



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 656

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

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

Abschlussbericht 2024

im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

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



Dr. Dietrich Engels
Dr. Vanita Matta

November 2024

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.

Kurzbeschreibung

Das Bundesteilhabegesetz hat finanzielle Auswirkungen auf Länder und Kommunen, die nach Artikel 25 Absatz 4 BTHG zu überprüfen waren. Dieser Prüfauftrag umfasst Untersuchungen in sechs Themenbereichen, dies sind: (1) verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung, (2) Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter (ergänzt um das Budget für Ausbildung), (3) neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung, (4) Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt, (5) Einführung neuer Planungsverfahren sowie (6) Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen und überregionale Interessenvertretung. Auf der Basis von Dokumentationen, Trägerbefragungen und statistischen Analysen werden die finanziellen Entlastungen und Belastungen der Träger der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung hochgerechnet und mit der Kostenschätzung verglichen, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen wurde. Die in den Jahren 2018 bis 2022 durchgeführte Hauptuntersuchung wurde in den Jahren 2023 und 2024 mit Fokus auf die Teiluntersuchungen 2 bis 5 fortgeführt, um auch den weiteren Stand der Umsetzung zu untersuchen. Schließlich wurden die Fragen untersucht, inwiefern die Neuregelungen zu Effizienzgewinnen führen konnten und welche exogenen Faktoren die Ausgabenentwicklung der Eingliederungshilfe beeinflusst haben.

Abstract

The Federal Participation Act (Bundesteilhabegesetz, BTHG) has a financial impact on federal states (Länder) and communes, which needs to be inspected according to article 24 paragraph 4 BTHG. The audit assignment comprises of investigations in six subject areas, which are as follows: (1) Improvements of income and property charge, (2) the introduction of Budget für Arbeit and other service providers (additionally Budget für Ausbildung), (3) new catalogues of benefits for participation in education and in social participation, (4) the division of the integration assistances' professional services and means of subsistence, (5) the introduction of new planning procedures as well as (6) the introduction of women's representatives in workshops for individuals with disabilities and supra-regional interest groups. On the basis of documentations, surveys among providers and statistical analysis, the financial reliefs and loads concerning Eingliederungshilfe and Grundsicherung have been forecasted. In addition, these is compared to cost estimates, which were performed within the scope of legislative procedure. The main investigation was conducted from 2018 to 2022 and was prolonged for further two years due to the process of implementation. Finally, questions of possible financial efficiency and of exogeneous factors with impact on expenditure of Eingliederungshilfe are discussed.

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Tabellenverzeichnis | 10 |
| Abbildungsverzeichnis | 13 |
| Abkürzungsverzeichnis | 14 |
| Zusammenfassung | 16 |
| 1. Einleitung | 25 |
| 1.1 Gesetzlicher Auftrag der Finanzuntersuchung | 25 |
| 1.2 Verlängerung des Untersuchungszeitraums | 25 |
| 1.3 Untersuchungsprogramm der Verlängerungsphase | 27 |
| 1.4 Aufbau des Abschlussberichts 2024 | 32 |
| 2. Datengrundlagen und Methoden | 33 |
| 2.1 Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe | 33 |
| 2.1.1 Ablauf der Datenerhebung | 33 |
| 2.1.2 Methodik der Hochrechnung | 33 |
| 2.1.3 Beschreibung der Stichprobe und Rücklauf | 34 |
| 2.2 Befragungen der Träger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung | 35 |
| 2.2.1 Ablauf der Datenerhebung | 35 |
| 2.2.2 Methodik der Hochrechnung | 35 |
| 2.2.3 Beschreibung der Stichprobe und Rücklauf | 35 |
| 2.3 Ermittlung und Fortschreibung der Untersuchungsergebnisse zu Einkommen, Vermögen und Erhöhung des AFöG | 36 |
| 2.4 Amtliche Sozialhilfestatistik und Statistik der Eingliederungshilfe | 37 |
| 2.5 Plausibilisierung anhand des Kennzahlenvergleichs der BAGüS | 38 |
| 3. Entwicklung der Eingliederungshilfe im Spiegel der Statistik | 39 |
| 3.1 Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe 2018 – 2023 | 39 |
| 3.2 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe 2018 – 2023 | 41 |
| 3.3 Ausgaben pro Person | 44 |
| 4. TU 1: Veränderte Einkommens- und Vermögensheranziehung und Erhöhung des AFöG | 45 |
| 4.1 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge höherer Vermögensfreibeträge | 45 |
| 4.2 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge höherer Einkommensfreibeträge für Werkstattbeschäftigte | 46 |
| 4.3 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge der veränderten Einkommensheranziehung ab 2020 | 47 |
| 4.4 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge der Erhöhung des AFöG | 48 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.5 | Zusammenfassung zur veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung sowie zur Erhöhung des AFöG | 49 |
| 5. | TU 2: Budget für Arbeit, Budget für Ausbildung und andere Leistungsanbieter | 51 |
| 5.1 | Budget für Arbeit | 51 |
| 5.1.1 | Anzahl der Budgets für Arbeit | 51 |
| 5.1.1.1 | Ergebnis der Hochrechnung | 52 |
| 5.1.1.2 | Datenvergleich | 54 |
| 5.1.2 | Ausgaben für Budgets für Arbeit | 55 |
| 5.1.2.1 | Ergebnis der Hochrechnung | 55 |
| 5.1.2.2 | Datenvergleich | 56 |
| 5.1.3 | Herkunft der Leistungsberechtigten | 57 |
| 5.1.4 | Kostenfolgen der Einführung des Budgets für Arbeit | 57 |
| 5.2 | Budget für Ausbildung | 58 |
| 5.3 | Andere Leistungsanbieter | 58 |
| 5.3.1 | Anzahl der anderen Leistungsanbieter | 58 |
| 5.3.2 | Ausgaben für andere Leistungsanbieter | 60 |
| 5.3.2.1 | Ergebnis der Hochrechnung | 60 |
| 5.3.2.2 | Datenvergleich | 62 |
| 5.3.3 | Herkunft der Leistungsberechtigten | 63 |
| 5.3.4 | Kostenfolgen der Einführung anderer Leistungsanbieter | 63 |
| 5.4 | Zusammenfassung zu Budget für Arbeit, Budget für Ausbildung und anderen Leistungsanbietern | 64 |
| 6. | TU 3: Neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung | 66 |
| 6.1 | Entwicklung der Teilhabe an Bildung | 66 |
| 6.1.1 | Leistungen zur Teilhabe an Bildung | 67 |
| 6.1.2 | Bruttoausgaben für Leistungen zur Teilhabe an Bildung | 68 |
| 6.1.3 | Ausgaben pro Person | 68 |
| 6.2 | Entwicklung der sozialen Teilhabe | 70 |
| 6.2.1 | Leistungsbeziehende der sozialen Teilhabe | 70 |
| 6.2.2 | Leistungsausgaben der sozialen Teilhabe | 72 |
| 6.2.3 | Ausgaben pro Person | 74 |
| 6.3 | Zusammenfassung zu Teilhabe an Bildung und sozialer Teilhabe | 76 |
| 7. | TU 4: Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt | 77 |
| 7.1 | Datengrundlage | 78 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 7.2 | Zweigleisige Finanzierung des gemeinschaftlichen Mittagessens | 79 |
| 7.2.1 | Strukturkosten der Träger der Eingliederungshilfe für die Mittagsverpflegung | 79 |
| 7.2.2 | Mehrbedarf für Mittagsverpflegung im Rahmen der Grundsicherung | 80 |
| 7.3 | Fachleistungen der Träger der Eingliederungshilfe für übersteigende Wohnkosten nach § 113 Absatz 5 SGB IX | 81 |
| 7.4 | Entwicklung des Verwaltungsaufwands der Grundsicherung | 83 |
| 7.4.1 | Tatsächlich besetzte Stellen | 84 |
| 7.4.2 | Schätzung der Personalkosten | 86 |
| 7.4.3 | Personalkostenentwicklung in der Grundsicherung im Zusammenhang mit dem BTHG | 88 |
| 7.5 | Fortschreibung der Mehr- und Minderausgaben für weitere Komponenten infolge der Leistungstrennung | 88 |
| 7.5.1 | Wegfall des Barbetrags | 89 |
| 7.5.2 | Wegfall der Bekleidungspauschale | 90 |
| 7.5.3 | Wegfall des Zusatzbarbetrages | 91 |
| 7.5.4 | Wegfall der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung im Rahmen der Eingliederungshilfe | 92 |
| 7.5.5 | Belastung der Grundsicherung durch Erhöhung des Regelbedarfs | 93 |
| 7.5.6 | Auswirkung der neuen Ermittlung der Wohnkosten auf die Grundsicherung | 94 |
| 7.6 | Zusammenfassung der Ergebnisse zur Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen | 95 |
| 8. | TU 5: Einführung des trägerübergreifenden Teilhabepflanverfahrens und des Gesamtplanverfahrens | 99 |
| 8.1 | Herangehensweise bei der Schätzung der Mehrausgaben | 99 |
| 8.2 | Personaleinsatz in der Eingliederungshilfe und darunter für individuelle Planungsverfahren | 100 |
| 8.2.1 | Tatsächlich besetzte Stellen in der Eingliederungshilfe insgesamt | 101 |
| 8.2.2 | Tatsächlich besetzte Stellen für individuelle Planungsverfahren | 102 |
| 8.3 | Kostenschätzung für Personal in der Eingliederungshilfe und für individuelle Planungsverfahren | 104 |
| 8.3.1 | Kostenschätzung für Personal insgesamt | 104 |
| 8.3.1.1 | Jährliche Personalkosten | 104 |
| 8.3.1.2 | Geschätzte Entwicklung der Personalkosten | 105 |
| 8.3.1.3 | Kostenentwicklung infolge des BTHG: Personalaufstockung und veränderte Qualifikationsstruktur | 106 |
| 8.3.2 | Kostenschätzung für Personal für individuelle Planungsverfahren | 107 |
| 8.3.2.1 | Jährliche Kosten für Personal mit Planungsaufgaben | 108 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 8.3.2.2 | Kostenentwicklung infolge des BTHG: Personalaufstockung und Qualifikationsstruktur für Planungsaufgaben | 109 |
| 8.4 | Zusammenfassung zu neuen Planungsverfahren | 111 |
| 9. | TU 6: Mehrausgaben für Frauenbeauftragte in WfbM und überregionale Interessenvertretung von Werkstattträten | 113 |
| 10. | Durch das BTHG bedingte und allgemeine Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe | 114 |
| 10.1 | Steuerungsinstrumente des BTHG | 114 |
| 10.1.1 | Effizienzgewinn durch Planungsverfahren | 115 |
| 10.1.2 | Einschätzungen der Träger zu Effizienzgewinnen | 117 |
| 10.1.3 | Mögliche Auswirkungen von gemeinsamer Inanspruchnahme und rehapro | 118 |
| 10.1.4 | Abbildung von Effizienzgewinnen in der Statistik | 119 |
| 10.1.5 | Zwischenfazit zur Effizienzrendite | 120 |
| 10.2 | Kostenentwicklungen unabhängig vom BTHG | 120 |
| 10.2.1 | Entwicklung der Fallzahlen der Eingliederungshilfe | 121 |
| 10.2.2 | Entwicklung der Vergütungssätze | 125 |
| 10.2.2.1 | Entwicklung der Personalkosten | 125 |
| 10.2.2.2 | Entwicklung der Verbraucherpreise | 126 |
| 10.2.2.3 | Entwicklung der Erzeugerpreise für Dienstleistungen | 126 |
| 10.2.2.4 | Erhebungen zur Entwicklung der Kostensätze | 127 |
| 10.2.2.5 | Zwischenfazit zur Entwicklung der Kostensätze | 131 |
| 10.2.3 | Entwicklung der Sachkosten | 131 |
| 10.2.4 | Zwischenfazit zur Kostenentwicklung unabhängig vom BTHG | 131 |
| | Literaturverzeichnis | 134 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|--|----|
| Tabelle 1 | Finanzielle Auswirkungen des BTHG für die Träger der Eingliederungshilfe im Zeitraum von 2017 bis 2023 im Überblick (in Mio. Euro) | 22 |
| Tabelle 2 | Finanzielle Auswirkungen des BTHG für die Träger der Grundsicherung im Zeitraum von 2017 bis 2023 im Überblick (in Mio. Euro) | 23 |
| Tabelle 3 | Beteiligung an der EGH-Trägerbefragungen 2019 bis 2024 | 34 |
| Tabelle 4 | Beteiligung an den Trägerbefragungen der Grundsicherung 2021 bis 2024 | 36 |
| Tabelle 5 | Basisdaten zur Fortschreibung der Mehrbelastung durch erhöhte Freibeträge der Einkommens- und Vermögensheranziehung | 37 |
| Tabelle 6 | Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe nach Leistungsgruppen | 40 |
| Tabelle 7 | Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe nach Bundesländern | 41 |
| Tabelle 8 | Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nach Leistungsgruppen (brutto) | 43 |
| Tabelle 9 | Struktur der Leistungen der Eingliederungshilfe nach Hauptbereichen | 43 |
| Tabelle 10 | Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe pro Person | 44 |
| Tabelle 11 | Erhebung und Fortschreibung der Mehrbelastung infolge der Anhebung der Vermögensgrenzen, Jahreswerte in Tsd. Euro | 46 |
| Tabelle 12 | Erhebung und Fortschreibung der Mehrbelastung infolge der Anhebung der Einkommensgrenzen, Jahreswerte in Tsd. Euro | 48 |
| Tabelle 13 | Mehrausgaben durch Erhöhung des AFöG, Jahreswerte in Tsd. Euro | 49 |
| Tabelle 14 | Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX in den Jahren 2018 bis 2023 | 52 |
| Tabelle 15 | Leistungsbeziehende der Budgets für Arbeit nach Landesrecht in den Jahren 2019 bis 2023 | 53 |
| Tabelle 16 | Leistungsbeziehende der Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX und nach Landesrecht zusammen in den Jahren 2019 bis 2023 | 54 |
| Tabelle 17 | Ausgaben für Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX in den Jahren 2018 bis 2023 | 55 |
| Tabelle 18 | Ausgaben für Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX pro Leistungsbeziehendem (Jahresdurchschnitt) in den Jahren 2019 bis 2023 (Euro pro Jahr) | 56 |
| Tabelle 19 | Mehrkosten des Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX durch 3,5% Neufälle | 58 |
| Tabelle 20 | Zahl der anderen Leistungsanbieter in den Jahren 2021 und 2023 | 59 |
| Tabelle 21 | Leistungsberechtigte bei anderen Leistungsanbietern | 60 |
| Tabelle 22 | Ausgaben für Angebote anderer Leistungsanbieter | 61 |
| Tabelle 23 | Ausgaben für Angebote anderer Leistungsanbieter pro Person (Jahresdurchschnitt) | 62 |
| Tabelle 24 | Mehrkosten der Angebote anderer Leistungsanbieter durch 8% Neufälle (Angaben der Beschäftigten) | 64 |
| Tabelle 25 | Beziehende von Leistungen zur Teilhabe an Bildung | 67 |

| | | |
|------------|--|-----|
| Tabelle 26 | Leistungsausgaben der Teilhabe an Bildung (in Mio. Euro) | 68 |
| Tabelle 27 | Leistungsausgaben der Teilhabe an Bildung pro Person (Euro pro Jahr) | 69 |
| Tabelle 28 | Beziehende von Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Leistungsart | 71 |
| Tabelle 29 | Bezug von Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Ländern | 72 |
| Tabelle 30 | Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Leistungsart (Mio. Euro) | 73 |
| Tabelle 31 | Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Ländern (Mio. Euro) | 73 |
| Tabelle 32 | Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe pro Person (in Euro) | 74 |
| Tabelle 33 | Leistungsbeziehende in Einrichtungen (bis 2019) bzw. in besonderen Wohnformen (seit 2020) mit gleichzeitigem Bezug von Grundsicherung | 78 |
| Tabelle 34 | Ausgaben der Träger der Eingliederungshilfe nach § 113 Abs. 4 SGB IX | 80 |
| Tabelle 35 | Mehrbedarf für Mittagessen nach § 42b Abs. 2 SGB XII | 81 |
| Tabelle 36 | Leistungsbeziehende von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen mit übersteigenden Wohnkosten | 82 |
| Tabelle 37 | Ausgaben der Eingliederungshilfe für übersteigende Wohnkosten nach § 113 Abs. 5 SGB IX | 83 |
| Tabelle 38 | Tatsächlich besetzte Personalstellen (VZÄ) zur Bearbeitung existenzsichernder Leistungen für EGH-Beziehende in besonderen Wohnformen jeweils zum Stichtag 31.12. (ohne Leitungsanteil) | 85 |
| Tabelle 39 | Personalkosten zur Bearbeitung existenzsichernder Leistungen für EGH-Beziehende in besonderen Wohnformen, jährliche Entgelte (einschließlich Leitungsanteil) | 86 |
| Tabelle 40 | Personalkosten zur Bearbeitung existenzsichernder Leistungen für EGH-Beziehende in besonderen Wohnformen bei konstantem Entgelt 2018 (ohne Tarifentwicklung) | 87 |
| Tabelle 41 | Entlastungen durch den Wegfall des Barbetrags | 90 |
| Tabelle 42 | Entlastungen durch den Wegfall der Bekleidungspauschale | 91 |
| Tabelle 43 | Anteil der Beziehenden und rechnerische Höhe des Zusatzbarbetrags | 92 |
| Tabelle 44 | Belastung der Grundsicherung durch Erhöhung der Regelbedarfsstufe | 94 |
| Tabelle 45 | Entwicklung der Wohnkosten von Leistungsbeziehenden in Einrichtungen (2019) bzw. besonderen Wohnformen (ab 2020) | 95 |
| Tabelle 46 | Mehr- und Minderausgaben der Träger der Eingliederungshilfe aufgrund der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen | 97 |
| Tabelle 47 | Mehrausgaben der Träger der Grundsicherung aufgrund der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen | 98 |
| Tabelle 48 | Tatsächlich besetzte Personalstellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe insgesamt, jeweils zum Stichtag 31.12. (einschließlich Leitungsanteil) | 101 |
| Tabelle 49 | Anzahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe je Personalstelle (VZÄ), jeweils zum Stichtag 31.12. | 102 |

| | | |
|------------|--|-----|
| Tabelle 50 | Personal für individuelle Planungsverfahren, jeweils zum Stichtag 31.12. (einschließlich Leitungsanteil) | 103 |
| Tabelle 51 | Geschätzte Arbeitnehmer-Bruttojahresgehälter nach Besoldungs- und Entgeltgruppen | 105 |
| Tabelle 52 | Geschätzte Personalkosten in der Eingliederungshilfe insgesamt, Jahreswerte in Mio. Euro | 106 |
| Tabelle 53 | Geschätzte Personalkosten in der Eingliederungshilfe insgesamt ohne Effekte der Tarifentwicklung und der Fallzahlenentwicklung, Jahreswerte in Mio. Euro | 107 |
| Tabelle 54 | Geschätzte Personalkosten für individuelle Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe, Jahreswerte in Mio. Euro | 108 |
| Tabelle 55 | Geschätzte Personalkosten für individuelle Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe ohne Effekte der Tarifentwicklung und der Fallzahlenentwicklung, Jahreswerte in Mio. Euro | 110 |
| Tabelle 56 | Aufwendungen für Frauenbeauftragte und für die überregionale Interessenvertretung der Werkstatträte (in 1.000 Euro) | 113 |
| Tabelle 57 | Erwartete Einsparungen infolge des BTHG | 118 |
| Tabelle 58 | Entwicklung der Nettoausgaben der Eingliederungshilfe abzüglich BTHG-bedingter Kosten | 119 |
| Tabelle 59 | Entwicklung der Tarifvergütungen | 125 |
| Tabelle 60 | Tarifliche Entwicklung der Stundenverdienste einschließlich Sonderzahlungen | 126 |
| Tabelle 61 | Preisentwicklung in Deutschland im Zeitraum von 2016 bis 2023 | 126 |
| Tabelle 62 | Erzeugerpreise für Dienstleistungen | 127 |
| Tabelle 63 | Angaben der Leistungsträger und -erbringer der Eingliederungshilfe zur Entwicklung der Vergütungssätze in ausgewählten Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe 2018 bis 2023 (in %) | 129 |
| Tabelle 64 | Faktoren mit besonderer Relevanz für die Entwicklung der Vergütungssätze in ausgewählten Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe 2018 bis 2023 | 130 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|-----|
| Abbildung 1 | Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe 2018 – 2023 | 39 |
| Abbildung 2 | Ausgaben der Eingliederungshilfe 2018 – 2023 | 42 |
| Abbildung 3 | Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben nach dem BTHG im Überblick | 65 |
| Abbildung 4 | Entwicklung der Teilhabe an Bildung | 69 |
| Abbildung 5 | Entwicklung der Leistungen zur sozialen Teilhabe | 75 |
| Abbildung 6 | Dokumentation der Formen der Assistenz in der Eingliederungshilfestatistik | 76 |
| Abbildung 7 | Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe in Deutschland, jeweils zum Stichtag 31.12. (einschließlich Leitungsanteile) | 104 |
| Abbildung 8 | Geschätzte Personalkosten insgesamt und nach Aufgaben in der Eingliederungshilfe in Deutschland, Jahreswerte in Mio. Euro | 111 |
| Abbildung 9 | Anstieg der Leistungsbeziehenden 2008 bis 2023 (absolute Zahlen) | 123 |
| Abbildung 10 | Anstieg der Leistungsbeziehenden 2008 bis 2023 (Steigerungsraten, jährlich) | 123 |
| Abbildung 11 | Anstieg der Leistungsbeziehenden 2008 bis 2023 (Steigerungsraten, gleitender Mittelwert) | 124 |
| Abbildung 12 | Gesamtbild zur Erklärung der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe | 132 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| AFöG | Arbeitsförderungsgeld |
| AG SGB IX | Landesgesetz zur Ausführung des SGB IX |
| AL | anderer Leistungsanbieter nach § 60 SGB IX |
| BAGüS | Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe |
| BB | Brandenburg |
| BE | Berlin |
| BfA | Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX |
| BfUH | Bedarfe für Unterkunft und Heizung |
| BLH | Blindenhilfe |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BT-Drs. | Bundestags-Drucksache |
| BTHG | Bundesteilhabegesetz |
| BW | Baden-Württemberg |
| BY | Bayern |
| D | Deutschland |
| EGH | Eingliederungshilfe |
| GruSi- | Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung |
| HB | Bremen |
| HE | Hessen |
| HH | Hamburg |
| HLU | Hilfe zum Lebensunterhalt |
| Hrf | Hochrechnungsfaktor |
| HZP | Hilfe zur Pflege |
| ICF | Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit |
| ISG | Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement |
| KV | Leistungen der Krankenversicherung |
| LB | Leistungsbeziehenden |
| LWL | Landschaftsverband Westfalen-Lippe |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| NI | Niedersachsen |
| NW | Nordrhein-Westfalen |
| PV | Leistungen der Pflegeversicherung |

| | |
|---------|--|
| RP | Rheinland-Pfalz |
| SGB IX | Sozialgesetzbuch Neuntes Buch Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen |
| SGB XII | Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch Sozialhilfe |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SL | Saarland |
| SN | Sachsen |
| ST | Sachsen-Anhalt |
| TH | Thüringen |
| TU | Teiluntersuchung |
| TVöD | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst |
| VZÄ | Vollzeitäquivalente (Personalstellen) |
| WfbM | Werkstatt für behinderte Menschen |

Zusammenfassung

Im Dezember 2016 wurde das Bundesteilhabegesetz (BTHG) verabschiedet. Es umfasst eine Reihe von gesetzlichen Veränderungen, die darauf abzielen, die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen und Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Außerdem soll die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe verbessert und eine neue Ausgabendynamik verhindert werden. In Artikel 25 Absatz 4 BTHG wurde eine Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der Reform zugesagt. Das ISG wurde im Juli 2018 mit dieser Überprüfung in sechs Teiluntersuchungen (TU) beauftragt und hat im Dezember 2022 den Abschlussbericht zu dieser Untersuchungsphase vorgelegt.

Zum Zeitpunkt der Vergabe des Forschungsprojekts war man davon ausgegangen, dass die Umsetzung des BTHG bis zum Jahr 2022 im Wesentlichen abgeschlossen sein würde. Die Umsetzung des BTHG hat sich jedoch teilweise erheblich verzögert, denn: Erstens erwies sich die Veränderung langjährig etablierter Strukturen als schwierig, und die Verhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern über die neu zu gestaltenden Leistungen erforderten mehr Zeit als geplant. Zweitens wurde die Umsetzung des BTHG auch durch die Corona-Pandemie insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 verzögert, die beispielsweise die Erprobung personenzentrierter Verfahren der Bedarfsermittlung zeitweise verhinderte. Aufgrund dieser Entwicklungen kamen Länder und Kommunen zu der Einschätzung, dass sich die Auswirkungen der Neuregelungen des BTHG im Jahr 2022 noch nicht abschließend beurteilen ließen. Daher wurde vereinbart, die Untersuchung zu den finanziellen Auswirkungen des BTHG für vier der sechs Teiluntersuchungen, in denen eine weitere Entwicklung anzunehmen war, um zwei Jahre bis zum Jahresende 2024 zu verlängern.

Die Datengrundlagen der Verlängerungsphase der Untersuchung wurden mittels einer Fortführung der jährlichen Trägerbefragungen gewonnen und um Auswertungen der Amtlichen Statistik ergänzt. An den Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe (2019 bis 2024) beteiligten sich zwischen 92 und 140 Träger. An den Befragungen der Träger der Grundsicherung (2020 bis 2024) beteiligten sich zwischen 144 und 287 Trägern. Zur Datenplausibilisierung wurden die Ergebnisse mit denen des im Auftrag der BAGüS durchgeführten „Kennzahlenvergleichs“¹ abgeglichen. Auf dieser Basis wurden die finanziellen Entlastungen und Belastungen der Träger der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung analysiert und mit der Kostenschätzung verglichen, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen worden war.

TU 1: Veränderte Einkommens- und Vermögensheranziehung sowie Erhöhung des AFöG

Im Rahmen der TU 1 zur veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung sowie zur Erhöhung des AFöG wurden Mehrausgaben durch verschiedene Verfahren (Stichprobendokumentation, Trägerbefragung, Berechnung auf statistischer Grundlage) in den Jahren 2019 bis 2021 untersucht. In der Verlängerungsphase wurden die so ermittelten Ergebnisse anhand statistischer Rahmendaten fortgeschrieben. Im Falle der deutlich angehobenen Einkommens- und Vermögensgrenzen wurde diese Fortschreibung anhand von Indices der Einkommens- und Kostenentwicklung vorgenommen in der Annahme, dass eine potenziell fortgeführte Heranziehung (a) von der Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben pro Fall, (b) von der allgemeinen Einkommensentwicklung und (c) von der Preisentwicklung der Lebenshaltungskosten beeinflusst

¹ Jährliche Berichte, zuletzt: Mantaj, C.; Schütz-Sehring, H.P. et al. (2024): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2024 für das Berichtsjahr 2022, hrsg. von der BAGüS, Münster.

worden wäre. Diese Fortschreibung kommt zu dem Ergebnis, dass die empirisch ermittelte Belastung infolge der höheren Vermögensfreigrenzen von 30,1 Mio. Euro im Jahr 2021 im Jahr 2022 auf etwa 31,3 Mio. Euro und im Jahr 2023 auf etwa 33,9 Mio. Euro gestiegen wäre.

Eine entsprechende Fortschreibung des Umfangs der nicht herangezogenen Einkommen fällt mit Beträgen von 356,2 Mio. Euro (2021), 369,7 Mio. Euro (2022) und von 400,5 Mio. Euro im Jahr 2023 deutlich höher aus.

Die im Zeitraum von 2017 bis 2019 geltenden Vergünstigungen für Werkstattbeschäftigte können ab 2020 in der Eingliederungshilfe aufgrund der veränderten Einkommensheranziehung und der Abschaffung von „Einrichtungen“ nicht mehr zur Anwendung kommen. Für die Grundsicherung führt die Freibetragsregelung nach § 82 Abs. 3 SGB XII zu Mehrausgaben im Umfang von 23 bis 27 Mio. Euro pro Jahr, die sich im gesamten Zeitraum von 2017 bis 2023 auf 176,6 Mio. Euro summieren.

Die Fortschreibung der Mehrausgaben der Träger infolge der Erhöhung des AFöG wurde so vorgenommen, dass die Differenz des durchschnittlich gezahlten AFöG-Betrags gegenüber dem zuvor gezahlten Betrag mit der Zahl der Beschäftigten in WfbM multipliziert wird. Die so errechnete Mehrbelastung beträgt 78,2 Mio. Euro im Jahr 2020 sowie jeweils 77,9 Mio. Euro in den Jahren 2021 und 2022. Im Jahr 2023 ist die Belastung wegen der gesunkenen Zahl der Werkstattbeschäftigten auf 76,5 Mio. Euro zurückgegangen.

TU 2: Einführung des Budgets für Arbeit, des Budgets für Ausbildung und der anderen Leistungsanbieter

Das BTHG hat im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben das Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX und die anderen Leistungsanbieter nach § 60 SGB IX eingeführt. Nach etwas zögerlichem Beginn im Jahr 2018 lag die Zahl der Budgets für Arbeit im Jahr 2019 bei rd. 2.000 und stieg in den Jahren 2020 (rd. 2.200 Budgets), 2021 (rd. 2.400 Budgets), 2022 (rd. 2.800 Budgets) und 2023 (rd. 3.400 Budgets) stetig an. Die Ausgaben für die Budgets für Arbeit betrugen im Jahr 2018 rd. 15 Mio. Euro und stiegen über rd. 24 Mio. Euro (2019), rd. 30 Mio. Euro (2020), rd. 37 Mio. Euro (2021) und rd. 40 Mio. Euro im Jahr 2022 auf rd. 52 Mio. Euro im Jahr 2023 an. Im Vergleich liegen die Ausgaben pro Person und Jahr in Höhe von etwa 80% bis 88% der Kosten eines Platzes in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM), sodass das Budget für Arbeit für eine Kostenreduktion sorgt. Mehrkosten durch das Budget für Arbeit entstehen durch sogenannte „Neufälle“, die ohne diese Angebotsform auf die Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben verzichtet hätten. Dieser Anteil liegt in allen Befragungen bei etwa 3,5% der Budgets. In Anwendung dieses Wertes liegen die Mehrkosten durch das Budget für Arbeit in den Jahren 2018 und 2019 unter einer Mio. Euro pro Jahr und seit dem Jahr 2020 leicht darüber. Im Zeitraum von 2018 bis 2023 ist von dadurch bedingten Mehrkosten im Umfang von 6,8 Mio. Euro auszugehen. Wenn das Budget für Arbeit aber mit niedrigeren Fallkosten verbunden ist als der entsprechende Werkstattplatz (den hochgerechneten Trägerangaben zufolge zwischen 12% und 20%), hätte das Budget für Arbeit zu Minderausgaben von rd. 7,1 Mio. Euro (2020), 5,2 Mio. Euro (2021) und rd. 9,8 Mio. Euro (2022) geführt. Da diese Hochrechnung mit Unsicherheit behaftet ist, wird sie in der Bilanz der finanziellen Auswirkungen nicht berücksichtigt.

Das Budget für Ausbildung, das ab 2020 als Alternative zum Berufsbildungsbereich und seit 2022 auch als Alternative zum Arbeitsbereich genutzt werden kann, hat sich noch kaum etabliert, am Jahresende 2023 ist von etwa 70 Budgets auszugehen. Über dadurch bedingte Mehrkosten ist nichts bekannt.

Auch die anderen Leistungsanbieter haben sich zunächst noch zögerlich entwickelt. Am Jahresende 2021 gab es bundesweit 104 andere Leistungsanbieter mit rd. 590 Beschäftigten, im Jahr 2023 ist von rd. 900 Beschäftigten bei 113 anderen Leistungsanbietern auszugehen. Die Ausgaben für dieses Angebot sind der hier vorgenommenen Hochrechnung zufolge von 0,5 Mio. Euro (2018) über rd. 3 Mio. Euro (2019) und rd. 6 Mio. Euro (2020) auf rd. 8 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 11 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 14 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. Minderkosten gegenüber einem Werkstattplatz sind hier nicht erkennbar. Obwohl der Anteil der „Neufälle“ hier nach den Ergebnissen der Befragung der Leistungsbezieher mit 8% höher ist als beim Budget für Arbeit, liegen die Mehrkosten aufgrund der geringen Zahl der Beschäftigten für den gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 bei rd. 4,2 Mio. Euro.

Rechnet man die durch „Neufälle“ bedingten Mehrkosten für das Budget für Arbeit und die anderen Leistungsanbieter zusammen, so lagen sie im Jahr 2019 bei etwa 1 Mio. Euro, im Jahr 2020 bei 1,5 Mio. Euro und sind auf 2,8 Mio. Euro in den Jahren 2022 und 2023 gestiegen. Mögliche Minderausgaben für Budgets für Arbeit im Vergleich zu WfbM-Plätzen müssten theoretisch gegengerechnet werden, erscheinen aber noch unsicher.

TU 3: Neue Leistungskataloge für Teilhabe an Bildung und soziale Teilhabe

Im Leistungsbereich der Teilhabe an Bildung hat das BTHG eher geringfügige Veränderungen vorgenommen. Der dort zu beobachtende Fallzahlenanstieg um 26% in den Jahren 2018 bis 2023 und die Ausgabensteigerung im gleichen Zeitraum um 58% (dies entspricht einer Zunahme der Ausgaben pro Fall um 25%) lassen eine gewisse Dynamik der Inanspruchnahme erkennen, die aber auf die steigende Inanspruchnahme der Schulbegleitung zurückzuführen ist und nicht auf die Änderungen des BTHG, die nur einen sehr kleinen Personenkreis von erwachsenen Leistungsbeziehenden im Masterstudium betreffen.

Im Leistungsbereich der sozialen Teilhabe fällt im Zeitraum von 2018 bis 2023 die Veränderungsrate der Leistungsbeziehenden mit 13% etwas niedriger aus, während die der Leistungsausgaben mit 41% erheblich ist. Die Steigerung der Ausgaben pro Fall liegt hier bei 25%. Im Bereich der Assistenzleistungen (früher statistisch als wohnungsbezogene Leistungen erfasst) sind die Ausgaben im Übergang von 2019 zu 2020 höher als in den Jahren davor und zunächst auch danach, was auf die mit dem BTHG verbundenen Änderungen zurückgeführt werden kann. Dabei gleichen sich die gegenläufigen Effekte einer Mehrbelastung durch den Wegfall herangezogener Einkommen und Vermögen (in TU 1 untersucht) und einer Entlastung durch die Herauslösung der existenzsichernden Leistungen (in TU 4 untersucht) teilweise aus. Im Jahr 2023 zeichnet sich mit einer Kostensteigerung um 8% bei gleichgebliebener Fallzahl aber eine Zunahme der Belastung ab.

Eine Überführung von Gruppenleistungen in besonderen Wohnformen in individuelle Assistenzleistungen ist in der Praxis erst in Ansätzen erfolgt und bildet sich daher statistisch noch nicht ab. Auch eine Trennung zwischen kompensatorischer und qualifizierender Assistenz wird in der Praxis noch nicht in systematischer Weise umgesetzt. Mögliche Effekte beider Neuregelungen sind daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erkennbar, sondern müssen in den kommenden Jahren im Blick behalten werden.

