräume zeichneten. Die Aufmerksamkeit der Kinder richtete sich zum Teil auch auf Details, die die pädagogischen Fachkräfte von sich aus nicht in den Blick genommen hätten (z.B. „Ich mag den Türstopper am roten Tor. Den nennen wir Timmy.“).

Im Folgenden geben wir aus den Erläuterungen zu den Subjektiven Schulkarten einige O-Töne der Kinder wieder, in denen sie begründeten, warum sie auf ihren Zeichnungen etwas grün oder rot markiert hatten. Anschließend sollen exemplarisch drei Themenfelder, die sich in der Anwendung der Methode „Subjektive Schulkarte“ als relevant erwiesen, kurz erörtert werden.

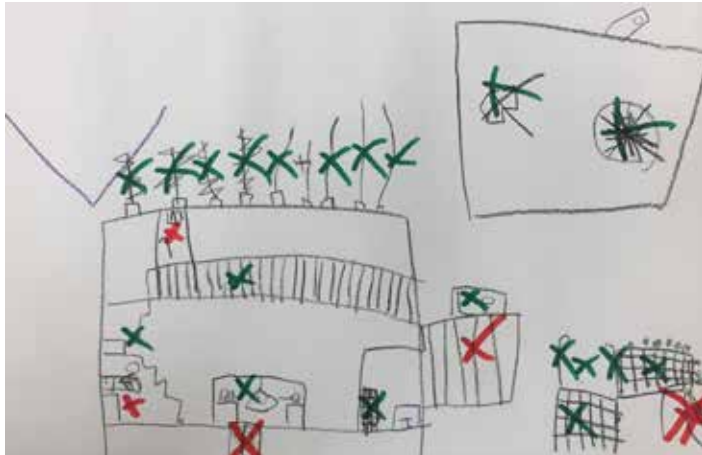


Abb. 1: Subjektive Schulkarte, Leon, Klasse 1:

Ich mag die Antennen auf dem Dach, weil sie elektrisch sind. Ich mag meine Federmappe mit dem Fußball drauf. Ich mag die Treppe und das Geländer. Ich mag den Kicker und die Bücherei. Besonders mag ich das Klettergerüst an der Garage. Ich mag nicht die Notausgänge. Die Eingangstür mag ich auch nicht, weil es dort immer Gedrängel gibt. Ich mag die Tischtennisplatte nicht. Ich kann dort nie spielen.“

O-Töne der Kinder: „Mir gefällt **nicht** gut...“

„... der **Gruppenraum**, weil er dort zu voll und zu laut ist.“

„... die **Eingangstür**, weil es dort immer Gedrängel gibt.“

„... die **Mensa**, weil wir uns so lange anstellen müssen und weil wir auseinander gesetzt werden.“

„... das **Foyer**, da ist es langweilig.“

„... die **Turnhalle**, weil wir dort immer die Schuhe ausziehen müssen.“

„... das **Treppenhaus**, weil ich schon mehrmals die Treppe runter gefallen bin.“

„... der **Kunstraum**, er ist im Keller und total kahl.“

„... die **Büsche**, sie haben Stacheln und deshalb kann man dort nicht gut spielen.“

„... das **Fußballfeld**, weil man da Bälle abbekommen kann, zum Beispiel im Gesicht.“

„... die **Toiletten**, weil dort immer Pipi auf dem Boden ist und weil es stinkt.“

„... die **Seilbahn**, weil sie gerade kaputt ist.“

„... die **Rutsche**, weil sie langweilig ist.“

„... die **Tischtennisplatte**, weil ich dort nie spielen kann.“

„... das **Klettergerüst**, weil dort viele Kinder schubsen.“

O-Töne der Kinder: „Mir gefällt **gut** ...“

„... der **Eingang**, weil ich mich dort von meiner Mutter verabschiede und alleine rein gehen darf.“

„... das **Sekretariat**, weil dort kein Unterricht ist.“

„... unser **Klassenraum**, weil unsere Lehrerin leise und nett ist.“

„... das **Gebüsch** mit den Höhlen, weil man sich da gut verstecken kann und meine Freundin und ich dort unter uns sein können.“

„... unser **Gruppenraum**, weil es dort eine getrennte Jungen- und Mädchenecke gibt, einen Kicker, eine Lego-Ecke und einen neuen Teppich.“

„... die **Sternguckerbänke**, da kann man gut drauf rennen und abchillen.“

„... der **Flur**, weil ich mich dort heimlich in der Pause aufhalte und meine Hände an der Heizung wärme.“

„... die **Seilbahn**, man kann dort über Kopf hängen und gute Tricks machen.“

„... die **Mensa**, weil es dort viel Essen gibt.“

„... die **Schaukel**, weil ich da mit meinem Freund Ninjago spiele.“

„... die **Toilette**, weil sie da ist.“

„... der **Schulhof**, wenn die Sonne scheint und man den blauen Himmel sehen kann.“

„... die **Bücherei**, wegen der Wackelstühle und der gemütlichen Sitzkissen.“

„... die **Antennen** auf dem Dach, weil sie elektrisch sind.“

„... unsere **Sporthalle**, weil sie so groß ist, dass man sie teilen kann und mehrere Spiele gleichzeitig spielen kann.“

„... der **Türstopper** am roten Tor, den nennen wir Timmy.“

Toiletten als Orte des Unwohlseins

Mit einer Ausnahme, in der ein Kind positiv hervorhebt, dass überhaupt Toiletten in der Schule vorhanden sind, werden diese von den Kindern in den Subjektiven Schulkarten durchweg negativ beurteilt. Auffällig ist zunächst, dass die Toiletten in allen vier Schulstandorten vergleichsweise häufig von den Kindern im Rahmen ihrer subjektiven Schulkarten gezeichnet werden, insofern in der Wahrnehmung der Kinder also offensichtlich durchaus eine Rolle spielen. Sie werden als „dreckig“, „schmutzig“ und „ekelig“ bezeichnet und es stinke dort.

Eigentlich müsste es selbstverständlich sein, dass Kinder saubere und gepflegte Toiletten vorfinden und Toilettenräume, die ihr Recht auf Intimität und Hygiene wahren und unterstützen. Saubere Toiletten sind letztlich auch eine Bekundung des Respekts gegenüber den Kindern.

Auf der anderen Seite wissen wir, dass Schult Toiletten seit jeher ein prekäres Feld sind. Sie leiden unter Vandalismus und Verschmutzung, sind andererseits nur schwer kontrollierbar. Viele Kinder vermeiden in der Schule soweit wie möglich den Gang zur Toilette, weil er angstbesetzt ist und weil sie sich ekeln. Das war schon lange vor Einführung der Offenen Ganztagschule so und hat sich bis heute leider kaum geändert. Vor diesem Hintergrund war eine tendenziell positive Bewertung der Toiletten durch die Kinder im Rahmen der Subjektiven Schulkarten nicht zu erwarten. Überraschend ist aber dennoch die Häufigkeit, mit der in allen vier Standorten die Toiletten als Orte des Unwohlseins identifiziert werden.

Dieses Ergebnis ist insofern besonders ernst zu nehmen, weil Kinder in Ganztagschulen natürlich häufiger die Toiletten benutzen müssen, als dies in Halbtagschulen der Fall wäre. In Halbtagschulen gelingt es vielen Kindern, nur im Ausnahmefall auf die Toilette zu gehen. In Ganztagschulen ist demgegenüber der Toilettengang für viele Kinder kaum zu umgehen.

Schulen und Schulträger sollten unter Beteiligung der Kinder deshalb gemeinsam systematisch eruieren, wie die Attraktivität der Toiletten gesteigert werden kann. Entscheidende Faktoren sind hier u.a.:

- Fragen des Zugangs, der Aufsicht und Kontrolle
- Häufigkeit und zeitliche Taktung der Reinigung
- Baulicher und technischer Zustand der Anlagen
- Ausstattungsmerkmale (Toilettenpapier, Seifenspender etc.)
- Gestaltungsmerkmale (Licht, Farben, Art der Fliesen etc.)



Abb. 2: Subjektive Schulkarte, Lea, Klasse 3: „Ich mag die Hängematte auf dem Schulhof, weil man da springen kann. Die Schaukel mag ich nicht so. Die Kinder spielen da immer so wild. Auf dem Fußballfeld mag ich nicht, dass man Bälle abbekommen kann, z.B. im Gesicht. Die Toiletten stinken, die mag ich nicht.“

Personengebundene Attraktivität von Räumen

Vor die Aufgabe gestellt, zu begründen, warum sie sich an einem bestimmten Ort in der Schule wohl fühlen oder nicht, antworteten auffällig viele Kinder mit der Anwesenheit anderer Personen. So fühlt sich zum Beispiel ein Mädchen in dem Klassenraum wohl, weil es seine Lehrerin „leise und nett“ findet. Einem Jungen gefällt die Schaukel besonders gut, weil er dort mit seinem Freund Ninjago spiele. Für viele Kinder hängt die Frage, inwieweit sie sich in einem bestimmten Raum oder an einer bestimmten Örtlichkeit wohl fühlen, offensichtlich entscheidend davon ab, welche Personen sie mit diesem Raum assoziieren. Diese Tendenz scheint auf den ersten Blick die hohe Bedeutung des Raumes als „dritter Erzieher“ zu relativieren. Entscheidend für die Attraktivität eines Raumes ist demnach der emotionale Bezug zu einer anderen Person, die mit der jeweiligen Örtlichkeit assoziiert wird. Der Raum selbst, mit seinen Ausstattungsmerkmalen und spezifischen Gegebenheiten, erscheint demgegenüber nachrangig zu sein.

Umgekehrt scheinen einzelne Räume vorrangig aufgrund persönlicher Konflikte mit anderen Kindern oder Erwachsenen negativ assoziiert zu sein. „Mir gefällt nicht das Klettergerüst, weil dort viele Kinder schubsen.“ „Ich mag nicht die Tischtennisplatte, weil ich dort nie spielen kann.“ „Mir gefällt das Fußballfeld nicht, weil sich die Kinder nicht an die Feldbegrenzung halten.“

Ungeachtet der hier skizzierten personengebundenen, sozialen (Un-)Attraktivität von Räumen, begründen die Kinder ihre positiven oder negativen Bewertungen in den meisten Fällen eher sachlich und auf sich selbst bezogen. „Ich mag den Klassenraum, weil ich gerne lerne.“ „Mir gefällt die Seilbahn, weil man dort über Kopf hängen und gute Tricks machen kann.“ „Ich fühle mich im Klassenraum wohl, weil es dort immer so schön warm ist.“ Räume in offenen Ganztagschulen sind für die Kinder auf der einen Seite schlicht Räume des Aufenthaltes, des Rückzugs oder der individuellen Exploration, auf der anderen Seite Orte der sozialen Begegnung und der Austragung von Konflikten. Kindgerechte Raumkonzepte sollten beide Seiten in den Blick nehmen, und zwar sowohl im Hinblick auf Potenziale als auch im Hinblick auf Gefahren.

Schulhöfe als Lebens- und Lernräume

Ein bemerkenswertes Ergebnis in der Anwendung der Methode „Subjektive Schulkarten“ lag nicht zuletzt in der überraschend hohen Bedeutung, die die Kinder implizit den Schulhöfen zumaßen. Gebüsche, Spiel- und Klettermöglichkeiten wurden besonders oft gezeichnet und positiv hervorgehoben. Die Anwendung der Methode erfolgte im Winter, teils bei schlechtem Wetter und ausnahmslos in den Schulgebäuden. Vor die Aufgabe gestellt, eine Schulkarte zu zeichnen, konzentrierten sich viele Zeichnungen dennoch überwiegend oder sogar fast ausschließlich auf verschiedene Bereiche des Außengeländes.

Nach einer Erhebung von Derecik (2015) beträgt der Aufenthalt von Kindern in Schulfreiräumen in Ganztagschulen immerhin 500-900 Minuten in der Woche. Schulhöfe sind ein nicht zu vernachlässigender Lebensraum für Kinder, in der Realität aber allzu oft anregungsarme Asphaltwüsten.

Impuls für die Praxis: Belebung von Schulhöfen

Schulhofflächen sollten ein kindgerechtes Wechselspiel zwischen Weite und Enge ermöglichen. Manche Maßnahmen zur Belebung des Schulhofes wie z.B. die Schaffung unterschiedlicher Flächen (Asphalt, Rasenhügel, Sandflächen etc.) können letztlich nur in Abstimmung mit dem Schulträger realisiert werden. Andere Ideen zur Belebung des Schulhofes, wie z.B. der Einsatz von Spieletonnen mit Ausleihgeräten, die Bereitstellung einfacher Bewegungsanreize wie ausgedienter Autoreifen oder der Bau eines kleinen Hochbeetes können auch in Eigenregie als gemeinsame Aktion von OGS-Träger und Schule umgesetzt werden.

Methode 2: Teilnehmende Beobachtungen

Im Rahmen des Projektes Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen wurde im Frühjahr 2018 die Methode der „teilnehmenden Beobachtung“ angewandt. Hierzu erhielten die Projektkoordinator*innen vorbereitend eine zweistündige Einführung in die Methode der teilnehmenden Beobachtung. Zur Konkretisierung der die Beobachtungen leitenden Fragestellung wurde gemeinsam im Projektteam eine Checkliste erstellt (vgl. Anlage „Checkliste für teilnehmende Beobachtungen“). Die vier Projektkoordinator*innen führten anschließend jeweils in den drei anderen am Projekt beteiligten Schulen eine teilnehmende Beobachtung durch. Auf diese Weise konnten die Projektkoordinator*innen einen unmittelbaren Eindruck von den räumlichen Rahmenbedingungen der anderen Projektschulen gewinnen und jede*r Projektkoordinator*in erhielt von drei Fachkräften das Feedback eines Außenstehenden. Zwei Beobachtungen mussten krankheitsbedingt ausfallen. Auf diese Weise entstanden zehn Beobachtungsprotokolle, die im Frühsommer 2018 einer zusammenfassenden Auswertung unterzogen wurden.

Teilnehmende Beobachtung – methodische Beschreibung

Kurzbeschreibung

Die teilnehmende Beobachtung ist eine etablierte Methode der qualitativen Sozialforschung. Der Forscher führt in einem sozialen Feld zu einer bestimmten Fragestellung Beobachtungen durch und hält diese schriftlich fest. Hierbei hat er aber keine ausschließlich beobachtende und distanzierte Rolle, sondern nimmt stattdessen aktiv am sozialen Geschehen teil.