TU 4: Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen

Mit der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen strebt das BTHG eine stärkere Selbstbestimmung und personenzentrierte Leistungsgestaltung an, indem Personen, die in besonderen Wohnformen leben, ihre Wohnkosten und ihren Unterhalt sowie ggf. erforderliche

weitere Unterstützungsleistungen ebenso eigenständig vereinbaren wie Personen in Privathaushalten. Mit diesem Wechsel ging eine Reihe von Veränderungen einher, deren Auswirkungen untersucht wurden. Im vorliegenden Bericht werden die Erhebungsergebnisse, die das ISG auf Grundlage der Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung hochgerechnet hat, für die laufenden Be- und Entlastungen im Bereich des Mittagessens, der übersteigenden Wohnkosten und der Verwaltungskosten der Grundsicherungsträger dargestellt. Weitere Komponenten, die nicht mehr unmittelbarer Gegenstand der Untersuchung in der Verlängerungsphase der Finanzuntersuchung waren, wurden anhand vorliegender Daten und plausibler Annahmen fortgeschrieben. Die dargestellten Berechnungen führen zu folgendem Ergebnis:

Die Kosten für das Mittagessen verteilen sich seit 2020 auf zwei unterschiedliche Träger:

- Für Strukturkosten nach § 113 Absatz 4 SGB IX war für das Jahr 2020 noch von hochgerechneten Kosten der Eingliederungshilfe in Höhe von 70,4 Mio. Euro ausgegangen worden, die Schätzung für 2021 lag mit 77,4 Mio. Euro noch höher. Das Ergebnis der Hochrechnung 2022 bei Beteiligung von mehr Trägern und unter der Annahme, dass die Erfassung konsolidiert wurde, spricht dafür, dass diese Kosten deutlich niedriger liegen. Für das Jahr 2022 wurde ein Betrag von 45,9 Mio. Euro hochgerechnet, der im Jahr 2023 auf 50,3 Mio. Euro gestiegen ist.
- Die Mehrbelastung der Grundsicherung durch den Mehrbedarf für Mittagessen beläuft sich bundesweit im Jahr 2020 auf rd. 94,9 Mio. Euro, im Jahr 2021 auf rd. 87,0 Mio. Euro, im Jahr 2022 auf rd. 92,1 Mio. Euro und im Jahr 2023 auf 95,6 Mio. Euro.
- Die Leistungen der Eingliederungshilfe für Mittagessen lagen im Jahr 2019 bei hochgerechnet etwa 232 Mio. Euro, um diesen Betrag (abzüglich der fortbestehenden Strukturkosten) wurden die Träger der Eingliederungshilfe entlastet. Schreibt man diesen Betrag für die Folgejahre anhand der Zahl der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen mit Bezug von Grundsicherung fort, so hätten diese Ausgaben bei rd. 216 Mio. Euro (2021), rd. 209 Mio. Euro (2022) und rd. 196 Mio. Euro (2023) gelegen.

Die Aufwendungen für übersteigende Wohnkosten nach § 113 Absatz 5 SGB IX belasten die Träger der Eingliederungshilfe um rd. 31,7 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 25,5 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 27,5 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 32,2 Mio. Euro im Jahr 2023.

Beim Übergang der Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen aus der Zuständigkeit der Eingliederungshilfe in die Zuständigkeit der Grundsicherung werden die Träger der Eingliederungshilfe um Verwaltungskosten in Höhe von rd. 27 Mio. Euro (2018) entlastet. Diese Entlastung ist in ungefährer Höhe auch in den Folgejahren anzunehmen, wenn man tarifliche Steigerungen unberücksichtigt lässt.

Die Berechnung der neuen Belastung der Träger der Grundsicherung für den Personenkreis der Grundsicherungsbeziehenden in besonderen Wohnformen hat ergeben, dass die (um die Tarifentwicklung bereinigten) Personalkosten der Träger der Grundsicherung zur Leistungsbearbeitung im Jahr 2020 rd. 48,4 Mio. EUR (2020) betrugen und über 55,4 Mio. Euro (2021) auf 56,2 Mio. Euro im Jahr 2022 gestiegen sind. Im Jahr 2023 lagen sie bei rd. 55,0 Mio. Euro, dies sind 27,8 Mio. Euro bzw. 102% mehr als im Jahr 2018. Die tatsächlichen Personalkosten ohne tarifliche

Bereinigung erreichten im Jahr 2023 eine Höhe von 62,6 Mio. Euro, das liegt um 35,4 Mio. Euro bzw. 130% über den Personalkosten des Jahres 2018.

Die Untersuchungsergebnisse zu den Entlastungen der Länder und Belastungen des Bundes, die zum Jahreswechsel von 2019 auf 2020 erhoben wurden, wurden hier auf Basis der Trägerbefragungen unter Hinzuziehung statistischer und gesetzlicher Informationen fortgeschrieben. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Durch den Wegfall des Barbetrags wurden die Träger der Eingliederungshilfe im Jahr 2020 um 168,0 Mio. Euro entlastet. Dieser Betrag wurde auf 161,2 Mio. Euro im Jahr 2021, 154,2 Mio. Euro im Jahr 2022 und 165,1 Mio. Euro im Jahr 2023 fortgeschrieben.
- Durch den Wegfall der Bekleidungspauschale wurden die Träger der EGH im Jahr 2020 um rd. 35,4 Mio. Euro entlastet. Die Fortschreibung für die Folgejahre ergibt Entlastungsbeträge in Höhe von rd. 33,1 Mio. Euro im Jahr 2021 rd. 31,4 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 30,0 Mio. Euro im Jahr 2023.
- Der Wegfall des Zusatzbarbetrags hat zu einer Entlastung der Träger der Eingliederungshilfe geführt, die im Jahr 2020 bei 7,5 Mio. Euro lag und über 5,6 Mio. Euro im Jahr 2021 und 4,3 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 3,2 Mio. Euro im Jahr 2023 zurückgegangen ist, da diese Regelung ohnehin auslief und jährlich weniger Kosten verursacht hätte.
- Die Erhöhung des Regelbedarfs von Stufe 3 auf Stufe 2 belastet die Grundsicherung (und damit den Bund) mit rd. 63,2 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 59,1 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 56,1 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 59,5 Mio. Euro im Jahr 2023.
- Die neue Ermittlung der Wohnkosten in besonderen Wohnformen in Form von bis zu 125% der lokalen Durchschnittsmiete für einen Einpersonenhaushalt hat keine erkennbaren Mehrausgaben der Grundsicherung verursacht, sondern diese Ausgaben lagen den hochgerechneten Trägerangaben zufolge geringfügig unter den bis 2019 pauschal abgeschätzten Wohnkosten.

Zusammengefasst werden die Träger der Eingliederungshilfe durch den Wegfall von Leistungen entlastet, die zwischen 394 Mio. Euro im Jahr 2023 und 443 Mio. Euro im Jahr 2020 lagen. Berücksichtigt man die Belastungen durch Strukturkosten für Mittagessen und übersteigende Wohnkosten, die in diesen Jahren zwischen 73 Mio. Euro und 103 Mio. Euro lagen, so ergeben sich im Saldo Minderausgaben im Leistungsbereich der Eingliederungshilfe in Höhe von 341 Mio. Euro (2020), 313 Mio. Euro (2021), 326 Mio. Euro (2022) und 312 Mio. Euro (2023). Weiterhin wurden die Träger der Eingliederungshilfe um rd. 27 Mio. Euro an jährlichen Personalausgaben für die Verwaltung der existenzsichernde Leistungen entlastet.

Für die Träger der Grundsicherung ergaben sich durch Erhöhung des Regelbedarfs und der Mehrbedarfe für Mittagessen Mehrausgaben im Leistungsbereich in Höhe von 158 Mio. Euro (2020), 146 Mio. Euro (2021), 148 Mio. Euro (2022) und 155 Mio. Euro (2023), die vom Bund erstattet werden. Zusätzlich steigen die Verwaltungskosten der Grundsicherungsträger um Beträge zwischen 48 Mio. Euro und 56 Mio. Euro pro Jahr an.

TU 5: Einführung des trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens und des Gesamtplanverfahrens

Mit dem BTHG wurden die neuen Planungsverfahren der Gesamtplanung (§ 117 SGB IX) und der trägerübergreifenden Teilhabeplanung (§ 19 SGB IX) eingeführt, mit denen frühere Planungsverfahren präzisiert und erweitert wurden. Ziele dieser Änderung waren, dass die Leistungserbringung besser koordiniert wird und dass dadurch letztlich auch die Ausgabendynamik begrenzt wird. Es wurde angenommen, dass es zur Sicherstellung passender und bedarfsgerechter Leistungen in personenzentrierter Ausrichtung beitragen kann, wenn die Leistungsträger die Leistung transparent, individuell, zielorientiert, koordiniert und wirtschaftlich planen. Erforderlich sind dafür ein höherer Personaleinsatz und höhere Qualifikationen des eingesetzten Personals. Den langfristig erwarteten positiven Wirkungen kann daher kurzfristig ein Mehrbedarf der Träger an pädagogisch qualifiziertem Personal gegenüberstehen. Das pädagogische Personal der Leistungsträger wurde im Zeitraum von 2016 bis 2023 verdreifacht. Statt seinerzeit rd. 1.870 Vollzeitstellen stehen nun 5.750 Vollzeitstellen für Planungsaufgaben zur Verfügung, das entspricht einem Anstieg von rd. 3.870 Vollzeitstellen bzw. 207%. Aufgrund des Personalzuwachses hat sich die Relation der zu bearbeitenden Fälle pro Mitarbeiterstelle von 137 Fällen im Jahr 2016 um 28% auf 99 Fälle je Personalstelle im Jahr 2023 verringert.

Auf Basis der erhobenen Daten der überörtlichen und örtlichen Träger der Eingliederungshilfe sowie von Hochrechnungen sind die Personalkosten in der Eingliederungshilfe einschließlich der pauschal aufgeschlagenen Sachkosten insgesamt von 355,7 Mio. Euro im Jahr 2016 über 440,0 Mio. Euro im Jahr 2018, 596,7 Mio. Euro im Jahr 2020, 609,1 Mio. Euro im Jahr 2021 und 650,7 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 725,7 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. In diesem Zeitraum sind die Personalkosten demnach insgesamt um rd. 370 Mio. Euro bzw. um 104% gestiegen.

Diese Kostenentwicklung enthält allerdings auch Tarifierhöhungen und die Fallzahlenentwicklung, die auch vor der Umsetzung des BTHG langfristig zu höheren Beziehendenzahlen führte. Wenn die Kostensteigerung um diese Faktoren bereinigt wird, ergeben sich für das Jahr 2023 Personalkosten in Höhe von 600,4 Mio. Euro. Bei dieser Berechnung verbleibt ein Kostenanstieg im Zeitraum von 2016 bis 2023 für die Eingliederungshilfe insgesamt um 244,7 Mio. Euro bzw. 69%.

Die darin enthaltenen Personalkosten für individuelle Planungsverfahren sind im gleichen Zeitraum von rd. 114,2 Mio. Euro im Jahr 2016 um 277% auf 430,5 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. Bereinigt man diese Ausgaben um Tarifierhöhungen und die Fallzahlenentwicklung,² so sind sie von rd. 114,2 Mio. Euro im Jahr 2016 über 145,9 Mio. Euro (2018) und 231,9 Mio. Euro (2020) auf 265,0 Mio. Euro im Jahr 2021 und 280,8 Mio. Euro im Jahr 2022 gestiegen. Im Jahr 2023 lagen sie bei 363,3 Mio. Euro. Aus dieser Berechnung ergibt sich eine Zunahme der Personalausgaben im betrachteten Zeitraum um 249,1 Mio. Euro bzw. 218%. In der Summe ergeben sich für die Jahre 2018 bis 2023 Mehrkosten aufgrund der Ausgaben für Planungspersonal von insgesamt (unbereinigt) 1,2 Mrd. Euro bzw. (bereinigt) 790 Mio. Euro. Diese Mehrausgaben sind auf das BTHG zurückzuführen.

TU 6: Fortschreibung der Ergebnisse zu den Mehrausgaben für Frauenbeauftragte

Die Fortschreibung der Mehrausgaben für Frauenbeauftragte und für die überregionale Interessenvertretung der Werkstattträte ergibt seit dem Jahr 2019 jährliche Ausgaben zwischen 11,5 und 12,0 Mio. Euro. In der Einführungsphase der Jahre 2017 und 2018 fielen diese Beträge niedriger aus.

² Diese Bereinigung hatte der Auftraggeber in der Leistungsbeschreibung gefordert.

Überblick über die Kosteneffekte des BTHG

Stellt man die Kosteneffekte, die das ISG für die Jahre 2017 bis 2023 ermittelt hat, im Überblick zusammen, so ergibt sich das folgende Bild (Tabelle 1). Für den Zeitraum von 2017 bis 2023 ergibt die Finanzuntersuchung des ISG ein Saldo der zusätzlichen Belastung der Eingliederungshilfe in Höhe von 1,76 Mrd. Euro (Kosten für Planungspersonal um Fallzahl- und Tarifentwicklung bereinigt). Diese Mehrbelastung ist im Wesentlichen auf die Anhebung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen zurückzuführen, die in diesem Zeitraum zu Mehrausgaben von 2,3 Mrd. Euro führen. Die Entlastung der Träger durch die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen hat mit -1,3 Mrd. Euro eine geringere Entlastungswirkung (zusätzlich entfallen die Personalkosten zur Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen). Die Mehrbelastung durch Planungspersonal führt (tarif- und fallzahlbereinigt) zu Mehrausgaben von 790 Mio. Euro.³ Sofern sich auf längere Sicht bestätigt, dass je Budget für Arbeit weniger Ausgaben anfallen als für einen WfbM-Platz, sind weitere Entlastungen zu berücksichtigen, die sich im Zeitraum von 2018 bis 2022 auf 30,2 Mio. Euro summieren.

Tabelle 1 Finanzielle Auswirkungen des BTHG für die Träger der Eingliederungshilfe im Zeitraum von 2017 bis 2023 im Überblick (in Mio. Euro)⁴

| Kostentableau | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Summe 2017-2023 |
|--|---|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| TU 1 Einkommen und Vermögen | | | | | | | | |
| Vermögensheranziehung | 15,0 | 15,5 | 15,8 | 34,7 | 30,1 | 31,3 | 33,9 | 176,3 |
| Einkommensheranziehung | 27,5 | 28,3 | 27,1 | 355,2 | 356,2 | 369,7 | 400,5 | 1.564,5 |
| Erhöhung AFöG | 78,8 | 79,0 | 79,0 | 78,2 | 77,9 | 77,9 | 76,5 | 547,4 |
| Summe TU 1 | 121,3 | 122,7 | 121,9 | 468,2 | 464,3 | 478,9 | 510,9 | 2.288,1 |
| TU 2 BfA und andere Leistungsanbieter * | / | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 2,2 | 2,8 | 2,8 | 11,0 |
| TU 3 Teilhabe an Bildung und Soziale Teilhabe | Ausgabensteigerungen, die nicht auf das BTHG zurückführbar sind | | | | | | | |
| TU 4 Trennung der Leistungen | / | / | / | -340,9 | -313,0 | -325,7 | -311,7 | -1.291,2 |
| Personal zur Bearbeitung existenzs. Leistungen | / | / | / | -27,2 | -27,2 | -27,2 | -27,2 | -108,9 |
| TU 5 Neue Planungsverfahren ohne Tarif- und Fallzahlentwicklung | / | 31,7 | 74,7 | 117,7 | 150,8 | 166,4 | 249,1 | 790,3 |
| TU 6 Frauenbeauftragte und überreg. Interessenvertretung WfbM | 1,9 | 8,2 | 11,5 | 11,5 | 12,0 | 11,9 | 11,6 | 68,7 |
| Saldo EGH | 123,3 | 163,2 | 209,2 | 230,8 | 289,0 | 307,1 | 435,5 | 1.758,0 |

Quelle: Finanzuntersuchung des ISG 2018-2022 sowie Fortführung 2023-2024; Summenabweichungen rundungsbedingt.

* Mögliche Einsparungen aufgrund niedrigerer Kosten eines Budgets für Arbeit gegenüber einem Werkstattplatz wurden hier nicht berücksichtigt. Im Zeitraum von 2018 bis 2022 summieren sie sich auf 30,2 Mio. Euro.

³ Ohne diese Bereinigung betragen die Mehrausgaben für Planungspersonal 1,1 Mrd. Euro, und die gesamten Mehrausgaben im Zeitraum von 2017 bis 2023 liegen dann bei 2,06 Mrd. Euro.

⁴ Die hier ermittelten Ergebnisse für die Jahre vor 2021 weichen zum Teil geringfügig von den Ergebnissen des Abschlussberichts 2022 ab, da im Zuge der Fortführung der Untersuchung an manchen Stellen konsolidierte Daten und Sachverhalte ermittelt wurden, die eine Revision früherer Ergebnisse erforderlich machten; vgl. Engels, D.; Matta, V.; Fakdani, F. (2022): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Abschlussbericht 2022 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht Nr. 612, Berlin, S. 28.

Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund, der seit 2014 die Leistungen der Grundsicherung erstattet, belaufen sich auf 23 bis 26 Mio. Euro in den Jahren 2017 bis 2019 und steigen infolge der Leistungstrennung ab 2020 an auf 184,0 Mio. Euro in 2020, auf 171,0 Mio. Euro in 2021, 175,0 Mio. Euro in 2022 und auf 180,0 Mio. Euro im Jahr 2023 (Tabelle 2). Im gesamten Zeitraum von 2017 bis 2023 summieren sich diese Mehrausgaben auf rd. 784 Mio. Euro zulasten des Bundes, der die Leistungsausgaben der Grundsicherung erstattet.

Den Kommunen als Trägern der Grundsicherung entstehen ab dem Jahr 2020 Verwaltungskosten durch Übernahme der Grundsicherungsbearbeitung für Leistungsbeziehende in besonderen Wohnformen in Höhe von 48,4 Mio. Euro (2020), 55,4 Mio. Euro (2021), 56,2 Mio. Euro (2022) sowie 55,0 Mio. Euro im Jahr 2023.⁵ Diese Beträge summieren sich im hier untersuchten Zeitraum zu 215 Mio. Euro auf.

Tabelle 2 Finanzielle Auswirkungen des BTHG für die Träger der Grundsicherung im Zeitraum von 2017 bis 2023 im Überblick (in Mio. Euro)

| Kostentableau | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Summe 2017-2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Freibetrag § 82 Abs. 3 SGB XII | 24,8 | 25,9 | 23,3 | 25,9 | 24,9 | 26,8 | 25,0 | 176,6 |
| Höherer Regelbedarf | / | / | / | 63,2 | 59,1 | 56,2 | 59,5 | 238,0 |
| Mehrbedarf für Mittagessen | / | / | / | 94,9 | 87,0 | 92,1 | 95,6 | 369,5 |
| Summe Leistungsausgaben (Bund) | 24,8 | 25,9 | 23,3 | 184,0 | 171,0 | 175,0 | 180,0 | 784,0 |
| Verwaltungskosten (Kommunen) | / | / | / | 48,4 | 55,4 | 56,2 | 55,0 | 215,0 |

Quelle: Finanzuntersuchung des ISG 2021-2022 sowie Fortführung 2023-2024; Summenabweichungen rundungsbedingt.

BTHG-bedingte und allgemeine Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe

Steuerungsinstrumente

Mit der Einführung des BTHG war auch die Erwartung verbunden, dass die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe verbessert werden könne, um keine neue Ausgabendynamik entstehen zu lassen. In diesem Zusammenhang wurden vier mögliche Steuerungsinstrumente genannt: (1) eine präzisere Bedarfsermittlung und Leistungsplanung, (2) Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen, (3) gemeinsame Inanspruchnahme und (4) Prävention durch vorgelagerte Maßnahmen wie das Modellprogramm rehapro. Die Erwartung, dass sich bereits in den ersten Jahren nach der Einführung des BTHG Einsparungseffekte zeigen könnten, hat sich aber nicht erfüllt. Die tatsächlichen Ausgaben der Eingliederungshilfe sind im Zeitraum von 2020 bis 2023 um 21% (brutto) bzw. 22% (netto) gestiegen. Insbesondere das Ziel, dass neue Bedarfsermittlungs- und Planungsverfahren dazu beitragen könnten, die Leistungserbringung effizienter zu gestalten, konnte schon allein deshalb nicht erreicht werden, weil erst ein Teil der Leistungsbeziehenden das neue Verfahren durchlaufen hat und in vielen Regionen das Planungsergebnis noch nicht mit dem Vergütungssystem verknüpft ist, sondern die Vergütungen nach herkömmlichen Hilfebedarfsgruppen festgesetzt werden. Das Potenzial des neuen Bedarfsermittlungs- und Planungsverfahrens konnte sich unter diesen Bedingungen noch nicht entfalten.

⁵ In den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern vor Verabschiedung des BTHG wurden in diesem Zusammenhang verschiedene Ausgleichsleistungen vereinbart, die aber nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind; vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, BT-Drucksache 18/10523, S. 71.

Exogene Kostenfaktoren

Die Dynamik der finanziellen Entwicklung der Eingliederungshilfe insgesamt kann durch weitere Faktoren beeinflusst worden sein, die nicht unmittelbar mit dem BTHG zusammenhängen. Die Nettoaussgaben der Eingliederungshilfe sind von 18,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 um 7,3 Mrd. Euro auf 25,4 Mrd. Euro im Jahr 2023 gestiegen, dies entspricht einem Anstieg um **40,3%** (vgl. auch Abbildung 12).

- **7,6** Prozentpunkte dieser Steigerung werden auf die durch das BTHG veränderten Einkommens- und Vermögensfreigrenzen (in dem untersuchten Umfang, siehe Tabelle 1) sowie das Angehörigenentlastungsgesetz und die Umstellung auf das Nettoprinzip als exogene Faktoren (in nicht eindeutig quantifizierbarem Umfang) zurückgeführt, wobei ein unerklärter Rest bleibt.
- **10,2** Prozentpunkte der Ausgabensteigerung können auf einen Anstieg der Zahl der Leistungsbeziehenden von 776.300 Personen im Jahr 2018 um 78.900 Personen bzw. 10,2% auf 855.200 Personen im Jahr 2023 zurückgeführt werden.
- Mit **18,0** Prozentpunkten kann der größte Anteil der Ausgabensteigerung auf die Personalkosten- und Preisentwicklung im betrachteten Zeitraum zurückgeführt werden. Davon sind 14,4 Prozentpunkte auf die Personalkostenentwicklung, 1,9 Prozentpunkte auf die Sachkostenentwicklung und 1,7 Prozentpunkte auf die Auswirkung der Fallzahlenentwicklung auf beide Effekte zurückzuführen.
- Die verbleibenden **4,5** Prozentpunkte lassen sich nicht anhand der aufgeführten Faktoren statistisch erklären, sondern durch einen Anstieg der Vergütungssätze und eine ggf. veränderte Zusammensetzung der Leistungsbeziehenden bzw. ihrer Bedarfe.

Somit konnte plausibilisiert werden, dass mögliche Einsparungen infolge des BTHG, die ohnehin derzeit noch als sehr gering eingeschätzt und allenfalls zukünftig erwartet werden, durch den Einfluss exogener Faktoren wie insbesondere die Entwicklung der Personalkosten überlagert werden.

1. Einleitung

Das im Dezember 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) umfasst eine Reihe von gesetzlichen Veränderungen, die insgesamt darauf abzielen, die Vorgaben 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.

1.1 Gesetzlicher Auftrag der Finanzuntersuchung

Zu den Kostenfolgen des BTHG hat der Gesetzgeber eine Kostenschätzung vorgenommen.⁶ 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 mit dem BTHG 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 war für diese sechs Themenbereiche sowohl auf der Ebene des Bundes als auch der Länder durchzuführen. Im November 2022 wurden die Ergebnisse dieser Untersuchung in einem Abschlussbericht veröffentlicht.⁷

1.2 Verlängerung des Untersuchungszeitraums

Zum Zeitpunkt der Vergabe des Forschungsprojekts war man davon ausgegangen, dass die Umsetzung des BTHG bis zum Jahr 2022 im Wesentlichen abgeschlossen sein würde. Im

⁶ Die Kostenschätzung wurde zunächst in der Begründung des Gesetzentwurfs veröffentlicht: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bearbeitungsstand: 22.06.2016 14:26 Uhr). Später wurde sie an wenigen Stellen revidiert und veröffentlicht in: Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode (2016): Bericht des Haushaltsausschusses gemäß § 96 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“, Drucksache 18/10526, Berlin.

⁷ Engels, D.; Matta, V.; Fakdani, F. (2022): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Abschlussbericht 2022 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht Nr. 612, Berlin.

Übergangszeitraum bis zum Jahresende 2019 war vorgesehen, die neu entwickelten Instrumente der Bedarfsermittlung, die geänderten Verfahren der Gesamt- und Teilhabeplanung sowie die veränderte Vermögensheranziehung zu erproben und flächendeckend umzusetzen. Im Zeitraum von Jahresanfang 2020 bis Jahresanfang 2022 war geplant, die Trennung der Fachleistungen von existenzsichernden Leistungen durchgängig umzusetzen und besondere Wohnformen zu etablieren, die sich formal und nach den Inhalten der Lebensgestaltung von den früheren Wohneinrichtungen unterschieden. Weiterhin sollte die neue, deutlich reduzierte Form der Heranziehung von Einkommen und Vermögen umgesetzt werden.

Diese Entwicklung hat sich jedoch teilweise erheblich verzögert, wofür insbesondere zwei Faktoren ausschlaggebend waren:

- (1) Die Veränderung langjährig etablierter Strukturen erwies sich als schwieriger als erwartet. Innerhalb der Leistungsträgerschaft konnten sich neue Verfahren einer ICF-orientierten Bedarfsermittlung und partizipativ angelegten Leistungsplanung nur allmählich und mit erheblichen regionalen Unterschieden durchsetzen. Ebenso verlief die angestrebte Veränderung der Lebenssituation ehemaliger Heimbewohner*innen durch Auflösung von Komplexleistungen regional unterschiedlich und teilweise eher schleppend, was unter anderem an Beharrungstendenzen bestehender Strukturen und Verfahren sowohl auf Seiten der Leistungsträger als auch auf Seiten der Leistungserbringer und Einrichtungsträger lag. Vor allem aber waren die Verhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern über die neu zu gestaltenden Leistungen erst ansatzweise auf Landesebene und bei weitem noch nicht auf der Ebene der Leistungserbringung abgeschlossen. Um der BTHG-Umsetzung die erforderliche Zeit einzuräumen, hatten daher mehrere Länder den Übergangszeitraum zur Einführung der neuen Regelungen bis zum Jahresende 2021 und teilweise sogar darüber hinaus verlängert.
- (2) Im Zeitraum von März 2020 bis mindestens zum Frühjahr 2022 hatte sich in Deutschland die Corona-Pandemie auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und insbesondere auch der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ausgewirkt.⁸ Die Umsetzung des BTHG wurde dadurch insofern beeinträchtigt, als
 - (a) die Leistungserbringer mit der Entwicklung und Umsetzung von Hygienekonzepten in besonderen Wohnformen sowie der Umsetzung alternativer Betreuungskonzepte so beansprucht waren, dass Umstellungsprozesse in der Praxis ins Stocken gerieten;
 - (b) persönliche Kontakte und Hausbesuche infolge der geltenden Kontaktbeschränkungen zeitweise ausgesetzt werden mussten, wodurch die Einführung, Erprobung und Weiterentwicklung neuer Verfahren der Bedarfsermittlung und Planung (nach §§ 117 ff SGB IX) ebenso unterbrochen wurde wie die Umstellung auf neue Formen der persönlichen Assistenz (nach § 78 SGB IX);
 - (c) auch die Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Form des Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX) und die Entwicklung alternativer Beschäftigungsangebote (nach § 60 SGB IX) aufgrund von phasenweisen

⁸ Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (2021): Sicherung der Teilhabe während und nach der Pandemie: Problemlagen, Herausforderungen, Handlungsoptionen. Heidelberg. – Engels, D.; Schierenbeck, N.; Huppertz, L.; Wittemann, V. (2021): Die Corona-Pandemie in der Behindertenhilfe – Auswirkungen, Probleme, Lösungen, hrsg. von der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, Hamburg.

Werkstattschließungen und daraus folgenden wirtschaftlichen Belastungen der WfbM-Träger nicht so weiterentwickelt werden konnten wie geplant.

Diese Entwicklungen hatten nach Einschätzung der Länder und Kommunen zur Folge, dass sich die Einführung der Neuregelungen des BTHG und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen zum Zeitpunkt des ursprünglich vorgesehenen Projektendes im Jahr 2022 noch nicht abschließend beurteilen ließen. Daher hatte die Bundesregierung mit den Ländern und Kommunen vereinbart, die Untersuchung zu den finanziellen Auswirkungen des BTHG um zwei Jahre bis zum Jahresende 2024 zu verlängern. Das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, das die Finanzuntersuchung bereits im Zeitraum von 2018 bis 2022 durchgeführt hatte, wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auch mit der Fortführung der Untersuchung in der zweijährigen Verlängerungsphase beauftragt.

1.3 Untersuchungsprogramm der Verlängerungsphase

Die eingangs genannten sechs Teiluntersuchungen (TU), auf die sich der Untersuchungsauftrag des Art. 25 Satz 4 BTHG erstreckt, wurden allerdings nicht unverändert weiter untersucht, sondern in modifizierter Form. Im Folgenden werden sowohl der ursprüngliche Untersuchungsauftrag als auch seine veränderte Fortführung in der Verlängerungsphase dargestellt.

TU 1: Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung

Die Heranziehung von Einkommen und Vermögen wurde mit dem BTHG in erheblichem Umfang verändert. Nach kleineren Änderungen, die bereits ab 2017 in Kraft traten, wurden vor allem seit Januar 2020 die Freibeträge stark angehoben: Die Vermögensgrenze in der Eingliederungshilfe wurde auf 150% der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV angehoben. Die Einkommensgrenze wurde – je nach Einkommensquelle – auf 60% bis 85% der jährlichen Bezugsgröße festgelegt; weitere Bestimmungen kommen je nach Lebenssituation hinzu (§ 136 SGB IX). Auf Einkommen und Vermögen von Partnern wird seit 2020 nicht mehr zurückgegriffen. Weiterhin wurden die Auswirkungen des BTHG hinsichtlich der Erhöhung des in WfbM gezahlten Arbeitsförderungsgeldes (AFöG) untersucht.

Die Auswirkungen dieser Veränderungen wurden in den Umstellungsjahren untersucht, indem beispielsweise bei einer Stichprobe von Leistungsträgern dokumentiert wurde, in welchem Umfang Einkommen und Vermögen nach früherem Recht herangezogen worden wären. Dieser Untersuchungsteil wurde in den Umstellungsjahren mit einem klaren und belastbaren Ergebnis umgesetzt, so dass eine Fortführung nicht erforderlich erschien. Zudem ließ sich die mit einem gewissen Aufwand verbundene Dokumentation mit zunehmendem Abstand vom früheren Rechtsstatus immer schwerer durchführen. Daher wurde entschieden, diese Untersuchungen nicht weiter fortzuführen, sondern die für die Jahre 2017 bis 2021 ermittelten Ergebnisse für die Folgejahre anhand geeigneter Indikatoren fortzuschreiben. Dies gilt auch für das erhöhte AFöG, dessen Höhe bekannt ist, so dass sich die darauf beruhende Mehrbelastung anhand der durchschnittlichen Zahl der WfbM-Beschäftigten fortschreiben lässt.

TU 2: Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter, ergänzt um das Budget für Ausbildung

Das BTHG hatte im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben zwei grundlegende Neuerungen eingeführt. Ein „Budget für Arbeit“, das zuvor in einigen Ländern als Modell erprobt worden war, wurde bundesweit auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (§ 61 SGB IX) mit dem Ziel, dem Personenkreis,

der einen Anspruch auf eine Tätigkeit in einer WfbM hat, eine weitere Einstiegsmöglichkeit in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erschließen.

Eine weitere Änderung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben stellte die Einführung „anderer Leistungsanbieter“ nach § 60 SGB IX dar, die im Hinblick auf formelle Anerkennung, Mindestgröße und Leistungsangebot geringere Anforderungen erfüllen müssen als WfbM. Damit sollte eine Flexibilisierung des Angebotsspektrums unter anderem durch Spezialisierung auf bestimmte Personengruppen oder eingegrenzte Tätigkeitsfelder ermöglicht werden. Diese Angebotsform bleibt aber den WfbM insofern vergleichbar, als es sich nicht um eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt handelt.

Die Finanzuntersuchung bis Jahresende 2022 hatte ergeben, dass die Kosten, die den Leistungsträgern durch beide neue Formen entstehen, maximal in gleicher Höhe wie die eines WfbM-Platzes sind und in der Regel sogar darunter liegen.⁹ Mehrkosten können dann nur in dem Maße entstanden sein, wie durch die neuen Angebotsformen Neufälle in den Leistungsbezug gekommen sind, die eine WfbM nicht hätten besuchen wollen. Dieser Anteil wurde in Trägerbefragungen auf 3,3% (Budget für Arbeit) bzw. 8% (andere Leistungsanbieter) der dort Beschäftigten geschätzt. Angesichts dieser Ergebnisse war zu erwarten, dass sich die in diesem Bereich anfallenden Mehrkosten infolge des BTHG eher im Rahmen halten dürften. Allerdings erschien es plausibel, dass die Entwicklung dieser alternativen Beschäftigungsformen durch die Corona-Pandemie gebremst wurde: Anbieter, die möglicherweise neue Angebote entwickeln wollten, mussten ihre personellen Ressourcen vorübergehend stärker zur Krisenbewältigung einsetzen; Werkstätten konnten ihrer Aufgabe der Förderung des Übergangs geeigneter Beschäftigter auf den allgemeinen Arbeitsmarkt möglicherweise nicht wie üblich nachkommen, weil vorrangig ökonomische Belastungen zu bewältigen waren; und Werkstattbeschäftigte, die an einem Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung interessiert waren, konnten sich möglicherweise in Zeiten eines reduzierten Werkstattribetriebs und reduzierter Betreuung durch begleitende Dienste (nach § 10 WVO) nicht in erforderlichem Maße auf einen solchen Wechsel vorbereiten. Aufgrund dessen wurde der weitere Verlauf beider Alternativen zur Werkstattbeschäftigung auch in der Verlängerungsphase untersucht.

Zusätzlich sollte die Inanspruchnahme des später ergänzten Budgets für Ausbildung nach § 61a SGB IX beobachtet werden. Diese Untersuchung erfolgte in Fortführung der drei auch vorher schon genutzten Zugangswege über eigene Trägerbefragungen sowie den Abgleich mit der amtlichen Statistik und dem BAGÜS-Kennzahlenvergleich. Eine Fortführung der Befragung von Budgetnehmern erschien hingegen nicht erforderlich, da die im Rahmen der Hauptuntersuchung durchgeführten drei Befragungswellen ein recht konsistentes Bild ergeben hatten.

TU 3: Neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung

In §§ 75 und 112 SGB IX werden die Leistungen zur Teilhabe an Bildung geregelt. Während es Hilfen zur schulischen und beruflichen Ausbildung auch vorher schon gab, hat sich mit dem BTHG geändert, dass Leistungen zur Hochschulbildung nicht auf einen Ausbildungsabschluss (Bachelorabschluss) beschränkt bleiben, sondern auch weitere akademische Abschlüsse unterstützt werden. Weiterhin besteht nun auch ein Anspruch auf Hilfen zur beruflichen Weiterbildung.

⁹ Vgl. z.B. § 14 Landesgesetz zur Ausführung des Bundesteilhabegesetzes (AGBTHG) Rheinland-Pfalz.

Die Leistungen zur sozialen Teilhabe nach §§ 76 bis 84 und 113 bis 116 SGB IX greifen im Wesentlichen die vorher bereits bestehenden Leistungen auf. Verändert wurde die vorher als „Betreuung“ bezeichnete Unterstützungsleistung insofern, als nun zwei Formen der „Assistenz“ unterschieden werden, zum einen die Begleitung und Übernahme von Tätigkeiten und zum anderen die Befähigung zu eigenständiger Alltagsbewältigung (§ 78 SGB IX).