Ziele

- unmittelbarer Einblick in soziale Praxis, hier: Sensibilisierung für Fragen der Raumnutzung /-gestaltung
- Entwicklung und Ausdifferenzierung von Hypothesen und Forschungsfragen
- Sofern die teilnehmenden Beobachtungen an mehreren Schulen durchgeführt werden: Vergleichsmöglichkeiten in Bezug auf schulspezifische Herausforderungen und Ressourcen

Zeitraumen

Für eine einzelne Beobachtungseinheit an einer Schule sind inklusive der anschließenden Protokollierung mindestens fünf Stunden zu kalkulieren.

Durchführung

Der Beobachtende vereinbart im Vorfeld mit einem Ansprechpartner der Schule, in der er eine teilnehmende Beobachtung durchführen möchte, einen Termin und erläutert die Motive seiner Beobachtung. Zu dem vereinbarten Termin nimmt er an dem sozialen Geschehen teil und erläutert bei Bedarf den anwesenden Kindern oder Erwachsenen die Gründe für seinen Besuch. Soweit möglich erfolgt mit dem Ansprechpartner nach dem Ende der Beobachtung ein kurzes Feedbackgespräch. Der Beobachtende sollte sich mindestens zwei Stunden Zeit nehmen, um in das Feld „einzutauchen“.

Entscheidend für den Nutzen dieser Methode ist die Qualität der anschließenden Protokollierung der Beobachtung. Hierbei hält der Beobachtende alle Aspekte detailliert schriftlich fest, die ihm im Hinblick auf die Forschungsfrage während der Beobachtung aufgefallen sind. Bei dieser Protokollierung ist zu unterscheiden zwischen

- Beobachtung (z.B. „Der Kellerzugang auf dem Schulhof ist von Graffiti gezeichnet und vermüllt.“),
- Interpretation (z.B. „Wahrscheinlich dürfen die Kinder deshalb hier Fußball spielen.“)
- und Beurteilung (z.B. „Der Kellerzugang bietet den Kindern somit einen wertvollen Raum für freies und unkontrolliertes Spiel.“)

Konkrete Beobachtungen sind die wichtigste Grundlage der Methode, allerdings sollten die Protokolle nicht ausschließlich Beobachtungen wiedergeben. Vielmehr sind Interpretationen und Beurteilungen des Beobachters ebenfalls zu protokollieren, aber als solche explizit (z.B. durch Kursivschrift) zu kennzeichnen.

Der Forschende kann schon während seiner Beobachtung erste Notizen erstellen, sofern dies von den Akteuren im Feld nicht als Störung empfunden wird.

Die maschinenschriftlichen Protokolle sollten spätestens am nächsten Tag erstellt werden, damit die Beobachtungen noch präsent sind.

Im Folgenden sollen exemplarisch einige Erkenntnisse, die sich im Zuge einer zusammenfassenden Auswertung der teilnehmenden Beobachtungen ergaben, wiedergegeben werden.

Multifunktionale Nutzung von Möbeln und anderen Einrichtungsgegenständen

Einrichtungsgegenstände von Schulklassen sind zunächst monofunktional: Stühle dienen der Funktion des Sitzens, Schränke der Funktion des Aufbewahrens usw.. Die im Rahmen des Projektes durchgeführten Beobachtungen in Offenen Ganztagschulen machten deutlich, dass Kinder dazu neigen, Gegenstände nicht nur monokausal, sondern multifunktional zu nutzen und dankbar sind, wenn Ihnen solche multifunktionellen Nutzungen im Schulalltag ermöglicht und erlaubt werden. Hierzu zwei Zitate aus den Beobachtungsprotokollen:

„Die Englischstunde ist sehr aktiv durchgeführt worden. Die Kinder scheinen (...) Freude an der Stunde zu haben. Sie dürfen bei bestimmten Aufgaben auf Stühle und Tische klettern und sich darauf stellen, dies passiert sehr geordnet und vorsichtig.“

„Die beiden Puppenhäuser können die Kinder nutzen, indem sie sich auf die Tische setzen, auf denen die Puppenhäuser stehen. Die Kinder scheinen sich in dieser erhöhten Sitzposition wohl zu fühlen.“

Eine andersartige Nutzung von Einrichtungsgegenständen, wie sie in den hier zitierten Momentaufnahmen zum Ausdruck kommt, erweitert den räumlichen Erfahrungshorizont der Kinder, bietet ihnen die Möglichkeit, den Raum aus einer neuen und ungewohnten Perspektive („erhöhte Sitzposition“) wahrzunehmen und zu erleben. Es kann vorausgesetzt werden, dass die verantwortlichen Pädagog*innen in den beobachteten Schulen die Erfahrung gemacht haben, dass die „geregelte Funktionserweiterung“ der Tische für die Kinder weder die Verletzungsgefahr erhöht, noch sie dazu verleitet, im sprichwörtlichen Sinne „über Tische und Bänke zu gehen“.

Impuls für die Praxis: erhöhte Räume schaffen

Kinder lieben es, auch aus erhöhten Positionen heraus einen Raum zu erfahren. Hochetagen, Podeste, kleine Bühnen oder einfach ausrangierte robuste Tische, auf die die Kinder klettern dürfen, bieten Alternativen zu einer ausschließlich ebenerdigen Raumerfahrung.

Lehrer*innen und Erzieher*innen in Ganztagschulen befinden sich im Hinblick auf das hier angesprochene Thema in einem Spannungsfeld: Einerseits sollte dem Bedürfnis der Kinder nach einer möglichst multifunktionalen Nutzung von Tischen, Stühlen, Bänken, Sitzecken, Fensterbänken etc. entsprochen werden. Andererseits ist ein pfleglicher und nachhaltiger Umgang mit Einrichtungsgegenständen ebenso wie die Vermeidung von Lärm oder Verletzungen sicher zu stellen.

Unkontrollierte Räume und Zeiten

Schulen werden in ihrer räumlichen und zeitlichen Gestaltung in einem erheblichen Maße durch Pädagog*innen strukturiert und kontrolliert. Der in Fachdebatten häufig formulierte Vorwurf an Ganztagschulen einer einengenden Kontrolle und „Pädagogisierung“ der kindlichen Lebenswelt wäre insofern durchaus berechtigt, wenn Ganztagschulen nicht auch Zeiten und Räume schaffen und zulassen, in denen sich Kinder vergleichsweise frei und unkontrolliert betätigen können und dürfen.

Als Beispiel für einen solchen unkontrollierten Raum wird in einem Protokoll ein offensichtlich vernachlässigter Bereich auf dem Schulgelände benannt, der aber gerade deshalb für die Kinder als Spielort attraktiv zu sein scheint:

„Als Fußballplatz haben sich die Kinder einen offenen Kellerbereich gewählt. Sie dürfen hier spielen und haben sehr viel Spaß, der durch die vorhandenen Wände und Decken noch gesteigert wird, da fast überall der Ball zurückprallt. Als spiele man in einem Käfig. Der Bereich ist von Graffiti gezeichnet und erweckt eher den Eindruck einer Bauruine oder eines Obdachlosen-Schlafplatzes. Wahrscheinlich dürfen sie deshalb hier nach Lust und Laune Fußball spielen.“

Die hier sich den Kindern bietende Gelegenheit, „nach Lust und Laune Fußball zu spielen“, scheint nicht zuletzt der Tatsache geschuldet zu sein, dass der Kellerzugang in

jüngster Zeit nicht renoviert wurde. Ein ungeregeltes Ballspiel kann in einem solchen Kontext keinen Schaden anrichten und wird vermutlich vor diesem Hintergrund von den Pädagog*innen geduldet oder explizit erlaubt. Die Kinder müssen sich in der Nutzung dieses Raumes nicht den üblichen Regeln eines vorsichtigen Umgangs unterwerfen und ziehen daraus einen besonderen Genuss.

Während das oben zitierte Beispiel einen unkontrollierten Raum bezeichnet, handelt es sich im folgenden Beispiel um eine unkontrollierte Zeit:

„Zu Beginn der Lernzeit ist die Lehrerin zu spät. Die Kinder nutzen die Zeit, um auf dem Flur zu laufen und zu toben. Es wird über Fensterbänke gesprungen, durch den Flur gerannt, die Treppe hochgerannt und runtergesprungen etc. Alles sehr wild, jedoch achten die Kinder auf sich. Niemand tut sich weh oder verletzt sich.“

Während einer unerwarteten Abwesenheit ihrer Lehrerin leben die Kinder spontan ihren Bewegungsdrang aus, indem sie in vielfältiger Weise räumliche Gegebenheiten des Schulgebäudes (Treppen, Flure und Fensterbänke) als Bewegungsanreize nutzen. Der Protokollierende empfindet das beobachtete Verhalten der Kinder als „wild“, jedoch auch als achtsam. Es ist davon auszugehen, dass solche räumlichen und zeitlichen Inseln einer unkontrollierten und freien Betätigung für das Wohlbefinden und die psychische Gesundheit der Kinder gerade in einem Ganztagsbetrieb eine wichtige Rolle spielen, weil sie eine Stress abbauende Funktion erfüllen können.

Die pädagogisch bedeutende Frage, inwieweit Kindern in der Nutzung räumlicher Ressourcen Freiheit und Autonomie zugestanden wird, bezieht sich auf unterschiedliche Dimensionen und Aspekte des Schulalltags. Im folgenden Beispiel geht es um den Aspekt der Sitzordnung:

„Jedes Kind in der Gruppe hat einen festen Sitzplatz. (...) Die Kinder bleiben nach dem Essen an ihren Tischen sitzen für eine kurze Besprechung des Tagesablaufs. (...) Dann gehen die Kinder direkt im Anschluss (...) in ihre jeweiligen Klassenräume, um die Hausaufgaben/Wochenpläne zu erledigen. Auch hier haben sie fest Sitzplätze. (...) Insgesamt machte die Gruppensituation einen freundlichen, aber sehr regulierten und strukturierten Eindruck. Durch den fest durchgeplanten Tagesablauf habe ich die Kinder kaum im Freispiel oder in freier Bewegung in der Gruppe gesehen.“

Mit der Formulierung, die beobachtete Gruppensituation sei „freundlich, aber sehrreguliert“ weist der Protokollant auf ein weiteres Spannungsfeld hin: Auf der einen Seite steht der Anspruch einer verlässlichen sowie klar strukturierten Nutzung räumlicher Ressourcen, der den Kindern Sicherheit vermittelt sowie mögliche Konflikte auf ein Mindestmaß reduziert. Auf der anderen Seite steht der Anspruch eines Umgangs mit räumlichen Ressourcen, der den Kindern ein Höchstmaß an entwicklungsförderlicher Freiheit und Autonomie zugesteht. Wie der Protokollant die Szene beschreibt, entsteht der Eindruck eines übermäßig durchregelten und „durchgetakteten“ Tagesablaufes, der den Kindern das nötige Mindestmaß an Freispiel und Exploration nicht bietet.

Vielfältige Optionen räumlicher Nutzung

In Phasen des Freispiels nutzen Kinder die sich ihnen bietenden Raumangebote in einer Schule sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von ihrer Konstitution, ihrer Persönlichkeit, ihrer körperlichen und seelischen Verfassung haben manche Kinder das Bedürfnis, allein zu sein, sich zurückzuziehen und auszuruhen. Andere möchten ebenfalls alleine bleiben, suchen aber nach Möglichkeiten einer raumgreifenden Beschäftigung. Wieder andere beteiligen sich je nach Bedürfnislage an ruhigen oder bewegungsorientierten Gruppenaktivitäten. Je mehr Zeit Kinder in einer Schule verbringen, desto wichtiger ist es, dass die Schule ihnen auch in räumlicher Hinsicht verschiedene Optionen anbietet, die ihrer jeweiligen Bedürfnislage entsprechen.

„Ab 14:30 Uhr haben die Kinder Freispielzeit. Die Kinder verteilen sich selbstständig für ihre gewünschten Aktivitäten in die Bereiche Klassenraum, Gruppenraum oder Außenbereich. (...) Ein Mädchen zieht sich in die Ruheecke zurück und ruht sich auf dem Sofa alleine aus. Einige Kinder (...) spielen gemeinsam in der Bauecke.“

Ein großer Teil der heute in Deutschland existierenden Schulgebäude wurde für den Halbtagsbetrieb gebaut und konzipiert. Bauecken, Ruheecken oder andere räumliche Alternativen zu Schulhof, Flur und Klassenraum waren in der Raumplanung ursprünglich nicht vorgesehen. Schulen stehen dementsprechend heute vielfach vor der Herausforderung, in Gebäuden, die eigentlich für einen Halbtagsbetrieb vorgesehen waren, ganztägige Angebote vorzuhalten. Dementsprechend improvisiert und unvollkommen wirkt die räumliche Antwort auf dieses Dilemma an vielen Schulen. Hinzu kommt vielfach eine große räumliche Enge. Wird in einem Klassenraum regulärer Größe beispielsweise noch eine kleine Sitzcke und eine Bauecke eingefügt, um

den Kindern eine größere räumliche Vielfalt zu bieten, so geht dies auf Kosten einer offenen, auf die Bewahrung von Freiräumen bedachte Raumgestaltung. Beobachtungen wie die Folgende sind angesichts der räumlichen Enge in vielen Ganztagschulen eher ungewöhnlich:

„Es ist auffallend, dass keiner der Räume in diesem Gebäudeteil überfüllt wirkt, sondern die Kinder sich je nach Spielinteresse autonom in den Räumen verteilen. So hat beispielsweise ein Junge in der Trollgruppe die Möglichkeit, mit speziellen Bausteinen, die aneinander gekettet werden können, eine lange Schlange zu bauen, die er um alle Tische herum baut.“

Die Möglichkeit zu raumgreifenden Spielen in nicht überfüllten Räumen, wie es im hier zitierten Beobachtungsprotokoll beschrieben wird, sinkt tendenziell in Gruppen- oder Klassenräumen, die eine möglichst große Vielfalt räumlicher Optionen anbieten wollen, womit ein drittes Spannungsfeld pädagogischer Praxis beschrieben wäre.

Spannungsfelder pädagogischer Raumnutzung und -gestaltung in Ganztagschulen

Mindestens drei Antinomien können also auf der Grundlage der oben skizzierten Beobachtungsprotokolle herausgearbeitet werden:

- multifunktionale versus nachhaltige und pflegliche Nutzung von Gegenständen
- unkontrollierte und unstrukturierte versus strukturierte und geregelte Raumnutzung
- vielfältige und gedrängte versus überschaubare und offene Raumgestaltung

Teilnehmende Beobachtungen können dabei helfen, solche Spannungsfelder sichtbar zu machen und offenzulegen, wie unterschiedlich diese in der pädagogischen Praxis austariert werden.