Die Finanzuntersuchung hat die Entwicklung in diesen Bereichen auf der Grundlage der amtlichen Statistik beobachtet. Allerdings wies die amtliche Statistik in der Umstellungsphase der Jahre 2019 bis 2021 einige schwer interpretierbare Entwicklungen auf. So war die statistisch dokumentierte Inanspruchnahme dieser Leistungen zum Jahresende 2019 rückläufig, was das Statistische Bundesamt mit einem Antragsstau wegen der erforderlichen Umstellung auf die dritte Stufe des BTHG erklärte.¹⁰ Die ebenfalls rückläufigen Entwicklungen im Jahr 2020 konnten durch die Corona-Pandemie bedingt sein oder durch die Umstellung der statistischen Erfassung oder durch eine Kombination beider Faktoren. Es war zu erwarten, dass die Umstellungsproblematik in den Folgejahren abnehmen und sich ein statistischer Trend konsolidieren werde, und mit einem Rückgang der Pandemiefolgen war nach weitgehender Durchimpfung der Bevölkerung ebenfalls zu rechnen. Hinzu kam, dass die Umsetzung der unterschiedlichen Assistenzformen nach § 78 SGB IX in der Praxis noch nicht abgeschlossen war, so dass deren mögliche Effekte erst in späteren Dokumentationen erfasst werden konnten. Aus diesen Gründen wurde entschieden, die statistische Analyse dieser Entwicklungen fortzusetzen. Darüber hinaus sollte die Umsetzung neuer Assistenzformen auch mittels der Trägerbefragungen untersucht werden.

TU 4: Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt

Leistungen in stationären Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen wurden früher als „Komplexleistung“ erbracht, indem fachliche Leistungen, Leistungen für Unterkunft und Verpflegung sowie weitere Bedarfe des Lebensunterhalts „im Paket“ geplant, finanziert und durchgeführt wurden. Die mit dem BTHG verbundenen Ziele einer stärkeren Selbstbestimmung und personenzentrierten Leistungsgestaltung wurden an dieser Stelle in der Form umgesetzt, dass die früheren stationären Einrichtungen in „besondere Wohnformen“ überführt wurden (§ 42a Abs. 2 Nr. 2 SGB XII), für die Mietverträge, Verträge über Fachleistungen der Eingliederungshilfe und bei Bedarf Verträge über Leistungen zum Lebensunterhalt separat abzuschließen sind. Mit dieser Trennung unterschiedlicher Leistungsarten wird eine Veränderung in dem Sinne angestrebt, dass Menschen, die in besonderen Wohnformen leben, ihre Wohnkosten und ihren Unterhalt sowie ggf. erforderliche weitere Unterstützungsleistungen ebenso eigenständig vereinbaren bzw. „einkaufen“ wie Menschen, die in Privathaushalten leben.¹¹ In diesem Zusammenhang entfielen die früheren Leistungen Barbetrag, Zusatzbarbetrag und Bekleidungs pauschale als Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt; sie werden nun im Rahmen des Regelbedarfs der Grundsicherung geleistet, wobei die frühere Regelbedarfsstufe 3 für Einrichtungsbewohner*innen auf die Regelbedarfsstufe 2 für Leistungsbeziehende in besonderen Wohnformen angehoben wurde.

In diesem Zusammenhang wurde auch untersucht, wie sich die veränderte Finanzierung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung auswirkt, die nicht mehr im Rahmen der Komplexleistung ausschließlich vom Eingliederungshilfeträger übernommen wird. Stattdessen wird sie nun zum einen als individueller Mehrbedarf im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

¹⁰ Statistisches Bundesamt (2020): Qualitätsbericht „Empfänger von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII 2019“, Wiesbaden, S. 12.

¹¹ Vgl. Gesetzesbegründung in: Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, S. 189 ff, hier: S. 199 und 202 f.

nach dem Vierten Kapitel SGB XII gewährt und somit vom Bund erstattet. Zum anderen werden die strukturellen Voraussetzungen zur Bereitstellung der Mittagsverpflegung nach § 113 Abs. 4 SGB IX von der Eingliederungshilfe getragen.

Schließlich war zu untersuchen, welche Belastung der Eingliederungshilfeträger durch die übersteigenden Kosten der Unterkunft nach § 113 Abs. 5 SGB IX entstanden ist. Demnach sind Wohnkosten, die 125% der ortsüblichen Miete übersteigen, auf gemeinschaftlich genutzte und zur Durchführung der Fachleistung erforderliche Flächen zu beziehen und somit von den Eingliederungshilfeträgern zu übernehmen.

Zu diesen Kostenkomponenten hatte das ISG Daten in den Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung in den Jahren 2021 und 2022 erhoben und hochgerechnet. Dadurch konnten erste Tendenzen beschrieben werden, aber da der Prozess der Umsetzung in diesem Bereich im Jahr 2022 noch nicht abgeschlossen war, wurden die Teilkomponenten, die weiterhin relevant sind (d.h. ohne die Komponenten Barbetrag, Zusatzbarbetrag und Bekleidungspauschale, die zum Januar 2020 weggefallen sind) weiter fortgeschrieben.

TU 5: Gesamtplanung und trägerübergreifendes Teilhabeplanverfahren

Eine zentrale Intention des BTHG richtet sich auf eine verbesserte Ermittlung des individuellen Bedarfs und eine darauf basierende Planung der Leistungserbringung (§§ 13 und 117 ff SGB IX). Innerhalb der Eingliederungshilfe soll das Gesamtplanverfahren nach Kapitel 7 SGB IX eine effiziente und personenzentrierte Leistungserbringung garantieren.¹² Es wurde angenommen, dass es zur Sicherstellung passender und bedarfsgerechter Leistungen in personenzentrierter Ausrichtung beitragen kann, wenn die Leistungsträger die Leistung transparent, individuell, zielorientiert, koordiniert und wirtschaftlich planen. Soweit über die Eingliederungshilfe hinaus weitere Rehabilitationsträger beteiligt sind, ist ein entsprechendes Teilhabeplanverfahren nach §§ 19 bis 23 SGB IX durchzuführen.

Für diese verbesserten Verfahren der Bedarfsermittlung und Planung sind ein höherer Personaleinsatz und höhere Qualifikationen des eingesetzten Personals erforderlich. Langfristig hat der Gesetzgeber positive Wirkungen der neuen Planungsverfahren insofern erwartet, als eine gut geplante Leistungserbringung wirksamer und ressourcensparender sein dürfte als eine weniger gut geplante, teils sich überschneidende und teils ins Leere laufende Leistungserbringung. Allerdings war damit zu rechnen, dass die Umstellung auf ein differenzierteres und umfassenderes Verfahren der Bedarfsermittlung und Gesamtplanung zunächst einen Mehraufwand der Träger für pädagogisch qualifiziertes Personal erzeugen würde.

Im Rahmen der Hauptphase der Finanzevaluation wurden die dadurch entstandenen Kostenveränderungen ermittelt, indem Angaben der Träger zum Personaleinsatz im Kontext von Bedarfsermittlung und Planung der Leistungserbringung erhoben, ausgewertet und hochgerechnet wurden. Allerdings waren in diesem Bereich noch stärker als in anderen Bereichen erhebliche Verzögerungen der Umstellung auf die neuen Verfahren zu beobachten, die unter anderem auf die Entwicklung und Überarbeitung praxistauglicher Instrumente, aber auch auf die Beharrungstendenz von Verwaltungsstrukturen und schließlich auch auf die pandemiebedingten Schwierigkeiten

¹² Vgl. Gesetzesbegründung in: Bundesregierung (2016), a.a.O. S. 189 ff, hier: S. 199 ff.

personenorientiert-dialogischer Verfahren zurückgeführt wurden. Daher wurde eine fortlaufende Beobachtung und Analyse der weiteren Umsetzung dieser Verfahren im Rahmen der Verlängerungsphase beschlossen, um die damit verbundenen Kosteneffekte verlässlicher einschätzen zu können.

TU 6: Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen

Im Januar 2017 wurde im Rahmen des BTHG in allen WfbM die Wahl von Frauenbeauftragten und deren Stellvertreterinnen gesetzlich verankert. Bezüglich dieser Neuregelung war zu untersuchen, welche Kosten durch die Inanspruchnahme von Assistenzleistungen, Fortbildungen, Sach- und Qualifizierungskosten für die Träger der Eingliederungshilfe anfallen. Dieser Untersuchungsteil wurde ergänzt um die Frage nach den Kosten, die für die neu eingeführte überregionale Interessenvertretung von Werkstatträtern auf Bundes- und Landesebene entstehen.

Die Ermittlung der Aufwendungen für Frauenbeauftragte durch Hochrechnung der Ergebnisse der Trägerbefragungen hat zu konsistenten Ergebnissen geführt. Die Aufwendungen für die überregionale Interessenvertretung der Werkstatträter konnten auf diesem Wege nur näherungsweise und weniger zuverlässig ermittelt werden. Eine Fortsetzung dieses Untersuchungsteils erscheint allerdings angesichts der begrenzten finanziellen Größenordnung dieser Änderungen und der in der Regel gesicherten Finanzierung über entsprechende Pauschalen nicht erforderlich.

Zusammengefasst besteht somit ein weiterer Untersuchungsbedarf in folgender Hinsicht:

| TU | Untersuchungsgegenstand | Fortführung |
|-----------|--|--|
| TU 1: | Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung | kein weiterer Untersuchungsbedarf |
| TU 2: | Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter | Analyse der weiteren Entwicklung unter Einbezug des Budgets für Ausbildung |
| TU 3: | Neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung | Fortsetzung der statistischen Analyse und Umsetzung neuer Assistenzformen in der Trägerbefragung erheben |
| TU 4: | Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt | weitere Beobachtung der geltenden Teilkomponenten über Trägerbefragungen |
| TU 5: | Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens | weitere Beobachtung der Entwicklung über Trägerbefragungen |
| TU 6: | Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen | kein weiterer Untersuchungsbedarf |

Quelle: Eigene Darstellung des ISG

Übergreifend war weiterhin zu untersuchen, inwieweit das BTHG zu Effizienzeffekten insbesondere durch eine präzisere Bedarfsermittlung und Leistungsplanung sowie durch neue Verfahren der Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung nach § 128 SGB IX geführt hat. Dieser Teilauftrag wurde im Laufe der Umsetzungsphase durch die Abschätzung des Einflusses von Kostenfaktoren erweitert, die nicht unmittelbar mit dem BTHG in Zusammenhang stehen, sondern die finanzielle Entwicklung der Eingliederungshilfe als Ganzes beeinflussen.

Die Untersuchung wurde auch in der Fortsetzung durch einen Beirat begleitet, dem Expert*innen aus Bundes- und Landesministerien, der Kommunalen Spitzenverbände und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS), Vertreter*innen von Verbänden für Menschen mit Behinderungen sowie Wissenschaftler*innen angehören.¹³

1.4 Aufbau des Abschlussberichts 2024

Der vorliegende Bericht enthält

- einen Überblick über die verwendeten Daten und Methoden (Kapitel 2),
- statistische Daten zur Entwicklung der Eingliederungshilfe im Zeitverlauf (Kapitel 3),
- Ergebnisse zu den einzelnen Teiluntersuchungen TU 1 bis TU 6 (Kapitel 4 bis 9) sowie
- eine Analyse kosteneinsparender Effekte des BTHG in Gegenüberstellung zu kostentreibenden exogenen Faktoren (Kapitel 10).

¹³ Für wichtige Anregungen und Unterstützung dankt das Forschungsteam den Mitgliedern des Beirats.

2. Datengrundlagen und Methoden

Die Auswirkungen der neuen Leistungskataloge der Teilhabe an Bildung und der sozialen Teilhabe (TU3) wurden auf Basis der amtlichen Statistik untersucht. Die Mehrausgaben in den Themenbereichen der Teiluntersuchungen TU2, TU4 und TU5 wurden dagegen (auch) anhand von aggregierten Daten der Träger der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung abgeschätzt und hochgerechnet. Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe fanden in den Jahren 2019 bis 2024 statt und Befragungen der Träger der Grundsicherung in den Jahren 2021 bis 2024.

2.1 Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe

2.1.1 Ablauf der Datenerhebung

In Abstimmung mit dem Auftraggeber und dem projektbegleitenden Beirat erstellte das ISG einen Fragebogen mit dem Ziel, zu allen geplanten Themenbereichen möglichst präzise Daten zu den finanziellen Auswirkungen des BTHG zu gewinnen. Die Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe fanden im Zeitraum von 2019 bis 2024 jährlich in Form von ausfüllbaren PDF-Fragebögen statt und fragten retrospektiv Daten zum Vorjahr ab. Der Fragebogen wurde jährlich zum einen an die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen angepasst und zum anderen aufgrund der Rückmeldungen der teilnehmenden Träger im Hinblick auf seine Praktikabilität verbessert.

Zur Befragung wurden die Träger jeweils durch das ISG per E-Mail eingeladen. Die Einladung zur Befragung richtete sich in Landkreisen an die Landrätinnen und Landräte bzw. in kreisfreien Städten an Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sowie an die Sozialdezernent*innen oder vergleichbare Positionen des örtlichen Trägers. Bei den überörtlichen Trägern wurden die Ansprechpartner*innen persönlich eingeladen. Die Trägerbefragungen wurden vom Deutschen Städtetag, vom Deutschen Landkreistag und von der BAGüS unterstützt, sodass der Einladung neben dem Befragungsbogen ein entsprechendes Empfehlungsschreiben beigelegt werden konnte.

2.1.2 Methodik der Hochrechnung

Die Hochrechnung der Befragungsdaten auf die Situation in Deutschland und in den Ländern 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. Hochrechnungsfaktoren (Hrf) werden somit wie folgt berechnet:

$$Hrf = \frac{\Sigma \text{Leistungsbezieher (Land)}}{\Sigma \text{Leistungsbezieher (Stichprobe)}}$$

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 $Hrf = 100 / 50 = 2$ auf das Land insgesamt hochgerechnet. Hochrechnen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das entsprechende Ergebnis mit dem Hochrechnungsfaktor multipliziert wird. Eine Ausnahme wird in Ländern gemacht, für die bekannt ist, dass es sich bei den Daten im Antwortbogen um eine Vollerhebung und nicht um eine Stichprobe handelt. Hier wird nicht hochgerechnet bzw. anders ausgedrückt: Der Hochrechnungsfaktor ist gleich eins.

Für die Hochrechnung der Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Berichterstellung die Daten der Sozialhilfestatistik bzw. der Statistik der Empfänger von Eingliederungshilfe bis zum Jahresende 2023 vor. Das bedeutet, dass für das jeweilige Berichtsjahr sowohl die Angaben der teilnehmenden Träger als auch die Daten der amtlichen Statistik auf Basis der Zahlen zu den Leistungsbeziehern zum 31.12. des Berichtsjahrs hochgerechnet werden konnten.

Für jede Auswertung wurden Hochrechnungsfaktoren separat berechnet, weil die teilnehmenden Träger nicht immer alle Fragen beantworteten und somit die Antworten auf jede Frage anhand der jeweiligen Beteiligung hochgerechnet werden müssen.

2.1.3 Beschreibung der Stichprobe und Rücklauf

An den Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe beteiligten sich in den Jahren 2023 (131) und 2024 (140) jeweils etwa zwei Drittel der eingeladenen Träger der Eingliederungshilfe (Tabelle 3). Diese Beteiligung ist positiv zu bewerten. Für die meisten Bundesländer erlaubt dies eine verlässliche Hochrechnung der Daten der Stichprobe. In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wurden ergänzend auch örtliche Träger der Eingliederungshilfe zu bestimmten Sachverhalten wie z.B. zum Personaleinsatz befragt.

Tabelle 3 Beteiligung an der EGH-Trägerbefragungen 2019 bis 2024

| Land | Träger insges. | Teilnahme der Träger der Eingliederungshilfe | | | | | | | | | | | |
|----------|-------------------|--|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | 2019 | Quote | 2020 | Quote | 2021 | Quote | 2022 | Quote | 2023 | Quote | 2024 | Quote |
| BB | 18 | 9 | 50% | 9 | 50% | 9 | 50% | 11 | 61% | 9 | 50% | 15 | 83% |
| BE | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 0 | 0% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| BW | 44 | 35 | 80% | 31 | 70% | 36 | 82% | 36 | 82% | 32 | 73% | 38 | 86% |
| BY | 7 | 4 | 57% | 4 | 57% | 5 | 71% | 2 | 29% | 6 | 86% | 5 | 71% |
| HB | 2 | 1 | 50% | 2 | 100% | 1 | 50% | 0 | 0% | 2 | 100% | 1 | 50% |
| HE* | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| HH | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| MV | 8 | 1 | 13% | 2 | 25% | 6 | 75% | 1 | 13% | 7 | 88% | 7 | 88% |
| NI | 46 | 28 | 61% | 12 | 26% | 25 | 54% | 19 | 41% | 21 | 46% | 23 | 50% |
| NW* | 2 | 2 | 100% | 2 | 100% | 2 | 100% | 2 | 100% | 2 | 100% | 2 | 100% |
| RP | 37 | 26 | 70% | 14 | 38% | 29 | 78% | 23 | 62% | 23 | 62% | 20 | 54% |
| SH | 15 | 7 | 47% | 4 | 27% | 11 | 73% | 11 | 73% | 12 | 80% | 14 | 93% |
| SL | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| SN* | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| ST | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| TH | 23 | 9 | 39% | 6 | 26% | 10 | 43% | 10 | 43% | 11 | 48% | 9 | 39% |
| D | 208 | 128 | 62% | 92 | 44% | 139 | 67% | 121 | 58% | 131 | 63% | 140 | 67% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019-2024

* in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wurden zusätzlich auch örtliche Träger befragt

2.2 Befragungen der Träger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Ab dem Kalenderjahr 2020 sind die Träger der Eingliederungshilfe vielfach nicht mehr zuständig für die Bearbeitung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für Personen, die in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe bzw. ab 2020 in besonderen Wohnformen leben. Bis dahin bearbeiteten die Träger der Eingliederungshilfe im Rahmen der sogenannten Komplexleistungen auch diese Leistung für den genannten Personenkreis. Die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen¹⁴ geschieht im größeren Zusammenhang der Auflösung von Komplexleistungen für den genannten Personenkreis. Dieses Thema wird in der TU4 bearbeitet und erfordert Daten zu den Ausgaben der Grundsicherung und zum Verwaltungsaufwand für diesen Personenkreis. Deshalb wurden ab dem Erhebungsjahr 2021 (zum Kalenderjahr 2020) auch Erhebungen bei den für diesen Personenkreis zuständigen Trägern der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durchgeführt.

2.2.1 Ablauf der Datenerhebung

Die Befragung fand in den Jahren 2021 bis 2024 jährlich statt und fragte retrospektiv Daten zum jeweiligen Vorjahr ab. Grundsätzlich liegt die Bearbeitung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bundesweit auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte (oder deren Delegationsnehmern). Für den interessierenden Personenkreis war dies im Untersuchungszeitraum allerdings nicht durchgängig der Fall, sodass die Erhebung sich nicht in allen Bundesländern an die örtlichen Träger richtete. In Hamburg und Berlin übernahm der jeweilige überörtliche Träger die Koordination der Datenermittlung. In Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind weiterhin die überörtlichen Träger für die Bearbeitung der Grundsicherung beim interessierenden Personenkreis zuständig.

2.2.2 Methodik der Hochrechnung

Die Hochrechnung der Befragungsdaten auf die Situation in Deutschland und den Ländern erfolgt, wie in Abschnitt 2.1.2 beschrieben, anhand der Zahl der amtlichen Statistik zu den Leistungsbeziehern von Eingliederungshilfe. Die Überlegung, alternativ die Statistik der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung heranzuziehen, wurde verworfen, weil dort Angaben zu den Leistungsbeziehenden „in Einrichtungen“ nur bis zum Jahresende 2019 vorliegen, während ab dem Jahr 2020 Personen in „besonderen Wohnformen“ mit Bezug von Grundsicherung statistisch wie Personen in Privathaushalten mit Grundsicherungsbezug behandelt werden. Daher wurden den Angaben der örtlichen Träger der Grundsicherung die Daten zum Leistungsbezug der Eingliederungshilfe auf örtlicher Ebene zugespielt. Die Angaben der Grundsicherungsträger zur Zahl der Leistungsbeziehenden von Grundsicherung, die in besonderen Wohnformen leben, wurden dann anhand der Daten zum EGH-Leistungsbezug auf Landes- und Bundesebene hochgerechnet.

2.2.3 Beschreibung der Stichprobe und Rücklauf

An der Trägerbefragung 2024 beteiligten sich 175 von 287 eingeladenen Trägern der Grundsicherung. Dies entspricht einem Rücklauf von 61 % und liegt damit über der Beteiligung in den Jahren 2022

¹⁴ Neben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geht es hier v.a. um die Hilfe zum Lebensunterhalt.

(54%) und 2023 (60%), aber unter der Beteiligung an der ersten Befragung im Jahr 2021 von 75% (Tabelle 4).

Tabelle 4 **Beteiligung an den Trägerbefragungen der Grundsicherung 2021 bis 2024**

| Land | Träger Insges | Teilnahme der Träger der Grundsicherung | | | | | | | |
|----------|------------------|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | 2021 | Quote | 2022 | Quote | 2023 | Quote | 2024 | Quote |
| BB | 18 | 10 | 56% | 10 | 56% | 16 | 89% | 9 | 50% |
| BE | 1 | 0 | 0% | | 0% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| BW | 44 | 39 | 89% | 36 | 82% | 28 | 64% | 36 | 82% |
| BY | 7 | 3 | 43% | 2 | 29% | 6 | 86% | 5 | 71% |
| HB | 2 | 1 | 50% | | 0% | 2 | 100% | 1 | 50% |
| HE | 26 | 21 | 81% | 12 | 46% | 14 | 54% | 13 | 50% |
| HH | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| MV | 8 | 7 | 88% | 1 | 13% | 7 | 88% | 7 | 88% |
| NI | 45 | 28 | 62% | 16 | 36% | 20 | 44% | 24 | 53% |
| NW | 53 | 41 | 77% | 33 | 62% | 30 | 57% | 30 | 57% |
| RP | 36 | 33 | 92% | 22 | 61% | 23 | 64% | 20 | 56% |
| SH | 15 | 12 | 80% | 11 | 73% | 12 | 80% | 13 | 87% |
| SL | 6 | 6 | 100% | 1 | 17% | 1 | 17% | 4 | 67% |
| SN | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| ST | 1 | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% | 1 | 100% |
| TH | 23 | 12 | 52% | 8 | 35% | 9 | 39% | 9 | 39% |
| D | 287 | 216 | 75% | 155 | 54% | 172 | 60% | 175 | 61% |

Quelle: Befragung von Trägern der Grundsicherung, ISG 2021 bis 2023

2.3 Ermittlung und Fortschreibung der Untersuchungsergebnisse zu Einkommen, Vermögen und Erhöhung des AFöG

Die Beträge, die die Träger der Eingliederungshilfe aufgrund der stark erhöhten Freibeträge zunächst ab 2017 und dann vor allem ab 2020 nicht mehr heranziehen konnten, wurden in den Jahren 2019 bis 2021 mittels Stichproben von Trägern der Eingliederungshilfe ermittelt. Zur Ermittlung der wegen erhöhter Freibeträge nicht mehr herangezogenen Vermögen hatte das ISG gemeinsam mit Vertretern der Leistungsträger ein Instrument entwickelt, mit dem für jeden Fall, der über ein Vermögen zwischen der früheren Vermögensgrenze von 2.600 Euro und der aktuellen Vermögensgrenze (seit 2020: rd. 60.000 Euro) verfügte, ein Set von einigen Eckdaten in eine Liste einzutragen war. Dieses Dokumentationsinstrument wurde in den Jahren 2019 bis 2021 über mehrere Monate pro Jahr angewandt. Die Ergebnisse wurden auf Bundes- und Länderebene hochgerechnet.¹⁵ Dieses aufwändige Verfahren wurde nicht in die Verlängerungsphase der Untersuchung übernommen, sondern eine Fortschreibung der gewonnenen Ergebnisse vereinbart.

Die Freibeträge bei der Heranziehung von Einkommen wurden zunächst in einer begrenzten Form (insbesondere für WfbM-Beschäftigte) in den Jahren 2017 bis 2019 erhöht. Die dadurch entgangenen Einkommensbeträge wurden auf statistischer Grundlage berechnet. Ab dem Jahr 2020 wurde die Einkommensheranziehung grundlegend revidiert. Die dadurch nicht mehr herangezogenen Einkommensbeträge wurden in einer Stichprobenerhebung im Jahr 2020 sowie in den Trägerbefragungen der Folgejahre erhoben und ebenfalls hochgerechnet.

¹⁵ Zum Verfahren siehe Engels; Matta; Fakdani 2022, Abschnitte 2.3 und 2.4.

Eine Fortschreibung dieser Ergebnisse für die Folgejahre kann davon ausgehen, dass das Volumen der Heranziehungsbeträge durch folgende Faktoren beeinflusst wird:

- (a) Kostenentwicklung der Eingliederungshilfe, operationalisiert als Ausgaben pro Fall (womit Fallzahleneffekte kontrolliert werden)
- (b) Einkommensentwicklung der Bevölkerung, operationalisiert anhand des verfügbaren Einkommens aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (als Indikator für die allgemeine Wohlstandsentwicklung)
- (c) Lebenshaltungskosten der Bevölkerung, operationalisiert anhand des Preisindex für die Lebenshaltung aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (als Indikator für die veränderte Kaufkraft der Einkommen).

Tabelle 5 Basisdaten zur Fortschreibung der Mehrbelastung durch erhöhte Freibeträge der Einkommens- und Vermögensheranziehung

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2020 - 2023 |
|--|-------|-------|-------|-------|----------------------------|
| Ausgaben der EGH pro Fall Tsd. € | 26,9 | 27,1 | 28,3 | 30,7 | +14% |
| Verfügbare Einkommen privater Haushalte Mrd. € | 1.987 | 2.036 | 2.164 | 2.295 | +16% |
| Lebenshaltungskosten (Index 2020=100) | 100,0 | 103,1 | 110,2 | 116,7 | +17% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Eingliederungshilfe; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Die Fortschreibung der Mehrbelastung der Träger infolge der Erhöhung des AFöG kann so erfolgen, dass die Differenz des durchschnittlich gezahlten AFöG-Betrags gegenüber dem zuvor gezahlten Betrag mit der Zahl der Beschäftigten in WfbM multipliziert wird. Auf Grundlage der Untersuchung zu den Werkstattentgelten und der dort ermittelten Einkommensschichtung¹⁶ ist davon auszugehen, dass das tatsächlich gezahlte AFöG vor der Reform bei durchschnittlich 23,56 Euro pro Beschäftigtem und Monat lag und nach der Reform auf durchschnittlich 47,63 Euro pro Beschäftigtem und Monat gestiegen ist; die Differenz zwischen beiden Beträgen liegt bei 24,08 Euro pro Beschäftigtem und Monat.¹⁷ Dieser Betrag kann mit dem Faktor 12 auf einen Jahresbetrag und anhand der Zahl der Beschäftigten in WfbM auf die Gesamtbelastung der Träger in Deutschland und in den Bundesländern hochgerechnet werden.

2.4 Amtliche Sozialhilfestatistik und Statistik der Eingliederungshilfe

Die Zahl der Leistungsbeziehenden und die Höhe der Ausgaben werden auch von der amtlichen Statistik der Eingliederungshilfe ausgewiesen. Diese Daten können somit als Referenzdaten herangezogen werden. Allerdings führen auch die Erhebungen des Statistischen Bundesamts nicht immer zu plausiblen und verlässlichen Daten, insbesondere wenn – wie in diesem Falle – eine neue Erhebungskategorie eingeführt wurde und deren Beantwortung seitens der Träger sich erst noch einspielen muss. Die nachgelagerte Erhebung seitens des ISG kann dann in den Fällen zu einer genaueren Angabe führen, in denen nach der relativ früh im Jahr angesetzten Anfrage der

¹⁶ Engels, D.; Deremetz, A.; Schütz, H.; Eibelshäuser, S.; Pracht, A.; Welti, F., von Drygalski, C. (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Forschungsbericht des BMAS 626, Berlin, S. 68.

¹⁷ Vgl. Engels; Matta; Fakdani 2022, Abschnitt 3.4.

statistischen Landesämter nachträglich noch Korrekturen und Plausibilisierungen vorgenommen werden.¹⁸

2.5 Plausibilisierung anhand des Kennzahlenvergleichs der BAGüS

Eine weitere Überprüfung der ermittelten und hochgerechneten Angaben erfolgt im Vergleich mit den Ergebnissen des Kennzahlen-Vergleichs, den das Institut con_sens jährlich im Auftrag der BAGüS erstellt.¹⁹ In diesem Berichtswesen wird versucht, die statistischen Daten der Eingliederungshilfe im Gespräch mit den Vertreter*innen der Leistungsträger so klar zu definieren und zu plausibilisieren, dass unterschiedliche Verständnisse von Sachverhalten und Abgrenzungen von Leistungen möglichst vermieden werden. Zu den ermittelten Daten gehören unter anderem die Kosten eines Werkstattplatzes und seit dem Berichtsjahr 2018 auch der Leistungsbezug und die Ausgaben des Budgets für Arbeit. Mit dieser Methode der Datenerhebung werden in der Regel genauere Daten ermittelt, als die amtliche Statistik ausweist. Allerdings nehmen nicht alle Leistungsträger aus allen Ländern an diesem Prozess teil, so dass die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs in differenzierter Weise mit den Daten der amtlichen Statistik und den Ergebnissen der vorliegenden Finanzuntersuchung abzugleichen sind.

¹⁸ So hat ein Land für das Jahr 2020 Ausgaben für das Budget für Arbeit in Höhe von 8,8 Mio. Euro bei einer Stichtagszahl von 65 Budgetnehmenden ausgewiesen, was einem durchschnittlichen Kostenbetrag von 135.000 Euro pro Person und Jahr entsprechen würde; hier wurden offensichtlich die Angaben zu den Leistungsbeziehenden und zu den Ausgaben nicht miteinander abgestimmt.

¹⁹ Zuletzt: Mantaj, C.; Schütz-Sehring, H.P. et al. (2024): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2024 für das Berichtsjahr 2022, hrsg. von der BAGüS, Münster.

3. Entwicklung der Eingliederungshilfe im Spiegel der Statistik

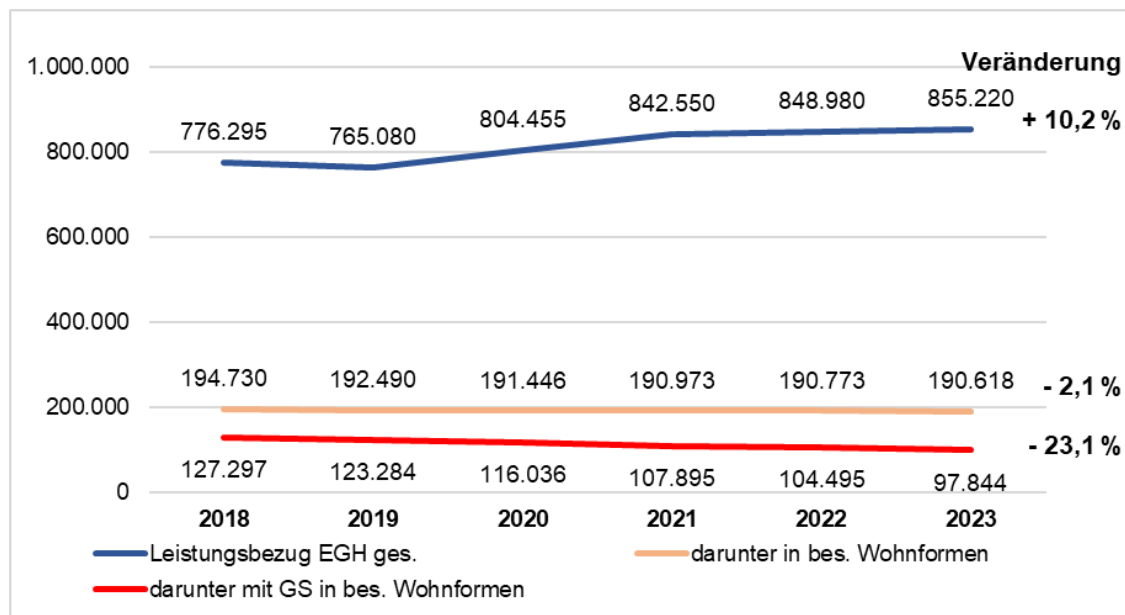
Nachdem die Umstellungsjahre 2019 und 2020 zu teilweise unplausiblen Ergebnissen der amtlichen Statistik geführt hatten, ist davon auszugehen, dass sich dies mit Vorliegen der Statistik des Jahres 2022 besser eingespielt hat. Im Folgenden werden die Daten zu den Leistungsbeziehenden, den Ausgaben und den Fallkosten der Eingliederungshilfe auf dieser Basis dargestellt.

Die Leistungen der Eingliederungshilfe lassen sich in Anlehnung an § 5 SGB IX zu vier Hauptbereichen und einer Restkategorie bündeln. Diese fünf Hauptgruppen von Leistungen können in der Sozialhilfestatistik bis 2019 ebenso wie in der Eingliederungshilfestatistik ab 2020 identifiziert werden. Im Folgenden werden (a) die Zahl der Leistungsbeziehenden (LB) zum Stichtag 31.12. eines Jahres, (b) die (Brutto-) Gesamtausgaben im Jahresverlauf und (c) die aus beiden Größen annäherungsweise berechneten durchschnittlichen Ausgaben pro Person ausgewiesen.

3.1 Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe 2018 – 2023

Am 31.12.2023 bezogen insgesamt 855.220 Personen Leistungen der Eingliederungshilfe, dies waren nur wenig mehr als im Vorjahr (+0,7%, Abbildung 1). Seit dem Jahr 2018 ist die Zahl der Leistungsbeziehenden um 10,2% gestiegen. Die Befürchtung, durch die Herabsetzung der Einkommens- und Vermögensgrenzen könnte die Inanspruchnahme der Eingliederungshilfe massiv ansteigen, hat sich somit bisher nicht bestätigt.

Abbildung 1 Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe 2018 – 2023



Quelle: Leistungsbezug EGH ges.: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik, 2024;
in bes. Wohnformen: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2020-2024; Hochrechnung ISG 2024

Im Jahr 2019 ist zunächst ein leichter Rückgang im Bezug von Eingliederungshilfe zu verzeichnen, der sich aber im Kontext des mehrjährigen Entwicklungstrends mit hoher Wahrscheinlichkeit als statistische Untererfassung erweist.²⁰ Somit ist der stärkere Anstieg im Jahr 2020 um 5,1% teilweise dem Vorjahr zuzurechnen.²¹ Die Zunahme im Jahr 2021 um 4,7% fällt wieder etwas niedriger aus und erst recht die nur geringfügige Zunahme in den Jahren 2022 um 0,8% und 2023 um 0,7%.

Rd. 190.600 Personen bzw. 22% der Leistungsbeziehenden leben in besonderen Wohnformen, darunter beziehen rd. 98.000 Personen Leistungen der Grundsicherung. Diese Teilgruppen sind leicht rückläufig, was auf den seit langem schon bestehenden Trend der Ambulantisierung zurückzuführen sein dürfte, der durch das BTHG verstärkt werden sollte. Der rückläufige Bezug von Grundsicherung kann auch damit zusammenhängen, dass die Bewohnerschaft altert und damit zu höheren Anteilen bereits eine Erwerbsminderungsrente bezieht, was den Grundsicherungsbezug meist erübrigt.