Methode 3: Fragebögen

Für die Befragung der Kinder und Fachkräfte an den vier Projektschulen in Düsseldorf, Velbert, Duisburg und Monheim wurden zwei Fragebögen konzipiert:

1. ein Kinderfragebogen
2. ein Fragebogen für die pädagogischen Fachkräfte (vgl. Anlage „Fragebögen“)

Die Projektkoordinator*innen befragten im November und Dezember 2018 insgesamt 246 Schüler*innen der dritten und vierten Klassen sowie 68 Fachkräfte, wobei die Befragung anonym erfolgte.

Die Kinder und Pädagog*innen erhielten einen Fragebogen, der jeweils in teilstandardisierter Form vorgelegt wurde. Bei einem Teil der Fragen konnte aus vorgegebenen Antwortmöglichkeiten ausgewählt werden. Einige Fragen wurden offen gestellt und die Antworten konnten frei formuliert werden. Bei der Gestaltung des Kinderfragebogens wurde auf ein kindgerechtes Format geachtet. Die statistische Auswertung und grafische Darstellung erfolgte mit Excel. Um die Verständlichkeit der Fragestellungen und den benötigten Zeitrahmen im Vorhinein zu prüfen, wurde ein Pretest mit 21 Dritt- und Viertklässlern an einer Offenen Ganztagschule in Düsseldorf (keine der Projektschulen) durchgeführt.

Zunächst wurden die Daten der Projektschulen einzeln ausgewertet. Anschließend verglichen wir diese mit den Ergebnissen der anderen Projektschulen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede festzustellen. Auch stellten wir die Antworten der Kinder jeweils themenbezogen den Einschätzungen der Fachkräfte gegenüber, um auch hier Vergleichswerte und ggf. Parallelen oder Unterschiede festzustellen.

Fragebögen – methodische Beschreibung

Kurzbeschreibung

Die Methode des teilstandardisierten Fragebogens hat den Vorteil, dass aufgrund der breiten Datenbasis empirisch aussagekräftige Ergebnisse erzielt werden können. Diese kann man anschließend einzeln betrachten und miteinander vergleichen. Auf diese Weise lassen sich ggf. Parallelen oder Unterschiede feststellen.

Ziele

- Einblicke in die Ansichten und Bewertungen von Kindern und Fachkräften gewinnen und diese statistisch auswerten und miteinander vergleichen
- schulspezifische Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellen
- Offene Aussagen der Kinder und Fachkräfte können Anhaltspunkte für weitere Fragestellungen und Themen aufwerfen

Zeitrahmen

Für die Bearbeitung des Kinderfragebogens sollten maximal ca. 10 Minuten und für die Bearbeitung der Fragebögen durch die Fachkräfte maximal 20 bis 30 Minuten angesetzt werden.

Durchführung

Für die Kinderbefragung wird zunächst ein günstiger Termin für die Durchführung der Befragung festgelegt. Dieser könnte zum Beispiel zu Beginn der Lernzeit stattfinden. Während der Lernzeit haben die Kinder ihre Stifte zur Hand und für eine ruhige Arbeitsatmosphäre ist gesorgt. Die Person, die die Befragung durchführt, erläutert in kindgerechter Weise den Grund für die Befragung und erklärt den Bogen. Es gibt eine Vorder- und eine Rückseite, Fragen zum Ankreuzen und zum Schreiben sowie vier Antwortkategorien.

Grundsätzlich sollte bei der Durchführung auf eine klare und transparente Instruktion geachtet werden. Die Befragung sollte immer auf die gleiche Weise durchgeführt werden, um vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Während der Kinderbefragung ist die Person, die die Befragung durchführt, vor Ort, um eventuelle Rückfragen zu beantworten und die Befragungssituation zu begleiten.

Der Bogen zur Befragung der pädagogischen Fachkräfte kann im Rahmen einer Teamsitzung oder Dienstbesprechung ausgeteilt und erläutert werden. Die Bögen sollten bis zu einem vorgegebenen Stichtag wieder bei der Person, die die Befragung durchführt, abgegeben werden.

Im Folgenden werden beispielhaft Ergebnisse abgebildet, die sich im Zuge einer zusammenfassenden und vergleichenden Auswertung der Befragung der Kinder und pädagogischen Fachkräfte an den vier Projektschulen ergeben haben.

Bei Frage 2 der Kinderbefragung fällt zunächst auf, dass an drei der vier Projektschulen eine generelle Zufriedenheit von über 50 % mit der Gestaltung des eigenen Klassen- bzw. OGS-Gruppenraumes vorherrscht. Insgesamt stimmen sogar 90 % der befragten Kinder der Aussage zu, ihre OGS-Räume seien schön gestaltet. Auch benennt etwa die Hälfte der befragten Schüler*innen den eigenen Gruppenraum als Ort, an dem sie sich in der Schule am wohlsten fühlen. Dieses Resultat kann man ergänzend zu den Erkenntnissen aus den Subjektiven Schulkarten betrachten: Kinder bewerten die Attraktivität von Räumen häufig personengebunden. Demnach kann der emotionale Bezug zu einer Person, die mit dem Raum assoziiert wird, mit ausschlaggebend für die Bewertung seiner Attraktivität sein. Die Befragung der pädagogischen Fachkräfte fällt an drei von vier Standorten im Vergleich deutlich kritischer aus (vgl. Diagramm 1).

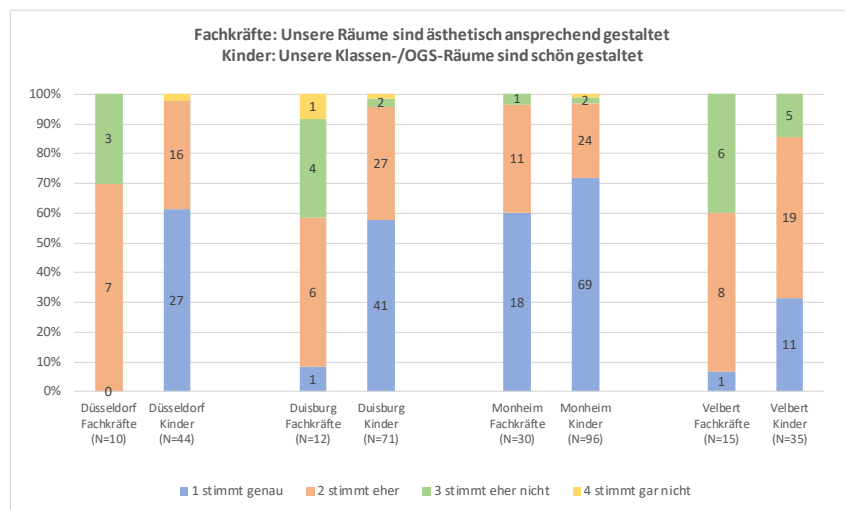


Diagramm 1: Gestaltung der Räume aus Sicht der Kinder und Fachkräfte im Vergleich

Relevanz des Außengeländes

Beim Vergleich der Aussagen von Kindern und pädagogischen Fachkräften über den Außenbereich ihrer Schule zeigt sich grundsätzlich ein ähnliches Bild (vgl. Diagramm 2). Jedoch fällt die Zufriedenheit hier insgesamt geringer aus. Das Vorhandensein vielfältiger Spiel- und Bewegungsanlässe ist für Grundschulkinder von elementarer Be-

deutung, denn hier findet eine aktive Auseinandersetzung mit der Umwelt statt. Mehrere Studien, wie beispielsweise „Bewegung und Sport in der Ganztagschule – StuBBS“ (Hildebrandt-Stramann 2014) geben bereits Aufschluss darüber, dass mit Bewegung und Sport Gefühle wie Freude, Erholung sowie ein Abbau von Stress und Aggressionen verbunden sind. Auch die Ergebnisse aus den Subjektiven Schulkarten, Fotoevaluationen und das Ferienprojekt „Modellbau“ bekräftigen, welch hohen Stellenwert das Außengelände für die Kinder hat. Zu den beliebtesten Orten zählen Fußballplätze, fest montierte Spielgeräte und ganz besonders die naturnahen Ecken und Nischen, in denen man unbeobachtet spielen kann. Der Schulhof bietet vielfältige Bewegungsanlässe und Rückzugsmöglichkeiten, die im Gebäude häufig nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Im Zuge der Ganztagsbetreuung verbringen Schüler*innen aus den ersten bis vierten Klassen nicht mehr nur die großen Pausen auf dem Außengelände ihrer Schule, sondern zusätzlich bisweilen mehrere Stunden am Nachmittag. Somit sollte das Schulgelände gleichzeitig vielen verschiedenen Anforderungen gerecht werden, wie etwa den jeweiligen Vorlieben von Mädchen und Jungen. Einen hohen Aufforderungscharakter, sich zu bewegen, bieten Bäume, liegende Baumstämme, Lastwagenreifen und naturbelassene Gelände mit Büschen und naturnahe Nischenflächen mit mobilen Materialien für Jungen und Mädchen gleichermaßen (vgl. Derecik 2013).

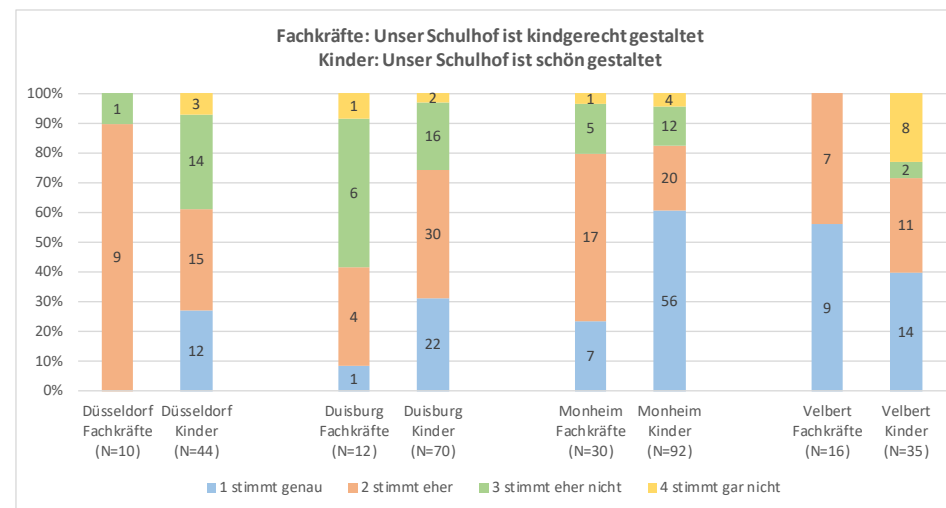


Diagramm 2: Gestaltung des Schulhofes aus Sicht der Kinder und der Fachkräfte

Bedarf nach Rückzugsmöglichkeiten und Freiräumen

Wenn die Schüler*innen nach Rückzugsmöglichkeiten in der Schule bzw. in der OGS befragt werden, geben zwar rund 30 % der Kinder an, dass sie Plätze zum Ausruhen haben, gleichzeitig antworten aber mehr als 30 % mit „eher nicht“ oder „gar nicht“! Diese Ergebnisse verweisen - vor allem auch in Verbindung mit den Antworten der Schüler*innen auf die offen gestellten Fragen - auf ein starkes Bedürfnis nach Rückzugsräumen. Ein signifikanter Unterschied zwischen Jungen und Mädchen lässt sich dabei nicht feststellen. Die pädagogischen Fachkräfte bewerten diese Situation besonders kritisch (vgl. Diagramm 3). Dieses Bild bestätigt wiederum die Auswertung der offenen Antworten der pädagogischen Fachkräfte, wonach hier mit der größte Handlungsbedarf besteht: Pädagoginnen und Pädagogen an allen vier Projektschulen geben ganz klar an, dass es an ausreichenden Rückzugsmöglichkeiten und Ruheräumen fehlt!

Impuls für die Praxis: Ruheräume schaffen

Alle Kinder brauchen Rückzugsmöglichkeiten und Ruheräume. Für Kinder mit sozial-emotionalem Förderschwerpunkt hingegen ist die Verfügbarkeit solcher Räume existentiell wichtig. Unter diesem Gesichtspunkt gilt es zu überlegen, wie die Bereiche, in denen sich die Kinder am Nachmittag aufhalten können und dürfen, erweitert werden könnten. Gibt es Räume, die bisher noch nicht ausreichend genutzt werden und unter welchen Voraussetzungen könnte dies passieren?

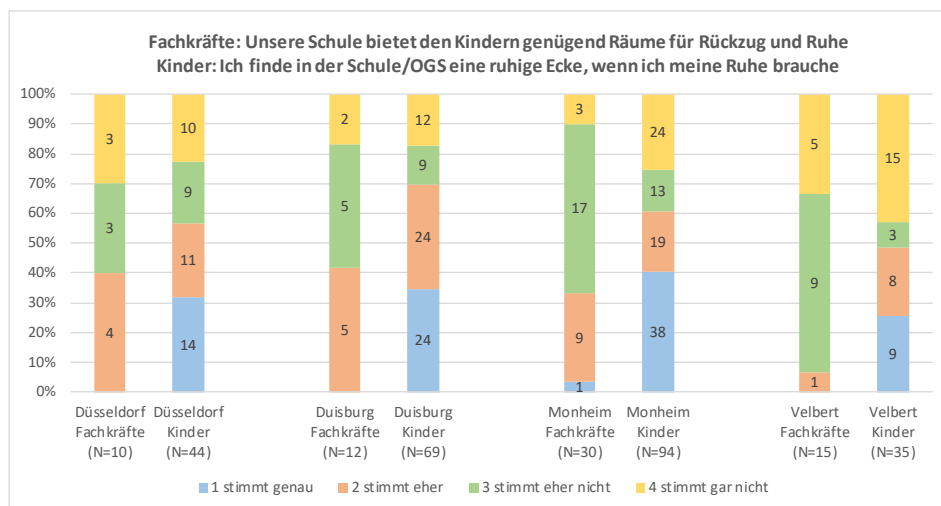


Diagramm 3: Rückzugs- und Ruheräume aus Sicht der Kinder und Fachkräfte

Eng verknüpft mit der Frage nach Rückzugsräumen ist der Bedarf nach Freiräumen, in denen die Kinder ohne direkte Beaufsichtigung durch Erwachsene spielen können. Zwischen 30 % und 50 % der befragten Kinder beantworten die Frage „Wir haben Orte, an denen wir ohne Erwachsene spielen können“ mit „gar nicht“ oder „eher nicht“ (vgl. Diagramm 4). Andererseits ist die gleiche Anzahl der Meinung, dass es solche Orte gibt. Diese Orte, an denen die Kinder nur unter sich sein können, wurden von den Schüler*innen auch in den Subjektiven Schulkarten und Fotoevaluationen besonders positiv bewertet.