Der weitaus größte Teil des Leistungsbezugs entfällt auf die soziale Teilhabe. Die Zahl der Beziehenden dieser Leistungen ist bis zum Jahresende 2023 auf 621.570 Personen gestiegen, dies liegt etwa auf dem Niveau des Vorjahres, aber um 12,6% über der Zahl am Jahresende 2018. Die zweitgrößte Gruppe von Leistungsbeziehenden nehmen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anspruch. Deren Zahl ist im betrachteten Zeitraum von rd. 276.000 Personen am Jahresende 2018 über rd. 270.000 Personen in den Jahren 2020 und 2022 auf rd. 265.000 Personen am Jahresende 2023 zurückgegangen.

Tabelle 6 Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe nach Leistungsgruppen

| Leistungsbeziehende am 31.12. | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1 Leistungen zur medizin. Rehabilitation | 4.465 | 2.745 | 11.875 | 19.160 | 22.065 | 21.430 |
| 2 Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben | 275.760 | 275.445 | 269.895 | 273.575 | 270.295 | 264.700 |
| 3 Leistungen zur Teilhabe an Bildung | 63.950 | 61.985 | 71.190 | 73.445 | 77.845 | 80.330 |
| 4 Leistungen zur sozialen Teilhabe | 552.235 | 545.140 | 579.275 | 611.170 | 622.440 | 621.570 |
| 5 Sonstige Leistungen der EGH | 44.804 | 41.490 | 17.440 | 21.515 | 17.235 | 16.265 |
| Insgesamt | 776.295 | 765.080 | 804.450 | 842.550 | 848.985 | 855.215 |
| Veränderung zum Vorjahr | | | | | | |
| 1 Leistungen zur medizin. Rehabilitation | / | -38,5% | 332,6% | 61,3% | 15,2% | -2,9% |
| 2 Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben | / | -0,1% | -2,0% | 1,4% | -1,2% | -2,1% |
| 3 Leistungen zur Teilhabe an Bildung | / | -3,1% | 14,9% | 3,2% | 6,0% | 3,2% |
| 4 Leistungen zur sozialen Teilhabe | / | -1,3% | 6,3% | 5,5% | 1,8% | -0,1% |
| 5 Sonstige Leistungen der EGH | / | -7,4% | -58,0% | 23,4% | -19,9% | -5,6% |
| Insgesamt | / | -1,4% | 5,1% | 4,7% | 0,8% | 0,7% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

²⁰ Der Qualitätsbericht des Statistischen Bundesamts geht auch von einer Untererfassung der Empfänger zum Jahresende aus und nennt mögliche Gründe dafür wie z.B. „Erfassungsfehler durch die auskunftspflichtigen Stellen im Kontext der Rechtsänderungen und Zuständigkeitswechsel zum 01.01.2020 im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes“. Statistisches Bundesamt (2020): Qualitätsbericht „Empfänger von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII 2019“, Wiesbaden, S. 12.

²¹ Allerdings sind auch die Zahlen des Jahres 2020 noch teilweise verzerrt, weil sich „Umstellungsschwierigkeiten sowie Zuständigkeitswechsel im Zuge der Überführung der Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII in das SGB IX zum 01.01.2020“ auch hier noch auswirken. Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Qualitätsbericht „Empfänger von Eingliederungshilfe nach dem SGB IX 2020“, Wiesbaden, S. 8 f.

Die Zahl der Beziehenden von Leistungen zur Teilhabe an Bildung ist im betrachteten Zeitraum (abgesehen vom bereits kommentierten Jahr 2019) stetig angestiegen von rd. 64.000 am Jahresende 2018 auf rd. 80.000 am Jahresende 2023, dies sind 25,6% mehr als im Jahr 2018. Eine starke Zunahme verzeichnet auch die (quantitativ weniger bedeutende) Zahl der Leistungsbeziehenden der medizinischen Rehabilitation, die von rd. 2.700 Leistungsbeziehenden am Jahresende 2019 auf rd. 11.900 Leistungsbeziehende am Jahresende 2020 und rd. 21.100 Leistungsbeziehende am Jahresende 2023 angestiegen ist. Diese Entwicklung ist weitgehend auf eine veränderte statistische Erfassung der Komplexleistung Frühförderung zurückzuführen, deren medizinische-therapeutische Komponente seit dem Jahr 2020 in der Kategorie der medizinischen Rehabilitation geführt wird. In der Restkategorie „sonstige Leistungen der Eingliederungshilfe“ werden seit dem Jahr 2020 weniger als halb so viele Leistungsbeziehende registriert wie in den Jahren zuvor.

Die Zahl der Leistungsbeziehenden in den Bundesländern lässt sich der folgenden Tabelle entnehmen. Zweistellige Zuwachsraten sind vor allem in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen zu beobachten (in Bremen ist der Ausgangswert wahrscheinlich fehlerhaft).

Tabelle 7 Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe nach Bundesländern

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2018-2023 |
|----------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| BB | 28.595 | 27.884 | 25.875 | 26.625 | 26.940 | 27.660 | -3,3% |
| BE | 30.100 | 28.226 | 30.615 | 31.405 | 31.090 | 31.130 | 3,4% |
| BW | 71.105 | 72.167 | 72.100 | 76.120 | 77.620 | 77.055 | 8,4% |
| BY | 119.745 | 116.528 | 123.855 | 127.015 | 124.690 | 127.165 | 6,2% |
| HB | 3.715 | 4.197 | 6.170 | 6.490 | 6.490 | 6.580 | 77,1% |
| HE | 54.055 | 56.971 | 52.980 | 58.435 | 64.495 | 65.635 | 21,4% |
| HH | 20.135 | 17.545 | 15.570 | 18.495 | 20.025 | 19.420 | -3,6% |
| MV | 22.305 | 22.511 | 21.110 | 21.350 | 21.640 | 21.590 | -3,2% |
| NI | 89.190 | 86.376 | 85.035 | 89.105 | 89.380 | 93.060 | 4,3% |
| NW | 176.375 | 176.028 | 208.470 | 220.515 | 220.315 | 219.525 | 24,5% |
| RP | 32.365 | 31.920 | 31.505 | 33.335 | 32.300 | 33.245 | 2,7% |
| SH | 31.505 | 31.652 | 31.675 | 31.600 | 30.990 | 30.175 | -4,2% |
| SL | 9.370 | 9.553 | 9.710 | 9.900 | 9.975 | 10.415 | 11,2% |
| SN | 38.795 | 35.983 | 42.790 | 45.045 | 45.450 | 45.815 | 18,1% |
| ST | 26.115 | 26.129 | 26.365 | 25.775 | 26.125 | 24.270 | -7,1% |
| TH | 22.825 | 21.409 | 20.630 | 21.340 | 21.455 | 22.480 | -1,5% |
| D | 776.295 | 765.080 | 804.455 | 842.550 | 848.980 | 855.220 | 10,2% |

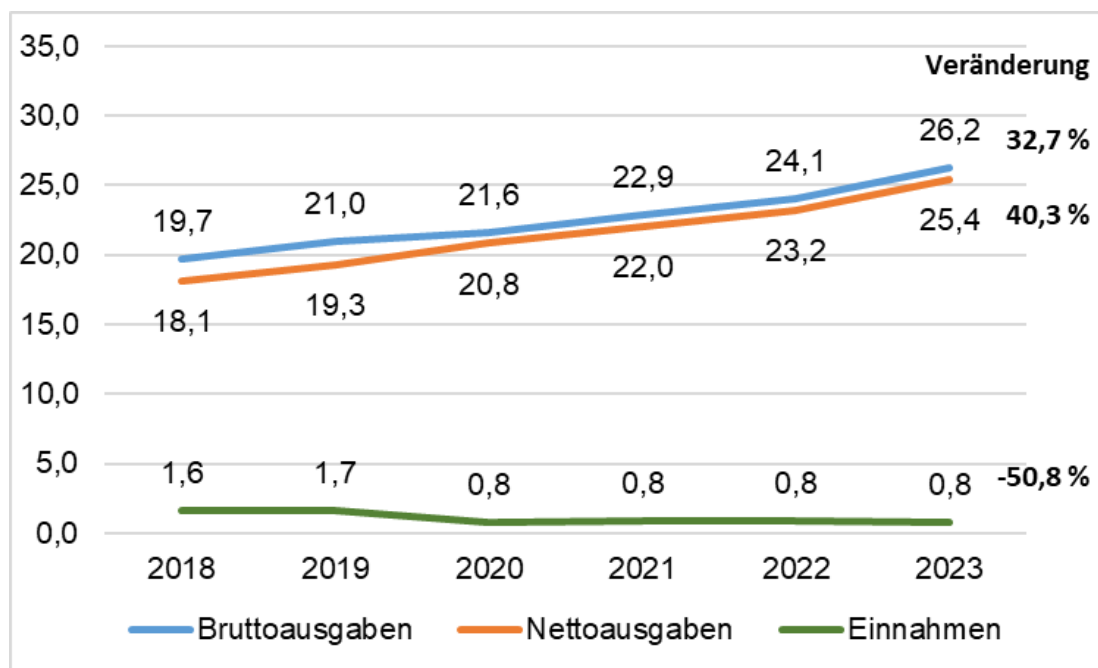
Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

3.2 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe 2018 – 2023

Die gesamten Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe von 26,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 liegen um 9,0% über den Ausgaben des Vorjahres. Im Jahr 2020 sind die Ausgaben um 3,1% und damit vergleichsweise gering angestiegen. Mit Steigerungsraten zwischen 5% und 6% in den Jahren 2021 und 2022 erreichte dann die Ausgabensteigerung wieder das Niveau der Jahre 2017 bis 2019. Die Ausgabensteigerung von 9,0% im Jahr 2023 fiel demgegenüber deutlich höher aus. Im gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 sind die Bruttoausgaben um 32,7% gestiegen (Abbildung 2).

Die Nettoaussgaben des Jahres 2023 lagen mit 25,4 Mrd. Euro um 7,3 Mrd. Euro über denen des Jahres 2018. Hier waren die jährlichen Steigerungen etwas höher als die der Bruttoausgaben, und im gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 ist ein Zuwachs um 40,3% zu verzeichnen. Die Differenz zwischen Brutto- und Nettoaussgaben hat sich ab dem Jahr 2020 reduziert: Vor 2020 machten die Nettoaussgaben rd. 92% der Bruttoausgaben aus, seit 2020 ist dieser Anteil auf rd. 96% gestiegen und erreichte im Jahr 2023 97% der Bruttoausgaben. Gründe für diese Entwicklung sind vor allem die verminderten Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögensheranziehung sowie das ebenfalls im Jahr 2020 in Kraft getretene Angehörigen-Entlastungsgesetz, mit dem der Kostenbeitrag der Eltern volljähriger Bezieher*innen von Eingliederungshilfe abgeschafft wurde. Die Einnahmen sind infolgedessen im Übergang von 2019 zu 2020 auf die Hälfte gesunken.

Abbildung 2 Ausgaben der Eingliederungshilfe 2018 – 2023



Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik bis 2019; Statistik der Eingliederungshilfe ab 2020; Berechnung ISG 2024

Die Ausgaben für einzelne Leistungsbereiche lassen sich nur als Bruttoausgaben betrachten, da die Statistik die Nettoaussgaben nur insgesamt ausweist. Bei den Ausgaben der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ist nach einem leichten Rückgang im Jahr 2020 (der unter anderem mit pandemiebedingten Einschränkungen wie vorübergehenden Werkstattschließungen erklärt werden kann) in den Jahren 2021 und 2022 ein leichter Anstieg um 1% bis 2% festzustellen, der sich im Jahr 2023 auf 9,3% erhöht (Tabelle 8), obwohl die Zahl der Leistungsbeziehenden am Jahresende 2023 um 2,1% unter der des Vorjahres lag (Tabelle 6).

Tabelle 8 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nach Leistungsgruppen (brutto)

| Leistungsausgaben im Gesamtjahr (Mio. Euro) | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1 Leistungen zur medizinische Rehabilitation | 41,8 | 42,3 | 47,6 | 84,1 | 106,2 | 130,9 |
| 2 Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben | 5.160,7 | 5.338,9 | 5.060,7 | 5.110,8 | 5.219,6 | 5.706,7 |
| 3 Leistungen zur Teilhabe an Bildung | 1.639,1 | 1.804,9 | 1.841,1 | 2.002,7 | 2.302,2 | 2.583,1 |
| 4 Leistungen zur sozialen Teilhabe | 12.267,8 | 13.104,5 | 14.294,7 | 15.268,1 | 16.000,8 | 17.251,9 |
| 5 Sonstige Leistungen der EGH | 606,7 | 649,1 | 386,7 | 404,3 | 423,1 | 539,5 |
| Insgesamt | 19.748,0 | 20.972,7 | 21.630,7 | 22.870,1 | 24.051,9 | 26.212,2 |
| Veränderung zum Vorjahr | | | | | | |
| 1 Leistungen zur medizinische Rehabilitation | / | 1,3% | 12,3% | 76,9% | 26,3% | 23,2% |
| 2 Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben | / | 3,5% | -5,2% | 1,0% | 2,1% | 9,3% |
| 3 Leistungen zur Teilhabe an Bildung | / | 10,1% | 2,0% | 8,8% | 15,0% | 12,2% |
| 4 Leistungen zur sozialen Teilhabe | / | 6,8% | 9,1% | 6,8% | 4,8% | 7,8% |
| 5 Sonstige Leistungen der EGH | / | 7,0% | -40,4% | 4,6% | 4,6% | 27,5% |
| Insgesamt | / | 6,2% | 3,1% | 5,7% | 5,2% | 9,0% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

Bei den Leistungen zur Teilhabe an Bildung ist in 2019 ein starker Anstieg zu verzeichnen, der nicht zum Rückgang der Zahl der Leistungsbeziehenden passt. Im Folgejahr 2020 steigen die Ausgaben dagegen nur wenig an, um dann im Jahr 2021 mit 8,8% wieder im gleichen Maße anzusteigen wie in den Vorjahren. Im Jahr 2022 fällt der Ausgabenanstieg mit 15% aber wieder deutlich höher aus, was nicht zum Fallzahlenanstieg um 6% passt. Auch der Ausgabenanstieg im Jahr 2023 von 12,2% liegt über dem Durchschnitt und ist deutlich höher als der Anstieg der Fallzahlen in diesem Bereich um 3,2% gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 6).

Die Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe sind im Jahr 2023 um 7,8% höher als im Vorjahr, womit die durchschnittlichen Steigerungsraten seit 2019 fortgeführt werden, auch wenn die Zahl der Leistungsbeziehenden etwa gleich hoch ist wie im Vorjahr (-0,1%, Tabelle 6).

Die Grundstruktur der Leistungsgruppen untereinander verändert sich im betrachteten Zeitraum nur geringfügig (Tabelle 9).

Tabelle 9 Struktur der Leistungen der Eingliederungshilfe nach Hauptbereichen

| Strukturvergleich | Leistungsbeziehende | | Leistungsausgaben | |
|--|---------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | 2016 | 2023 | 2016 | 2023 |
| 1 Leistungen zur medizinische Rehabilitation | 0,5% | 2,5% | 0,2% | 0,5% |
| 2 Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben | 36,9% | 31,0% | 25,8% | 21,8% |
| 3 Leistungen zur Teilhabe an Bildung | 8,0% | 9,4% | 7,8% | 9,9% |
| 4 Leistungen zur sozialen Teilhabe | 70,5% | 72,7% | 63,2% | 65,8% |
| 5 Sonstige Leistungen der EGH | 3,9% | 1,9% | 2,8% | 2,1% |
| Insgesamt | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

Die Leistungen zur sozialen Teilhabe machen über 70% der Leistungsbeziehenden und etwa zwei Drittel der Ausgaben aus. Ihr Anteil an den Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe nimmt zwischen 2016 und 2023 um 2,2 Prozentpunkte zu, und der Ausgabenanteil steigt um 2,6 Prozentpunkte.

Gegenläufig ist der Trend bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben: Hier sinkt der Anteil der Leistungsbeziehenden um 5,9 Prozentpunkte und der Anteil der Ausgaben um 4 Prozentpunkte. Der Anteil der Leistungen zur Teilhabe an Bildung an den Leistungsbeziehenden steigt um 1,4 Prozentpunkte und der Anteil an den Ausgaben um 2,1 Prozentpunkte an. Die Leistungen zur medizinischen Rehabilitation erhalten (auf niedrigem Niveau) ein etwas höheres Gewicht (+ 2 Prozentpunkte bei den Leistungsbeziehenden, +0,3 Prozentpunkte bei den Ausgaben).

3.3 Ausgaben pro Person

Das Zusammenspiel beider Entwicklungen kommt in dem daraus berechneten Indikator der Ausgaben pro Person zum Ausdruck (Tabelle 10). Diese Ausgaben lagen im Jahr 2018 bei 25.439 Euro pro Person und sind nach einem leichten Rückgang im Jahr 2020 um 1,9% wieder angestiegen bis auf 28.330 Euro pro Person im Jahr 2022 und 30.650 Euro pro Person im Jahr 2023. Der starke Anstieg der personenbezogenen Kosten im Jahr 2019 ist auf die Untererfassung der Leistungsbeziehenden zurückzuführen und gleicht sich im Folgejahr wieder aus. Wenn man dies berücksichtigt, erscheint der Anstieg der Fallkosten im Jahr 2022 um 4,4% vergleichsweise hoch, er wird im Jahr 2023 aber mit einem Anstieg um 8,2% noch deutlich übertroffen.

Tabelle 10 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe pro Person

| Ausgaben pro Person (in Euro) | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 Leistungen zur medizin. Rehabilitation | 9.364 | 15.424 | 4.005 | 4.391 | 4.815 | 6.109 |
| 2 Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben | 18.715 | 19.383 | 18.751 | 18.681 | 19.311 | 21.559 |
| 3 Leistungen zur Teilhabe an Bildung | 25.630 | 29.118 | 25.861 | 27.269 | 29.574 | 32.157 |
| 4 Leistungen zur sozialen Teilhabe | 22.215 | 24.039 | 24.677 | 24.982 | 25.707 | 27.755 |
| 5 Sonstige Leistungen der EGH | 13.542 | 15.644 | 22.174 | 18.793 | 24.550 | 33.169 |
| Insgesamt | 25.439 | 27.412 | 26.889 | 27.144 | 28.330 | 30.650 |
| Veränderung zum Vorjahr | | | | | | |
| 1 Leistungen zur medizin. Rehabilitation | / | 64,7% | -74,0% | 9,6% | 9,6% | 26,9% |
| 2 Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben | / | 3,6% | -3,3% | -0,4% | 3,4% | 11,6% |
| 3 Leistungen zur Teilhabe an Bildung | / | 13,6% | -11,2% | 5,4% | 8,5% | 8,7% |
| 4 Leistungen zur sozialen Teilhabe | / | 8,2% | 2,7% | 1,2% | 2,9% | 8,0% |
| 5 Sonstige Leistungen der EGH | / | 15,5% | 41,7% | -15,2% | 30,6% | 35,1% |
| Insgesamt | / | 7,8% | -1,9% | 0,9% | 4,4% | 8,2% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

4. TU 1: Veränderte Einkommens- und Vermögensheranziehung und Erhöhung des AFöG

Die Auswirkungen der veränderten Heranziehung von Einkommen und Vermögen (TU 1) wurden in den Umstellungsjahren untersucht, indem beispielsweise bei einer Stichprobe von Leistungsträgern dokumentiert wurde, in welchem Umfang Einkommen und Vermögen nach früherem Recht herangezogen worden wären. Diese mit einem gewissen Aufwand verbundene Dokumentation wurde in der Verlängerungsphase der Untersuchung nicht weiter fortgeführt. Stattdessen werden die für die Jahre 2017 bis 2021 ermittelten Ergebnisse für die Folgejahre anhand statistischer Rahmendaten fortgeschrieben. Dies gilt auch für das erhöhte AFöG, dessen Höhe bekannt ist, so dass sich die darauf beruhende Mehrbelastung anhand der durchschnittlichen Zahl der WfbM-Beschäftigten berechnen lässt.

4.1 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge höherer Vermögensfreibeträge

Auf Basis der Erhebung zur veränderten Vermögensheranziehung bei einer Stichprobe von Trägern wurde ermittelt, dass infolge der Anhebung der Vermögensfreigrenzen für die Träger der Eingliederungshilfe Mehrausgaben in Höhe von rd. 15,0 Mio. Euro im Jahr 2017, rd. 15,5 Mio. Euro im Jahr 2018 und rd. 15,8 Mio. Euro im Jahr 2019 entstanden sind. Mit der ab 2020 geltenden erheblichen Anhebung der Freigrenze und dem Verzicht auf Partnervermögen steigen die hochgerechneten Mehrausgaben auf rd. 34,7 Mio. Euro im Jahr 2020 und rd. 30,1 Mio. Euro im Jahr 2021.

Nach dem Jahr 2021 wurde diese Stichprobenuntersuchung nicht mehr fortgeführt, so dass eine weitere Berücksichtigung dieser Komponente in den Folgejahren durch Fortschreibung abgeschätzt werden muss. Eine Fortschreibung der Mehrausgaben, die den Trägern der Eingliederungshilfe aufgrund der Anhebung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen entstanden ist, kann (vereinfacht) davon ausgehen, dass das Volumen der Heranziehungsbeträge durch folgende Faktoren beeinflusst wird:

- (a) Kostenentwicklung der EGH, operationalisiert als Ausgaben pro Fall (um Fallzahleneffekte zu vermeiden): die Ausgaben der Eingliederungshilfe pro Fall sind im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 4,4% und im Folgejahr 2023 um 8,2% gestiegen;
- (b) Einkommensentwicklung der Bevölkerung, operationalisiert anhand des verfügbaren Einkommens aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (als Indikator für die allgemeine Wohlstandsentwicklung): die Einkommen privater Haushalte sind im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 6,3% und im Jahr 2023 um 6,0% gestiegen;
- (c) Lebenshaltungskosten der Bevölkerung, operationalisiert anhand des Preisindex für die Lebenshaltung aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (als Indikator für die veränderte Kaufkraft der Einkommen): der Preisindex für die Lebenshaltung ist im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 6,9% und im Jahr 2023 um 5,9% gestiegen.

Die Fortschreibung der entgangenen Vermögensbeträge geht somit davon aus, dass die nach altem Recht heranzuziehenden Vermögensbeträge einerseits aufgrund der Fallkostenentwicklung (a) um 4,4% (2022) bzw. 8,2% (2023) höher ausgefallen wären, aber andererseits durch den leichten Rückgang der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit um 0,6% (2022) bzw. einen leichten Anstieg im Jahr

2023 um 0,1% gemindert worden wären. Dabei wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Saldo zwischen (b) Einkommensentwicklung und (c) Entwicklung der Lebenshaltungskosten berechnet.

Schreibt man den für das Jahr 2021 hochgerechneten Betrag unter Berücksichtigung dieser Faktoren auf die Folgejahre fort, so ist im Jahr 2022 von etwa 31,3 Mio. Euro und im Jahr 2023 von etwa 33,9 Mio. Euro auszugehen, auf die die Träger der Eingliederungshilfe ohne die gesetzliche Änderung hätten zurückgreifen können.

Tabelle 11 Erhebung und Fortschreibung der Mehrbelastung infolge der Anhebung der Vermögensgrenzen, Jahreswerte in Tsd. Euro

| Land | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| BB | 505 | 1.080 | 937 | 973 | 1.054 |
| BE | 796 | 1.790 | 1.552 | 1.611 | 1.745 |
| BW | 1.455 | 3.304 | 2.865 | 2.974 | 3.222 |
| BY | 1.837 | 3.961 | 3.435 | 3.565 | 3.862 |
| HB | 106 | 277 | 240 | 249 | 270 |
| HE | 1.282 | 3.001 | 2.602 | 2.701 | 2.926 |
| HH | 565 | 1.087 | 943 | 979 | 1.061 |
| MV | 356 | 812 | 704 | 731 | 792 |
| NI | 1.616 | 3.400 | 2.948 | 3.060 | 3.315 |
| NW | 4.516 | 10.048 | 8.713 | 9.044 | 9.797 |
| RP | 374 | 801 | 695 | 721 | 781 |
| SH | 686 | 1.525 | 1.323 | 1.373 | 1.487 |
| SL | 153 | 347 | 301 | 312 | 338 |
| SN | 677 | 1.493 | 1.295 | 1.344 | 1.456 |
| ST | 478 | 1.051 | 911 | 946 | 1.025 |
| TH | 361 | 773 | 670 | 695 | 753 |
| D | 15.761 | 34.749 | 30.134 | 31.278 | 33.884 |

Quelle: Stichprobenhafte Dokumentation der Vermögensheranziehung 2019-2021; Fortschreibung des ISG 2024.

4.2 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge höherer Einkommensfreibeträge für Werkstattbeschäftigte

Bevor die Einkommensheranziehung ab dem Jahr 2020 grundlegend geändert wurde, gab es für einzelne Personengruppen bereits seit dem Jahr 2017 Veränderungen, indem drei Freibeträge angehoben bzw. neu eingeführt wurden.²²

Der Freibetrag für Einkommen aus einer Werkstattbeschäftigung lag zuvor bei 1/8 des Regelsatzes zuzüglich 25% des übersteigenden Einkommens, diese Freigrenze wurde auf 1/8 des Regelsatzes zuzüglich 50% des übersteigenden Einkommens erhöht (§ 82 Abs. 3 SGB XII). Diese Vergünstigung betrifft Personen, die in einer WfbM arbeiten, in Privathaushalten wohnen und die existenzsichernde Leistungen beziehen. Die Träger der Grundsicherung haben dadurch im Jahr 2017 rd. 24,8 Mio. Euro, im Jahr 2018 rd. 25,9 Mio. Euro und im Jahr 2019 rd. 23,3 Mio. Euro weniger eingenommen als bei Anwendung der früheren Freibetragsregelung. In den Folgejahren blieben die entsprechenden Mindereinnahmen der Grundsicherung mit 25,9 Mio. Euro (2020), 24,9 Mio. Euro (2021), 26,8 Mio.

²² Zur detaillierten Untersuchung dieser Regelungen siehe Engels; Matta; Fakdani 2022, S. 69 – 78.

Euro (2022) und 25,0 Mio. Euro im Jahr 2023 auf vergleichbarem Niveau. Im gesamten Zeitraum von 2017 bis 2023 summieren sich diese Mindereinnahmen der Grundsicherung auf 176,6 Mio. Euro.

Der neue Einkommensfreibetrag nach § 82 Abs. 6 SGB XII betrifft Personen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten und in einem Privathaushalt Assistenzleistungen bzw. ambulante Betreuung in Anspruch nehmen. Inwieweit dieser Freibetrag ausgeschöpft wurde, ist nicht bekannt. Nach einer Plausibilitätsprüfung kam dieser Freibetrag erst ab einem Nettoeinkommen von 2.100 Euro zur Wirkung, dies entspricht einem Bruttoeinkommen von etwa 3.400 Euro pro Monat.²³ Diese Einkommenshöhe dürfte für die meisten Beschäftigten, die auf ambulant betreutes Wohnen angewiesen bzw. Assistenzleistungen angewiesen waren, nicht erreicht worden sein. Diese Berechnung legt nahe, dass der zusätzliche Einkommensfreibetrag nach § 82 Abs. 6 SGB XII kaum zur Anwendung kam und daher keine nennenswerten Auswirkungen hatte. Nach der ab 2020 geltenden Einkommensheranziehung kommt er erst recht nicht zur Anwendung.

Die verbesserte Einkommensanrechnung nach § 88 Abs. 2 SGB XII betraf Personen, die in einer WfbM arbeiteten, in einer stationären Einrichtung wohnten und keine Leistungen der Grundsicherung bezogen, da dieser Freibetrag nicht zusätzlich zu dem nach § 82 Abs. 3 SGB XII angewendet werden konnte. Die Träger der Eingliederungshilfe haben dadurch 27,5 Mio. Euro im Jahr 2017, 28,3 Mio. Euro im Jahr 2018 und 27,1 Mio. Euro im Jahr 2019 weniger eingenommen als nach der bis 2016 geltenden Freibetragsregelung. Nach der ab 2020 geltenden Gesetzeslage kommt eine Einkommensheranziehung unterhalb der Einkommensgrenze nicht mehr in Betracht, und es gibt in der Eingliederungshilfe auch keine „Einrichtungen“ mehr.

4.3 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge der veränderten Einkommensheranziehung ab 2020

Die ab dem Jahr 2020 veränderte Heranziehung von Einkommen (ohne ggf. vorhandenes Partnereinkommen) hat nach einer Hochrechnung von Trägerangaben zu Mehrausgaben in Höhe von 355,2 Mio. Euro geführt (Tabelle 12). Schreibt man auch diesen Betrag in gleicher Weise fort wie oben beschrieben, indem man die Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe sowie den Saldo der allgemeinen Einkommensentwicklung und der Preisentwicklung berücksichtigt, so ergibt sich für das Jahr 2021 ein Volumen von 356,2 Mio. Euro, für das Jahr 2022 von 369,7 Mio. Euro und für das Jahr 2023 von 400,5 Mio. Euro. In diesem Umfang sind den Trägern der Eingliederungshilfe Mehrbelastungen durch nicht heranziehbares Einkommen entstanden.

²³ Engels; Matta; Fakdani 2022, S. 74.

Tabelle 12 Erhebung und Fortschreibung der Mehrbelastung infolge der Anhebung der Einkommensgrenzen, Jahreswerte in Tsd. Euro

| Land | Schätzung 2020 | Fortschreibung 2021 | Fortschreibung 2022 | Fortschreibung 2023 |
|----------|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| BB | 13.374 | 13.413 | 13.922 | 15.082 |
| BE | 355 | 356 | 370 | 401 |
| BW | 55.147 | 55.306 | 57.404 | 62.187 |
| BY | 63.522 | 63.705 | 66.122 | 71.631 |
| HB | 2.790 | 2.798 | 2.904 | 3.146 |
| HE | 9.707 | 9.735 | 10.104 | 10.946 |
| HH | 7.039 | 7.059 | 7.327 | 7.937 |
| MV | 8.776 | 8.801 | 9.135 | 9.896 |
| NI | 10.728 | 10.759 | 11.167 | 12.097 |
| NW | 94.248 | 94.520 | 98.106 | 106.280 |
| RP | 32.408 | 32.501 | 33.734 | 36.545 |
| SH | 9.032 | 9.058 | 9.402 | 10.185 |
| SL | 4.390 | 4.403 | 4.570 | 4.951 |
| SN | 26.911 | 26.989 | 28.013 | 30.347 |
| ST | 11.920 | 11.954 | 12.407 | 13.441 |
| TH | 4.825 | 4.839 | 5.023 | 5.441 |
| D | 355.168 | 356.196 | 369.710 | 400.513 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2021-2022; Berechnung des ISG 2024.

4.4 Fortschreibung der Mehrausgaben infolge der Erhöhung des AFöG

Die Fortschreibung der Mehrausgaben der Träger infolge der Erhöhung des AFöG kann so erfolgen, dass die Differenz des durchschnittlich gezahlten AFöG-Betrags gegenüber dem zuvor gezahlten Betrag mit der Zahl der Beschäftigten in WfbM multipliziert wird. Auf Grundlage der Untersuchung zu den Werkstattentgelten und der dort ermittelten Einkommensschichtung²⁴ ist davon auszugehen, dass das tatsächlich gezahlte AFöG vor der Reform bei durchschnittlich 23,56 Euro pro Beschäftigtem und Monat lag und nach der Reform auf durchschnittlich 47,63 Euro pro Beschäftigtem und Monat gestiegen ist; die Differenz zwischen beiden Beträgen liegt bei 24,08 Euro pro Beschäftigtem und Monat.²⁵ Dieser Betrag kann mit dem Faktor 12 auf einen Jahresbetrag und anhand der Zahl der Beschäftigten in WfbM auf die Gesamtbelastung der Träger in Deutschland und in den Bundesländern hochgerechnet werden.

Die Mehrausgaben der Träger durch die Erhöhung des AFöG in WfbM macht in den hier betrachteten Jahren jeweils knapp 80 Mio. Euro aus, was etwas unter der vom Gesetzgeber angenommenen Belastung zwischen 84 Mio. Euro im Jahr 2017 und 89 Mio. Euro im Jahr 2020 liegt. In den Jahren 2018 und 2019 lagen diese Mehrausgaben bei rd. 79 Mio. Euro und in den Jahren 2020 bis 2022 bei rd. 78 Mio. Euro. Im Jahr 2023 sind die Mehrausgaben wegen der gesunkenen Zahl der Werkstattbeschäftigten auf 76,5 Mio. Euro zurückgegangen.

²⁴ Engels; Deremetz et al. 2023, S. 68.

²⁵ Vgl. Engels; Matta; Fakdani 2022, Abschnitt 3.4.

Tabelle 13 Mehrausgaben durch Erhöhung des AFöG, Jahreswerte in Tsd. Euro

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| BB | 3.003 | 3.028 | 2.992 | 2.945 | 2.925 | 2.880 |
| BE | 2.431 | 2.444 | 2.425 | 2.394 | 2.362 | 2.336 |
| BW | 8.490 | 8.517 | 8.199 | 7.845 | 7.839 | 7.709 |
| BY | 9.684 | 9.660 | 9.643 | 9.663 | 9.601 | 9.474 |
| HB | 241 | 241 | 425 | 615 | 602 | 583 |
| HE | 5.073 | 5.227 | 4.906 | 4.700 | 5.088 | 5.128 |
| HH | 1.120 | 965 | 871 | 1.000 | 1.025 | 961 |
| MV | 2.298 | 2.299 | 2.282 | 2.251 | 2.230 | 2.189 |
| NI | 8.367 | 8.376 | 8.129 | 7.991 | 7.980 | 7.837 |
| NW | 20.180 | 20.334 | 20.617 | 20.950 | 20.976 | 20.371 |
| RP | 3.765 | 3.744 | 3.770 | 3.829 | 3.736 | 3.665 |
| SH | 3.205 | 3.192 | 3.100 | 2.969 | 2.862 | 2.787 |
| SL | 978 | 982 | 984 | 983 | 980 | 964 |
| SN | 4.466 | 4.477 | 4.470 | 4.445 | 4.425 | 4.393 |
| ST | 3.018 | 3.010 | 3.015 | 3.008 | 2.979 | 2.933 |
| TH | 2.639 | 2.541 | 2.404 | 2.336 | 2.285 | 2.309 |
| D | 78.957 | 79.038 | 78.234 | 77.921 | 77.893 | 76.518 |

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Befragung von Werkstattleitungen ISG 2021; Berechnung des ISG 2024.

4.5 Zusammenfassung zur veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung sowie zur Erhöhung des AFöG

Die TU1 zur veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung sowie zur Erhöhung des AFöG wurde in der Verlängerungsphase nicht fortgeführt, sondern rechnerisch fortgeschrieben. Im Falle der deutlich angehobenen Einkommens- und Vermögensgrenzen wurde diese Fortschreibung anhand von Indices der Einkommens- und Kostenentwicklung vorgenommen in der Annahme, dass eine potenziell fortgeführte Heranziehung (a) von der Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben pro Fall, (b) von der allgemeinen Einkommensentwicklung und (c) von der Preisentwicklung der Lebenshaltungskosten beeinflusst worden wäre. Diese Fortschreibung kommt zu dem Ergebnis, dass die empirisch ermittelten Mehrausgaben aufgrund der Anhebung der Vermögensfreigrenzen von 30,1 Mio. Euro im Jahr 2021 im Jahr 2022 auf etwa 31,3 Mio. Euro und im Jahr 2023 auf etwa 33,9 Mio. Euro gestiegen wäre.

Eine entsprechende Fortschreibung des Umfangs der nicht herangezogenen Einkommen fällt mit Beträgen von 356,2 Mio. Euro (2021), 369,7 Mio. Euro (2022) und von 400,5 Mio. Euro im Jahr 2023 deutlich höher aus.

Die im Zeitraum von 2017 bis 2019 geltenden Vergünstigungen für Werkstattbeschäftigte können ab 2020 in der Eingliederungshilfe aufgrund der veränderten Einkommensheranziehung und der Abschaffung von „Einrichtungen“ nicht mehr zur Anwendung kommen. Für die Grundsicherung führt die Freibetragsregelung nach § 82 Abs. 3 SGB XII zu Mehrausgaben im Umfang von 23 bis 27 Mio. Euro pro Jahr, die sich im gesamten Zeitraum von 2017 bis 2023 auf 176,6 Mio. Euro summieren.

Die Fortschreibung der Mehrbelastung der Träger infolge der Erhöhung des AFöG wurde so vorgenommen, dass die Differenz des durchschnittlich gezahlten AFöG-Betrags gegenüber dem zuvor gezahlten Betrag mit der Zahl der Beschäftigten in WfbM multipliziert wird. Die so errechnete Mehrbelastung beträgt 77,5 Mio. Euro im Jahr 2020, 78,4 Mio. Euro im Jahr 2021 und 77,4 Mio. Euro im Jahr 2022. Im Jahr 2023 ist die Belastung wegen der gesunkenen Zahl der Werkstattbeschäftigten auf 76,5 Mio. Euro zurückgegangen.

5. TU 2: Budget für Arbeit, Budget für Ausbildung und andere Leistungsanbieter

Das BTHG hat im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben zunächst zwei Neuerungen eingeführt. Ein „Budget für Arbeit“, das in den Jahren vor Einführung des BTHG in manchen Ländern bereits modellhaft erprobt worden war, wurde bundesweit auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (§ 61 SGB IX). Es soll dem Personenkreis, der einen Anspruch auf eine Tätigkeit in einer WfbM hat, eine weitere Möglichkeit zum Einstieg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erschließen. Im Rahmen des Budgets für Arbeit werden zwei Leistungen gezahlt: ein Lohnkostenzuschuss von bis zu 75% des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten und Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz.

Eine weitere Änderung im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben stellt die Einführung „anderer Leistungsanbieter“ nach § 60 SGB IX dar, die auf dem zweiten Arbeitsmarkt ein ähnliches Angebot wie eine WfbM entwickeln können, das aber im Hinblick auf formelle Anerkennung, Mindestgröße und Leistungsangebot geringere Anforderungen erfüllen muss als eine WfbM. Damit soll eine Flexibilisierung des Angebotspektrums unter anderem durch Spezialisierung auf bestimmte Personengruppen oder Tätigkeitsfelder ermöglicht werden. Diese Angebotsform bleibt aber den WfbM insofern vergleichbar, als es sich nicht um eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt handelt.

Später wurde mit dem Angehörigen-Entlastungsgesetz (November 2019) ein „Budget für Ausbildung“ ergänzt, das ab dem Jahr 2020 eine berufliche Ausbildung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt alternativ zum Berufsbildungsbereich einer Werkstatt nach § 57 SGB IX ermöglicht (§ 61a SGB IX). Mit dem Teilhabestärkungsgesetz wurde das Budget für Ausbildung weiter geöffnet und kann seit 2022 auch alternativ zu Leistungen im Arbeitsbereich der WfbM genutzt werden.

5.1 Budget für Arbeit

Ein Teil der WfbM-Beschäftigten ist in der Lage, nach einer entsprechenden Vorbereitung und mit einer unterstützenden Begleitung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, unter anderem auch über die Zwischenform ausgelagerter Arbeitsplätze.²⁶ Im Hinblick auf diese Beschäftigtengruppe haben WfbM auch die Aufgabe, einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen (§ 5 Abs. 4 WVO).

5.1.1 Anzahl der Budgets für Arbeit

Um das Budget für Arbeit nach dem BTHG genau zu identifizieren, mussten die nach neuem Recht bewilligten Budgets von den vorher bereits nach Landesrecht bestehenden Budgets abgegrenzt werden. Zwischen den Ländern bestehen deutliche Unterschiede in der Nutzung des Budgets für Arbeit. Vor allem die Länder, in denen es bereits vorher schon ähnlich angelegte Programme gab (wie

²⁶ Durchschnittlich 9% der WfbM-Arbeitsplätze sind (im Sinne des § 219 Abs. 1 Satz 5 und 6 SGB IX) in einen Betrieb auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ausgelagert. In eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wechselten im Jahr 2015 durchschnittlich 0,26% aller Beschäftigten. Im Jahr 2019 war dieser Anteil auf 0,35% gestiegen, wozu auch die Einführung des Budgets für Arbeit beigetragen haben kann; vgl. Engels, D. et al. (2023), S. 117; 121.

Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz), weisen hohe Zahlen an Budgets auf.

5.1.1.1 Ergebnis der Hochrechnung

Nach Plausibilisierung und Hochrechnung der Angaben aus den Trägerbefragungen ist davon auszugehen, dass es jeweils zum 31.12. der Jahre 2018 bis 2023 auf Bundes- und Länderebene die folgende Zahl an Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX gab. Die Zahl der Budgets für Arbeit ist demnach bundesweit von 501 Budgets am Jahresende 2018 über 1.954 Budgets am Jahresende 2019, 2.193 Budgets am Jahresende 2020, 2.438 Budgets am Jahresende 2021 und 2.832 Budgets am Jahresende 2022 auf 3.360 Budgets für Arbeit am Jahresende 2023 angestiegen (Tabelle 14).²⁷

Tabelle 14 Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX in den Jahren 2018 bis 2023

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| BB | 4 | 10 | 16 | 19 | 28 | 36 |
| BE | 4 | 12 | 20 | 29 | 44 | 63 |
| BW | 49 | 33 | 28 | 36 | 80 | 86 |
| BY | 12 | 30 | 46 | 70 | 91 | 119 |
| HB | 8 | 13 | 16 | 16 | 25 | 33 |
| HE | 25 | 68 | 88 | 117 | 140 | 164 |
| HH | 34 | 200 | 197 | 198 | 213 | 246 |
| MV | 9 | 21 | 26 | 16 | 28 | 33 |
| NI | 122 | 293 | 393 | 467 | 529 | 738 |
| NW | 128 | 692 | 755 | 798 | 942 | 1.056 |
| RP | 84 | 465 | 477 | 518 | 543 | 539 |
| SH | 8 | 29 | 46 | 40 | 47 | 57 |
| SL | 1 | 10 | 14 | 18 | 28 | 42 |
| SN | 1 | 4 | 8 | 8 | 12 | 12 |
| ST | 8 | 44 | 42 | 46 | 57 | 62 |
| TH | 4 | 30 | 21 | 42 | 26 | 75 |
| D | 501 | 1.954 | 2.193 | 2.438 | 2.832 | 3.360 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 bis 2024; Auswertung des ISG 2024

Offensichtlich ist das Jahr 2018 noch als Einführungsphase zu betrachten. Ab dem Jahr 2020 wird die Zahl von 2.000 Budgets überschritten, und ab 2023 sind es über 3.000 Budgets. Vom Alter her sind die Budgetnehmenden weit überwiegend unter 40 Jahre alt (zu 73%), während diejenigen, die in einer WfbM verbleiben, statt in ein Budget für Arbeit zu wechseln, nur zu 45% zu dieser Altersgruppe gehören. Ein möglicher Grund dafür ist, dass die ab 40 Jahren zustehende Erwerbsminderungsrente in Kombination mit dem Werkstattentgelt oft finanziell attraktiver ist als eine Vergütung nach dem Budget für Arbeit.²⁸

²⁷ Die amtliche Statistik weist an dieser Stelle eine systematische Untererfassung auf, da die Träger in NRW die Fragestellung des amtlichen Erhebungsbogens nicht so interpretieren, dass nach der Gesamtzahl zum 31.12. eines Jahres gefragt würde (s. Abschnitt 5.1.1.2).

²⁸ Vgl. dazu ausführlich Engels; Deremetz; Schütz et al. 2023.

In den Ländern Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen gab es bereits vor Einführung des BTHG Modellprojekte, in deren Rahmen Budgets für Arbeit gefördert wurden. Mit diesen landesrechtlichen Formen wurde unterschiedlich verfahren: Teilweise wurden landesrechtliche in SGB IX-basierte Budgets überführt (so in Nordrhein-Westfalen), beide Formen mit inhaltlicher Differenzierung nebeneinander fortgeführt (z.B. in Baden-Württemberg)²⁹ oder die früher schon bestehende Form beibehalten (Programm „Spurwechsel“ in Sachsen). In den Trägerbefragungen wurde daher explizit zwischen dem Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX und möglichen anderen, landesspezifischen Formen des Budgets für Arbeit unterschieden. In Baden-Württemberg wird das Landesprogramm „Arbeit inklusiv“ deutlich stärker genutzt als das Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX, zudem mit leicht steigender Tendenz. In Nordrhein-Westfalen ist eine gegenläufige Tendenz festzustellen, hier wurden die nach Landesrecht geförderten Budgets für Arbeit sukzessive auf die bundesrechtliche Form umgestellt, was in stark rückläufigen Zahlen zum Ausdruck kommt. In den übrigen Ländern wird die Gesamtzahl der Budgets stärker durch die Zahl der Budgets nach § 61 SGB IX beeinflusst als durch Budgets nach Landesrecht (Tabelle 15). Der Hochrechnung des ISG zufolge lag die Zahl der Budgets nach Landesrecht in den Jahren 2021 und 2022 fast gleichauf bei rd. 1.700 Fällen und im Jahr 2023 mit rd. 1.650 Budgets etwas niedriger.

Tabelle 15 Leistungsbeziehende der Budgets für Arbeit nach Landesrecht in den Jahren 2019 bis 2023

| Land | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| BB | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| BE | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| BW | 752 | 1.024 | 1.096 | 1.168 | 1.102 |
| BY | 0 | 0 | 21 | 7 | 27 |
| HB | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| HE | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| HH | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| MV | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| NI | 40 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| NW | 1.384 | 664 | 464 | 462 | 429 |
| RP | 0 | 8 | 67 | 20 | 50 |
| SH | 32 | 40 | 37 | 31 | 23 |
| SL | 7 | 5 | 2 | 1 | 0 |
| SN | 8 | 4 | 4 | 0 | 12 |
| ST | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TH | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| D | 2.232 | 1.745 | 1.691 | 1.692 | 1.652 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2020 bis 2024; Auswertung des ISG

Rechnet man beide Formen des Budget für Arbeit zusammen, so lag deren Zahl in den Jahren 2019 bis 2021 bei rd. 4.000 bis 4.200 und ist über 4.524 Budgets im Jahr 2022 auf rd. 5.000 Budgets für Arbeit im Jahr 2023 angestiegen (Tabelle 16).

²⁹ In Baden-Württemberg wurde das schon vor dem BTHG bestehende Landesprogramm „Arbeit inklusiv“ mit vollem Sozialversicherungsschutz als „Teil 1“ mit der Zielgruppe leistungsstärkerer Wechselnder fortgeführt. Weniger leistungsstarke Wechselnde werden im Rahmen des Programnteils „Arbeit inklusiv Teil 2“ gefördert, in dem entsprechend § 61 SGB IX kein Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gezahlt wird. <https://www.kvjs.de/behinderung-und-beruf/foerderung-der-beruflichen-inklusion/foerderprogramme#c14794>.

Tabelle 16 Leistungsbeziehende der Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX und nach Landesrecht zusammen in den Jahren 2019 bis 2023

| Land | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| BB | 10 | 16 | 19 | 28 | 36 |
| BE | 12 | 20 | 29 | 44 | 63 |
| BW | 785 | 1.052 | 1.132 | 1.248 | 1.188 |
| BY | 30 | 46 | 91 | 97 | 145 |
| HB | 13 | 16 | 16 | 25 | 33 |
| HE | 68 | 88 | 117 | 140 | 164 |
| HH | 200 | 197 | 198 | 213 | 246 |
| MV | 21 | 26 | 16 | 28 | 41 |
| NI | 333 | 393 | 467 | 532 | 738 |
| NW | 2.076 | 1.419 | 1.262 | 1.404 | 1.485 |
| RP | 465 | 485 | 585 | 563 | 589 |
| SH | 61 | 86 | 77 | 78 | 80 |
| SL | 17 | 19 | 20 | 29 | 42 |
| SN | 20 | 12 | 12 | 12 | 24 |
| ST | 44 | 42 | 46 | 57 | 62 |
| TH | 38 | 21 | 42 | 26 | 75 |
| D | 4.194 | 3.938 | 4.129 | 4.524 | 5.012 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2020 bis 2024; Auswertung des ISG

5.1.1.2 Datenvergleich

Ein Vergleich dieser Hochrechnungsergebnisse mit der amtlichen Statistik ergibt deutliche Differenzen. In der amtlichen Statistik der Eingliederungshilfe wurden zum 31.12.2023 bundesweit nur 2.110 Budgets für Arbeit registriert. Ein Vergleich der Länderangaben zeigt eine große Differenz vor allem in Nordrhein-Westfalen, wo die Erhebungsfrage des Statistischen Bundesamts sehr eingeschränkt interpretiert wurde, so dass dort am Jahresende 2023 nur 45 Budgetnehmer angegeben wurden, während in der Trägerbefragung dem ISG gegenüber 1.056 Budgets für Arbeit genannt wurden. Setzt man die ebenfalls in der amtlichen Statistik angegebenen Ausgaben für Budgets für Arbeit in Relation zur Zahl der Leistungsbeziehenden, so wird schnell erkennbar, dass die statistischen Angaben für NRW unplausibel sind. Korrigiert man diese Angabe, so liegen die durchschnittlichen Ausgaben für das Budget für Arbeit im Jahr 2023 in Höhe von rd. 13.400 Euro pro Person.

Die Erhebungen zu den Budgets für Arbeit, die con_sens im Rahmen des Kennzahlenvergleichs vorgenommen hat, waren auch um eine klare Definition beider Formen bemüht. Die so ermittelten Zahlen liegen deutlich näher an den Hochrechnungsergebnissen des ISG als an der amtlichen Statistik. Für das Jahr 2021 wurden hier 2.481 Budgets für Arbeit ermittelt, das sind 40 mehr als vom ISG hochgerechnet (Mantaj et al. 2024, S. 55). Im Jahr 2022 ergibt sich eine etwas größere Differenz, hier gab es nach der Hochrechnung von con_sens 2.950 Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX, dies sind 114 Budgets bzw. 4% mehr als nach der Hochrechnung des ISG.

5.1.2 Ausgaben für Budgets für Arbeit

5.1.2.1 Ergebnis der Hochrechnung

Die Ausgaben für die im Kalenderjahr finanzierten Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX belaufen sich nach Hochrechnung der Angaben der Trägerbefragung im Jahr 2023 auf 52,1 Mio. Euro. Sie sind im Laufe der Jahre mit zunehmender Inanspruchnahme stetig gestiegen, im Jahr 2020 lagen sie noch bei rd. 30 Mio. Euro (Tabelle 17). Die Angaben zu den Jahren seit 2019 entsprechen etwa den Daten der amtlichen Statistik.

Tabelle 17 **Ausgaben für Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX in den Jahren 2018 bis 2023**

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BB | 4.400 | 60.000 | 137.000 | 380.400 | 538.800 | 605.800 |
| BE | 37.900 | 125.400 | 387.900 | 453.600 | 656.500 | 1.080.100 |
| BW | 1.038.100 | 278.100 | 266.700 | 225.100 | 512.400 | 545.400 |
| BY | 64.100 | 462.400 | 1.106.600 | 2.118.700 | 1.706.400 | 2.474.600 |
| HB | 49.000 | 137.100 | 229.700 | 192.100 | 446.300 | 648.500 |
| HE | 245.700 | 722.800 | 1.123.600 | 1.470.900 | 1.856.500 | 2.248.800 |
| HH | 1.735.500 | 2.613.600 | 2.209.400 | 3.385.200 | 3.299.400 | 5.795.400 |
| MV | 74.900 | 257.700 | 359.200 | 154.400 | 434.200 | 540.800 |
| NI | 2.507.400 | 4.073.300 | 5.561.400 | 7.889.600 | 8.142.400 | 11.500.900 |
| NW | 4.621.500 | 7.320.700 | 9.317.400 | 10.730.100 | 11.745.400 | 14.306.800 |
| RP | 4.362.400 | 7.237.400 | 7.440.000 | 8.230.000 | 8.366.700 | 9.231.600 |
| SH | 106.400 | 215.500 | 252.200 | 463.700 | 866.100 | 716.700 |
| SL | 1.200 | 71.000 | 162.600 | 210.800 | 352.300 | 589.500 |
| SN | 15.000 | 7.800 | 65.300 | 77.600 | 124.100 | 142.700 |
| ST | 52.700 | 334.600 | 648.900 | 691.500 | 839.000 | 996.700 |
| TH | 33.800 | 318.600 | 448.100 | 511.100 | 359.500 | 636.300 |
| D | 14.950.000 | 24.236.000 | 29.716.000 | 37.184.800 | 40.246.000 | 52.060.600 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 bis 2024, Angaben in Euro; Auswertung des ISG

Eine Division der Gesamtausgaben für die Budgets für Arbeit durch die Zahl der Leistungsbeziehenden ergibt die jährlichen Ausgaben pro Fall. Um eine jahresdurchschnittliche Stichtagszahl der Leistungsbeziehenden zu erhalten, wird der Mittelwert zwischen den Stichtagszahlen am Ende des Jahres und am Ende des Vorjahres berechnet. Die Gesamtausgaben für das Budget für Arbeit werden durch diese Jahresdurchschnittszahlen dividiert. Angesichts der erwähnten Unsicherheiten im Einführungsjahr 2018 wird diese Berechnung nur für die Jahre ab 2019 vorgenommen, deren hochgerechnete Angaben eine plausible Grundlage bilden.

Die Ausgaben pro Leistungsbeziehendem eines Budgets für Arbeit lagen damit bundesweit bei rd. 19.700 Euro im Jahr 2019, was allerdings angesichts der für die Folgejahre ermittelten Werte noch mit Unsicherheit behaftet ist. Plausibler erscheinen die Fallkosten von 14.300 Euro im Jahr 2020, 16.000 Euro im Jahr 2021, 15.300 Euro im Jahr 2022 und 16.800 Euro im Jahr 2023 (Tabelle 18). Die Berechnungsergebnisse für die einzelnen Länder weisen allerdings gewisse Schwankungen auf. Eine Division durch 12 Monate ergibt, dass pro Person und Monat im Durchschnitt des Jahres 2023 rd. 1.400 Euro ausgegeben wurden.

Tabelle 18 Ausgaben für Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX pro Leistungsbeziehendem (Jahresdurchschnitt) in den Jahren 2019 bis 2023 (Euro pro Jahr)

| Land | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| BB | 8.600 | 10.500 | 20.100 | 20.100 | 17.900 |
| BE | 15.700 | 24.200 | 18.500 | 18.000 | 20.200 |
| BW | 6.800 | 8.700 | 7.000 | 8.900 | 6.600 |
| BY | 22.000 | 29.100 | 36.500 | 21.200 | 23.600 |
| HB | 13.100 | 15.800 | 12.000 | 22.000 | 22.400 |
| HE | 15.500 | 14.400 | 14.400 | 14.400 | 14.800 |
| HH | 22.300 | 11.100 | 17.100 | 16.100 | 25.300 |
| MV | 17.200 | 15.300 | 7.400 | 19.900 | 17.900 |
| NI | 19.600 | 16.200 | 18.300 | 16.400 | 18.200 |
| NW | 17.900 | 12.900 | 13.800 | 13.500 | 14.300 |
| RP | 26.400 | 15.800 | 16.500 | 15.800 | 17.100 |
| SH | 11.700 | 6.700 | 10.800 | 19.800 | 13.800 |
| SL | 12.900 | 13.500 | 13.200 | 15.300 | 16.800 |
| SN | 3.100 | 10.900 | 9.700 | 12.400 | 11.900 |
| ST | 12.900 | 15.100 | 15.700 | 16.300 | 16.800 |
| TH | 18.700 | 17.600 | 16.200 | 10.500 | 12.600 |
| D | 19.700 | 14.300 | 16.000 | 15.300 | 16.800 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2020 bis 2024; Auswertung des ISG

5.1.2.2 Datenvergleich

Ein Vergleich mit den Daten der amtlichen Statistik ergibt ab dem Jahr 2020 eine Annäherung der Hochrechnungsergebnisse an die Ausgaben laut Eingliederungshilfestatistik. Im Jahr 2020 lag die Ausgabensumme laut amtlicher Statistik mit 29,75 Mio. Euro in fast der gleichen Höhe wie der vom ISG hochgerechnete Betrag von 29,72 Mio. Euro. Im Jahr 2021 ist dieser Abstand mit 37,1 Mio. Euro (ISG) gegenüber 34,7 Mio. Euro (Statistisches Bundesamt) etwas größer, aber im Jahr 2022 wird mit 40,2 Mio. Euro (ISG) gegenüber 40,6 Mio. Euro (Statistisches Bundesamt) wieder eine hohe Annäherung erreicht. Die Angaben für das Jahr 2023 weichen dagegen stark voneinander ab: Nach der Hochrechnung des ISG wurden 52,1 Mio. Euro ausgegeben, nach der amtlichen Statistik aber 61,5 Mio. Euro. Diese Differenz kommt vor allem durch die Ausgaben für Budgets für Arbeit in Hessen im Jahr 2023 zustande, die laut amtlicher Statistik bei 11,2 Mio. Euro lagen, nach Angaben des überörtlichen Trägers gegenüber dem ISG aber bei 2,2 Mio. Euro. Auch hier bestätigt der Betrag von 14.800 Euro pro Fall, dass diese Angabe plausibel ist.

Der von con_sens erstellte Kennzahlenvergleich macht keine Aussagen zur Höhe der Ausgaben. Interessant ist in diesem Zusammenhang aber ein Vergleich mit den Kosten eines Werkstattplatzes, die im Rahmen des Kennzahlenvergleichs differenziert nach einzelnen Kostenkomponenten ermittelt werden. Die durchschnittlichen Kosten eines WfbM-Arbeitsplatzes lagen demnach zwischen 17.775 Euro im Jahr 2020, 18.308 Euro im Jahr 2021 und 18.970 Euro im Jahr 2022 (Mantaj et al. 2024, S. 45). Die vom ISG ermittelten jährlichen Fallkosten eines Budgets für Arbeit lagen im Jahr 2020 um 19%, in 2021 um 12% und im Jahr 2022 um 20% unter diesen durchschnittlichen Kosten eines Werkstattplatzes.

Diese Relation ist plausibel, da die Kosten eines Budgets für Arbeit nicht höher sein sollten als die eines Werkstattplatzes.³⁰ Somit ist die Vergleichbarkeit der durchschnittlichen Ausgaben für Werkstattplätze und Budgets für Arbeit (mit einer gewissen Unschärfe, insbesondere auf Länderebene) grundsätzlich gegeben.

5.1.3 Herkunft der Leistungsberechtigten

Um nicht nur eine Abschätzung der Ausgaben, sondern der *Mehrausgaben* vornehmen zu können, ist es auch notwendig herauszufinden, ob und welche alternativen Leistungen die Personen im Budget für Arbeit vorher in Anspruch genommen haben bzw. in Anspruch nehmen würden, wenn es diese Alternative nicht gäbe. Hierzu wurden die Leistungsbeziehenden eines Budgets für Arbeit in den Jahren 2020 bis 2022 befragt. Parallel dazu wurden die Träger der Eingliederungshilfe in den jährlichen Trägerbefragungen um eine Einschätzung gebeten, welche Budgetnehmenden aus einer WfbM kommen und welche vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anspruch genommen haben.

Die befragten Träger schätzten den Anteil der Budgetnehmenden, der nicht aus einer WfbM kommt, im Durchschnitt der Befragungen von 2020 bis 2024 auf 3,3%, und von den in einem Budget Beschäftigten selbst sagten 3,8%, dass sie nicht aus einer WfbM kommen. Auf dieser Grundlage wurde für eine überschlägige Schätzung ein Anteil von etwa 3,5% Neufällen zugrunde gelegt.³¹

5.1.4 Kostenfolgen der Einführung des Budgets für Arbeit

Die Schätzung der Mehrkosten geht somit von der Annahme aus, dass es sich bei 3,5% der Budgetnehmenden um Neufälle handelt. Wenn diese Relation auf die in Tabelle 17 ausgewiesenen Ausgabenbeträge angewendet wird, ergeben sich die folgenden (gerundeten) Mehrkosten (Tabelle 19). Im Jahr 2023 ist demzufolge bundesweit von 1,7 Mio. Euro Mehrkosten auszugehen. Summiert man die Mehrkosten des Budgets für Arbeit in den Jahren 2018 bis 2023 auf, so ergibt sich insgesamt ein Betrag von 6,83 Mio. Euro.

Wenn allerdings das Budget für Arbeit mit niedrigeren Fallkosten verbunden ist als der entsprechende Werkstattplatz, müsste dies theoretisch als Entlastung gegengerechnet werden. Die Ausgaben für ein Budget für Arbeit lagen den Angaben der Träger zufolge im Jahr 2020 um 19%, im Jahr 2021 um 12% und im Jahr 2022 um 20% unter denen eines Werkstattplatzes, wie sie im Kennzahlenbericht ausgewiesen werden (vgl. Abschnitt 5.1.2.2). Legt man diese Relation für eine überschlägige Schätzung zugrunde, hätte das Budget für Arbeit zu 7,1 Mio. Euro (2020), 5,2 Mio. Euro (2021) und im Jahr 2022 zu Minderausgaben von rd. 9,8 Mio. Euro geführt. Da diese Hochrechnung aber mit Unsicherheit behaftet ist, wird diese Gegenrechnung in der Bilanz der finanziellen Auswirkungen nicht berücksichtigt.

³⁰ So wird beispielsweise im Ausführungsgesetz Rheinland-Pfalz explizit gefordert, dass die Kosten eines Budgets für Arbeit nicht höher sein sollten als die Kosten eines Werkstattplatzes. Vgl. § 14 Landesgesetz zur Ausführung des Bundesteilhabegesetzes (AGBTHG) Rheinland-Pfalz.

³¹ In früheren Berichten im Rahmen der Finanzuntersuchung wurden 3% Neufälle zugrundegelegt. Diese Annahme wurde angesichts der neueren Erhebungsergebnisse revidiert.

Tabelle 19 Mehrkosten des Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX durch 3,5% Neufälle

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Summe |
|----------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| BB | 200 | 2.100 | 4.800 | 13.300 | 18.900 | 21.200 | 60.500 |
| BE | 1.300 | 4.400 | 13.600 | 15.900 | 23.000 | 37.800 | 96.000 |
| BW | 36.300 | 9.700 | 9.300 | 7.900 | 17.900 | 19.100 | 100.200 |
| BY | 2.200 | 16.200 | 38.700 | 74.200 | 59.700 | 86.600 | 277.600 |
| HB | 1.700 | 4.800 | 8.000 | 6.700 | 15.600 | 22.700 | 59.500 |
| HE | 8.600 | 25.300 | 39.300 | 51.500 | 65.000 | 78.700 | 268.400 |
| HH | 60.700 | 91.500 | 77.300 | 118.500 | 115.500 | 202.800 | 666.300 |
| MV | 2.600 | 9.000 | 12.600 | 5.400 | 15.200 | 18.900 | 63.700 |
| NI | 87.800 | 142.600 | 194.600 | 276.100 | 285.000 | 402.500 | 1.388.600 |
| NW | 161.800 | 256.200 | 326.100 | 375.600 | 411.100 | 500.700 | 2.031.500 |
| RP | 152.700 | 253.300 | 260.400 | 288.100 | 292.800 | 323.100 | 1.570.400 |
| SH | 3.700 | 7.500 | 8.800 | 16.200 | 30.300 | 25.100 | 91.600 |
| SL | 0 | 2.500 | 5.700 | 7.400 | 12.300 | 20.600 | 48.500 |
| SN | 500 | 300 | 2.300 | 2.700 | 4.300 | 5.000 | 15.100 |
| ST | 1.800 | 11.700 | 22.700 | 24.200 | 29.400 | 34.900 | 124.700 |
| TH | 1.200 | 11.200 | 15.700 | 17.900 | 12.600 | 22.300 | 80.900 |
| D | 523.200 | 848.300 | 1.040.100 | 1.301.500 | 1.408.600 | 1.706.900 | 6.828.600 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 bis 2024, Angaben in Euro; Auswertung des ISG

5.2 Budget für Ausbildung

Für das Budget für Ausbildung ist im Regelfall die Bundesagentur für Arbeit (BA) oder die Deutsche Rentenversicherung zuständig, wenn die Teilnehmenden aus dem Bereich der beruflichen Bildung kommen, und die Eingliederungshilfe, wenn Beschäftigte aus dem Arbeitsbereich einer WfbM in das Budget für Ausbildung wechseln. Die BA-Statistik berichtet im Jahresdurchschnitt 2021 von bundesweit 30 Fällen, im Jahr 2022 von 36 Fällen und im Jahr 2023 von 27 Fällen. Das ISG hat die Frage nach der Zahl der Personen, die aus dem Arbeitsbereich der WfbM in ein Budget für Ausbildung wechselten, was seit 2022 möglich ist, in der Befragung 2023 erstmalig an die Träger der Eingliederungshilfe gerichtet, die für diesen Personenkreis zuständig sind. Demnach handelte es sich bundesweit um 17 Fälle im Jahr 2022 und um 42 Fälle im Jahr 2023, für die die Eingliederungshilfe zuständig war.³² Somit lag die Gesamtzahl der Budgets für Ausbildung im Jahr 2022 bei 53 Auszubildenden und im Jahr 2023 bei 69 Auszubildenden. Dass andere Kostenträger in diesem Zeitraum ein Budget für Ausbildung erbracht hätten, ist nicht bekannt. Über die Kosten dieser Ausbildung ist ebenfalls nichts bekannt. Diese Entwicklung gilt es in Zukunft weiter zu beobachten.

5.3 Andere Leistungsanbieter

5.3.1 Anzahl der anderen Leistungsanbieter

Die Zahl der anderen Leistungsanbieter war in den ersten Jahren noch niedrig, da diese Angebotsform zunächst konzeptionell entwickelt und dann seitens der Leistungsträger anerkannt werden musste. Zwar ist ein förmliches Anerkennungsverfahren der anderen Leistungsanbieter nicht in dem gleichen Umfang wie bei Werkstätten für behinderte Menschen erforderlich (§ 60 Abs. 2 SGB IX), aber der Abschluss einer Vereinbarung nach § 123 SGB IX ist die Voraussetzung zur Finanzierung von Leistungen.

³² In der Statistik der Eingliederungshilfe wird diese Form des Budgets für Ausbildung noch nicht aufgeführt.

Daher können die Leistungsträger Auskunft über die Zahl der anderen Leistungsanbieter geben. Nach den hochgerechneten Angaben aus den Trägerbefragungen des ISG gab es am Jahresende 2018 bundesweit 47 Anbieter von Leistungen nach § 60 SGB IX, und in den Folgejahren stieg deren Zahl bis auf etwa 100 Anbieter an. Nach einer Recherche des ISG gab es im Dezember 2021 Verträge mit insgesamt 104 anderen Leistungsanbietern (Tabelle 20).³³ Im Jahr 2023 ist die von Rehadat aufgeführte Zahl der anderen Leistungsanbieter auf 113 gestiegen.

Diese Angebotsform ist sehr unterschiedlich auf die Länder verteilt: Während es Schwerpunkte in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen gibt, ist diese Angebotsform in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen fast gar nicht sowie in den Ländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt vergleichsweise gering entwickelt.

Tabelle 20 **Zahl der anderen Leistungsanbieter in den Jahren 2021 und 2023**

| Land | Anzahl 2021 | Anzahl 2023 |
|----------|-------------|-------------|
| BB | 5 | 6 |
| BE | 3 | 2 |
| BW | 20 | 7 |
| BY | 11 | 11 |
| HB | 2 | 4 |
| HE | 2 | 1 |
| HH | 6 | 5 |
| MV | 0 | 0 |
| NI | 18 | 32 |
| NW | 13 | 15 |
| RP | 0 | 3 |
| SH | 1 | 4 |
| SL | 5 | 3 |
| SN | 11 | 10 |
| ST | 2 | 2 |
| TH | 5 | 8 |
| D | 104 | 113 |

Quelle: Datenbank Rehadat, ergänzende Hinweise der BAGüS; Recherche des ISG 2022 und 2024

Zur Zahl der Leistungsbeziehenden ergibt eine Hochrechnung der Trägerangaben das folgende Bild (Tabelle 21): Die Zahl der Leistungsbeziehenden nach § 60 SGB IX ist bundesweit von 62 am Jahresende 2018 über 261 (2019), 400 (2020), 559 (2021) und 706 (2022) auf hochgerechnet 905 Personen am Jahresende 2023 gestiegen. Relativ hohe Zahlen von Beschäftigten bei anderen Leistungsanbietern weisen Baden-Württemberg, Hamburg und Niedersachsen auf.

³³ Diese Recherche wurde ausgehend von der Datenbank Rehadat (<https://www.rehadat.de>) vorgenommen und durch die Mitglieder der BAGüS ergänzt. Neuere Daten liegen hierzu nicht vor. Im Kennzahlenvergleich von con_sens werden für diesen Zeitpunkt allerdings nur 59 andere Leistungsanbieter aufgeführt.

Tabelle 21 Leistungsberechtigte bei anderen Leistungsanbietern

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| BB | 0 | 7 | 44 | 55 | 66 | 68 |
| BE | 0 | 0 | 5 | 8 | 10 | 47 |
| BW | 2 | 44 | 106 | 137 | 112 | 128 |
| BY | 12 | 10 | 31 | 36 | 62 | 86 |
| HB | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 10 |
| HE* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| HH | 0 | 0 | 12 | 100 | 102 | 120 |
| MV | 0 | 0 | 0 | 8 | 2 | 1 |
| NI | 22 | 47 | 64 | 48 | 116 | 120 |
| NW | 0 | 0 | 9 | 14 | 25 | 38 |
| RP | 2 | 41 | 4 | 0 | 6 | 15 |
| SH | 0 | 0 | 24 | 24 | 25 | 60 |
| SL | 0 | 0 | 73 | 75 | 76 | 82 |
| SN | 25 | 27 | 20 | 43 | 47 | 63 |
| ST | 0 | 0 | 5 | 5 | 12 | 14 |
| TH | 0 | 84 | 4 | 6 | 34 | 53 |
| D | 62 | 261 | 400 | 559 | 706 | 905 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019-2024; Auswertung des ISG

* In Hessen gab es diese Angebotsform im Untersuchungszeitraum nicht.

5.3.2 Ausgaben für andere Leistungsanbieter

5.3.2.1 Ergebnis der Hochrechnung

Die Bruttoausgaben für Beschäftigungsverhältnisse bei anderen Leistungsanbietern sind der Hochrechnung zufolge von 0,6 Mio. Euro im Einstiegsjahr 2018 über 2,7 Mio. Euro (2019), 6,1 Mio. Euro (2020), 8,2 Mio. Euro (2021) und 11,2 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 13,8 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen (Tabelle 22).