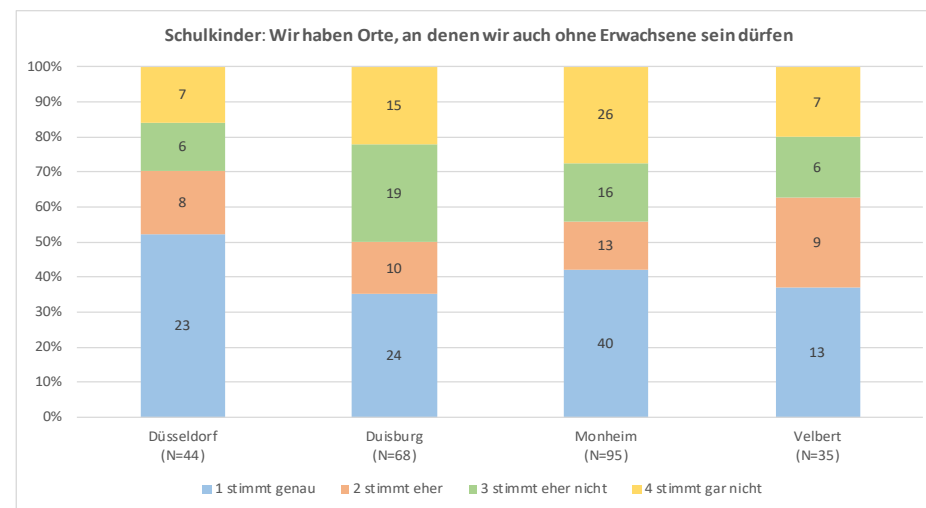


Diagramm 4: Orte ohne Beaufsichtigung durch Erwachsene aus Sicht der Kinder

Zwischenräume nutzen

Zwischenräume, wie Flure, Treppenhäuser, Garderoben, Umkleideräume, Eingangsbereiche, Kellerräume etc. bieten Spielräume – im wahrsten Sinne des Wortes. Zwischenräume sind in der Regel wenig vordefiniert. Sie bieten den Kindern viele verschiedene Möglichkeiten und Raum, eigenen Ideen zu folgen. In Verbindung mit einem Zeitplan und einigen beweglichen Elementen kann ihr Nutzen ungemein erweitert werden! Zwischenräume werden häufig übersehen und bei Planungen außer Acht gelassen, dabei bieten sie ein ganz besonderes Potenzial. Innerhalb des OGS-Teams sollte dabei ein Konsens herrschen, wie und wann diese Freiflächen zum Spielen genutzt werden dürfen und sollen.

Impuls für die Praxis: Zwischenräume in den Blick nehmen

- Gibt es Flure, Treppen oder andere Zwischenräume, die von den Kindern besonders gerne für eigene Spielideen genutzt werden?
- Lassen Sie dies zu und könnten diese Aktivitäten z.B. durch Materialinput noch weiter stimuliert werden?
- Gibt es bislang ungenutzte Winkel und Ecken, die Sie den Kindern „freigeben“ könnten?



Abb. 3: Picknick auf dem Flur



Abb. 4: Spiel mit dem Stofffußball

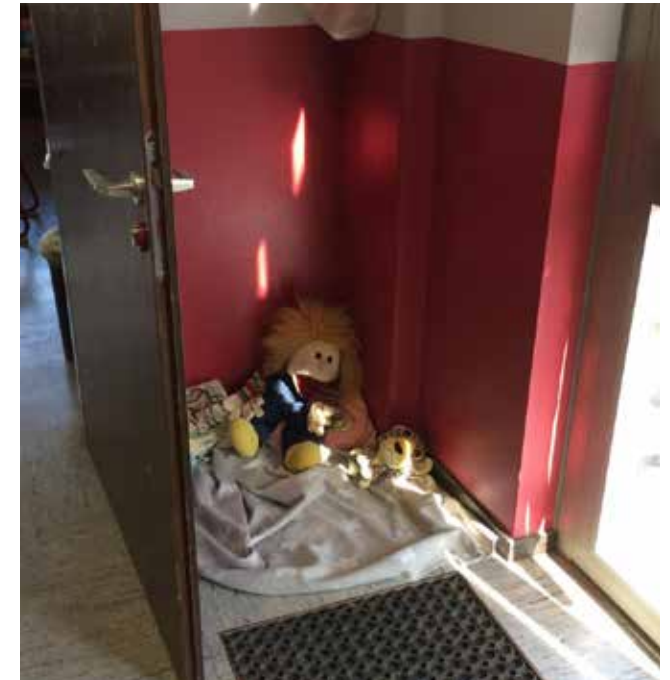


Abb. 5: Versteck hinter der Tür

Multifunktionale Raumnutzung und bedarfsgerechte Umgestaltung von Räumen

Im alltäglichen OGS-Betrieb kommt es vor allem in den Wintermonaten oder an Regentagen zu einer hohen sozialen Dichte in den Gebäuden, die zu einem erhöhten Stressempfinden bei Kindern führen kann. In jedem Schulgebäude sind jedoch gleichzeitig Räume vorhanden, die (zeitweise) nicht genutzt werden. Diese leerstehenden Räume sind Ressourcen, die sich durchaus lohnt, einmal in den Blick zu nehmen. Mit Hilfe eines Raum- und Zeitplans oder eines Raumbuchungssystems können bisher ungenutzte räumliche Ressourcen besser ausgeschöpft werden. Räume können und sollen zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich genutzt werden. Es gilt zu überlegen, welche Räume zum Beispiel an Regentagen zusätzlich geöffnet werden könnten. Wenn Kleingruppen in Klassenräumen spielen, ist es häufig nicht notwendig, dass sich dort dauerhaft eine Aufsichtsperson aufhält. Eine pädagogische Fachkraft kann durchaus für die Beaufsichtigung mehrerer Räume „zuständig“ sein.

Impuls für die Praxis: Einführung einer Kinderdisco

An der Projektschule in Duisburg machte die Befragung deutlich, dass die Kinder sich eine Disco wünschen. Im Team wurde besprochen, inwieweit sich dieser Wunsch umsetzen lässt. Es wurde ein geeigneter Raum ausgemacht, der sich abdunkeln lässt und dann nach einem Termin gesucht, wann die Kinderdisco stattfinden könnte. Alle organisatorischen Überlegungen und erforderlichen Erledigungen wurden mit den Kindern gemeinsam angegangen. Mittlerweile ist die Kinderdisco am Freitagnachmittag in Duisburg als wichtiges pädagogisches Element nicht mehr wegzudenken.



Abb. 6: Die erste Kinderdisco

Öffnung und Erweiterung der Offenen Ganztagschule durch außerschulische Partner Eine weitere Möglichkeit, OGS-Räume zu erweitern, bietet die Öffnung der Offenen Ganztagschule durch außerschulische Partner. Wie das Diagramm 5 deutlich macht, werden an den Standorten Duisburg und Düsseldorf außerschulische Räume, den Einschätzungen der Fachkräfte entsprechend, (noch) nicht ausreichend genutzt. Dabei birgt die Öffnung solcher Räume neue und vielfältige Möglichkeiten, zum Beispiel durch Kooperationen. Solche Öffnungen und Erweiterungen der OGS-Räume stellen häufig einen besonderen Reiz dar: Es gilt, neue und spannende Räume außerhalb des Altbekannten zu erkunden! Es gibt viele Beispiele für solche Kooperationen: Die Stadtbibliothek, kirchliche Einrichtungen, Sportvereine etc.. Es lohnt sich, das eigene Netzwerk zu erweitern, voneinander zu profitieren und sich gegenseitig zu unterstützen. Auch (Abenteuer-) Spielplätze, Waldstücke, Wiesen und andere Freiflächen innerhalb des eigenen Stadtteils sind zwar naheliegende, aber dennoch häufig ungenutzte Möglichkeiten, vorhandene OGS-Räume zu öffnen und zu erweitern.

Impuls für die Praxis: Kooperationsvereinbarung mit einem Jugendtreff

Möglich wäre, eine Kooperationsvereinbarung mit einem in der Nähe gelegenen Stadtteil-Jugendtreff zu schließen und deren Räumlichkeiten am Nachmittag mit zu nutzen. Jugendtreffs öffnen meist erst am späten Nachmittag für die Jugendlichen und stehen bis dahin leer. Im Gegenzug könnte sich die Schule an den Reinigungskosten beteiligen. Solche Vereinbarungen versprechen letztendlich Vorteile und Gewinne für alle Beteiligten.

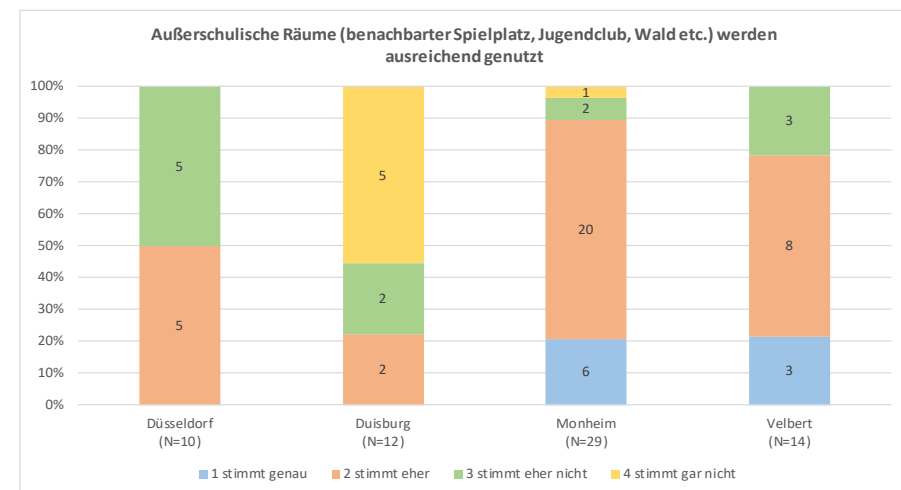


Diagramm 5: Nutzung außerschulischer Räume aus Sicht der Fachkräfte

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Methode der Befragung von Kindern und pädagogischen Fachkräften verschiedene Blickwinkel sichtbar macht und wertvolle Anregungen für die pädagogische Arbeit der Teams in den Projektschulen liefert. Vor allem im Vergleich mit anderen Schulen sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede festzustellen und es wird deutlich sichtbar, wo es Bedarfe gibt zu handeln:

- In der Projektschule in Duisburg werden außerschulische Räume nach Einschätzung der Fachkräfte noch nicht ausreichend genutzt.
- Am Beispiel der Projektschule in Velbert hat sich auf diese Weise gezeigt, dass sich über 50 % der Kinder „eher nicht“ oder „gar nicht“ an der Gestaltung ihrer Räume beteiligt fühlen.
- In Düsseldorf geben 60 % der befragten Pädagog*innen an, dass die räumlichen Rahmenbedingungen der Schule bisher „eher nicht“ oder „gar nicht“ in optimaler Weise genutzt werden.
- An der Projektschule in Monheim sind die räumlichen Rahmenbedingungen beim Mittagessen nach Einschätzung der pädagogischen Fachkräfte wenig zufriedenstellend (vgl. Diagramm 6).

Das gemeinsame Mittagessen ist für OGS-Kinder innerhalb ihres Schultages von hoher Bedeutung, im besten Fall eine Zeit der Entspannung, um nach dem Unterricht zur Ruhe zu kommen und sich mit den anderen Kindern und Erwachsenen auszutauschen. Ungünstige Rahmenbedingungen wie zum Beispiel eine schlechte Raumakustik führen jedoch dazu, dass die positiven und wertvollen Aspekte des gemeinsamen Mittagstisches gänzlich verloren gehen. Stattdessen entstehen hier Stress und Unruhe bei allen Beteiligten, die sich im ungünstigsten Fall weiter bis in den Nachmittagsbereich ziehen und sich dort fortsetzen können.

Ein wesentliches und schulübergreifendes Ergebnis der Befragung war, dass es an allen Projektschulen an Ruheräumen und Rückzugsmöglichkeiten fehlt. Möglichkeiten zur Entzerrung der sozialen Dichte im Schulgebäude mit vorhandenen Kapazitäten, sind folgende:

- Zwischenräume nutzen
- Multifunktionale Raumnutzung und bedarfsgerechte Umgestaltung von Räumen
- Öffnung und Erweiterung der Offenen Ganztagschule durch außerschulische Partner

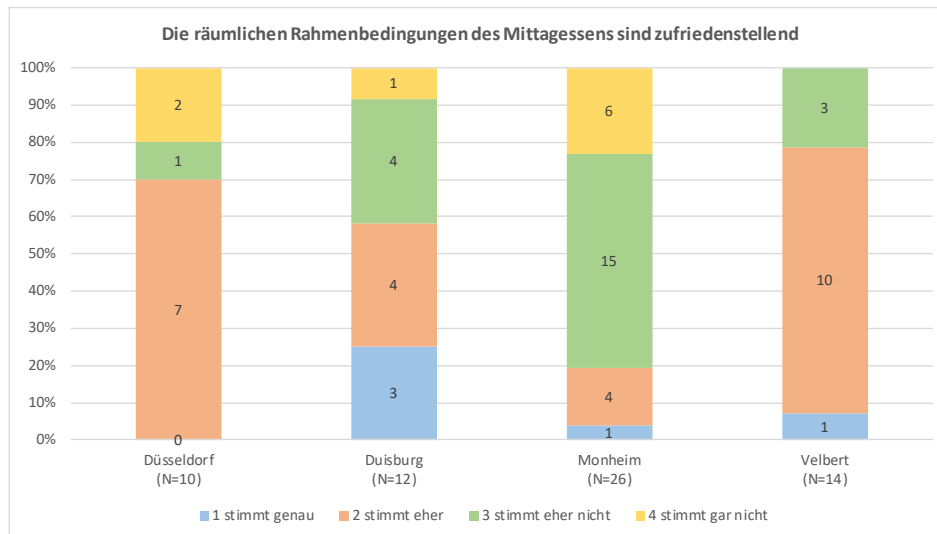


Diagramm 6:
Räumliche Rahmenbedingungen des Mittagessens aus Sicht der Fachkräfte

Methode 4: Fotoevaluation

Im Frühjahr 2019 wurde die Methode „Fotoevaluation“ angewandt. Hierzu erhielten die Projektkoordinator*innen zunächst eine Einführung in die methodische Vorgehensweise. Außerdem wurden Vereinbarungen bezüglich einer einheitlichen Durchführung der Methode, z.B. im Hinblick auf die Anzahl der teilnehmenden Kinder und der zu erstellenden Fotos an beiden Schulen getroffen. (Aus personellen Gründen konnte diese Methode ausschließlich in den Projektstandorten Düsseldorf und Monheim umgesetzt werden.) Die Gruppe der teilnehmenden Kinder bestand aus jeweils sieben Mädchen und Jungen mit und ohne sozial-emotionalem Förderbedarf. Die Schüler*innen erhielten den Auftrag, jeweils drei Orte auszuwählen, an denen sie sich wohl fühlen und drei Orte, an denen sie sich nicht wohl fühlen und diese zu fotografieren. Die Aufgabenstellung bezog sich dabei auf alle Innen- und Außenräume der OGS bzw. des Schulgeländes. Im Anschluss wurden die entstandenen Bilder gemeinsam mit der Projektkoordinatorin begutachtet und mit individuellen Kommentaren der Kinder versehen. Darauf folgend wurden die fotografierten Elemente einer zusammenfassenden Auswertung unterzogen.