Tabelle 22 Ausgaben für Angebote anderer Leistungsanbieter

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|----------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| BB | / | 95.800 | 575.800 | 726.700 | 845.200 | 869.900 |
| BE | / | / | 83.600 | 113.900 | 118.800 | 675.200 |
| BW | 7.500 | 450.000 | 1.451.600 | 2.280.900 | 1.805.500 | 2.075.300 |
| BY | 231.800 | 88.000 | 293.100 | 437.500 | 794.200 | 1.503.600 |
| HB | / | / | / | / | 99.200 | 132.800 |
| HE* | / | / | / | / | / | / |
| HH | / | / | 363.700 | 1.101.600 | 1.934.800 | 2.200.600 |
| MV | / | / | / | 93.800 | 43.900 | 43.000 |
| NI | 240.000 | 599.500 | 959.100 | 425.500 | 1.755.000 | 1.433.900 |
| NW | / | / | 59.200 | 193.100 | 275.700 | 315.600 |
| RP | 9.400 | 425.200 | 63.300 | / | 86.200 | 504.000 |
| SH | / | / | 323.700 | 400.500 | 475.600 | 941.400 |
| SL | / | / | 1.077.100 | 1.213.400 | 1.189.000 | 1.273.200 |
| SN | 88.900 | 626.100 | 840.100 | 981.700 | 1.376.200 | 1.279.200 |
| ST | / | / | 6.300 | 169.300 | 96.200 | 122.800 |
| TH | / | 411.400 | 51.000 | 16.500 | 300.600 | 474.700 |
| D | 577.600 | 2.696.000 | 6.147.600 | 8.154.400 | 11.196.100 | 13.845.200 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019-2023; Angaben in Euro; Auswertung des ISG

* In Hessen gab es diese Angebotsform im Untersuchungszeitraum nicht.

Während die Daten zu Ausgaben und Leistungsbeziehenden für die Jahre 2018 und 2019 noch unzuverlässig erscheinen, ergibt sich für die Jahre ab 2021 im Bundesdurchschnitt ein plausibles Ergebnis mit Kosten zwischen rd. 17.000 bis 18.000 Euro pro Fall und Jahr (Tabelle 23). Auch hier wurden die Ausgaben pro Jahr durch die jahresdurchschnittliche Zahl der Leistungsbeziehenden, die als arithmetisches Mittel zwischen Anzahl zum Jahresende und zum Vorjahresende berechnet wurde, dividiert. Die Schwankungen auf Länderebene sind allerdings teils erheblich, daher werden offensichtliche „Ausreißer“³⁴ in der Tabelle nicht ausgewiesen. Minderkosten gegenüber einem Werkstattplatz sind hier nicht erkennbar.

³⁴ Als „Ausreißer“ wurden Fallkosten unter 5.000 Euro und über 30.000 Euro pro Jahr eingestuft.

**Tabelle 23 Ausgaben für Angebote anderer Leistungsanbieter pro Person
(Jahresdurchschnitt)**

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| BB | 22.700 | 14.700 | 13.900 | 12.900 |
| BE | / | 17.500 | 13.200 | 23.700 |
| BW | 19.400 | 18.800 | 14.500 | 17.200 |
| BY | 14.300 | 13.000 | 16.100 | 20.300 |
| HB | / | / | 22.000 | 14.000 |
| HE | / | / | / | / |
| HH | / | 19.700 | 19.100 | 19.800 |
| MV | / | 23.700 | 9.000 | 26.900 |
| NI | 17.200 | 7.600 | 21.400 | 12.100 |
| NW | 13.200 | 16.800 | 14.100 | 10.000 |
| RP | 2.800 | / | 28.400 | / |
| SH | 27.200 | 16.900 | 19.600 | 22.100 |
| SL | 29.500 | 16.400 | 15.700 | 16.100 |
| SN | / | / | / | 23.300 |
| ST | 2.500 | / | 11.300 | 9.400 |
| TH | 1.200 | 3.400 | 14.900 | 10.900 |
| D | 18.600 | 17.000 | 17.700 | 17.200 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019-2024; Angaben in Euro; Auswertung des ISG

5.3.2.2 Datenvergleich

Die amtliche Statistik der Eingliederungshilfe weist für die Jahre 2018 und 2019 völlig unplausible Werte aus. Die Zahl der Leistungsbeziehenden wird bundesweit mit 1.630 (2018) bzw. 1.290 (2019) angegeben, und die Ausgaben liegen zwischen 33 Mio. Euro (2018) und 36 Mio. Euro (2019). Erst für das Jahr 2020 findet sich in der amtlichen Statistik eine Zahl, die in einer ähnlichen Größenordnung wie die vom ISG hochgerechnete Zahl liegt und die zu den Erfahrungsberichten, dass sich die anderen Leistungsanbieter erst allmählich etabliert haben, besser passt.³⁵ Demnach wurden am Jahresende 2020 bundesweit 435 Leistungsbeziehende registriert, was dem Ergebnis der ISG-Hochrechnung von 400 Leistungsbeziehenden recht nahekommt. Auch am Jahresende 2021 weicht das Hochrechnungsergebnis des ISG mit 559 Leistungsbeziehenden nur geringfügig von der amtlichen Statistik ab, die für diesen Zeitpunkt 570 Leistungsbeziehende ausweist. Im Jahr 2022 weist die amtliche Statistik 725 Leistungsbeziehende aus, die ISG-Hochrechnung liegt mit 706 Leistungsbeziehenden in der gleichen Größenordnung. Im Jahr 2023 liegt die Zahl von 905 Beschäftigten nach der amtlichen Statistik in gleicher Höhe wie die vom ISG ermittelte Zahl.

Die statistisch ausgewiesenen Ausgaben liegen zwischen 9,1 Mio. Euro (2020) und 17,4 Mio. Euro (2023) und damit deutlich über den vom ISG hochgerechneten Beträgen. Allerdings entsprechen die Ausgaben nach amtlicher Statistik Fallkosten, die meist über 20.000 Euro pro Jahr liegen, was angesichts des Vergleichs mit durchschnittlichen Kosten eines Werkstattplatzes weniger plausibel erscheint als die Fallkosten von rd. 17.000 bis 18.000 Euro pro Jahr, die sich aus der Hochrechnung

³⁵ Schütz, H. et al. (2022): Abschlussbericht der Phase 1: Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe nach Art 25 Abs. 2 BTHG (Wirkungsprognose), Forschungsbericht des BMAS 611, Berlin, S. 70.

des ISG ergeben. Dies begründet Zweifel, ob die Daten der amtlichen Statistik an dieser Stelle schon hinreichend verlässlich sind.

Der Kennzahlenvergleich von con_sens nennt für das Jahresende 2020 die Zahl von 412 Leistungsbeziehenden bei 44 anderen Leistungsanbietern und in den Folgejahren 590 (2021) und 606 (2022) Leistungsbeziehende, die bei anderen Leistungsanbietern beschäftigt sind (Mantaj et al. 2024, S. 56). Während die Werte für die Jahre 2020 und 2021 in etwa der gleichen Größenordnung wie die der amtlichen Statistik und des ISG liegen, ist die Zahl von 606 Leistungsbeziehenden am Jahresende 2022 deutlich niedriger als die der amtlichen Statistik (720) und des ISG (706). Zu den damit verbundenen Ausgaben werden im „Kennzahlenvergleich“ keine Aussagen gemacht.

5.3.3 Herkunft der Leistungsberechtigten

Auch zu den bei anderen Leistungsanbietern Beschäftigten wurden die Träger und die Beschäftigten selbst gefragt, von woher sie zum anderen Leistungsanbieter gewechselt sind. Auch hier wird angenommen, dass das neue Angebot für diejenigen kostenneutral bleibt, die vorher in einer WfbM oder in einer ähnlichen Beschäftigung tätig waren. Mehrkosten entstehen dagegen in dem Maße, wie das neue Angebot der anderen Leistungsanbieter dazu beiträgt, dass auch Personen diese Beschäftigungsform wählen, die sonst lieber arbeitslos geblieben wären. Von 51 Beschäftigten bei anderen Leistungsanbietern, die das ISG in den Jahren 2019 bis 2021 befragt hatte, waren vier vorher arbeitslos bzw. haben keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen, dies entspricht einem Anteil von rd. 8%. Auch die Träger der Eingliederungshilfe wurden nach der Herkunft der Teilnehmenden gefragt und schätzten den Anteil der Personen, die vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten haben, mit rd. 20% deutlich höher ein. Allerdings ist bei der Bewertung dieses Ergebnisses zu berücksichtigen, dass andere Leistungsanbieter oft einen Schwerpunkt auf Angebote zur Berufsbildung legen. Viele Teilnehmende an diesen Angeboten haben vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen, da sie aus der Schule kamen; bei ihnen handelt es sich somit zwar um Neufälle, aber nicht in dem einleitend definierten Sinne, dass sie alternativ eine WfbM hätten besuchen können, darauf aber verzichtet hätten.

5.3.4 Kostenfolgen der Einführung anderer Leistungsanbieter

Legt man den Anteil von 8% Neufällen zugrunde, wie er sich aus den Angaben der Beschäftigten ergibt, so reichen die Mehrausgaben für andere Leistungsanbieter von rd. 36.000 Euro im Jahr 2018 über rd. 213.000 Euro (2019), rd. 506.000 Euro (2020), rd. 891.000 Euro (2021) bis zu rd. 1,4 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 1,1 Mio. Euro im Jahr 2023 (Tabelle 24). Rechnet man die Mehrkosten in diesem Zeitraum zusammen, ergibt sich ein Betrag von insgesamt 4,1 Mio. Euro.

Würde man den Anteil an Neufällen mit 20% ansetzen, so würden sich die Mehrkosten in diesem Zeitraum auf rd. 12 Mio. Euro summieren. Angesichts der Unterschiede der Angaben in diesem Bereich, wie sie im Datenvergleich zutage getreten sind, erscheint uns eine Schätzung auf Basis eines so hohen Anteils an Neufällen aber zu unsicher. Berücksichtigt man, dass wahrscheinlich ein nennenswerter Anteil dieser Personen, die Leistungen der Berufsbildung in Anspruch nehmen, vorher eine Schule besucht und deshalb keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten haben, könnte der Anteil der „Neufälle“ im eingangs definierten Sinne hier auch in ähnlicher Höhe wie beim Budget für Arbeit liegen. Bei der Annahme, dass es sich (wie beim Budget für Arbeit) um 3,5% Neufälle handelt, ergeben sich hier Mehrkosten für den gesamten Zeitraum in Höhe von rd. 2 Mio. Euro.

Tabelle 24 Mehrkosten der Angebote anderer Leistungsanbieter durch 8% Neufälle (Angaben der Beschäftigten)

| Land | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2018-2023 |
|----------|---------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| BB | 0 | 7.700 | 46.100 | 58.100 | 67.600 | 69.600 | 249.100 |
| BE | 0 | 0 | 6.700 | 9.100 | 9.500 | 54.000 | 79.300 |
| BW | 600 | 36.000 | 116.100 | 182.500 | 144.400 | 166.000 | 645.600 |
| BY | 18.500 | 7.000 | 23.400 | 35.000 | 63.500 | 120.300 | 267.700 |
| HB | 0 | 0 | 0 | 0 | 7.900 | 10.600 | 18.500 |
| HE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| HH | 0 | 0 | 29.100 | 88.100 | 154.800 | 176.100 | 448.100 |
| MV | 0 | 0 | 0 | 7.500 | 3.500 | 3.400 | 14.400 |
| NI | 19.200 | 48.000 | 76.700 | 34.000 | 140.400 | 114.700 | 433.000 |
| NW | 0 | 0 | 4.700 | 15.400 | 22.100 | 25.300 | 67.500 |
| RP | 700 | 34.000 | 5.100 | 0 | 6.900 | 40.300 | 87.000 |
| SH | 0 | 0 | 25.900 | 32.000 | 38.000 | 75.300 | 171.200 |
| SL | 0 | 0 | 86.200 | 97.100 | 95.100 | 101.900 | 380.300 |
| SN | 7.100 | 50.100 | 67.200 | 78.500 | 110.100 | 102.300 | 415.300 |
| ST | 0 | 0 | 500 | 13.500 | 7.700 | 9.800 | 31.500 |
| TH | 0 | 32.900 | 4.100 | 1.300 | 24.000 | 38.000 | 100.300 |
| D | 35.900 | 213.200 | 505.700 | 890.800 | 1.431.700 | 1.107.600 | 4.184.900 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019-2024; Befragung von Beschäftigten bei anderen Leistungsanbietern, ISG 2019-2021; Angaben in Euro; Auswertung des ISG

5.4 Zusammenfassung zu Budget für Arbeit, Budget für Ausbildung und anderen Leistungsanbietern

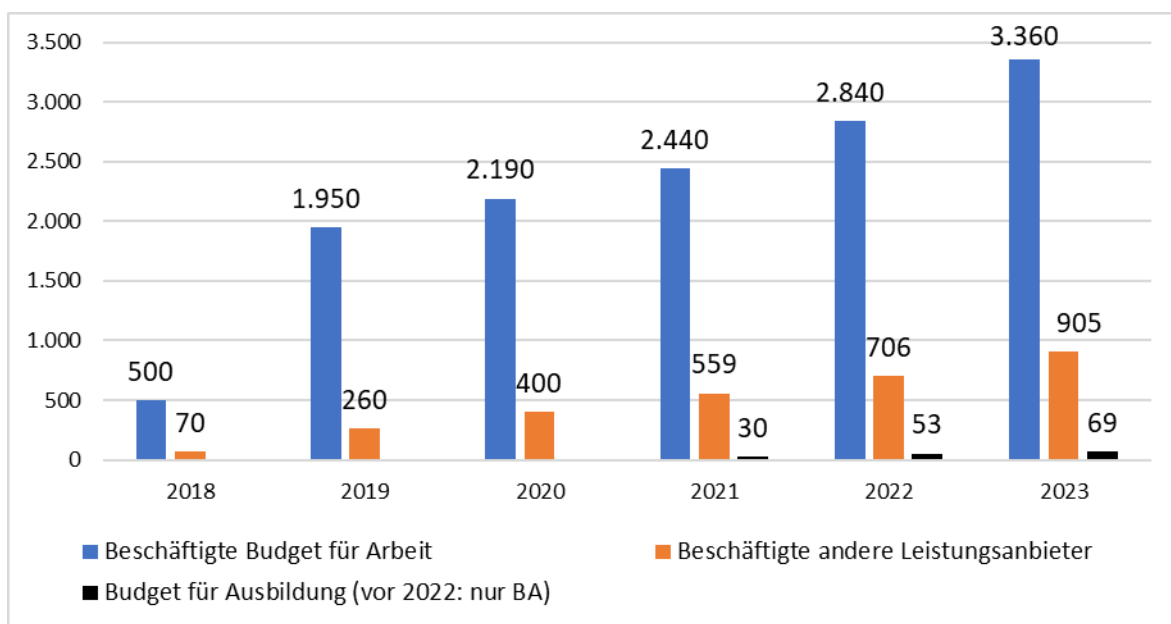
Das BTHG hat im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben das Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX und die anderen Leistungsanbieter nach § 60 SGB IX eingeführt. Ab dem Jahr 2020 wurde zudem das Budget für Ausbildung nach § 61a SGB IX als Alternative zum Berufsbildungsbereich eingeführt, das seit 2022 auch als Alternative zum Arbeitsbereich genutzt werden kann.

Nach etwas zögerlichem Beginn im Jahr 2018 stieg die Zahl der Budgets für Arbeit seit dem Jahr 2019 auf rd. 2.000 und höher, im Jahr 2023 gab es 3.360 Budgetnehmende. Die Ausgaben für die Budgets für Arbeit betrugen im Jahr 2018 rd. 15 Mio. Euro und stiegen bis auf 52,1 Mio. Euro im Jahr 2023 an. Im Vergleich liegen diese Ausgaben in Höhe von 80% der Kosten eines WfbM-Platzes (2023). Mehrkosten durch das Budget für Arbeit entstehen durch sogenannte „Neufälle“, die ohne diese Angebotsform auf die Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben verzichtet hätten. Dieser Anteil liegt bei etwa 3,5%. Legt man diesen Wert zugrunde, so liegen die durch Neufälle verursachten Mehrkosten des Budgets für Arbeit in den Jahren 2018 und 2019 unter einer Mio. Euro und steigen danach auf 1,0 Mio. Euro (2020), 1,3 Mio. Euro (2021), 1,4 Mio. Euro (2022) bzw. 1,7 Mio. Euro im Jahr 2023 an. Wenn das Budget für Arbeit aber mit niedrigeren Fallkosten verbunden ist als der entsprechende Werkstattplatz (den Trägerangaben zufolge zwischen 12% und 20%), hätte das Budget für Arbeit zu Minderausgaben von rd. 7,1 Mio. Euro (2020), 5,2 Mio. Euro (2021) und 9,8 Mio. Euro (2022) geführt. Da diese Hochrechnung mit Unsicherheit behaftet ist, wird sie in der Bilanz der finanziellen Auswirkungen nicht berücksichtigt.

Das Budget für Ausbildung wird noch kaum in Anspruch genommen. Im Jahr 2023 ist bundesweit von 69 Budgets für Ausbildung auszugehen, davon 27 laut Statistik der BA als Alternative zu Leistungen im Berufsbildungsbereich und 42 nach den Angaben der befragten EGH-Träger als Alternative zum Arbeitsbereich.

Die anderen Leistungsanbieter haben sich zunächst recht zögerlich entwickelt. Am Jahresende 2021 ist bundesweit von 104 anderen Leistungsanbietern mit insgesamt rd. 560 Beschäftigten auszugehen, im Jahr 2023 von 113 anderen Leistungsanbietern mit insgesamt 905 Beschäftigten. Aus Abbildung 3 lassen sich die Fallzahlen und die Entwicklung dieser drei Unterstützungsformen im Zeitverlauf entnehmen. Die Ausgaben für andere Leistungsanbieter sind der hier vorgenommenen Hochrechnung zufolge von 0,5 Mio. Euro (2018) und 6,1 Mio. Euro (2020) auf 11,2 Mio. Euro im Jahr 2022 und 13,8 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. Obwohl der Anteil der Neufälle hier nach den Ergebnissen der Befragung der Leistungsbezieher mit 8% höher ist als beim Budget für Arbeit, liegen die dafür anfallenden Mehrkosten aufgrund der geringen Zahl der Beschäftigten für den gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 bei 4,2 Mio. Euro. Würde man auch hier den gleichen Anteil von 3,5% Neufällen annehmen wie beim Budget für Arbeit, würden die Mehrkosten nur rd. 2 Mio. Euro betragen.

Abbildung 3 Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben nach dem BTHG im Überblick



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Eingliederungshilfe, 2023; Bundesagentur für Arbeit, 2024; Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2020-2024; Hochrechnung ISG 2024

Rechnet man die durch Neufälle bedingten Mehrkosten für das Budget für Arbeit und die anderen Leistungsanbieter zusammen, so liegen sie im Jahr 2023 bei 2,8 Mio. Euro. Darin sind die Kosten für ein Budget für Ausbildung nicht enthalten, die aber angesichts der geringen Fallzahl sehr niedrig sein dürften. Im gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 summieren sich die Mehrkosten durch Neufälle in beiden Formen der Teilhabe am Arbeitsleben auf 11 Mio. Euro. Dabei sind mögliche Einsparungen beim Budget für Arbeit wegen niedrigerer Kosten im Vergleich zu einem Werkstattplatz nicht berücksichtigt.

6. TU 3: Neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung

Die dritte Teiluntersuchung richtet sich auf die Veränderungen, die durch die neuen Leistungskataloge der Teilhabe an Bildung und der sozialen Teilhabe entstanden sind. In §§ 75 und 112 SGB IX sind die Leistungen zur *Teilhabe an Bildung* geregelt. Im Bereich der schulischen Ausbildung wurde die explizite Einbeziehung offener schulischer Ganztagsangebote ergänzt. Mit dem BTHG hat sich vor allem geändert, dass Leistungen zur Hochschulbildung nicht auf einen Ausbildungsabschluss (Bachelor) beschränkt bleiben, sondern auch die Unterstützung eines Masterstudiums möglich ist.³⁶ Weiterhin besteht nun auch ein Anspruch auf Hilfen zur (schulischen oder hochschulischen) beruflichen Weiterbildung, die in Zusammenhang mit der Berufsausbildung steht. Die größte Dynamik der Inanspruchnahme und der Ausgaben in diesem Bereich der Eingliederungshilfe liegt in der Schulbegleitung, die durch das BTHG nicht tangiert wird. Die spezifischen, durch das BTHG neu geregelten Sachverhalte betreffen dagegen nur wenige Fälle.

Die Leistungen zur *sozialen Teilhabe* nach §§ 76 bis 84 und 113 bis 116 SGB IX greifen im Wesentlichen die vorher bereits bestehenden Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft auf. Am häufigsten werden davon Leistungen des unterstützten Wohnens bzw. Assistenzleistungen, heilpädagogische Leistungen, Leistungen zur Mobilität und zur Förderung der Verständigung sowie Hilfsmittel in Anspruch genommen. Verändert wurde die vorher als „Betreuung“ bezeichnete Unterstützungsleistung insofern, als nun zwei Formen der „Assistenz“ unterschieden werden, zum einen die Begleitung und Übernahme von Tätigkeiten und zum anderen die Befähigung zu eigenständiger Alltagsbewältigung (§ 78 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB IX).

Die Systematisierung und Ausdifferenzierung neuer Leistungskataloge kann zu einer stärkeren Inanspruchnahme dieser Leistungen, zu einer Einengung von Ermessensspielräumen der Leistungsträger oder auch zu einem Rückzug anderer Träger führen. Dies wäre dann mit erhöhten Kosten für die Träger der Eingliederungshilfe verbunden.

Inwieweit infolge der Neuregelung Mehrkosten durch eine stärkere Inanspruchnahme entstehen, wird im Rahmen der Finanzuntersuchung überprüft. Dazu 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.

6.1 Entwicklung der Teilhabe an Bildung

Bildungsbezogene Leistungen wurden in der bis 2019 geltenden Form der Sozialhilfestatistik als „Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung“ und „Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule“ ausgewiesen. Diese beiden Positionen wurden in der seit 2020 geltenden Form der Eingliederungshilfestatistik zur „Teilhabe an Bildung“ zusammengefasst. Damit werden alle Formen der schulischen und beruflichen Bildung mit dem Ziel eines Abschlusses unterstützt. Die in der Sozialhilfestatistik bis 2019 weiterhin enthaltene „Hilfe zur Ausbildung für eine sonstige angemessene Tätigkeit“ gehört nicht zur Teilhabe an Bildung

³⁶ Die in der Entwurfsfassung vom April 2016 enthaltene Einschränkung, dass dieses mit dem vorherigen Studium inhaltlich in Verbindung stehen müsse, wurde später aufgehoben; vgl. § 112 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und § 112 Abs. 2 Satz 2 SGB IX.

in der Eingliederungshilfestatistik ab 2020, da sie Bildungsmaßnahmen ohne Abschlussorientierung umfasst.

Es wäre zu erwarten, dass sich die Änderungen infolge des BTHG, die in der Ermöglichung von Masterstudiengängen und Weiterbildung bestehen, in der Statistik in Form eines Anstiegs der Zahl der Leistungsbeziehenden und der Ausgaben niederschlagen müssten. Dies dürfte allerdings nicht der Fall sein, wenn entweder die Fallzahl sehr gering ist oder die Neuerungen lediglich eine Praxis auf eine gesetzliche Grundlage gestellt haben, die auch vorher schon auf der Grundlage von Entscheidungen der Sozialgerichtsbarkeit bestanden hat.

6.1.1 Leistungen zur Teilhabe an Bildung

Die Zahl der Leistungsbeziehenden in diesem Bereich ist von rd. 64.000 Personen am Jahresende 2018 sprunghaft angestiegen auf rd. 71.200 Personen am 31.12.2020 und stetig weiter gestiegen auf rd. 80.300 Personen am 31.12.2023 (Tabelle 25). Zwischen den Jahren 2018 und 2020 betrug dieser Anstieg 11%. Im gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 ist die Zahl der Leistungsbeziehenden um 26% gestiegen. Die Entwicklung dieser Form des Leistungsbezugs verläuft in den Bundesländern höchst unterschiedlich.

Tabelle 25 Beziehende von Leistungen zur Teilhabe an Bildung

| Land | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2018-2023 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| BB | 1.055 | 990 | 1.005 | 1.115 | 1.375 | 30% |
| BE | 685 | 735 | 785 | 750 | 830 | 21% |
| BW | 14.085 | 14.275 | 14.490 | 15.635 | 15.635 | 11% |
| BY | 16.255 | 20.015 | 19.835 | 19.250 | 19.560 | 20% |
| HB | 70 | 145 | 170 | 235 | 270 | 286% |
| HE | 4.880 | 5.165 | 6.060 | 6.855 | 7.460 | 53% |
| HH* | 40 | 60 | 45 | 50 | 70 | 75% |
| MV | 595 | 725 | 830 | 860 | 965 | 62% |
| NI | 8.635 | 8.010 | 8.385 | 8.730 | 9.435 | 9% |
| NW | 9.250 | 11.375 | 11.715 | 14.005 | 14.210 | 54% |
| RP | 1.840 | 2.070 | 2.255 | 2.250 | 2.470 | 34% |
| SH | 1.325 | 1.780 | 1.650 | 1.610 | 1.640 | 24% |
| SL | 750 | 880 | 825 | 715 | 750 | 0% |
| SN | 2.890 | 2.445 | 2.905 | 3.225 | 3.190 | 10% |
| ST | 665 | 1.670 | 1.400 | 1.415 | 1.165 | 75% |
| TH | 930 | 855 | 1.095 | 1.155 | 1.300 | 40% |
| D | 63.950 | 71.195 | 73.450 | 77.845 | 80.325 | 26% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

* In Hamburg wird die Schulbegleitung nicht über die Eingliederungshilfe, sondern über die Schulverwaltung gewährt.

Den Einschätzungen von Leistungsträgern zufolge ist dieser starke Anstieg aber nicht auf die Neuerungen des BTHG im Bereich von Masterstudiengängen und beruflicher Weiterbildung zurückzuführen, da hier von nur geringen Fallzahlen berichtet wird, sondern auf den langjährigen

Trend der stärkeren Inanspruchnahme inklusiver Unterrichtung an Regelschulen (vgl. auch infas; ISG 2022). Weitere Faktoren, die diesen sprunghaften Anstieg erklären könnten, sind nicht bekannt.

6.1.2 Bruttoausgaben für Leistungen zur Teilhabe an Bildung

Die Bruttoausgaben sind in diesem Zeitraum stetig angestiegen von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2023, dies entspricht einem Anstieg um 58% (Tabelle 26). Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Ländern erheblich und zum Teil unplausibel. In den Jahren von 2018 bis 2020 sind diese Ausgaben um jährlich rd. 6% gestiegen, in den Jahren von 2020 bis 2023 mit jährlich rd. 12% doppelt so stark.

Tabelle 26 Leistungsausgaben der Teilhabe an Bildung (in Mio. Euro)

| Land | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2018-2023 |
|----------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| BB | 20,1 | 23,3 | 27,2 | 34,3 | 42,0 | 109% |
| BE | 9,0 | 8,8 | 13,3 | 15,5 | 19,4 | 116% |
| BW | 204,1 | 241,9 | 268,0 | 297,5 | 335,2 | 64% |
| BY | 421,7 | 474,1 | 511,9 | 569,2 | 620,8 | 47% |
| HB | 11,5 | 1,1 | 3,7 | 7,0 | 8,8 | -23% |
| HE | 169,6 | 174,5 | 189,3 | 227,1 | 254,2 | 50% |
| HH* | 0,1 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,2 | 1524% |
| MV | 16,6 | 22,2 | 28,3 | 30,6 | 33,4 | 101% |
| NI | 277,3 | 285,5 | 307,8 | 336,8 | 378,3 | 36% |
| NW | 310,3 | 383,3 | 402,1 | 494,5 | 562,2 | 81% |
| RP | 57,4 | 60,7 | 71,4 | 76,7 | 88,6 | 54% |
| SH | 34,2 | 45,4 | 50,6 | 58,5 | 62,5 | 82% |
| SL | 24,2 | 27,8 | 29,2 | 27,1 | 31,9 | 32% |
| SN | 50,1 | 49,8 | 53,5 | 62,9 | 71,9 | 44% |
| ST | 10,6 | 16,7 | 18,3 | 29,7 | 34,8 | 229% |
| TH | 22,4 | 24,2 | 26,1 | 32,8 | 36,8 | 64% |
| D | 1.639,1 | 1.841,1 | 2.002,7 | 2.302,2 | 2.583,1 | 58% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

* In Hamburg wird die Schulbegleitung nicht über die Eingliederungshilfe, sondern über die Schulverwaltung gewährt.

6.1.3 Ausgaben pro Person

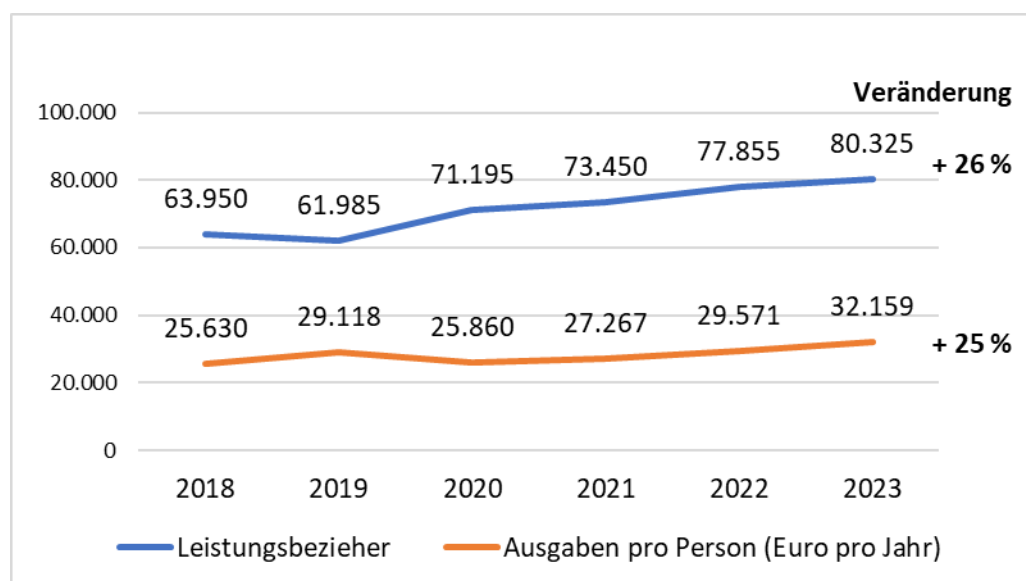
Die Ausgaben pro Person sind im Bundesdurchschnitt stetig angestiegen von 25.630 Euro im Jahr 2018 über 25.860 Euro im Jahr 2020 auf rd. 32.160 Euro im Jahr 2023, dies entspricht einer Steigerung um 26% (Tabelle 27). Obwohl auch hier in einigen Ländern die errechneten Werte unplausibel sind, gleicht sich das Ergebnis auf Bundesebene etwa aus.

Tabelle 27 Leistungsausgaben der Teilhabe an Bildung pro Person (Euro pro Jahr)

| Land | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2018-2023 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| BB | 19.038 | 23.570 | 27.053 | 30.800 | 30.557 | 61% |
| BE | 13.166 | 11.927 | 16.910 | 20.705 | 23.431 | 78% |
| BW | 14.489 | 16.944 | 18.499 | 19.026 | 21.442 | 48% |
| BY | 25.944 | 23.685 | 25.809 | 29.569 | 31.740 | 22% |
| HB | 163.640 | 7.428 | 21.968 | 29.819 | 32.715 | -80% |
| HE | 34.745 | 33.782 | 31.230 | 33.136 | 34.070 | -2% |
| HH | 3.314 | 31.097 | 43.760 | 39.746 | 30.755 | 828% |
| MV | 27.923 | 30.681 | 34.108 | 35.540 | 34.643 | 24% |
| NI | 32.109 | 35.641 | 36.714 | 38.574 | 40.101 | 25% |
| NW | 33.544 | 33.696 | 34.327 | 35.308 | 39.563 | 18% |
| RP | 31.185 | 29.336 | 31.665 | 34.086 | 35.864 | 15% |
| SH | 25.845 | 25.491 | 30.673 | 36.323 | 38.094 | 47% |
| SL | 32.236 | 31.591 | 35.369 | 37.890 | 42.594 | 32% |
| SN | 17.345 | 20.366 | 18.414 | 19.506 | 22.553 | 30% |
| ST | 15.909 | 9.975 | 13.087 | 21.021 | 29.853 | 88% |
| TH | 24.047 | 28.349 | 23.797 | 28.404 | 28.287 | 18% |
| D | 25.630 | 25.860 | 27.267 | 29.574 | 32.159 | 25% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

Somit zeigt sich bezüglich der Teilhabe an Bildung, dass die Zahl der Leistungsbeziehenden von 2018 bis 2023 um 26% gestiegen ist und die Fallkosten in diesem Zeitraum um 25% gestiegen sind (Abbildung 4). Diese Entwicklung wird aber durch die wenigen Fälle, in denen das BTHG eine Rolle spielt, nicht beeinflusst.

Abbildung 4 Entwicklung der Teilhabe an Bildung

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

6.2 Entwicklung der sozialen Teilhabe

Die Leistungen zur sozialen Teilhabe bilden das Kernstück der Eingliederungshilfe, was sich quantitativ sowohl in dem hohen Anteil an der Zahl aller Leistungsbeziehenden als auch in dem hohen Anteil an den Ausgaben niederschlägt. Von den früheren „Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ nach § 54 SGB XII a.F. werden im neu zugeschnittenen Leistungskatalog und entsprechend auch in der Statistik der Eingliederungshilfe einige unverändert fortgeführt (Hilfsmittel im Rahmen der sozialen Teilhabe, Heilpädagogische Leistung, Leistung zum Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten sowie Leistung zur Förderung der Verständigung) und einige weitere in modifizierter Form (aus den früheren „Hilfen zur Teilhabe am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben“ wurden „Leistung für ein Kraftfahrzeug“, „Leistung zur Beförderung insbesondere durch einen Beförderungsdienst“ sowie „Besuchsbeihilfe“ herausgelöst). Die größte Veränderung betrifft aber die wohnungsbezogenen Leistungen. Nach der früheren Systematik gab es die quantitativ weniger gewichtigen „Hilfen bei der Beschaffung, Ausstattung und Erhaltung einer Wohnung“ und die umfangreichen „Hilfen zu selbstbestimmtem Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten“. Diese waren aufgegliedert in Hilfen in einer eigenen Wohnung (ambulant betreut), einer Wohngemeinschaft (ambulant betreut) und stationäre Hilfen in einer Wohneinrichtung.

Alle Leistungen in stationären Wohnformen wurden vor 2020 in einer Pauschale als „Komplexleistung“ vergütet. An dieser Stelle wirkt sich die im BTHG vorgenommene Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen so aus, dass die Fachleistungen nun als „Assistenzleistungen“ nach § 113 SGB IX i.V.m. § 78 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB IX ausgewiesen werden, während die Kosten für Wohnungsumbauten der Position „Leistung für Wohnraum“ zugeordnet werden. Die existenzsichernden Leistungen hingegen werden nicht mehr im Rahmen der Statistik der Eingliederungshilfe, sondern im Rahmen der Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Kapitel 4 SGB XII aufgeführt.

6.2.1 Leistungsbeziehende der sozialen Teilhabe

Die Zahl der Beziehenden von Leistungen der sozialen Teilhabe hat sich im Zeitraum von 2018 bis 2023 insgesamt recht gleichmäßig entwickelt, wenn man von dem (vermutlich statistisch bedingten, s.o.) Rückgang im Jahr 2019 absieht (Tabelle 28). Dies spricht dafür, dass der Personenkreis, der diese Leistungen bezieht, sich nicht grundsätzlich verändert hat, sondern in etwa gleichgeblieben bzw. quantitativ so angestiegen ist, wie es im langjährigen Trend zu erwarten war. Innerhalb dieser Kategorie gab es an einigen Stellen wohl Unklarheiten der Zuordnung, was zu teilweise erheblichen Schwankungen in Positionen wie Hilfsmittel, Förderung der Verständigung und sonstige Eingliederungshilfe geführt hat.

Bei den heilpädagogischen Leistungen, die 20% der Leistungsbeziehenden der sozialen Teilhabe ausmachen, wirken die Daten der Jahre 2019 und 2020 in der Gesamtschau zu niedrig, und erst in den Jahren ab 2021 spiegelt die Statistik plausible Ergebnisse wider. Das Schwergewicht in diesem Bereich mit rd. 80% bilden Leistungen des ambulant betreuten und stationären Wohnens (bis 2019), die seit 2020 nicht mehr in dieser Differenzierung, sondern als Assistenzleistungen ausgewiesen werden.³⁷ Die Zahl der Beziehenden dieser Leistung lag in den Jahren 2018 bis 2020 zwischen rd. 390.000 und rd. 400.000 Personen und ist danach (wohl auch aufgrund anderer Kategorisierung) auf rd. 455.000 Personen im Jahr 2021 und rd. 490.000 Personen in den Jahren 2022 und 2023 gestiegen.

³⁷ Die übrigen Leistungen werden überwiegend ergänzend erbracht, so dass die Gesamtzahl nicht der Summe der Leistungsbeziehenden in den Teilbereichen entspricht.

Fast verdoppelt hat sich die Zahl der Beziehenden von Leistungen zum Erwerb praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, was vor allem Personen mit Mehrfachbehinderung im Förder- und Betreuungsbereich der WfbM betrifft.³⁸ Diese Zahl ist von rd. 45.000 Personen im Jahr 2018 um 84% auf rd. 83.000 Personen im Jahr 2023 gestiegen. Die Gesamtzahl der Beziehenden von Leistungen zur sozialen Teilhabe ist in den fünf Jahren von 2018 bis 2023 um 12,6% angestiegen, dies entspricht einer jährlichen Steigerung um durchschnittlich 2,5%. In den Jahren 2020 und 2021 lag die jährliche Steigerung über diesem Durchschnitt, in den beiden folgenden Jahren darunter.

Tabelle 28 Beziehende von Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Leistungsart

| Leistungsbeziehende am 31.12. | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Hilfsmittel | 640 | 3.550 | 1.590 | 435 | 440 | 370 |
| Heilpädagogische Leistungen für Kinder | 111.595 | 103.190 | 109.010 | 121.505 | 123.805 | 127.955 |
| Erwerb prakt. Kenntnisse und Fähigkeiten | 44.920 | 47.410 | 69.950 | 77.825 | 81.935 | 82.805 |
| Förderung der Verständigung | 1.160 | 875 | 385 | 485 | 720 | 595 |
| Assistenzleistungen | 392.870 | 394.715 | 397.595 | 455.205 | 493.795 | 491.495 |
| Sonstige Leistungen der sozialen Teilhabe | 65.330 | 62.025 | 27.015 | 23.020 | 39.660 | 26.630 |
| Insgesamt | 552.235 | 545.140 | 579.275 | 611.170 | 622.440 | 621.570 |
| Veränderung gegenüber Vorjahr | | | | | | |
| Hilfsmittel | | 454,7% | -55,2% | -72,6% | 1,1% | -15,9% |
| Heilpädagogische Leistungen für Kinder | | -7,5% | 5,6% | 11,5% | 1,9% | 3,4% |
| Erwerb prakt. Kenntnisse und Fähigkeiten | | 5,5% | 47,5% | 11,3% | 5,3% | 1,1% |
| Förderung der Verständigung | | -24,6% | -56,0% | 26,0% | 48,5% | -17,4% |
| Assistenzleistungen | | 0,5% | 0,7% | 14,5% | 8,5% | -0,5% |
| Sonstige Leistungen der sozialen Teilhabe | | -5,1% | -56,4% | -14,8% | 72,3% | -32,9% |
| Insgesamt | | -1,3% | 6,3% | 5,5% | 1,8% | -0,1% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024; wegen Mehrfachbezug ist die Gesamtzahl kleiner als die Summe der Einzelpositionen.

Auch beim Bezug der Leistungen zur sozialen Teilhabe sind im Ländervergleich teilweise stärkere Schwankungen erkennbar (Tabelle 29). Im Jahr 2023 ist in sieben Ländern die Zahl der Leistungsbeziehenden gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken, in den übrigen neun Ländern gleichgeblieben oder leicht gestiegen.

³⁸ Dies gilt nicht für Nordrhein-Westfalen, wo die Leistungsbeziehenden im Förder- und Betreuungsbereich zu den WfbM-Beschäftigten gezählt werden.

Tabelle 29 Bezug von Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Ländern

| Land | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2018-2023 |
|----------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| BB | 18.650 | 18.140 | 19.045 | 19.310 | 19.840 | 6,4% |
| BE | 21.885 | 26.050 | 26.925 | 26.560 | 26.490 | 21,0% |
| BW | 42.865 | 44.150 | 47.600 | 48.040 | 47.460 | 10,7% |
| BY | 86.655 | 86.730 | 90.775 | 89.040 | 90.885 | 4,9% |
| HB | 3.290 | 5.010 | 5.245 | 5.210 | 5.280 | 60,5% |
| HE | 42.520 | 39.825 | 43.800 | 55.320 | 50.045 | 17,7% |
| HH | 18.145 | 13.760 | 16.260 | 17.795 | 17.105 | -5,7% |
| MV | 14.640 | 15.400 | 15.640 | 16.145 | 16.245 | 11,0% |
| NI | 62.990 | 63.205 | 66.335 | 66.310 | 70.045 | 11,2% |
| NW | 131.920 | 157.295 | 165.900 | 164.490 | 163.810 | 24,2% |
| RP | 17.150 | 20.600 | 22.355 | 22.265 | 22.995 | 34,1% |
| SH | 24.310 | 24.215 | 24.805 | 24.370 | 23.625 | -2,8% |
| SL | 6.550 | 6.515 | 6.705 | 6.950 | 7.375 | 12,6% |
| SN | 26.350 | 24.360 | 25.620 | 25.700 | 26.295 | -0,2% |
| ST | 18.510 | 19.255 | 18.775 | 19.275 | 17.820 | -3,7% |
| TH | 15.805 | 14.755 | 15.390 | 15.660 | 16.260 | 2,9% |
| D | 552.235 | 579.265 | 611.175 | 622.440 | 621.575 | 12,6% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024.

6.2.2 Leistungsausgaben der sozialen Teilhabe

Die Brutto-Leistungsausgaben im Bereich der sozialen Teilhabe sind von 12,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 über 13,1 Mrd. Euro (2019), 14,3 Mrd. Euro (2020) und 15,3 Mrd. Euro (2021) auf 16,0 Mrd. Euro im Jahr 2022 und 17,3 Mrd. Euro im Jahr 2023 angestiegen (Tabelle 30). Dabei fällt der Ausgabenanstieg im Jahr 2020 mit 9,1% gegenüber den anderen Jahren am stärksten aus. Im Jahr 2023 ist mit einem Ausgabenanstieg um 7,8% der zweithöchste Anstieg in diesem Zeitraum zu beobachten, obwohl die Zahl der Leistungsbeziehenden leicht rückläufig war (Tabelle 28).

Der Ausgabenrückgang im Bereich der heilpädagogischen Leistungen im Jahr 2020 auf 1,36 Mrd. Euro dürfte angesichts der langjährigen Entwicklung wohl pandemiebedingt sein, da Leistungen der Frühförderung zeitweise reduziert wurden. Hier zeigen sich ab dem Jahr 2021 wieder die langjährig bekannten Zuwächse, wobei auch hier die Ausgaben deutlich stärker steigen als die Zahl der Leistungsbeziehenden. Die Ausgabenentwicklung für Assistenzleistungen bildet die Veränderungen, die von der Gesetzesintention her in diesem Bereich zu erwarten waren, in dem Maße ab, wie der Anstieg im Jahr 2020 höher ausfällt als im langjährigen Trend: Einem Anstieg der Ausgaben um 10,3% im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr folgen Zuwächse um 4,8% im Jahr 2021, 3,5% im Jahr 2022 und 7,6% im Jahr 2023, was wieder dem langjährigen Trend entspricht.

Die stärkeren Veränderungen in den vom Volumen her weniger bedeutenden Leistungsformen „Hilfsmittel“ und „sonstige Leistungen“ dürften größtenteils durch eine unterschiedliche Zuordnung bedingt sein, was schon bei der Analyse der Zahl der Leistungsbeziehenden aufgefallen war (s.o.).

Tabelle 30 Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Leistungsart (Mio. Euro)

| Leistungsausgaben Gesamtjahr (Mio. Euro) | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Hilfsmittel | 6,3 | 7,7 | 22,0 | 6,3 | 6,9 | 8,5 |
| Heilpädagogische Leistungen für Kinder | 1.325,4 | 1.409,9 | 1.363,2 | 1.603,6 | 1.681,6 | 1.901,2 |
| Erwerb prakt. Kenntnisse und Fähigkeiten | 805,7 | 853,4 | 1.473,6 | 1.668,3 | 1.829,1 | 1.966,6 |
| Förderung der Verständigung | 5,0 | 5,6 | 8,0 | 9,1 | 13,0 | 12,1 |
| Assistenzleistungen | 9.627,5 | 10.304,1 | 11.367,4 | 11.914,3 | 12.335,7 | 13.273,6 |
| Sonstige Leistungen der sozialen Teilhabe | 498,0 | 523,8 | 60,5 | 66,5 | 134,5 | 89,9 |
| Insgesamt | 12.267,8 | 13.104,5 | 14.294,7 | 15.268,1 | 16.000,8 | 17.251,9 |
| Veränderung gegenüber Vorjahr | | | | | | |
| Hilfsmittel | | 22,3% | 186,4% | -71,5% | 9,3% | 23,6% |
| Heilpädagogische Leistungen für Kinder | | 6,4% | -3,3% | 17,6% | 4,9% | 13,1% |
| Erwerb prakt. Kenntnisse und Fähigkeiten | | 5,9% | 72,7% | 13,2% | 9,6% | 7,5% |
| Förderung der Verständigung | | 11,4% | 43,1% | 14,3% | 42,6% | -7,3% |
| Assistenzleistungen | | 7,0% | 10,3% | 4,8% | 3,5% | 7,6% |
| Sonstige Leistungen der sozialen Teilhabe | | 5,2% | -88,5% | 9,9% | 102,3% | -33,2% |
| Insgesamt | | 6,8% | 9,1% | 6,8% | 4,8% | 7,8% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

Insgesamt sind die Leistungsausgaben im Zeitraum von 2018 bis 2023 um 40,6% gestiegen, was einer jährlichen Steigerung um etwa 7% entspricht (Tabelle 31). Die Ausgabensteigerung fällt somit deutlich stärker aus als die Entwicklung der Leistungsbeziehenden mit einem Zuwachs um 12,6% in diesem Zeitraum.

Tabelle 31 Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe nach Ländern (Mio. Euro)

| Land | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2018-2023 |
|----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------|
| BB | 338,7 | 394,4 | 424,0 | 455,5 | 500,7 | 47,8% |
| BE | 728,7 | 844,7 | 928,4 | 962,4 | 1.055,6 | 44,9% |
| BW | 1.095,3 | 1.374,2 | 1.448,4 | 1.509,2 | 1.686,5 | 54,0% |
| BY | 1.798,4 | 2.013,6 | 2.181,0 | 2.258,3 | 2.470,1 | 37,3% |
| HB | 128,7 | 157,5 | 200,8 | 212,8 | 242,3 | 88,2% |
| HE | 1.032,6 | 1.061,7 | 1.136,6 | 1.303,7 | 1.258,5 | 21,9% |
| HH | 330,2 | 407,4 | 442,7 | 465,9 | 486,7 | 47,4% |
| MV | 193,9 | 238,1 | 253,5 | 274,4 | 299,6 | 54,5% |
| NI | 1.405,0 | 1.688,9 | 1.771,6 | 1.809,5 | 1.972,1 | 40,4% |
| NW | 3.044,3 | 3.592,2 | 3.741,7 | 3.896,9 | 4.176,0 | 37,2% |
| RP | 474,6 | 710,9 | 775,5 | 806,3 | 877,7 | 85,0% |
| SH | 508,0 | 578,1 | 600,1 | 632,4 | 640,5 | 26,1% |
| SL | 172,3 | 177,0 | 186,0 | 192,2 | 207,1 | 20,2% |
| SN | 388,5 | 387,9 | 458,0 | 466,6 | 561,6 | 44,5% |
| ST | 339,9 | 380,8 | 402,2 | 415,8 | 453,0 | 33,3% |
| TH | 288,8 | 287,4 | 317,4 | 338,7 | 363,9 | 26,0% |
| D | 12.267,8 | 14.294,7 | 15.268,1 | 16.000,8 | 17.251,9 | 40,6% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

Die Ausgaben auf Länderebene weisen wiederum unterschiedliche Verläufe auf. In Bremen und Rheinland-Pfalz liegt der Zuwachs in diesem Zeitraum bei über 80%, während er in Hessen und im Saarland vergleichsweise niedrig ausfällt. In diesen beiden Ländern ist der Ausgabenanstieg nur wenig höher als der Anstieg der Zahl der Leistungsbeziehenden; in allen anderen Ländern sind die Ausgaben deutlich stärker gestiegen.

6.2.3 Ausgaben pro Person

Die Ausgaben pro Person weisen im gesamten Zeitraum mit 24,9% eine Steigerung auf, die doppelt so hoch ist wie die Zunahme der Zahl der Leistungsbeziehenden (Tabelle 32). Im Bundesdurchschnitt lagen die Ausgaben pro Fall im Jahr 2018 bei 22.215 Euro und sind über 24.677 Euro im Jahr 2020 und 25.707 Euro im Jahr 2022 auf 27.755 Euro im Jahr 2023 gestiegen. Die jährlichen Zuwachsraten lagen zwischen 2018 und 2020 bei durchschnittlich 6%, im Jahr 2021 bei 1%, im Jahr 2022 bei 3% und im Jahr 2023 bei 8%. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die Entlastung der Eingliederungshilfe durch die Herauslösung der existenzsichernden Leistungen ein geringeres Gewicht hatte als die Belastung durch die Anhebung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen, die sich vor allem in diesem Leistungsbereich auswirkt.

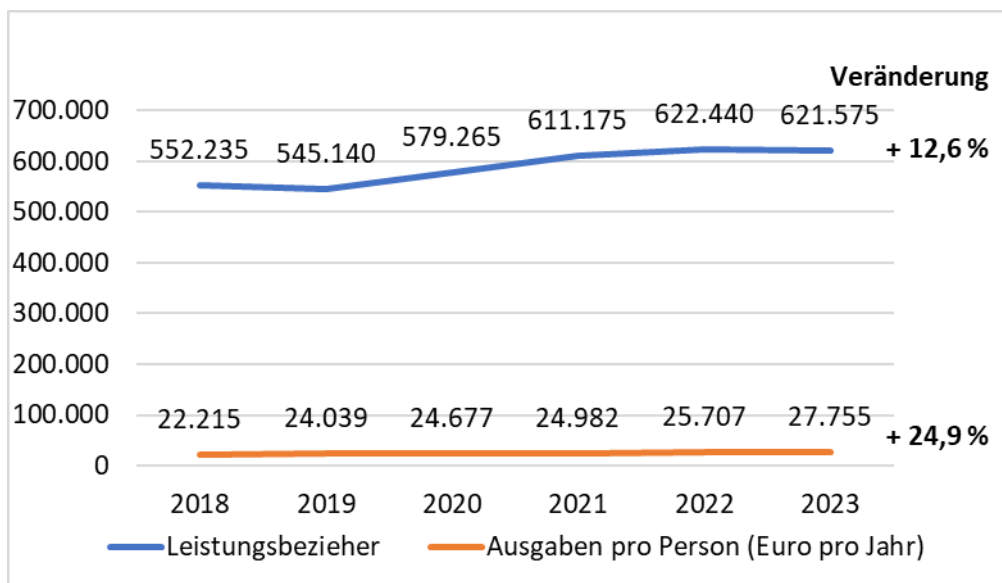
Tabelle 32 Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe pro Person (in Euro)

| Land | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2018-2023 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| BB | 18.163 | 21.741 | 22.264 | 23.591 | 25.237 | 38,9% |
| BE | 33.295 | 32.425 | 34.482 | 36.235 | 39.848 | 19,7% |
| BW | 25.552 | 31.126 | 30.429 | 31.416 | 35.535 | 39,1% |
| BY | 20.754 | 23.217 | 24.026 | 25.363 | 27.179 | 31,0% |
| HB | 39.125 | 31.429 | 38.285 | 40.836 | 45.888 | 17,3% |
| HE | 24.286 | 26.659 | 25.950 | 23.567 | 25.148 | 3,6% |
| HH | 18.197 | 29.605 | 27.225 | 26.181 | 28.455 | 56,4% |
| MV | 13.243 | 15.460 | 16.210 | 16.999 | 18.444 | 39,3% |
| NI | 22.305 | 26.722 | 26.707 | 27.289 | 28.154 | 26,2% |
| NW | 23.077 | 22.837 | 22.554 | 23.691 | 25.493 | 10,5% |
| RP | 27.671 | 34.510 | 34.689 | 36.215 | 38.170 | 37,9% |
| SH | 20.897 | 23.873 | 24.195 | 25.951 | 27.111 | 29,7% |
| SL | 26.298 | 27.170 | 27.735 | 27.656 | 28.080 | 6,8% |
| SN | 14.745 | 15.925 | 17.878 | 18.155 | 21.359 | 44,9% |
| ST | 18.362 | 19.776 | 21.424 | 21.572 | 25.418 | 38,4% |
| TH | 18.270 | 19.478 | 20.625 | 21.625 | 22.378 | 22,5% |
| D | 22.215 | 24.677 | 24.982 | 25.707 | 27.755 | 24,9% |
| Jährliche Veränderung | | 6% | 1% | 3% | 8% | |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

Auch bei dieser Berechnung bleiben Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, die nicht plausibel erklärt werden können, sondern ggf. eine unterschiedliche Statistikführung erkennen lassen.

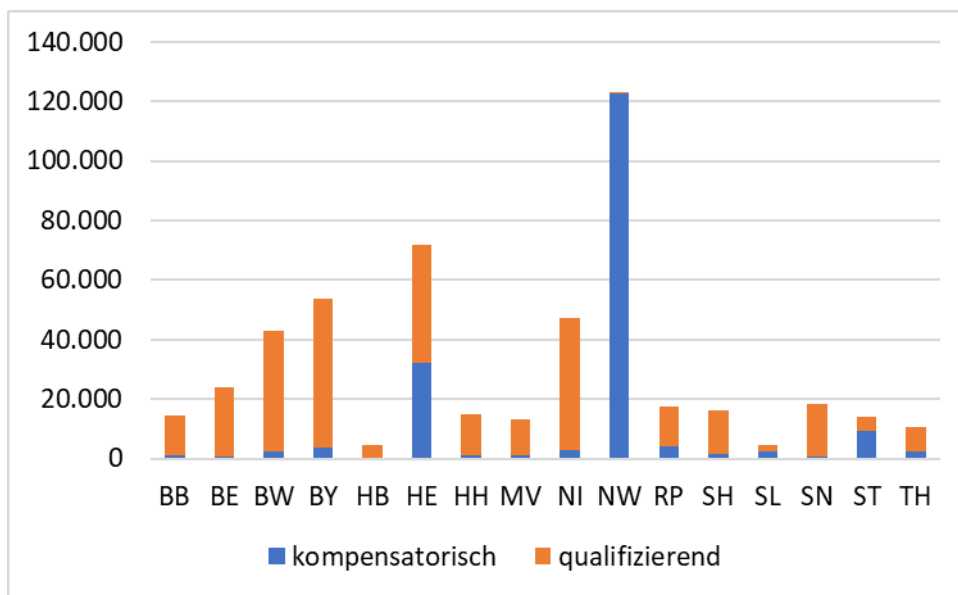
Die folgende Abbildung stellt die beschriebenen Entwicklungen grafisch dar:

Abbildung 5 Entwicklung der Leistungen zur sozialen Teilhabe

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Auswertung des ISG 2024

Eigentlich waren im Bereich der Leistungen zur sozialen Teilhabe stärkere Auswirkungen erwartet worden, wenn etwa die früheren Wohneinrichtungen in der Weise in besonderen Wohnformen überführt worden wären, dass individuelle Assistenzleistungen an die Stelle von pauschal finanzierten Gruppenleistungen getreten wären. Eine solche Umstellung ist aber erst in wenigen Ansätzen erkennbar, da in vielen Ländern noch die früheren Vergütungsvereinbarungen fortbestehen. Erst wenn dieser Prozess abgeschlossen ist, kann mit veränderten Leistungsformen auch in besonderen Wohnformen gerechnet werden. Ab wann sich dies auch in der Statistik niederschlägt, wird weiter zu beobachten sein. Ob der etwas stärkere Anstieg der Fallkosten im Jahr 2023 bereits als erstes Anzeichen für diese Entwicklung gesehen werden kann, oder ob andere Faktoren kostentreibend wirken, wird in Kapitel 10.2 näher untersucht.

Es ist auch damit zu rechnen, dass sich die Differenzierung zwischen kompensatorischer und qualifizierender Assistenz nach § 78 Absatz 2 Nr. 1 und 2 SGB IX in den Ausgaben auswirkt, aber auch hier ist der Stand der Umsetzung von den Verhandlungsergebnissen auf Landesebene abhängig. Derzeit wird die Unterscheidung beider Assistenzformen noch sehr uneinheitlich gehandhabt, und dies hat sich im Vergleich der Jahre 2022 und 2023 nicht geändert (Abbildung 6): In erst wenigen Ländern wie Hessen und Sachsen-Anhalt scheint man schon eine differenzierte Zuordnung beider Assistenzformen vorgenommen zu haben, während in Nordrhein-Westfalen nahezu alle Assistenzleistungen als „kompensatorisch“ und in den meisten anderen Ländern nahezu alle Assistenzleistungen als „qualifizierend“ zugeordnet werden. Somit werden sich die diesbezüglichen Auswirkungen des BTHG wohl erst in den kommenden Jahren statistisch niederschlagen.

Abbildung 6 Dokumentation der Formen der Assistenz in der Eingliederungshilfestatistik

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Eingliederungshilfe 2023; Auswertung ISG 2024

6.3 Zusammenfassung zu Teilhabe an Bildung und sozialer Teilhabe

Im Leistungsbereich der Teilhabe an Bildung hat das BTHG eher geringfügige Veränderungen vorgenommen. Der dort zu beobachtende Fallzahlenanstieg um 26% in den Jahren 2018 bis 2023 und die Ausgabensteigerung im gleichen Zeitraum um 58% (dies entspricht einer Zunahme der Ausgabe pro Fall um 25%) lassen eine gewisse Dynamik der Inanspruchnahme erkennen, die aber auf die steigende Inanspruchnahme der Schulbegleitung zurückzuführen ist und nicht auf die Änderungen des BTHG, die nur einen sehr kleinen Personenkreis von erwachsenen Leistungsbeziehenden im Masterstudium betreffen.

Im Leistungsbereich der sozialen Teilhabe fallen im Zeitraum von 2018 bis 2023 die Veränderungsraten der Leistungsbeziehenden mit 13% etwas niedriger aus, während der Zuwachs der Leistungsausgaben mit 41% erheblich ist. Auch die Steigerung der Ausgaben pro Fall ist mit 25% im Bereich der sozialen Teilhabe höher. Im Bereich der Assistenzleistungen (früher statistisch als wohnungsbezogene Leistungen erfasst) sind die Ausgaben im Übergang von 2019 zu 2020 höher als in den Jahren davor und zunächst auch danach, was auf die mit dem BTHG verbundenen Änderungen zurückgeführt werden kann, wobei sich die gegenläufigen Effekte einer Mehrbelastung durch den Wegfall herangezogener Einkommen und Vermögen und einer Entlastung durch die Herauslösung der existenzsichernden Leistungen teilweise ausgleichen. Im Jahr 2023 zeichnet sich mit einer Kostensteigerung um 8% bei gleichgebliebener Fallzahl aber eine Zunahme der Belastung ab.

Eine Überführung von Gruppenleistungen in besonderen Wohnformen in individuelle Assistenzleistungen ist in der Praxis erst in Ansätzen erfolgt und bildet sich daher statistisch noch nicht ab. Auch eine Trennung zwischen kompensatorischer und qualifizierender Assistenz wird in der Praxis noch nicht in systematischer Weise umgesetzt. Mögliche Effekte beider Neuregelungen sind daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erkennbar, sondern müssen in den kommenden Jahren im Blick behalten werden.

7. TU 4: Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt

Die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen ist eine zentrale Komponente des BTHG; sie hat das Ziel, für ehemalige Wohnheimbewohner*innen eine personenzentrierte Gestaltung der Leistungen in vergleichbarer Weise wie in Privathaushalten zu erreichen. Vor dem Inkrafttreten der dritten Reformstufe des BTHG im Jahr 2020 wurden Leistungen in Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen als „Komplexleistung“ erbracht, indem fachliche Leistungen der Eingliederungshilfe, Leistungen für Unterkunft und Verpflegung sowie weitere Bedarfe des Lebensunterhalts pauschal erbracht und vergütet wurden. Dem Vorteil, diese Leistungen aus einer Hand zu erhalten, stand der Nachteil gegenüber, dass die Leistungserbringung „einrichtungszentriert“ erfolgte, d.h. durch Angebots- und Leistungsroutinen der Einrichtungen geprägt waren. Um eine stärkere Selbstbestimmung und personenzentrierte Leistungsgestaltung zu erreichen, wurden die früheren stationären Einrichtungen in „besondere Wohnformen“ überführt, für die Mietverträge, Verträge über existenzsichernde Leistungen und über Fachleistungen der Eingliederungshilfe separat abzuschließen sind. Soweit existenzsichernde Leistungen nicht aus eigenen Mitteln geleistet werden können, besteht ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Kapitel 4 SGB XII. An die Stelle der früheren Praxis, dass das Einkommen der Wohnheimbewohner zunächst eingezogen und diesen ein Barbetrag, ggf. Zusatzbarbetrag und eine Bekleidungspauschale gewährt wurde, trat die eigenständige Verfügung über Einkommen und bei Bedarf existenzsichernde Leistungen, aus denen die Kosten für die Lebenshaltung in besonderen Wohnformen geleistet werden. Die Grundsicherungsleistung wird nun anhand der Regelbedarfsstufe 2 zuzüglich der Kosten der Unterkunft bemessen.

Im Rahmen des Berichts zur Finanzuntersuchung zum Jahresende 2022 wurden die Untersuchungsergebnisse zu sämtlichen Komponenten, die sich in diesem Prozess verändert haben, dargestellt.³⁹ Für die Verlängerungsphase wurde vereinbart, insbesondere die für die Träger der Eingliederungshilfe weiterhin relevanten Kostenpositionen der Strukturkosten für Mittagessen nach § 113 Abs. 4 SGB IX sowie die übersteigenden Wohnkosten nach § 113 Abs. 5 SGB IX zu untersuchen, da sich Erfahrungswerte in diesen Bereichen teilweise erst neu einspielen mussten. Auch die im Übergang von 2019 auf 2020 weggefallenen Leistungen Barbetrag, Zusatzbarbetrag und Bekleidungspauschale sind als weitere Entlastungsposten relevant, sie werden aber nicht mehr von den Trägern der Eingliederungshilfe registriert und können daher auch nicht bei diesen erhoben werden, sondern hier werden die bisherigen Untersuchungsergebnisse unter bestimmten Annahmen fortgeschrieben.

Weiterhin zu untersuchen waren die zusätzlichen Belastungen der Grundsicherung in Form von Leistungen des Bundes bezüglich der Differenz zwischen Regelbedarfsstufe 3 und 2 sowie des Mehrbedarfs für Mittagessen. Ebenso sollten die zusätzlichen Belastungen der Grundsicherungsträger im Hinblick auf die Verwaltungskosten weiter untersucht werden.

³⁹ Engels; Matta; Fakdani 2022, Kapitel 6.

7.1 Datengrundlage

Die erforderlichen Angaben der Träger der Eingliederungshilfe wurden in Fortführung der Trägerbefragung erhoben (siehe Abschnitt 2.1). Die Daten zu Leistungen und Verwaltungsaufwand der Träger der Grundsicherung wurden ebenfalls in Fortführung der entsprechenden Befragung der Träger der Grundsicherung erhoben (siehe Abschnitt 2.2). In diesem Rahmen wurde auch die Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe mit gleichzeitigem Bezug von Grundsicherung erhoben und anschließend hochgerechnet, die früher in der Statistik ausgewiesen wurde, was seit 2020 nicht mehr der Fall ist.

Nach der amtlichen Sozialhilfestatistik bezogen im Jahresdurchschnitt 2019⁴⁰ rd. 194.900 Personen Eingliederungshilfe in Einrichtungen, darunter 125.291 Personen zugleich Leistungen der Grundsicherung (Tabelle 33). In den Folgejahren ging die Zahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen zurück über 119.660 Personen (JD 2020), 111.970 Personen (JD 2021) und 106.190 Personen (JD 2022) auf 101.160 Personen im Jahresdurchschnitt 2023, dies sind 19,3% weniger als im Jahresdurchschnitt 2019.

Tabelle 33 Leistungsbeziehende in Einrichtungen (bis 2019) bzw. in besonderen Wohnformen (seit 2020) mit gleichzeitigem Bezug von Grundsicherung

| Land | JD 2019 | JD 2020 | JD 2021 | JD 2022 | JD 2023 | Veränderung 2019-2023 |
|----------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| BB | 3.976 | 4.047 | 3.910 | 3.410 | 3.410 | -14,2% |
| BE | 5.194 | 4.773 | 3.090 | 1.740 | 1.820 | -65,0% |
| BW | 14.120 | 13.348 | 12.830 | 12.960 | 12.360 | -12,5% |
| BY | 17.846 | 16.554 | 15.090 | 15.500 | 15.230 | -14,7% |
| HB | 887 | 1.016 | 1.150 | 1.140 | 1.140 | 28,6% |
| HE | 8.903 | 8.710 | 8.480 | 8.290 | 7.830 | -12,1% |
| HH | 3.057 | 3.005 | 2.950 | 2.790 | 2.610 | -14,6% |
| MV | 3.614 | 2.905 | 1.860 | 1.830 | 2.090 | -42,2% |
| NI | 14.808 | 14.296 | 13.880 | 12.850 | 12.050 | -18,6% |
| NW | 27.506 | 26.838 | 25.330 | 23.300 | 22.140 | -19,5% |
| RP | 5.138 | 5.671 | 6.090 | 5.530 | 5.000 | -2,7% |
| SH | 6.439 | 5.451 | 4.570 | 4.610 | 4.260 | -33,8% |
| SL | 1.464 | 1.485 | 1.520 | 1.500 | 1.440 | -1,6% |
| SN | 4.953 | 4.430 | 4.070 | 4.010 | 3.720 | -24,9% |
| ST | 4.540 | 4.464 | 4.550 | 4.370 | 3.990 | -12,1% |
| TH | 2.848 | 2.666 | 2.600 | 2.360 | 2.070 | -27,3% |
| D | 125.291 | 119.660 | 111.970 | 106.190 | 101.160 | -19,3% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik (bis 2019); Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019-2024; Hochrechnung des ISG 2024

Eine mögliche Erklärung für diesen Rückgang bei gleichzeitigem Anstieg der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe insgesamt ist der langfristige Trend zur „Ambulantisierung“, demzufolge schon seit über 20 Jahren eine Verlagerung von stationären Wohnformen auf Wohnen in Privathaushalten angestrebt wird. Dieser Trend hatte bereits in den Vorjahren zu einer abgeflachten

⁴⁰ Mittelwert zwischen Daten zum Jahresende 2018 und Jahresende 2019, siehe oben Abbildung 1.

Zunahme der Zahl der Einrichtungsbewohner geführt. Der weitere Rückgang seit dem Jahr 2020 kann durch das BTHG verstärkt worden sein.⁴¹

Diese Daten zum Jahresdurchschnitt der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe mit gleichzeitigem Bezug existenzsichernder Leistungen werden in den folgenden Berechnungen zugrunde gelegt.

7.2 Zweigleisige Finanzierung des gemeinschaftlichen Mittagessens

Die Kosten für die Mittagsverpflegung von Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe, die vor 2020 mit der pauschalen Komplexleistung abgegolten wurden, werden nun zum einen als strukturelle Unterstützung entsprechender Leistungserbringer nach § 113 Abs. 4 SGB IX getragen (Abschnitt 7.2.1) und zum anderen als individueller Mehrbedarf im Rahmen der Grundsicherung gewährt (Abschnitt 7.2.2). Im Jahr 2019 hatten die Aufwendungen der Eingliederungshilfe für Mittagessen den Angaben der befragten Träger zufolge noch bei hochgerechnet etwa 232 Mio. Euro gelegen, dieser Betrag ist im Folgejahr weggefallen.⁴² Um diesen Betrag abzüglich der weiterhin bestehenden Strukturkosten wurden die Träger der Eingliederungshilfe entlastet.

7.2.1 Strukturkosten der Träger der Eingliederungshilfe für die Mittagsverpflegung

Die Abgrenzung der Strukturkosten für die Mittagsverpflegung nach § 113 Absatz 4 SGB IX hat für viele Träger der Eingliederungshilfe zunächst eine Herausforderung bedeutet. Tabelle 34 lässt auf den ersten Blick erkennen, dass die Träger in mehreren Ländern im Jahr 2020 hierzu noch keine Angaben machen konnten. Dies hat sich in den Folgejahren teilweise verbessert, so dass für das Jahr 2022 Angaben aus 11 Ländern und für das Jahr 2023 Angaben aus 8 Ländern vorliegen. Aber auch die Träger, die für die Jahre 2020 und 2021 Angaben gemacht haben, veränderten diese in den Folgejahren teilweise erheblich, was auf Schwierigkeiten einer klaren kostenbezogenen Abgrenzung hindeutet. Relativ konsistent erscheinen die Angaben aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz für die letzten drei Jahre. Da die Hochrechnung auf die Bundesebene von den jeweils verfügbaren Angaben ausgehen muss und für die Länder ohne Angaben entsprechende Ausgaben geschätzt hat, bleibt durch diese Unsicherheiten auch das hochgerechnete Gesamtergebnis unsicher. Während für die Jahre 2020 und 2021 noch von hochgerechneten Kosten von über 70 Mio. Euro ausgegangen worden war, scheint es mit Blick auf die Jahre 2022 und 2023 so zu sein, dass die Erfassung konsolidiert wurde. In diesen beiden Jahren liegen diese Kosten deutlich niedriger bei etwa 45,9 Mio. Euro bzw. 50,3 Mio. Euro.

⁴¹ Auch con_sens ermittelte im jährlichen Kennzahlenvergleich eine abgeflachte Zunahme bis 2019 und seither einen Rückgang der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen; con_sens (2024): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2024 – Berichtsjahr 2022. Hrsg. von der BAGüS, Münster, S. 12.

⁴² Engels; Matta; Fakdani 2022, S. 133.