Fotoevaluation – methodische Beschreibung

Kurzbeschreibung

Die Verfahrensweise der Fotoevaluation zielt darauf ab, dass die Kinder selbstgewählte Orte fotografisch abbilden und die Bilder anschließend kommentieren. Es handelt sich um eine animierende, qualitative Erhebungsmethode, die jedoch keine Rückschlüsse auf eine größere Grundgesamtheit zulässt. Einzelne Orte und Objekte werden individuell bewertet. Die Dokumentation der IST-Situation durch Fotografien stellt die Sichtweise der Schüler*innen hinsichtlich der Raum- und Schulgestaltung besonders eindrücklich dar.

Ziele

- Unmittelbarer Einblick in die Perspektive von Kindern auf ihr räumliches Umfeld
- Falls die Methode an mehreren Standorten durchgeführt wird, bietet sie Vergleichsmöglichkeiten im Hinblick auf schulspezifische Herausforderungen und Ressourcen

Zeitraahmen

Der zeitliche Aufwand ist variabel und stark von der Art und dem Umfang der Fragestellung abhängig. Für die vorliegende Untersuchung werden einschließlich des Vor- und Nachgesprächs etwa anderthalb bis zwei Stunden angesetzt. Das Vorhaben lässt sich somit günstig als Nachmittagsangebot organisieren. Für die Nachbesprechung und Auswertung der Ergebnisse fallen zusätzlich anderthalb bis zwei Stunden an.

Durchführung

Bei der Durchführung der Methode ist zunächst wichtig, den Kindern die Fragestellung klar zu erläutern. Nachdem die Kinder verstanden haben, worum es inhaltlich geht und was ihre Aufgabe ist, muss sichergestellt werden, dass die Kinder wissen, wie die digitale Kamera oder das Foto-Handy zu bedienen ist. Neben dem On/Off-Knopf wird auch die Taste gezeigt, mit der die Bilder angesehen werden können. Die Batterien sollten komplett aufgeladen sein. Alternativ können auch Einwegkameras verwendet werden. Während einer kurzen Testphase haben die Kinder Zeit, Fragen zu stellen, bevor die tatsächliche Phase des Fotografierens beginnt. Nach Rückgabe der Kamera werden die fotografierten Elemente entwickelt oder in digitalisierter Form während einer Gesprächsrunde mit den Kindern gemeinsam sortiert und mit Kommentaren versehen. Hier ist wichtig, die Aussagen der Kinder im Originalton direkt den einzelnen Bildern zuzuordnen.

Emotional gesteuerte Beurteilung der Attraktivität von Räumen

Mehrere Bilder, die im Rahmen der Fotoevaluationen entstanden, zeigen Gruppenräume bzw. Teile von Gruppenräumen. Die Fotos wurden von teilnehmenden Schüler*innen mit kurzen, ergänzenden Begründungen versehen: „weil ich hier gerne bin“, „weil es hier schön ist“ und „weil ich hier gerne spiele“. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit Erkenntnissen aus unserer Befragung (s.o.) von 246 Kindern, die an den vier Projektstandorten durchgeführt wurde. Etwa 90 % der befragten Schüler*innen stimmten „eher“ oder „genau“ der Aussage zu, ihre OGS-Räume seien schön gestaltet.

Bereits bei der Auswertung der Subjektiven Schulkarten wurde deutlich, dass für viele Kinder die Frage, ob sie sich in einem Raum wohl oder unwohl fühlen, offensichtlich unmittelbar damit zusammenhängt, mit welchen Personen bzw. Situationen sie diesen Ort assoziieren. Für eine solche emotional gesteuerte Bewertung von

Räumen finden sich auch Hinweise bei den Fotoevaluationen. Die Kinder beziehen sich zum Beispiel häufig in ihre Beurteilung explizit auf andere Personen: „hier ist es schön, ich spiele hier immer mit xy“, „ich kann hier mit meinen Freunden spielen“.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich Kinder an Orten, die mit häufigem Streit und Konflikten assoziiert werden, eher unwohl fühlen (s.u. Toilettenräume). Auch spielen bei einzelnen Kindern offensichtlich die an sie gestellten schulischen Anforderungen eine Rolle. So wurde der eigene Klassenraum von einem Schüler als Ort des Wohlfühlens und von einem anderen Schüler als Ort des Unwohlseins bewertet. In den Kommentaren heißt es auf der einen Seite: „weil ich hier gerne bin“ und auf der anderen Seite „ich bin nicht gerne in der Klasse, weil ich da so viel arbeiten muss“.



Abb. 7: Unser Gruppenraum „weil ich hier gerne spiele“; „hier spiele ich immer mit meinen Freunden“

Naturnahe Ecken und Nischen

Bei unserer Auswertung der fotografierten Elemente fiel weiterhin auf, dass sich die meisten der positiv benannten Orte an beiden Schulstandorten jeweils auf dem Außengelände befinden. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen aus den Subjektiven Schulkarten und dem Ferienprojekt „Modellbau“. Der Schulhof ist für Kinder im Offenen Ganztag der größte Sozialraum, der zudem fast täglich besucht wird (vgl. StuBBs 2014). Er bietet genügend Raum und Fläche für vielfältige Spiel- und Bewegungsanlässe. Die Aufnahmen der Kinder zeigen, dass auf dem Schulhof neben den fest installierten Angeboten wie Klettergerüsten und anderen Spielgeräten die naturbelassenen Ecken und Nischen besonders beliebt sind.

Dies veranschaulichen folgende Bildbeispiele.



Abb. 8: „man kann in Ruhe spielen“



Abb. 9: „ein Geheimweg“



Abb. 10: „man kann auf den Baum klettern“

Bedeutung unbeobachteter Räume

Schon bei der Auswertung der Fragebögen in Kapitel 4.3 wurde deutlich, dass viele Schüler*innen der Meinung sind, ihnen stünden nur wenige Orte zur Verfügung, an denen sie sich ohne Aufsicht von Erwachsenen aufhalten dürfen (Die Ergebnisse variierten standortabhängig zwischen 30 % und 50 %). Im Rahmen der Fotoevaluationen und der Subjektiven Schulkarten bewerteten die Kinder dementsprechend häufig gerade solche Orte besonders positiv, die möglichst wenig durch die Aufsicht von Erwachsenen geprägt sind. Spielorte in und um Gebüsch, an Zäunen und hinter den Gebäuden zählen auf dem Schulhof zu den Beliebtesten. Einen weiteren Hinweis auf die Bedeutung unbeobachteter Spielräume geben uns die Fotografien aus den Innenräumen, an denen die Kinder sich gerne aufhalten. Häufig handelt es sich hier um sogenannte „Zwischenräume“, in denen man „sich verstecken“, „mit anderen treffen“ oder „in Ruhe spielen“ kann. Die Fotografien zeigen Flure, Bänke sowie geheime Ecken und Nischen.

Es lohnt sich, die im Schulgebäude häufig zahlreich vorhandenen Zwischen- und Nebenräume bei Planungen nicht außer Acht zu lassen, sondern diese miteinzubeziehen und deren Nutzung vielleicht noch weiter auszubauen. Zwischenräume bieten Möglichkeiten zur Entzerrung der sozialen Dichte in den Gruppenräumen. In Verbindung mit einem Zeitplan bedeutet ihre Öffnung einen Gewinn zusätzlicher Räume zur Bewegung, zum Spielen und zum Rückzug. Im Rahmen der Fotoevaluationen wurden häufig Orte positiv benannt, an denen die Kinder frei spielen, rennen und toben können. Dieses Ergebnis bestätigt nochmals die Relevanz verschiedener Bewegungsanlässe, drinnen wie draußen.



Abb. 11:
„da kann man in Ruhe spielen“;
„man kann sich treffen und Musik hören“;
„ich kann mich auf die Bank legen“



Abb. 12:
„Da kann man sich treffen“; „man hat seine Ruhe“



Abb. 13:
„hier können wir alleine spielen“;
„man kann Fußball spielen, wenn es regnet“

Toiletten als Orte des Unwohlseins

Ebenso eindeutig fallen die Ergebnisse zur Fragestellung aus, an welchen Orten sich die Schüler*innen besonders unwohl fühlen: Viele Aufnahmen zeigen die Toilettenräume aus den verschiedensten Blickwinkeln. Die Beurteilung der Schultoiletten fällt im Rahmen der Fotoevaluationen durchweg negativ aus. Sie werden von den Kindern als „dreckig“, „ekelig“ und „schmutzig“ beschrieben. Außerdem seien die Toilettenräume vor allem während der Pausen stark überfüllt und es komme hier regelmäßig zu Konflikten. Wie bereits im Kapitel „Subjektive Schulkarten“ ausgeführt, sollten Schulträger und Schule gemeinsam klären, wie die Situation verbessert werden kann. Denkbar wären zum Beispiel häufigere Reinigungseinheiten und mehr Aufsicht durch die pädagogischen Fachkräfte während der großen Pausen.

Impuls für die Praxis: Beteiligung der Kinder auch beim Thema Schultoiletten

Die Kinder könnten bei der ästhetischen Gestaltung der Schultoiletten und bei der Erarbeitung von Regeln für deren Nutzung aktiv mitwirken. Können ggfls. farbliche Akzente gesetzt werden? Welche Ideen haben die Kinder im Hinblick auf Fragen der Aufsicht und Zugänglichkeit?



Abb. 14:
Toiletten als Orte des Unwohlseins:
„weil es dreckig ist und es stinkt oft“;
„weil es hier eklig ist“;
„weil hier so viele sind“;
„hier gibt es immer Streit“



Abb. 15:
Auch die Garderobe kann ein Ort sein, an dem Kinder sich unwohl fühlen
„ich bin da nicht gerne, weil die Kinder schubsen und weil ich meine Sachen nicht finde“

Abschließend bleibt festzuhalten, dass es sich bei der Fotoevaluation um eine qualitative Erhebungsmethode handelt, deren Ergebnisse man zunächst nicht auf eine größere Grundgesamtheit übertragen kann. Durch den Vergleich der Ergebnisse beider Schulen und in Kombination mit den Erkenntnissen aus der Befragung und den Subjektiven Schulkarten lassen sie dennoch Rückschlüsse zu, die man wie folgt zusammenfassen kann:

- Hinweise auf emotional gesteuerte Beurteilung der Attraktivität von Räumen
- Das Außengelände, seine Gestaltung, insbesondere naturnahe Ecken und Nischen sind für Kinder im Offenen Ganztag von besonderer Relevanz
- Hohe Bedeutsamkeit von Bewegungsanlässen drinnen wie draußen
- Unbeobachtete Räume sind besonders beliebte Spielorte
- Handlungsbedarf bei den Toilettenräumen

Methode 5: Modellbau

An der OGS Blumenthalstraße in Düsseldorf realisierten wir während der ersten Osterferienwoche im April 2019 ein künstlerisches Projekt, in dessen Verlauf die Kinder ihre „Traum-OGS“ entwarfen und modellhaft gestalteten. Die Teilnehmergruppe bestand aus acht Kindern mit und ohne sozial-emotionalen Förderschwerpunkt. Unter Anleitung einer Künstlerin und Architektin aus dem Pool der Bildungsanbieter*innen in Düsseldorf entwarfen die Kinder ein eigenes Raumkonzept. Die Schüler*innen formten und gestalteten anhand ihrer Vorlagen einen OGS-Gruppenraum im Kleinformat – mitsamt dem Außengelände. In regelmäßigen Zwischengesprächen und Diskussionen konnte sich jedes Kind einbringen, mitplanen und schließlich auch handwerklich seinen Teil zum Gesamtmodell beitragen. Gebaut wurde das Modell fast ausschließlich aus Naturmaterialien und recyceltem Material, das die Kinder zum Teil von zuhause mitgebracht hatten.



Abb. 16:
Modellbau eines Kindes

Modellbau – methodische Beschreibung

Kurzbeschreibung

Im Rahmen der Methode „Modellbau“ entwerfen Kinder ein eigenes Raumkonzept (Gruppenraum und Außengelände) und setzen dieses mit Naturmaterialien oder mit recyceltem Material modellbauartig um.

Ziele

- Kinder entwickeln ein eigenes Raumkonzept und formen dieses dreidimensional
- Künstlerische und spielerische Annäherung an die Themen Architektur und Innenraumgestaltung
- Sensibilisierung für Fragen der Raumnutzung und Raumgestaltung

Zeitrahmen

Vier Stunden pro Tag an drei Tagen; insgesamt 12 Unterrichtsstunden, wobei zusätzlich Zeit benötigt wird für Beschaffung und Transport der Materialien sowie eine differenzierte Planung und Dokumentation des Projektes.

Durchführung

Das Projekt gliedert sich bei der Durchführung in verschiedene Abschnitte mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten, wobei jede Einheit etwa zwei Unterrichtsstunden in Anspruch nimmt:

1. Einführung in die Themen Architektur und Innenraumgestaltung und maßstabsgetreues Gestalten durch Film, Fotos/Bilder und/oder eine PowerPoint Präsentation.
2. Brainstorming über die Funktionsbereiche von Ganztagsräumen; Aufgabenverteilung; Gestaltung von Plakaten; Präsentation der Plakate.
3. kleine „Materialkunde“ und Festlegung von Regeln bei der Nutzung von Arbeitsgeräten; Auswahl von Materialien und Techniken; Arbeitsbeginn an unterschiedlichen Baustellen; Zwischenpräsentation – Feedback.
4. Weitere Bearbeitung der Modelle; Zwischenpräsentation – Feedback.
5. Fertigstellung der Modelle; zusammenfügen der Teilbereiche.
6. Präsentation der Ergebnisse; abschließende Dokumentation.

Es entstanden Bauelemente für folgende Bereiche:

- Soziale Erfahrungsbereiche, in denen man mit Freunden Musik hören, sich unterhalten, Tee trinken, etwas essen und spielen kann; Bereiche für gemeinsame Projekte, wie etwa einen Schulgarten.
- Rückzugsbereiche, sowohl im Gebäude als auch auf dem Außengelände.
- Medienbereiche mit vielfältiger Nutzung: Computer, Videospiele, Tablet, Fernseher und DVD-Player, Lesecke mit Sach- und Jugendbüchern.
- Bewegungsspielbereiche für jede Wetterlage; ein Sportplatz sowie Abenteuerparcours mit Tunnelsystem; Orte zum Klettern, Toben und Tanzen.
- Multifunktionsbereich für Feste und Feiern mit einer Bühne.
- Musische und technische Bereiche für Kunst und Erfahrungen alle Art; vielfältig nutzbarer Raum für eine Werkstatt, ein Atelier sowie Lager- und Ausstellungsplätze.



Abb. 17: Präsentation der Plakate



Abb. 18: Die Modelle entstehen



Abb. 19: Präsentation der Modelle

Als ein wesentliches Ergebnis der Methode „Modellbau“ kann festhalten werden, dass den Kindern bei der Gestaltung ihrer „Traum-OGS“ der Außenbereich besonders wichtig war. Er bietet vielfältige Gelegenheiten sich zu bewegen: rutschen, schaukeln, durch ein Tunnelsystem kriechen und auf verschiedenen Ebenen klettern. Flächen, die höher gelegen sind, kann man nur durch klettern erreichen. Oben angekommen hat man die Möglichkeit, sich ins Baumhaus zurückzuziehen. Es gibt einen Teich mit Fischen darin, auf dem man mit dem Boot herumfahren kann. Auch im Gebäude gibt es eine Vielzahl an Bewegungsanlässen, wie etwa einen Kletterbaum, ein Trampolin und einen Pool, der mit bunten Bällen gefüllt ist. In einem anderen Bereich kann man Musik hören und tanzen. Drinnen wie draußen gibt es eine Vielzahl an Rückzugsmöglichkeiten. Es gibt ein Zelt, das mit Decken und Kissen ausgelegt ist und welches sich von innen ganz abdunkeln lässt. Dort kann man schlafen und sich ausruhen, „...wenn man richtig müde ist“. Besonders wichtig war den Schüler*innen auch der Einsatz von technischen Geräten wie Computer, Tablets und Videospielen. Vor allem für die Rückzugsbereiche haben die Schüler*innen Regeln aufgestellt. Zum Beispiel können „...nicht mehr als vier Kinder ins Schlafzelt, sonst ist es zu laut und zu eng“.

Zusammenfassung und Ausblick

Vier Offene Ganztagsschulen im AWO Bezirk Niederrhein beteiligten sich über zwei Jahre an dem aus Mitteln des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) geförderten Modellprojekt „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagsschulen“. Im Rahmen des Projektes wurden fünf partizipativ orientierte Methoden erprobt und umgesetzt, in denen die Erfahrungen und Meinungen derjenigen Personen im Mittelpunkt standen, die sich ganztägig in diesen Räumen aufhalten und deshalb deren Potenziale und Grenzen am besten einschätzen können, nämlich die Kinder und pädagogischen Fachkräfte. Im Projektverlauf wurden die jeweiligen baulichen, räumlich-konzeptionellen und gestalterischen Stärken und Schwächen der vier Schulen zunehmend deutlicher. Hilfreich war hierbei insbesondere die kontinuierlich gegebene Möglichkeit des Vergleichs zwischen den vier Schulstandorten. Dieser partizipative und vergleichende Ansatz des Projektes hat sich bewährt. Räumliche Handlungsbedarfe sowie Potenziale und Grenzen an den vier Schulen lassen sich nun präziser und differenzierter benennen als vor Projektbeginn.

Kreative Raumnutzungskonzepte an Offenen Ganztagsschulen

Wie schon an anderer Stelle ausgeführt, richtete sich das Interesse des Projektes weniger auf die Frage, wie eine „ideale Ganztagsschule“ eigentlich architektonisch gestaltet sein müsste, sondern eher auf die pragmatische Frage, wie (begrenzte) räumliche Potenziale im Sinne eines inklusiven Lebens und Lernens in einer Schule optimal genutzt werden können. Denn so wichtig es auch ist, langfristige bauliche Visionen zu entwickeln: im Regelfall müssen Lehrer*innen und Erzieher*innen heute – und absehbar auch in den nächsten Jahren – einen inklusiven Ganztag in Schulgebäuden verantworten und umsetzen, die ursprünglich für einen nicht-inklusive Halbtagsbetrieb gebaut und konzipiert wurden.

Will man für die Kinder unter suboptimalen Bedingungen dennoch das Beste erreichen, so ist Kreativität und Improvisationstalent gefragt. Beides findet der aufmerksame Beobachter in heutigen Grundschulen in beeindruckender Fülle und Vielfalt:

- Da werden Schulhöfe mit selbst gebauten Hochbeeten oder mobilen Spielgeräten aufgewertet.
- In Fluren und Zwischenräumen werden mit einfachen Mitteln Möglichkeiten des Rückzugs und der spielerischen Begegnung geschaffen.

- Es werden Kooperationsvereinbarungen mit nahe gelegenen Jugendzentren geschlossen und Ausflüge in benachbarte Waldstücke oder öffentliche Parkanlagen unternommen.
- Räume werden auf der Grundlage kluger Belegungspläne und mobiler Einrichtungsgegenstände multifunktional als Lern-, Spiel-, Bewegungs- oder Speiseraum genutzt.
- Eltern werden für Renovierungs- und Werkarbeiten aktiviert und eingebunden.
- Unbeobachtete Ecken und Nischen wie Abstandsgrün und Kellerzugänge, die eigentlich gar nicht als Aufenthaltsort gedacht waren, werden von den Kindern begeistert erobert und in Beschlag genommen.

Die vorliegende Handreichung dokumentiert und beschreibt in diesem Sinne vielfältige Ansätze, um räumliche Potenziale auch unter suboptimalen Bedingungen bestmöglich zu nutzen. Durch die Befragung der Kinder und Fachkräfte wurden aber auch weitreichende Handlungsbedarfe offensichtlich, die von den Akteuren in einer Schule allein nicht zu lösen sind.

Bauliche Handlungsbedarfe an Offenen Ganztagsschulen

An erster Stelle zu erwähnen wäre hier der eklatante und nahezu durchgehende Mangel an Orten des Rückzugs und der Ruhe. Je nach Schule sind rund ein Drittel bis die Hälfte aller im Rahmen des Projektes befragten Schüler*innen der Meinung, dass es nicht möglich sei, in der eigenen Schule eine ruhige Ecke zu finden, wenn man dies brauche. Was dies für das individuelle Stressempfinden der betroffenen Kinder über einen ganzen Schultag von 8 bis 16 Uhr bedeutet, lässt sich ausmalen. Die befragten Fachkräfte beurteilen dasselbe Thema sogar noch kritischer. Um solche Orte in ausreichendem Maße zu schaffen, reichen kluge Belegungspläne und kreative Nutzungskonzepte alleine nicht aus. Notwendig sind vielmehr bauliche Maßnahmen, die den räumlichen Bedarfen eines inklusiven Ganztagsbetriebes gerecht werden. Kricke et al. plädieren in ihrer von der Montag-Stiftung geförderten Studie zum Thema „Raum und Inklusion“ (2018) im Hinblick auf Lern- und Unterrichtsräume für eine Orientierung an 4,5 bis 5 m² pro Schüler*in inklusive Ganztagsfläche. Für eine Ganztagsklasse mit 25 Kindern sollten demnach 112,5 bis 150 m² im Alltag zur Verfügung stehen, dies entspricht einer Mindestgröße von zwei Klassenräumen regulärer Größe. Notwendig ist dieser Raumbedarf in Ganztagsschulen nicht allein, um Orte des Rückzugs zu schaffen, sondern auch, um Freiräume für Bewegung zu schaffen. Insbesondere an Regentagen ist es von großer Bedeutung, dass Grundschüler*innen auch

innerhalb des Schulgebäudes ihren kindlichen Bewegungsdrang ausleben können und sich nicht beeengt fühlen.

Bietet eine Schule in ausreichendem Maße Räume für Rückzug und Ruhe auf der einen Seite, sowie für Bewegung und Exploration auf der anderen Seite, so ist dies zweifellos für alle Kinder, ob mit oder ohne Beeinträchtigung, gesundheits- und entwicklungsfördernd. Für Kinder mit sozial-emotionalem Förderbedarf ist dies allerdings noch viel entscheidender. Denn ohne ausreichende Rückzugsmöglichkeiten kann ein Kind mit emotionalen Beeinträchtigungen einen konfliktbeladenen Schulalltag kaum überstehen. Ungenügende räumliche Rahmenbedingungen können so letztlich dazu beitragen, dass ein Kind als „nicht beschulbar“ eingestuft wird. Eine im weitesten Sinne barrierefreie Schule würde demgegenüber auch Kindern mit erhöhten Bedarfen nach Rückzug oder Exploration entsprechende räumliche Möglichkeiten bieten.

Fragwürdig ist auch die an heutigen Grundschulen vorherrschende Situation der Toiletten, die in unterschiedlicher Intensität unter Verschmutzung, Vandalismus, Bau-fälligkeit oder Verwahrlosung leiden und dementsprechend von den meisten Kindern nur sehr ungern benutzt werden. Die Häufigkeit, mit der Kinder im Rahmen der Foto-evaluationen oder der Subjektiven Schulkarten von sich aus die Aufmerksamkeit auf dieses Thema lenkten, war jedenfalls bemerkenswert. Angesichts der Tatsache, dass der Toilettengang für Ganztagskinder natürlich eine ganz andere Relevanz hat als für Halbtagskinder, darf dieser Befund allerdings nicht allzu sehr überraschen. Auch bei diesem Thema gilt: Lehrer*innen und Erzieher*innen könnten zwar viel tun, um solche Probleme abzumildern, wirklich zufriedenstellende Lösungen lassen sich aber nur gemeinsam mit dem Schulträger durch bauliche Maßnahmen entwickeln, die auf eine dezentralere und damit leichter kontrollierbare Verteilung der Sanitäranlagen im Schulgebäude zielen.

Ebenfalls unbefriedigend ist in den meisten Offenen Ganztagschulen die Essenssituation. Ästhetisch ansprechende Mensen, in denen die Kinder ohne Zeitdruck und Lärm-belästigung ihr Mittagessen einnehmen können, sind an heutigen Grundschulen eher die Ausnahme als die Regel. Aufgrund des schnellen Ausbaus der Ganztagsplätze ist vielfach ein eng getakteter Schichtbetrieb notwendig, um angesichts begrenzter Platz-ressourcen dennoch alle Kinder mit einem Mittagessen versorgen zu können.

Ein bildungspolitischer Ausblick

„Gute OGS darf keine Glückssache sein!“ – so lautete das Motto einer bildungspoliti-schen Kampagne, mit der sich die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrts-

pflege in NRW im Jahr 2017 für bessere Rahmenbedingungen des Offenen Ganztages stark machte. Das Motto nahm Bezug auf die Tatsache, dass die meisten Kommunen in NRW die knapp bemessene Landesförderung um einen freiwilligen Beitrag ergänzen, die Höhe dieses Beitrages aber wiederum stark von der jeweiligen Finanzkraft der Kommune abhängt. An dieser Situation hat sich bis heute leider nichts grundlegend geändert. Trägern des Offenen Ganztages stehen in manchen finanzstarken Kommu-nen pro Kind und Jahr Förderbeträge zur Verfügung, die mehr als doppelt so hoch sind wie die entsprechenden Beträge in finanzschwachen Kommunen. Natürlich ist eine auskömmliche Finanzierung nicht der einzige Faktor, der eine OGS zu einer guten OGS macht. Aber er ist und bleibt ein entscheidender Faktor. Dass unter den vier am Projekt beteiligten OGS ausgerechnet jene OGS mit dem höchsten Förderzuschuss pro Kind und Jahr in nahezu allen Fragen die positivsten Werte erzielte, ist in diesem Sinne unseres Erachtens kein Zufall.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Projektes „Inklusive Raumkonzepte an Offe-nen Ganztagschulen“ lässt sich das Motto „Gute OGS darf keine Glückssache sein!“ in gleicher Weise auch auf die räumlichen Aspekte des Offenen Ganztages übertragen. Es ist verblüffend, mit welcher Kreativität, mit welchem Engagement und welchem Erfolg es vielen Schulteams gelingt, überschaubare und bescheidene räumliche Potenziale so klug zu nutzen, dass sich zumindest die große Mehrzahl der Kinder letztendlich an der Schule wohl fühlt. Dennoch tragen baulich-architektonische Rahmenbedingungen entscheidend dazu bei, inwieweit eine OGS überhaupt die Chance hat, sich zu einer guten OGS zu entwickeln.

Um den in NRW eingeschlagenen Weg von einer nicht-inklusive Halbtagschule hin zur inklusiven Ganztagschule auch in baulicher Hinsicht konsequent fortzuschreiten, bedarf es in den nächsten Jahren und Jahrzehnten einer beherzten gemeinsamen Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen. Es bleibt zu hoffen, dass die von der Bundesregierung geplante Einführung eines Rechtsanspruches auf Ganztagsbil-dung und -betreuung zum Jahr 2025 dabei hilft, diesen Weg erfolgreich zu beschreiten. Die Erfahrungen des AWO-Projektes „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztags-schulen“ zeigen, dass es auf diesem Weg auch sicherlich nicht schaden wird, Kinder als Experten*innen ihrer eigenen Lebenssituation und Belange ernst zu nehmen. Und die großzügigsten und modernsten Schulgebäude werden hoffentlich gerade in Stadt-teilen und Regionen mit der höchsten sozialen Belastung entstehen. Die Arbeiterwohl-fahrt ist jedenfalls gewillt, hierzu einen Beitrag zu leisten.

Literatur und weiterführende Links

Literatur

- Achermann, B. (Hg.): Index für Inklusion. Ein Leitfaden für Schulentwicklung. korrr. und akt. Aufl. Beltz, Weinheim 2017
- Deinet, U., Gunz, H., Muscutt, C., Thomas, S.: Offene Ganztagsschule - Schule als Lebensort aus Sicht der Kinder. Studie, Bausteine, Methodenkoffer. Verlag Barbara Budrich 2018
- Derecik, A. u.a.: Partizipation in der offenen Ganztagsschule: Pädagogische Grundlagen und empirische Befunde zu Bewegungs-, Spiel- und Sportangeboten. Bildung und Sport. Springer VS, Wiesbaden 2013
- Hildebrandt-Stramann, R., Laging, R. (Hg.): Bewegung und Sport in der Ganztagsschule: StuBSS: Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Bewegung, Spiel und Sport in der Ganztagsschule. Schneider Verlag Hohengehren 2014
- Kricke, M., Reich, K., Schanz, L., Schneider, J.: Raum und Inklusion: Neue Konzepte im Schulbau. Beltz, Weinheim 2018
- Schöning, W., Schmidlein-Mauderer, C. (Hg.): Inklusion sucht Raum. Porträtierte Schulentwicklung. hep, Bern 2015.

Weiterführende Links

- Montag-Stiftung:
<https://www.montag-stiftungen.de/>
- Webportal der Serviceagentur „Ganztägig lernen“ in NRW:
<https://www.ganztag-nrw.de/>
- Themenheft Inklusion:
https://www.brd.nrw.de/schule/pdf/Inklusion_Themenheft3.pdf
- Subjektives Kartographieren:
<https://www.sozialraum.de/subjektives-kartographieren.php>
- Die sechs Schlüsselprinzipien von Rosan Bosch:
<https://www.ganztaegig-lernen.de/designing-better-world-starts-school>
- Mandy Fuchs: Der Raum als 3. Erzieher:
<https://mandyfuchs.de/2017/02/21/der-raum-als-3-erzieher/>



Abb. 20: Jeder Tornister hat seinen Platz

AWO Handreichung „Inklusive Raumkonzepte an OGS“

Anhang 1: Fragenbogen für Kinder

Dein Fragebogen

Deine Schule hat viele Räume: die Klassenräume, Nebenräume, Flure, Toiletten, den Schulhof und viele andere.

Wir möchten gerne deine Meinung zu den Räumen in der Schule wissen!

Ich bin ein Mädchen ☐

Ich bin ein Junge ☐

Ich bin Jahre alt.

1. Mache bitte kurz die Augen zu und überlege, wo du dich in der Schule am wohlsten fühlst. Schreibe diesen Raum hier auf:

Nun ein paar Fragen zum Ankreuzen:

	stimmt genau ++	stimmt eher +	stimmt eher nicht -	stimmt gar nicht --
2. Unser Klassenraum ist schön gestaltet.				
3. Wir dürfen mitbestimmen, wie unser Klassenraum gestaltet ist.				
4. Unser Schulhof ist schön gestaltet.				
5. Wir haben Orte, an denen wir auch ohne Erwachsene sein dürfen.				
6. Ich finde in der Schule eine ruhige Ecke, wenn ich meine Ruhe brauche.				
7. Ich finde die Regeln, die in den Klassenräumen gelten, in Ordnung.				

8. Gibt es eine Regel in deiner Schule, die du nicht gut findest? Schreibe auf, welche:

9. Nenne bis zu drei Dinge, die dir in den Räumen besonders gut gefallen.

1. _____

2. _____

3. _____

10. Diesen Raum würde ich gerne noch in meiner Schule haben:

Nun hast du den Fragebogen vollständig ausgefüllt! Danke!



AWO Handreichung „Inklusive Raumkonzepte an OGS“

Anhang 2: Fragenbogen für Fachkräfte

Liebe Kolleg*innen,
unsere Schule beteiligt sich neben drei anderen Schulen im Regierungsbezirk Düsseldorf an einem aus Mitteln des Landschaftsverbandes Rheinland geförderten Modellprojekt der AWO mit dem Titel „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“. Vor diesem Hintergrund sind uns Ihre Einschätzungen zu Fragen der Raumgestaltung wichtig. Die Befragung erfolgt anonymisiert. Die Ergebnisse dieser Befragung werden überregional ausgewertet und anschließend allen beteiligten Schulen vorgestellt. Für Ihre Mitwirkung danken wir im Voraus herzlich!

Schulleitung

OGS-Leitung

Bitte ankreuzen:

☐ Lehrer*in ☐ Mitarbeiter*in der AWO ☐ Sonstige Mitarbeiter*in

	stimmt genau	stimmt eher	stimmt eher nicht	stimmt gar nicht
Die räumlichen Rahmenbedingungen unserer Schule sind insgesamt zufriedenstellend.				
Wir nutzen die gegebenen räumlichen Rahmenbedingungen der Schule in optimaler Weise.				
Unsere Schule bietet den Kindern genügend Räume für Bewegung und Exploration.				
Unsere Schule bietet den Kindern genügend Räume für Rückzug und Ruhe.				
Wir beteiligen die Kinder in ausreichendem Maße in Fragen der Raumgestaltung und Raumnutzung.				

	stimmt genau	stimmt eher	stimmt eher nicht	stimmt gar nicht
Unsere Klassenräume / OGS-Räume sind ästhetisch ansprechend gestaltet und dekoriert				
Wir haben in unserer Schule insgesamt ein gut durchdachtes Raumkonzept.				
Die räumlichen Rahmenbedingungen des Mittagessens (ggfls. Mensa) sind zufriedenstellend.				
Die Kindertoiletten sind im Regelfall sauber.				
Unser Schulhof ist kindgerecht gestaltet und zufriedenstellend mit Spielgeräten ausgestattet.				
Uns werden genügend Ressourcen für die Ausstattung der Räume mit Möbeln und Materialien zur Verfügung gestellt.				
Das innere Erscheinungsbild unserer Schule ist ansprechend.				
Das äußere Erscheinungsbild unserer Schule ist ansprechend.				
Die Ausstattung unserer Schulräume mit Möbeln ist sachgemäß, neuwertig und gepflegt.				
Außerschulische Räume (benachbarter Spielplatz, Jugendhaus, Wald etc.) werden ausreichend genutzt				

Über welche besonderen räumlichen Ressourcen verfügt Ihre Schule? Was ist aus Kindersicht an Ihrer Schule im Vergleich zu anderen Schulen besonders attraktiv?

Wo sehen Sie in Ihrer Schule, im Hinblick auf Fragen der Raumgestaltung, den größten Handlungsbedarf?

Für Kinder mit sozial-emotionalem Förderbedarf ist der Alltag an einer Schule oft besonders belastend und stressbeladen. Was müsste sich an den räumlichen Rahmenbedingungen Ihrer Schule idealerweise ändern, damit diese Kinder noch besser und stressfreier in den Schulalltag integriert werden können?

Jede Schule verfügt über ausgesprochene oder unausgesprochene Regeln der Raumnutzung. Nennen Sie bitte eine Regel, die Sie als besonders sinnvoll erachten!

Falls Sie eine Regel der Raumnutzung skeptisch sehen, nennen Sie bitte auch diese:

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

AWO Handreichung „Inklusive Raumkonzepte an OGS“

Anhang 3: Checkliste für teilnehmende Beobachtungen

Checkliste für teilnehmende Beobachtungen im Rahmen des Projektes „Inklusive Raumkonzepte an Offenen Ganztagschulen“

Die Räume an sich

(OGS-Gruppenräume, Klassen- / Funktionsräume, Flure, Toiletten, Schulhof, etc.):

- Größe und Aufteilung der Räume
- Einrichtungsgegenstände
- Ausstattung mit Spiel- und Lernmaterial, Zugänglichkeit von Material
- Akustik (Lärmpegel)
- Lichtverhältnisse
- ästhetische Gestaltung durch Farben, Formen und Material
- Dekoration

Das Verhalten der Kinder (und Erwachsenen) in diesen Räumen:

- Umgang der Kinder mit Material
- Unterscheidung von freien und stark frequentierten Bereichen,
- Art und Intensität der Bewegung im Raum,
- Art und Dauer der Raumnutzung durch die Kinder,
- O-Töne von Kindern oder Erwachsenen zu räumlichen Aspekten,
- Normen und Regeln, die die Raumnutzung bestimmen, individuelle Gruppenregeln
- Ordnungs- und Verwaltungsdienste
- Konflikte, Abweichungen und Ausnahmen der „typischen“ Raumnutzung
- Tagesstruktur: Hausaufgaben, Essenssituation, AGs (extern und intern)
- Anzahl der Kinder (Alter, Geschlecht, Herkunft)

Beobachtungsschwerpunkt 1: Spannungsfeld Freiraum versus Rückzugsraum:

- Inwieweit haben und nutzen die Kinder Freiräume, um ihr Bedürfnis nach Bewegung, Entdeckung, Spannung und Abenteuer auszuleben?
- Inwieweit haben und nutzen die Kinder Rückzugsräume, um ihr Bedürfnis nach Ruhe, Abschirmung und Entspannung auszuleben?

Beobachtungsschwerpunkt 2: Spannungsfeld Autonomie versus Aufsicht:

- Inwieweit dürfen die Kinder die Räume frei und autonom nutzen und werden an der Raumgestaltung beteiligt?
- Inwieweit wird die Raumnutzung und Gestaltung durch Erwachsene beaufsichtigt, kontrolliert und reglementiert?



Bezirksverband
Niederrhein e.V.

Vorlage Nr. 14/3973

öffentlich

Datum: 27.02.2020
Dienststelle: Fachbereich 43
Bearbeitung: Dr. Karin Kleinen

Landesjugendhilfeausschuss 19.03.2020 Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

**Praxisentwicklungsprojekt Kommunale Bildungslandschaft der kommunalen
Jugendpflege**

Kenntnisnahme:

Die Vorlage Nr. 14/3973 wird 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 2020.

nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:

Erträge:	Aufwendungen:
Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	/Wirtschaftsplan

Einzahlungen:	Auszahlungen:
Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan	/Wirtschaftsplan
Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	

Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:

Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten

In Vertretung

B a h r - H e d e m a n n

Zusammenfassung:

Über die Projektposition 5.1 des Kinder- und Jugendförderplans des Landes Nordrhein-Westfalen wurde im Zeitraum 2015 bis 2017 das Praxisentwicklungsprojekt „Kommunale Bildungslandschaft der kommunalen Jugendpflege“ gefördert und von insgesamt sieben Kommunen in Westfalen-Lippe und im Rheinland durchgeführt.

Beteiligt waren in Westfalen-Lippe die Jugendförderungen der Städte Hagen und Minden sowie des Märkischen Kreises und des Kreises Warendorf und im Rheinland die Städte Viersen und Herzogenrath sowie die StädteRegion Aachen.

Die Fachberatungen der Landesjugendämter Westfalen-Lippe und Rheinland haben das Praxisentwicklungsprojekt fachlich begleitet und moderiert. Das Institut für soziale Arbeit Münster e.V. (ISA) hat es wissenschaftlich begleitet.

Die nun vorliegende Arbeitshilfe rundet die Dokumentation des Projektes ab. Sie will dazu beitragen, die Akteure der Kinder- und Jugendarbeit mit ihrem eigenständigen Bildungsauftrag als profilierte und starke Netzwerkpartner bei der Gestaltung anregungsreicher, jugendgerechter Bildungslandschaften zu stärken.

Dieses Ziel wird auch von der obersten Landesjugendbehörde mit der Förderposition 5.1 „Kinder- und Jugendarbeit in kommunalen Bildungslandschaften“ des Kinder- und Jugendförderplans NRW verfolgt, der ein weites Bildungsverständnis und das Wissen um die Wirksamkeit gerade von non-formalen und informellen Bildungsprozessen in der Begegnung der Peers zugrunde liegt.

Die Kreise und Städte verfolgten im Rahmen der Förderinitiative das Ziel, die Kooperation und Vernetzung der Einrichtungen der Kinder- und Jugendförderung untereinander und mit weiteren Bildungsakteuren in den Sozialräumen und Regionen im Sinne kommunaler Bildungslandschaften auf- und weiter auszubauen und qualitativ weiterzuentwickeln. Im Fokus standen koordinierende Aktivitäten zur besseren Vernetzung von Bildungseinrichtungen und ihrer Angebote und die ämterübergreifende Zusammenarbeit in den Kommunen. Dies galt es zugleich mit konkreten beteiligungsorientierten Maßnahmen mit Kindern und Jugendlichen in den Sozialräumen zu verbinden, um Konzepte und Netzwerke mit Leben zu füllen und für die Praxis weiterzuentwickeln.

Begleitend zu den Aktivitäten vor Ort fanden interkommunale Praxis-Workshops der beteiligten Jugendämter, und hier der Jugendpflegerinnen und Jugendpfleger, zur Verständigung und Konkretisierung der Ziele und Inhalte des Projekts, zu Vernetzung und Nachhaltigkeit und der Evaluation des Projektes statt.

Die Projektstandorte wurden innerhalb der zwei Jahre jeweils mit 60.000 EUR gefördert. Dies waren Mittel sowohl für die koordinierenden Tätigkeiten innerhalb des Projektzeitraums als auch für konkrete Praxisprojekte mit Jugendlichen vor Ort.

Die Ergebnisse des Praxisentwicklungsprojektes wurden bereits auf dem Bundeskongress Jugendarbeit in 2016, beim Deutschen Jugendhilfetag in 2017 und im Rahmen einer Fachtagung im Jahr 2017 der Fachwelt präsentiert.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3973:

Praxisentwicklungsprojekt

„Kommunale Bildungslandschaft der kommunalen Jugendpflege“

Das Praxisentwicklungsprojekt „Kommunale Bildungslandschaft der kommunalen Jugendpflege“ wurde in den Jahren 2015 bis 2017 über den Kinder- und Jugendförderplan des Landes Nordrhein-Westfalen in der Position 5.1 „Kinder- und Jugendarbeit in kommunalen Bildungslandschaften“ vom Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration gefördert. Die Fachberatungen der Landesjugendämter Westfalen-Lippe und Rheinland haben das Projekt fachlich begleitet und moderiert, das Institut für Soziale Arbeit Münster e.V. hat es wissenschaftlich begleitet.

Fachlicher Hintergrund

Gerechtes Aufwachsen für alle Kinder und Jugendlichen und ihre Bildungsprozesse zu begleiten und zu unterstützen ist ein originärer Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und Jugendliche stehen dabei mit ihren (Bildungs)Biografien im Zentrum, denn Bildungsprozesse sind in erster Linie Selbstbildungsprozesse. Diese können – und müssen – gleichwohl durch vielfältige „Kopf, Herz und Hand“ ansprechende Bildungsgelegenheiten im Sozialraum wie in jeder einzelnen Einrichtung angeregt, unterstützt und auch gefördert werden. Nur so können junge Menschen ihre Interessen und Bedürfnisse, Kräfte, Gefühle, Fähigkeiten und Fertigkeiten entfalten, ihr soziales Miteinander gestalten und ihre Persönlichkeit entwickeln. Die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften dient diesem Ziel. Sie ist mit ihrer eher lebensweltlichen und sozialräumlichen Akteursperspektive ein Pendant zu den regionalen Bildungsnetzwerken mit ihren etablierten Formaten und Gremien (Bildungsbericht/-monitoring, Bildungskonferenz, Lenkungskreis, Bildungsbüro etc.), die seit 2008 mit Unterstützung des Schulministeriums und der Kommunalen Spitzenverbände eine gemeinsame Bildungsplanung verfolgen. Der Schwerpunkt liegt hier eindeutig auf dem Lern- und Lebensort Schule.

Das Programm der Kommunalen Bildungslandschaft fügt dem gleichsam „die andere Seite der Bildung“ mit einem Akzent auf non-formale Bildung und informellem Lernen hinzu, die als nach den Grundsätzen der Selbstbestimmung, Freiwilligkeit, Mitwirkung und Teilhabe gestaltet werden können. Sie sind für das Bildungsverständnis der Kinder- und Jugendarbeit wichtige Ansatzpunkte und unterstreichen deren Bedeutung als Kooperationspartner von Schule.

Das Jugendministerium hat 2011 im Kinder- und Jugendförderplan (KJFP) des Landes NRW die Förderposition „Kinder-/Jugendarbeit in kommunalen Bildungslandschaften“ geschaffen. Mit dieser Förderposition wird die sozialräumliche Zusammenarbeit von unterschiedlichen Bildungsakteuren in der Kommune unterstützt, ausgehend von der aktiven Mitwirkung und Gestaltung durch die Kinder- und Jugendarbeit. Dem Programm liegt ein breiter Bildungsbegriff zugrunde, der neben der Schule auch weitere Bildungsorte – wie die offene Kinder- und Jugendarbeit, die verbandliche Jugendarbeit, die Sportvereine, die Jugendkunstschulen, Museen und Ganztagschulen – in den Fokus rückt.

In dieser Zielsetzung hat das Land in den letzten Jahren zentrale landesweite Projekte in der Jugendförderung gefördert und damit verschiedene Entwicklungsprozesse der freien

und kommunalen Träger angestoßen, so z.B. in den Jahren 2011 bis 2014 das Projekt „Bildungsgestalten. Offene Kinder- und Jugendarbeit und Familienbildung gestalten Bildungslandschaften“ der Arbeitsgemeinschaft Offene Tür NRW, AGOT-NRW, oder in den Jahren 2013 bis 2016 das Projekt „Wir hier. Jugendverbände und Jugendringe in kommunalen Bildungslandschaften“ des Landesjugendrings NRW.

Um schließlich auch die planerisch-kordinierende Abstimmung zwischen Bildungsakteuren und Bildungsinstitutionen auf kommunaler Ebene zu unterstützen und damit die Jugendämter und hier speziell die kommunalen Jugendpflegerinnen und Jugendpfleger in der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung für die Handlungsfelder der Jugendförderung nach §§ 11–14 SGB VIII, resp. dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz des Landes NRW (3.AG-KJHG) zu stärken, haben die Landesjugendämter in fachlicher Abstimmung mit der obersten Landesjugendbehörde schließlich das Praxisentwicklungsprojekte „Kommunale Bildungslandschaft der kommunalen Jugendpflege“ initiiert und konzipiert.

Einblicke in die Praxis der Projektstandorte im Rheinland

StädteRegion Aachen

Durch einen intensiven Austausch mit Schulen und örtlichen Trägern kultureller Angebote für Kinder und Jugendliche wollte die Jugendpflege nachhaltige Kooperationsmöglichkeiten prüfen, sinnvolle Vernetzungen anstreben und im Einzelfall gemeinsame Projekte und Maßnahmen durchführen – dies selbstredend mit den Jugendlichen selbst, die u.a. über das Jugendparlament aktiv einbezogen wurden und über Inhalte und Formen mitentschieden. In Baesweiler wird, als ein Ergebnis des Projekts, nun beispielsweise von jungen Menschen für junge Menschen fortlaufend berichtet, welche Freizeitangebote, Projekte und Aktionen es aktuell vor Ort gibt, und es werden Ideen und Meinungen von den Experten*innen in eigener Sache eingeholt, was Kinder und Jugendliche in Baesweiler brauchen. Eine gut vernetzte kommunale Jugendpflege, die eine „koordinierende Rolle im partnerschaftlichen Geiste“ übernimmt und zugleich Mittler zum Jugendhilfeausschuss ist, ist eine zentrale Gelingensbedingung.

Herzogenrath

Herzogenrath strebte im Rahmen des Praxisentwicklungsprojekts die Entwicklung ganzheitlicher und nachhaltiger Netzwerkstrukturen zwischen allen relevanten Bildungsakteuren an. Die zentrale Koordinierungs- und Steuerungsverantwortung oblag der kommunalen Jugendpflege als öffentlichem Träger der Jugendhilfe. Zum Auftrag gehörte es, sicherzustellen, dass neben den jeweiligen Bildungspartnern und Akteuren im Sozialraum auch Kinder und Jugendliche aktiv beteiligt werden. Inzwischen gibt es im Jugendamt Herzogenrath eine Planstelle für fachliche Querschnittsaufgaben mit einem Stellenumfang von 50% einer Vollzeitstelle. Eine gute Voraussetzung, um das junge Netzwerk weiter zu stärken.

Viersen

Ziel des Kooperations- und Austauschprojekts „Deutsch/Niederländische Netzwerke: Ler(n)en Internationa(a)l“ der Stadt Viersen war es, auf zwei Ebenen „Peer-Learning“ zu ermöglichen: auf der Ebene der Fachkräfte und auf der Ebene der jungen Menschen. Deutlich wurde, dass sich Kinder und Jugendliche in ihrem Alltag hier wie dort auf sehr ähnliche Art und Weise beschäftigen und ähnliche Werte und Normen vertreten. Bei dem

direkten Kontakt der Fachkräfte hingegen zeigte sich, dass die Arbeitsansätze von Jugendsozialarbeit und Jugendarbeit in Deutschland und den Niederlanden zu verschiedenen waren, um in dem vorhandenen Zeitfenster ein gemeinsames Projekt zu gestalten. Der fachliche Austausch mit großem Erkenntnisgewinn auf deutscher Seite betraf die Verankerung von Partizipation in der Bürgerschaft der Niederlande und einer damit verbunden gänzlich anderen, nämlich überwiegend koordinierenden Rolle der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter.

Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Praxisentwicklungsprojekt insgesamt

Das Praxisentwicklungsprojekt hat gezeigt, dass der Auf- und Ausbau sowie die qualitative Weiterentwicklung einer Bildungslandschaft kein kurzfristiges Projekt sein kann, sondern einen langfristigen und dauerhaften Gestaltungsprozess darstellt, den es strukturell abzusichern gilt, damit Kooperationsimpulse und initiierte Prozesse ihre Wirkung entfalten können. Im Folgenden seien wichtige Erkenntnisse und daraus abgeleitete Empfehlungen aus dem Praxisentwicklungsprojekt skizziert, die in der vorliegenden Arbeitshilfe ausführlicher dargelegt und erläutert werden:

Erkenntnisse:

- Die Profilschärfung der Kinder- und Jugendarbeit ist in den Städten und Kreisen durch die Klärung des Bildungsbegriffs und die Positionierung zur Bildungslandschaft als Gestaltungsvision erfolgt. Das war ein wichtiger Schritt für die kommunale Jugendpflege, um sowohl innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe als auch vom Kooperationspartner Schule als Expertin für ganzheitliche Bildung und Partizipationsprozesse wahrgenommen und einbezogen zu werden.
- Der Ansatz eines „Praxisentwicklungsprojekts“ erlaubte nach Ansicht der begleitenden Kommunen den erforderlichen konzeptionellen Freiraum, der für das Erproben innovativer Formate erforderlich ist.
- Positiv wurde die Rolle der Fachberatung durch die Landesjugendämter hervorgehoben. Es braucht für die komplexen Prozesse offenbar den Blick von außen, der die fachliche Moderation der Praxisworkshops, Standortbesuche und individuelle Beratungen sicherstellt.
- Entwicklungsbedarfe wurden auch in der Kommunalverwaltung festgestellt, insbesondere da, wo Versäulung die Gestaltung von Bildungslandschaften als einer Querschnittsaufgabe behindert.
- Die Unterstützung durch die kommunalpolitischen Gremien, z.B. durch positive Beschlusslagen im Jugendhilfeausschuss bis hin zu einer fraktionsübergreifenden Beratungsstruktur, wirkt sich positiv für die Etablierung von nachhaltigen Vernetzungsprozessen aus.

Empfehlungen:

- Eine große Herausforderung ist die nachhaltige Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen bei der Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften. Junge Menschen brauchen konkrete Anlässe, um sich zu beteiligen. Das stellt besondere Anforderungen an die Gestaltung von und Arbeit in Gremien und Netzwerken.
- Die gemeinsame Planung und Durchführung von konkreten Maßnahmen ist auch ein guter Weg, um die Zusammenarbeit unterschiedlicher Bereiche zu unterstützen. Gemeinsame Erfahrungen und gemeinsame Erfolgsmomente stärken die gegenseitige

fachliche Wertschätzung der anderen Profession und fördern nachhaltig die Vernetzung.

- Die Jugendamtsleitung ist gemeinsam mit dem Jugendhilfeausschuss gefordert, notwendige Ressourcen an Stellenanteilen und Finanzmitteln bereitzustellen sowie die strukturellen Rahmenbedingungen zum Auf- und Ausbau kommunaler Bildungslandschaften zu schaffen.
- Es gilt den „Rückenwind“ durch die finanzielle Förderung über den Kinder- und Jugendförderplan des Landes zu nutzen. Nicht nur mit Blick auf die Bagatellgrenze i.H.v. 12.500 € für den öffentlichen Träger ist es lohnend, wenn sich mehrere Kommunen/Jugendämter, und hier die Jugendpflegerinnen und Jugendpfleger, zusammenschließen. Dem interkommunalen Fachaustausch, so haben die Praxisworkshops im Rahmen des Praxisentwicklungsprojekts gezeigt, kommt eine große Bedeutung zu.

Die Fachberatung der beiden Landesjugendämter beteiligt sich an der landesweiten Fachdebatte zu Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften und regionaler Bildungsnetzwerke, dies insbesondere im „Dialogforum Bildungslandschaften NRW“. Es handelt sich dabei um einen bundesweit einzigartigen Zusammenschluss landesweiter Träger und Akteure der Kinder- und Jugendarbeit, von Kultur und Schule, aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft, der von der obersten Landesjugendbehörde und dem Schulministerium begleitet wird. Als gemeinsame fachliche Grundlage für landesweite Vorhaben hat das Dialogforum den „Zukunftsplan Bildungslandschaften“ erarbeitet mit dem Ziel einer gemeinsamen Verständigung und eines Debattenbeitrags, Bildungslandschaften jugendgerecht, nachhaltig und individuell zu gestalten. Den Zukunftsplan können Sie unter dem folgenden Link herunterladen:

https://www.ljr-nrw.de/wp-content/uploads/2018/12/Zukunftsplan_Bildungslandschaften_2018_lang_komprimiert.pdf

Eine Zusammenfassung liegt zur Mitnahme aus, ist aber auch unter folgendem Link abrufbar: https://www.ljr-nrw.de/wp-content/uploads/2018/12/Zukunftsplan_Bildungslandschaften_2018_Kurzfassung.pdf.

In Vertretung

B a h r – H e d e m a n n



CDU-FRAKTION
LANDSCHAFTSVERSAMMLUNG
RHEINLAND



Qualität für Menschen



Die SPD-Fraktion in der
Landschaftsversammlung
Rheinland

Antrag Nr. 14/343

öffentlich

Datum: 02.03.2020
Antragsteller: CDU, SPD

Krankenhausausschuss 2	03.03.2020	empfehlender Beschluss
Krankenhausausschuss 4	04.03.2020	empfehlender Beschluss
Gesundheitsausschuss	06.03.2020	empfehlender Beschluss
Schulausschuss	09.03.2020	empfehlender Beschluss
Sozialausschuss	10.03.2020	empfehlender Beschluss
Ausschuss für den LVR- Verbund Heilpädagogischer Hilfen	17.03.2020	empfehlender Beschluss
Landesjugendhilfeausschuss	19.03.2020	empfehlender Beschluss
Ausschuss für Inklusion	20.03.2020	empfehlender Beschluss
Betriebsausschuss LVR- Jugendhilfe Rheinland	24.03.2020	empfehlender Beschluss
Landschaftsausschuss	26.03.2020	Beschluss
Krankenhausausschuss 3	11.05.2020	Kenntnis
Krankenhausausschuss 1	14.05.2020	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Präventive Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird gebeten, auf Grundlage der vorhandenen Konzepte und Erfahrungen ein LVR-Rahmenkonzept zum Gewaltschutz zu erarbeiten.

Begründung:

Im Rahmen der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur ersten Staatenprüfung Deutschlands wurde das Thema Gewaltschutz von Frauen und Mädchen mit Behinderungen als besonders dringlich hervorgehoben (vgl. Ziffer 36 in Verbindung mit Ziffer 63). Die Bundesregierung wurde aufgefordert, bereits im April 2016 über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Mit der Vorlage 14/1180 wurde der aktuelle Sachstand zum Gewaltschutz im LVR beschrieben sowie die zentralen Ergebnisse der Stellungnahme der Bundesregierung und des Landes NRW skizziert.

Aktuell führt der Focalpoint der Bundesregierung im BMAS eine neue Abfrage zu „Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen“ auf Länderebene durch. Sie knüpft an das erste Staatenprüfungsverfahren (Follow up-Prozess) an und bereitet u.U. eine Studie hierzu vor.

Im LVR haben sich bereits verschiedene Vorlagen mit dem Thema „Gewalt“ befasst. Zuletzt hat die Verwaltung der politischen Vertretung mit der sehr informativen Vorlage 14/3821/1 dezernatsübergreifend präventive Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderungen zur Kenntnis gebracht. Um die im LVR vorhandene Expertise zu bündeln und nach Möglichkeit die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zum Gewaltschutz zu erhöhen, erscheint ein qualifiziertes und abgestimmtes Vorgehen zielführend.

Frank Boss

Thomas Böll

TOP 11 Bericht aus der Verwaltung

TOP 12 Anfragen und Anträge

TOP 13 Verschiedenes