Tabelle 34 Ausgaben der Träger der Eingliederungshilfe nach § 113 Abs. 4 SGB IX

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BB | 3.853.000 | 2.726.000 | 828.000 | 2.298.000 |
| BE | / | / | / | / |
| BW | 2.286.000 | 9.922.000 | 2.932.000 | 3.947.000 |
| BY | / | / | 3.541.000 | / |
| HB | / | / | / | / |
| HE | / | / | / | / |
| HH | / | 5.447.000 | 2.154.000 | / |
| MV | / | 2.498.000 | 782.000 | 1.191.000 |
| NI | 7.057.000 | 6.699.000 | 4.451.000 | 9.754.000 |
| NW | 18.118.000 | 12.746.000 | 11.996.000 | 11.832.000 |
| RP | 1.460.000 | 3.532.000 | 3.483.000 | 3.593.000 |
| SH | 1.168.000 | / | 1.530.000 | 3.611.000 |
| SL | 1.228.000 | 1.218.000 | 1.255.000 | / |
| SN | / | / | / | / |
| ST | 1.854.000 | 1.911.000 | / | / |
| TH | 350.000 | / | 658.000 | 2.249.000 |
| D | 70.447.000 | 77.429.000 | 45.850.000 | 50.277.000 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019-2024; Hochrechnung des ISG 2024

7.2.2 Mehrbedarf für Mittagsverpflegung im Rahmen der Grundsicherung

Der Mehrbedarf für das Mittagessen, der seit 2020 im Rahmen der Grundsicherung gewährt wird, entspricht einem „Dreißigstel des Betrags, der sich nach § 2 Absatz 1 Satz 2 der Sozialversicherungsentgeltverordnung in der jeweiligen Fassung ergibt“ (§ 42b Abs. 2 SGB XII). Dieser Betrag lag im Jahr 2020 bei 3,40 Euro pro Tag und stieg über 3,47 Euro (2021) und 3,57 Euro (2022) auf 3,80 Euro pro Tag im Jahr 2023 an. Leistungsberechtigt sind nach dieser Rechtsgrundlage neben WfbM-Beschäftigten auch Beschäftigte bei anderen Leistungsanbietern und Besucher einer Tagesstätte.

Personen, die den Mehrbedarf über das ganze Jahr bezogen haben, müssten dementsprechend bei der Annahme von 220 Werktagen bzw. Besuchstagen pro Jahr insgesamt 748 Euro im Jahr 2020 bzw. 763 Euro (2021), 785 Euro (2022) und im Jahr 2023 836 Euro pro Person bewilligt bekommen haben. Geht man davon aus, dass der Anteil der Werkstattbeschäftigten mit Bezug von Grundsicherung entsprechend der oben genannten Studie von ISG und infas bei 42% liegt,⁴³ wäre bei rd. 270.000 WfbM-Beschäftigten überschlägig mit einem Volumen von etwa 94 Mio. Euro pro Jahr zu rechnen (zuzüglich weiterer Kosten für Beschäftigte bei anderen Leistungsanbietern und Besucher einer Tagesstätte). Das hochgerechnete Ergebnis müsste etwas unter dieser maximalen Summe liegen, da es auch Personen gibt, die nicht an jedem Tag einer Woche an einem gemeinschaftlichen Mittagessen teilnehmen.

Im Jahr 2020 wurden aufgrund der Corona-Pandemie zeitweise WfbM geschlossen. Zwar gab es eine Sonderregelung (§ 142 SGB XII), nach der Personen, die im Februar 2020 Bezieher des Mehrbedarfs waren, den Mehrbedarf bis zum 31.12.2020 in der Höhe des Monats Februar weiterbeziehen durften, jedoch fallen Personen, die danach erst anspruchsberechtigt geworden wären, nicht unter diese Regelung. Gleichzeitig wurde durch eine Sonderregelung klargestellt, dass Beschäftigte auf

⁴³ ISG / infas 2023, S. 59.

Außenarbeitsplätzen den Mehrbedarf auch dann erhalten konnten, wenn das Kriterium der Gemeinschaftlichkeit des Mittagessens nicht erfüllt war. Auch im Jahr 2021 galt eine entsprechende Sonderregelung, nach der trotz etwaiger Schließungen der Mehrbedarf weiterbezogen werden durfte, die bis zum Jahresende 2022 verlängert wurde.

In den ISG-Befragungen von Trägern der Grundsicherung 2021 bis 2024 zum jeweiligen Vorjahr wurden Angaben zu den bewilligten Bruttobedarfen im Kalenderjahr für den Mehrbedarf nach § 42b Abs. 2 SGB XII abgefragt. Zunächst wurde auch differenziert nach Personen, die darunter in besonderen Wohnformen wohnhaft sind. Da aber die Mehrbedarfe für das Mittagessen allen WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug unabhängig von ihrer Wohnsituation zustehen, werden im Folgenden die Gesamtausgaben der Träger für alle Leistungsberechtigten ausgewiesen.

Tabelle 35 fasst die hochgerechneten Ergebnisse der Erhebung zusammen. Demnach lagen die Beträge für den Mehrbedarf bundesweit im Jahr 2020 bei rd. 94,9 Mio. Euro, im Jahr 2021 bei rd. 87,0 Mio. Euro, im Jahr 2022 bei rd. 92,1 Mio. Euro und im Jahr 2023 bei rd. 95,6 Mio. Euro. Dieser Betrag liegt etwa in der Größenordnung des überschlägig geschätzten Betrags von rd. 94 Mio. Euro.

Die Angaben zu diesen vier Jahren sind recht einheitlich in Ländern wie Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen, während in anderen Ländern stärkere Schwankungen zu beobachten sind. Diese dürften aber eher als Erhebungsschwankungen zu interpretieren sein als Hinweise auf sich verändernde Personenkreise der Leistungsberechtigten.

Tabelle 35 Mehrbedarf für Mittagessen nach § 42b Abs. 2 SGB XII

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BB | 4.589.000 | 4.193.500 | 3.961.100 | 2.497.000 |
| BE | / | / | 4.742.700 | 4.742.700 |
| BW | 12.502.000 | 11.611.700 | 13.962.800 | 15.871.600 |
| BY | 12.134.600 | 6.324.400 | 7.058.200 | 8.258.900 |
| HB | / | / | 804.800 | 804.800 |
| HE | 5.612.000 | 6.477.500 | 6.893.600 | 7.806.300 |
| HH | 2.105.000 | 2.073.100 | 2.178.900 | 2.208.600 |
| MV | 1.767.000 | 3.571.700 | 2.193.900 | 2.451.700 |
| NI | 10.564.000 | 8.526.700 | 8.747.600 | 8.968.400 |
| NW | 22.744.000 | 21.086.100 | 27.410.600 | 27.120.400 |
| RP | 4.629.000 | 3.947.800 | 4.295.000 | 5.517.400 |
| SH | 3.951.000 | 2.628.200 | 1.903.300 | 2.038.400 |
| SL | 1.467.000 | 894.200 | 1.468.000 | 1.016.800 |
| SN | 2.238.700 | 2.187.900 | 2.112.200 | 2.112.200 |
| ST | / | 1.409.400 | 1.389.900 | 1.359.400 |
| TH | 3.455.000 | 3.340.400 | 2.932.300 | 2.819.800 |
| D | 94.873.000 | 86.957.400 | 92.054.900 | 95.594.500 |

Quelle: Befragung von Trägern der Grundsicherung ISG 2021 bis 2024; Hochrechnung des ISG 2024

7.3 Fachleistungen der Träger der Eingliederungshilfe für übersteigende Wohnkosten nach § 113 Absatz 5 SGB IX

Aufwendungen für Wohnraum, die die obere Angemessenheitsgrenze in der Grundsicherung in Höhe von 125% der ortsüblichen Miete überschreiten, sind nach § 113 Abs. 5 SGB IX von den Trägern der Eingliederungshilfe zu übernehmen. Zur besseren Einordnung der finanziellen Größenordnung der

Eingliederungshilfeleistungen und darunter der Aufwendungen für Wohnraum gemäß § 113 Abs. 5 SGB IX im interessierenden Personenkreis der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen wurden bei den Trägern der Eingliederungshilfe folgende Angaben ermittelt:

- Anzahl der Personen, die gleichzeitig Eingliederungshilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen und in besonderen Wohnformen leben
- Darunter Anzahl der Personen, die Leistungen nach § 113 Abs. 5 SGB IX beziehen
- Netto-Gesamtausgaben der Träger für Leistungen nach § 113 Abs. 5 SGB IX.

Die hochgerechneten Ergebnisse zur Zahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen insgesamt wird oben in Abschnitt 7.1 dargestellt. Bundesweit ist von 119.660 Personen im Jahresdurchschnitt 2020, 111.970 Personen im Jahresdurchschnitt 2021, 106.190 Personen im Jahresdurchschnitt 2022 und von 101.160 Personen im Jahresdurchschnitt 2023 auszugehen.

Der Anteil derer, die darunter Wohnkosten über der oberen Angemessenheitsgrenze von 125% der ortsüblichen Miete haben, wird im Jahr 2020 noch recht uneinheitlich angegeben, was sich aber in den Angaben zu den Folgejahren zu konsolidieren scheint. Für das Jahr 2020 ergibt die Hochrechnung der Trägerangaben auf die Bundesebene rd. 15.800 Leistungsbeziehende mit übersteigenden Wohnkosten, das sind etwa 13% aller Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen mit Grundsicherungsbezug. Die Hochrechnung der Trägerangaben für die Folgejahre ergibt etwas höhere Zahlen. Im Jahr 2021 bezogen rd. 20.300 Personen (18% der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen) diese Leistung, im Jahr 2022 waren es rd. 22.100 (21%) und im Jahr 2023 rd. 22.700 Personen bzw. 22% aller Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen mit Grundsicherungsbezug (Tabelle 36).

Tabelle 36 Leistungsbeziehende von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen mit übersteigenden Wohnkosten

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| BB | 146 | 137 | 241 | 286 |
| BE | / | 1.606 | 1.689 | 1.882 |
| BW | 5.191 | 5.300 | 5.178 | 3.595 |
| BY | 5.589 | 2.982 | 5.534 | 6.323 |
| HB | / | / | 228 | / |
| HE | / | 4.298 | 4.874 | 5.723 |
| HH | 47 | 28 | 6 | 35 |
| MV | 78 | 24 | 236 | 77 |
| NI | 1.109 | 419 | 231 | 203 |
| NW | 326 | 434 | 362 | 448 |
| RP | 877 | 1.795 | 676 | 802 |
| SH | 1.645 | 1.706 | 1.849 | 1.565 |
| SL | / | 42 | 38 | 35 |
| SN | 721 | 1.177 | 665 | 1.498 |
| ST | 40 | 52 | 72 | 68 |
| TH | 51 | 303 | 234 | 162 |
| D | 15.821 | 20.303 | 22.112 | 22.702 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe 2021 bis 2024; Hochrechnung ISG 2024

Zu den Ausgaben der Eingliederungshilfe für den eingegrenzten Personenkreis konnten die befragten Träger in den jeweiligen Jahren Angaben mit unterschiedlicher Qualität machen. Die Hochrechnung dieser Angaben ergibt bundesweite Ausgaben der Eingliederungshilfe für übersteigende Wohnkosten nach § 113 Abs. 5 SGB IX in Höhe von rd. 31,7 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 25,5 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 27,5 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 32,2 Mio. Euro im Jahr 2023 (Tabelle 37). Die Angaben auf Länderebene sind teilweise im Zeitvergleich recht konsistent, bei einigen Ländern aber auch sehr uneinheitlich.⁴⁴

Tabelle 37 Ausgaben der Eingliederungshilfe für übersteigende Wohnkosten nach § 113 Abs. 5 SGB IX

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BB | 280.000 | 134.400 | 310.000 | 345.700 |
| BE | / | / | / | / |
| BW | 6.788.000 | 6.665.900 | 5.930.700 | 5.549.900 |
| BY | 4.514.000 | 1.718.500 | 8.266.700 | 7.985.300 |
| HB | / | / | / | / |
| HE | 4.797.000 | 5.774.900 | 7.022.400 | 10.218.200 |
| HH | 47.000 | 22.200 | 4.100 | 33.500 |
| MV | 135.000 | 83.500 | 1.029.100 | 1.575.700 |
| NI | 5.467.000 | 375.800 | 667.400 | 251.300 |
| NW | 298.000 | 264.700 | 240.600 | 264.000 |
| RP | 6.870.600 | 6.747.100 | 617.400 | 1.621.800 |
| SH | 2.058.000 | 2.740.100 | 2.784.600 | 2.989.500 |
| SL | 16.000 | 64.700 | 59.800 | 49.100 |
| SN | 398.000 | 818.000 | 452.300 | 1.103.800 |
| ST | 36.000 | 50.800 | 71.700 | 96.600 |
| TH | 45.000 | 9.100 | 19.400 | 66.300 |
| D | 31.749.600 | 25.469.700 | 27.476.200 | 32.150.700 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe 2021 bis 2024; Hochrechnung ISG 2024

7.4 Entwicklung des Verwaltungsaufwands der Grundsicherung

Durch die Herauslösung der existenzsichernden Leistungen aus der früheren Pauschalleistung für Leistungsbeziehende von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen entstehen den Trägern der Grundsicherung zwar keine neuen Leistungsausgaben, da die Leistungen der Grundsicherung vom Bund erstattet werden (§ 46a SGB XII). Das Personal, das für diesen Personenkreis die Sachbearbeitung durchführt, muss aber der Träger selbst finanzieren. Dies betrifft diejenigen Länder, die diese Trennung mit Zuweisung zur jeweiligen Zuständigkeit konsequent umgesetzt haben, dies gilt beispielsweise für Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland, wo eine gebündelte Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen durch den überörtlichen Träger auf die örtlichen Träger der Grundsicherung verlagert und damit dezentralisiert wurde. Die Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben dagegen die früheren Strukturen zur Bearbeitung dieser Leistungen beibehalten, daher dürfte es in diesen Ländern zu keiner

⁴⁴ Zwar im Zeitverlauf einheitlich, aber überraschend niedrig sind die aus NRW gemeldeten Beträge. Diese Angaben beziehen sich auf den LVR, während der LWL für diese Jahre keine Ausgaben angegeben hat. Der Grund dafür ist, dass die überörtlichen Träger in NRW zunächst dieser gesetzlichen Aufgabe kaum nachkommen, sondern nur, wenn sie gerichtlich dazu verpflichtet werden. Nachrichtlich wurde von den Landschaftsverbänden mitgeteilt, dass sie in der Annahme, damit möglicherweise nicht rechtssicher vorzugehen, eine Rückstellung von zusammen 8 Mio. Euro vorgenommen haben.

Mehrbelastung der Verwaltung gekommen sein, da die Zahl der betroffenen Leistungsbeziehenden relativ gleichgeblieben ist bzw. sich nur so verändert, wie sie sich auch ohne Einführung des BTHG verändert hätte. In den übrigen Ländern wurden die existenzsichernden Leistungen auch vorher schon auf örtlicher Ebene bearbeitet, allerdings noch nicht durch den Träger der Grundsicherung, so dass es auch dort zu einer Veränderung gekommen sein kann, wenn auch ohne Wechsel der Trägerebene.

Im Rahmen der Finanzuntersuchung wurden die Träger der Eingliederungshilfe zu den Personalkapazitäten befragt, die vor 2020 mit der Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen für diesen Personenkreis befasst waren, und die Träger der Grundsicherung wurden nach den seit 2020 dafür eingesetzten Kapazitäten befragt (jeweils in Vollzeitäquivalenten). Diese Befragung wurde in der Verlängerungsphase fortgesetzt und letztmalig im Frühjahr 2024 durchgeführt.

Dabei werden nicht die tatsächlichen Kosten für das eingesetzte Personal erhoben, sondern das tatsächlich eingesetzte Personal zum Stichtag 31.12. des jeweiligen Jahres, da die befragten Träger dies exakter angeben können. Diese Personalkapazitäten werden mit den Bruttojahresgehältern nach den jeweils geltenden Tarifverträgen und weiteren Kostenpauschalen berechnet, um so die Gesamtpersonalkosten der Träger und damit die Mehrausgaben im Verwaltungsbereich zu schätzen.⁴⁵

7.4.1 Tatsächlich besetzte Stellen

Am Jahresende 2018 wurden von den Trägern der Eingliederungshilfe, die später die Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen auf die Träger der Grundsicherung verlagerten, insgesamt 384 VZÄ angegeben, die für die Bearbeitung von existenzsichernden Leistungen eingesetzt wurden (Tabelle 38). Dabei wurden die Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt nicht berücksichtigt, da dort die existenzsichernden Leistungen für den hier betrachteten Personenkreis weiterhin vom gleichen Träger bearbeitet werden wie vor der Reform. Die Träger der Grundsicherung aus den Ländern mit Verlagerung dieser Bearbeitung gaben in der Befragung 2021 an, dass sie am Jahresende 2020 hochgerechnet 684 VZÄ für diese Aufgabe eingesetzt hatten. Diese Werte wurden mit Bezug auf die reine Sachbearbeitung, d.h. ohne Leitungsanteil erhoben. In der Befragung im Folgejahr 2022 wurde das hierfür eingesetzte Personal zum Jahresende 2021 mit hochgerechnet 781 Stellen angegeben, was im Rahmen der Finanzuntersuchung als deutlicher Zuwachs aufgegriffen und als entsprechende Mehrbelastung berechnet wurde.

Mit den Befragungen, die in den Jahren 2023 und 2024 jeweils zum Vorjahresstand durchgeführt wurden, konsolidiert sich dieses Bild. In mehreren Ländern ergibt die Hochrechnung der Trägerangaben eine plausible Zeitreihe. An einigen Stellen gab es jedoch unplausible „Ausreißer“, die nun bei Vorliegen einer längeren Zeitreihe durch Mittelwertimputation geglättet werden konnten.⁴⁶

Zum Stand im Dezember 2022 ist in den zehn Ländern, in denen die Träger der Grundsicherung diese Aufgabe bearbeiten, von 792 VZÄ und im Dezember 2023 von 776 VZÄ zur Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen von Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen auszugehen. Gegenüber dem Jahresende 2018 sind dies 102% mehr, und ein Großteil dieser Zunahme (+78%) ist im Zeitraum von 2018 bis 2020 erfolgt.

⁴⁵ Die Vorgehensweise bei der Schätzung der Verwaltungskosten wird in Abschnitt 8.1 beschrieben.

⁴⁶ Dies betrifft die Werte für Baden-Württemberg 2022, Nordrhein-Westfalen 2022, Rheinland-Pfalz 2021 und 2022 sowie Niedersachsen 2023.

Besonders starke Anstiege der Personalkapazitäten in diesem Bereich sind in Hessen und Nordrhein-Westfalen, aber auch in Baden-Württemberg, Brandenburg und Schleswig-Holstein zu beobachten.

Tabelle 38 Tatsächlich besetzte Personalstellen (VZÄ) zur Bearbeitung existenzsichernder Leistungen für EGH-Beziehende in besonderen Wohnformen jeweils zum Stichtag 31.12. (ohne Leitungsanteil)

| Land | EGH-Träger 2018 | Träger der Grundsicherung | | | | Veränderung | |
|------------|--------------------|---------------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2018-2020 | 2018-2023 |
| BB | 51 | 57 | 75 | 90 | 90 | 12% | 77% |
| BE * | / | / | / | / | / | / | / |
| BW | 56 | 91 | 115 | 116 | 118 | 63% | 110% |
| BY * | / | / | / | / | / | / | / |
| HB * | / | / | / | / | / | / | / |
| HE | 8 | 57 | 52 | 53 | 55 | 606% | 592% |
| HH * | / | / | / | / | / | / | / |
| MV | 23 | 27 | 27 | 12 | 12 | 17% | -48% |
| NI | 86 | 93 | 107 | 118 | 130 | 8% | 51% |
| NW | 25 | 235 | 292 | 274 | 255 | 840% | 922% |
| RP | 56 | 58 | 48 | 44 | 39 | 4% | -31% |
| SH | 26 | 30 | 24 | 53 | 43 | 15% | 64% |
| SL | 11 | 11 | 9 | 11 | 9 | 0% | -20% |
| SN * | / | / | / | / | / | / | / |
| ST * | / | / | / | / | / | / | / |
| TH | 42 | 25 | 32 | 21 | 25 | -40% | -40% |
| D * | 384 | 684 | 781 | 792 | 776 | 78% | 102% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe 2020 und der Träger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, ISG 2021 bis 2024;

* Ergebnis für Deutschland ohne die Länder BE, BY, HB, HH, SN und ST, in denen die Bearbeitung der Grundsicherung nicht auf die örtlichen Träger verlagert wurde.

Eine gewisse Zunahme des Personalbedarfs zwischen 2018 (in Zuständigkeit der Eingliederungshilfe) und 2020 (in neuer Zuständigkeit der Grundsicherung) kann dadurch erklärt werden, dass beim Übergang von einem überörtlichen auf einen örtlichen Träger die Zahl der zu bearbeitenden Fälle auf mehrere Stellen verteilt wird, wodurch Synergieeffekte bei der Bearbeitung größerer Fallzahlen verlorengehen können. Weiterhin sind die örtlichen Mietniveaus als Referenzwert zur Zuordnung der Wohnkosten der Leistungsbeziehenden nun jährlich genau zu erheben, und dies auch hinsichtlich der jeweiligen Mietwerte von Leistungsbeziehenden, die in einer besonderen Wohnform außerhalb der Kommune wohnen.

Geht man von etwa 1.600 Arbeitsstunden aus, die im Rahmen einer Vollzeitstelle pro Jahr geleistet werden, so ergibt sich für das Jahr 2018 unter der Voraussetzung einer gebündelten Bearbeitung durch überörtliche Träger mit entsprechenden Synergieeffekten ein durchschnittlicher Zeitaufwand von 6,8 Stunden pro Leistungsbeziehendem. Im Jahr 2020 steigt dieser durchschnittliche Bearbeitungsaufwand in den zehn Ländern, die hier näher betrachtet werden, auf 13,1 Stunden und in den Folgejahren auf rd. 17 Stunden pro Leistungsbeziehendem pro Jahr. Berücksichtigt man, dass diese überschlägige Berechnung anhand der durchschnittlichen Bestandszahl der Leistungsbeziehenden vorgenommen wurde, tatsächlich aber weiterer Bearbeitungsaufwand insbesondere bei Neuzugängen anfällt, für die Daten zu Wohnort und durchschnittlicher Miethöhe

neu recherchiert werden müssen und nicht mehr pauschal veranschlagt werden können, erscheint dieses Ergebnis durchaus plausibel.

7.4.2 Schätzung der Personalkosten

Die Grundlage der Kostenschätzung für das Personal in der Eingliederungshilfe sowie in der Grundsicherung bilden die Arbeitnehmer-Bruttojahresgehälter der für die Sachbearbeitung am häufigsten genannten Vergütungsgruppe EG9 (hier wurde die mittlere Stufe 3 angesetzt) einschließlich der Personalnebenkosten in den entsprechenden Jahren zuzüglich eines Leitungsanteils in Höhe von 15% der Personalkosten. Diese Kostenbeträge werden mit der Zahl der in der Trägerbefragung erhobenen und hochgerechneten Vollzeitäquivalente (s. Tabelle 38) multipliziert.⁴⁷

Daraus ergeben sich die in Tabelle 39 dargestellten Gesamtjahreskosten. Im Jahr 2018 wurden die Träger der Eingliederungshilfe noch mit rd. 27,2 Mio. Euro belastet. Dieser Wert bezieht sich nur auf die Länder, in denen die Bearbeitung der Grundsicherung für Leistungsbeziehende in besonderen Wohnformen auf die örtlichen Träger der Grundsicherung verlagert wurde. Die Verwaltungskosten der ab 2020 zuständigen Träger der Grundsicherung sind um 86% auf rd. 50,6 Mio. Euro im Jahr 2020 gestiegen. Dieser Zuwachs kann damit erklärt werden, dass beim Übergang der Fallbearbeitung auf einen örtlichen Träger die Zahl der zu bearbeitenden Fälle auf mehrere Stellen verteilt wird, wodurch Synergieeffekte einer überörtlich gebündelten Bearbeitung verlorengehen können (s.o.).

Tabelle 39 Personalkosten zur Bearbeitung existenzsichernder Leistungen für EGH-Beziehende in besonderen Wohnformen, jährliche Entgelte (einschließlich Leitungsanteil)

| Land | EGH-Träger | Träger der Grundsicherung | | | | Veränderung | |
|------------|-------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2018-2020 | 2018-2023 |
| BB | 3.629.700 | 4.220.400 | 5.630.900 | 6.888.900 | 7.269.600 | 16% | 100% |
| BE | / | / | / | / | / | / | / |
| BW | 3.953.000 | 6.737.800 | 8.634.100 | 8.895.000 | 9.498.100 | 70% | 140% |
| BY | / | / | / | / | / | / | / |
| HB | / | / | / | / | / | / | / |
| HE | 597.500 | 4.183.400 | 3.874.100 | 4.073.600 | 4.466.800 | 600% | 648% |
| HH | / | / | / | / | / | / | / |
| MV | 1.646.200 | 1.999.100 | 2.027.100 | 899.800 | 969.600 | 21% | -41% |
| NI | 6.071.500 | 6.885.900 | 8.033.400 | 9.018.500 | 10.494.900 | 13% | 73% |
| NW | 1.757.100 | 17.399.900 | 21.923.000 | 20.919.000 | 20.599.300 | 890% | 1072% |
| RP | 3.995.900 | 4.294.400 | 3.634.600 | 3.333.600 | 3.131.200 | 7% | -22% |
| SH | 1.854.000 | 2.221.300 | 1.801.900 | 4.020.600 | 3.440.000 | 20% | 86% |
| SL | 810.800 | 814.500 | 675.700 | 861.000 | 710.500 | 0% | -12% |
| SN | / | / | / | / | / | / | / |
| ST | / | / | / | / | / | / | / |
| TH | 2.969.600 | 1.851.100 | 2.402.500 | 1.641.900 | 2.021.500 | -38% | -32% |
| D * | 27.216.900 | 50.607.800 | 58.637.300 | 60.552.000 | 62.601.500 | 86% | 130% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe und der Träger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ISG 2021 bis 2024

* dargestellt werden nur Länder, in denen die Zuständigkeit auf die Träger der Grundsicherung verlagert wurde.

⁴⁷ Die detaillierte Berechnung der Jahresbruttokosten pro VZÄ ist in Tabelle 51 nachzulesen.

Für die Folgejahre ergab die Befragung der Träger der Grundsicherung einen weiteren Zuwachs der Personalkosten auf 58,6 Mio. Euro im Jahr 2021, 60,6 Mio. Euro im Jahr 2022 und 62,6 Mio. Euro im Jahr 2023. In den einzelnen Bundesländern fallen die Veränderungsdaten recht unterschiedlich aus.

Diese Personalkosten enthalten allerdings tarifliche Erhöhungen im beobachteten Zeitraum, die zwar einen Kostenfaktor darstellen, der aber nicht auf das BTHG zurückzuführen ist. Um diesen Effekt zu kontrollieren, wurden in einem weiteren Schritt die Personalkosten ohne tarifliche Veränderungen berechnet, indem die jährlichen Kosten pro VZÄ auf dem Niveau des Jahres 2018 konstant gehalten wurden. Die auf diese Weise berechneten Kosten spiegeln also nur die Veränderungen aufgrund des veränderten Personaleinsatzes wider. Die Fallzahlentwicklung wird bei diesem Schritt nicht kontrolliert, da beim Übergang in eine andere Trägerschaft das Personal gerade nicht in gleicher Weise und mit gleicher Fallbelastung wie zuvor eingesetzt wird, sondern auch eine veränderte Fallbelastung mit dem BTHG zusammenhängen kann.

Bei dieser Berechnung steigen die Personalausgaben von den bereits oben genannten rd. 27,2 Mio. Euro im Jahr 2018 auf (tariflich bereinigte) rd. 48,4 Mio. Euro im Jahr 2020 sowie auf 55,4 Mio. Euro im Jahr 2021, 56,2 Mio. Euro im Jahr 2022 und 55,0 Mio. Euro im Jahr 2023 (Tabelle 40). Dieser Betrag ist um 102% höher als die entsprechenden Personalkosten der Träger der Eingliederungshilfe im Jahr 2018. Dabei entsprechen die Steigerungsraten denen in Tabelle 38, da sie nun allein auf den veränderten Personalkapazitäten unter Ausschluss weiterer Kostenfaktoren beruhen. Die Entwicklungen auf Ebene der Länder zeigt sich hier wie in den zuvor kommentierten Tabellen etwas uneinheitlich.

Tabelle 40 Personalkosten zur Bearbeitung existenzsichernder Leistungen für EGH-Beziehende in besonderen Wohnformen bei konstantem Entgelt 2018 (ohne Tarifentwicklung)

| Land | EGH-Träger 2018 | Träger der Grundsicherung | | | | Veränderung 2018-2023 |
|------------|--------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|
| | | 2020 | 2021 | 2022 | 2022 | |
| BB | 3.629.700 | 4.040.000 | 5.315.800 | 6.388.400 | 6.388.400 | 76% |
| BE | / | / | / | / | / | / |
| BW | 3.953.000 | 6.449.800 | 8.150.900 | 8.248.800 | 8.346.700 | 111% |
| BY | / | / | / | / | / | / |
| HB | / | / | / | / | / | / |
| HE | 597.500 | 4.004.600 | 3.657.300 | 3.777.700 | 3.925.400 | 557% |
| HH | / | / | / | / | / | / |
| MV | 1.646.200 | 1.913.700 | 1.913.700 | 834.500 | 852.100 | -48% |
| NI | 6.071.500 | 6.591.600 | 7.583.900 | 8.363.300 | 9.222.700 | 52% |
| NW | 1.757.100 | 16.656.200 | 20.696.200 | 19.399.200 | 18.102.300 | 930% |
| RP | 3.995.900 | 4.110.900 | 3.431.200 | 3.091.400 | 2.751.600 | -31% |
| SH | 1.854.000 | 2.126.300 | 1.701.100 | 3.728.500 | 3.023.000 | 63% |
| SL | 810.800 | 779.700 | 637.900 | 798.500 | 624.400 | -23% |
| SN | / | / | / | / | / | / |
| ST | / | / | / | / | / | / |
| TH | 2.969.600 | 1.771.900 | 2.268.100 | 1.522.600 | 1.776.500 | -40% |
| D * | 27.216.900 | 48.444.700 | 55.356.000 | 56.152.800 | 55.013.000 | 102% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe und der Träger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, ISG 2021 bis 2024;

* nur Länder, in denen die Zuständigkeit auf die Träger der Grundsicherung verlagert wurde.

7.4.3 Personalkostenentwicklung in der Grundsicherung im Zusammenhang mit dem BTHG

Der Vergleich der erhobenen und hochgerechneten Daten der Träger der Eingliederungshilfe zum Jahr 2018 mit den hochgerechneten Ergebnissen der Befragung von Trägern der Grundsicherung zu den Jahren 2020 bis 2023 hat ergeben, dass die Personalkosten zur Leistungsbearbeitung durch die Träger der Eingliederungshilfe rd. 27,2 Mio. Euro (2018) betrugen. Die Zusatzkosten für die Träger der Grundsicherung liegen (tariflich bereinigt) in Höhe von rd. 48,4 Mio. Euro (2020), 55,4 Mio. Euro (2021), rd. 56,2 Mio. Euro (2022) und rd. 55,0 Mio. Euro im Jahr 2023. Der Unterschied gegenüber den für das Jahr 2018 von den Trägern der Eingliederungshilfe angegebenen Kosten beträgt einschließlich der tariflichen Entwicklung 35,4 Mio. Euro bzw. 130% und ohne tarifliche Steigerung 27,8 Mio. Euro bzw. 102%. Diese Entwicklung ist auf die Erhöhung der Personalzahlen von 384 VZÄ (2018) auf 776 VZÄ (2023) zurückzuführen, die unter anderem durch den höheren Aufwand der Bearbeitung (Verlust von Synergien, aufwändigere Ermittlung der Wohnkosten) begründet ist und die sich insbesondere in den Ländern zeigt, in denen die Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen von einem überörtlichen Träger auf die örtlichen Träger der Grundsicherung übergegangen ist. Diese Entwicklung lässt sich dem BTHG zurechnen, während die Tarifentwicklung als Kostenfaktor eine Rahmenbedingung darstellt, die dem BTHG nicht unmittelbar zuzurechnen ist.

7.5 Fortschreibung der Mehr- und Minderausgaben für weitere Komponenten infolge der Leistungstrennung

Im Zuge der Umstrukturierung der Eingliederungshilfe in besonderen Wohnformen wurden der frühere Barbetrag, der ggf. noch im Rahmen des Bestandsschutzes gezahlte Zusatzbarbetrag und die Bekleidungs pauschale ab dem Jahr 2020 abgeschafft. Diese Leistungen wurden vor 2020 vom Träger der Sozialhilfe gezahlt. An die Stelle dieser Leistungen trat eine Erhöhung der Regelleistung im Rahmen der Grundsicherung, indem für den Personenkreis der Leistungsbeziehenden von Grundsicherung in besonderen Wohnformen die maßgebliche Regelbedarfsstufe von 3 auf 2 erhöht wurde. Diese Regelleistung wird seit 2020 unmittelbar an die Leistungsbeziehenden gezahlt, die daraus ihren Lebensunterhalt einschließlich Bekleidung und Ausgaben für den persönlichen Bedarf zahlen, womit sich der „Umweg“ der Zahlung der gesamten Grundsicherung an den Einrichtungsträger und die Weiterleitung von Teilbeträgen wie Bekleidungs pauschale und sog. „Taschengeld“ an die Leistungsbeziehenden erübrigte.⁴⁸

Der Bund hat den Ländern im Rahmen der Erstattung der Nettoausgaben nach dem Vierten Kapitel des SGB XII (§ 46a SGB XII)⁴⁹ auch schon vor dem Inkrafttreten des BTHG die Ausgaben für Leistungen nach diesem Kapitel erstattet, die auf den pauschalierten notwendigen Lebensunterhalt⁵⁰ in der stationären Einrichtung der Eingliederungshilfe entfallen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum BTHG wurde durch den federführenden Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages für die Jahre 2017 bis 2019 eine sogenannte

⁴⁸ Eine Direktzahlung der Grundsicherungsleistung an den Träger einer besonderen Wohnform kann erfolgen, wenn Leistungsbeziehende dem zustimmen. Dieses Verfahren erspart den Leistungsbeziehenden und ihren Angehörigen bzw. rechtlichen Betreuern einen gewissen Verwaltungsaufwand, unterläuft aber das Ziel einer eigenständigen Verfügungsgewalt über diese Geldmittel.

⁴⁹ Die Erstattung der Nettoausgaben nach dem Vierten Kapitel des SGB XII erfolgt nach § 46a SGB XII; seit dem Jahr 2014 in Höhe von 100 Prozent der Nettoausgaben eines Kalenderjahres.

⁵⁰ Der notwendige Lebensunterhalt in der stationären Einrichtung umfasst die Regelbedarfsstufe 3 nach der Anlage zu § 28 SGB XII, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 42 Nummer 4 Buchstabe b in Höhe der nach § 45a ermittelten durchschnittlichen Warmmiete von Einpersonenhaushalten im örtlichen Zuständigkeitsbereich des für das Vierte Kapitel des SGB XII zuständigen Trägers sowie ggf. Mehrbedarfe nach § 30 SGB XII.

Barbetragserstattung (§ 136 SGB XII) eingeführt.⁵¹ Für die Jahre 2020 bis 2025, also ab dem Inkrafttreten der Trennung von Fachleistungen der Eingliederungshilfe und Lebensunterhalt, wurde eine weitere Barbetragsersstattung (§ 136a SGB XII) eingeführt. Mit diesen beiden Barbetragsersstattungen war der Vorausberechnungszeitraum des BTHG umfasst. Sie dienten dem Ausgleich der finanziellen Mehrbelastungen des BTHG durch die vom Ausschuss für Arbeit und Soziales vorgenommenen Änderungen am Gesetzentwurf. Ziel war es, dass die vereinbarte Mehrkostenaufteilung auf Bund sowie Länder und Kommunen durch diese Änderungen nicht verändert wurde. Weil die Barbetragsersstattung nach § 136 SGB XII vor dem Inkrafttreten der Trennung von Fachleistungen der Eingliederungshilfe und Lebensunterhalt liegt, ist für diesen Regelungsteil des BTHG vor allem die Barbetragsersstattung nach § 136a SGB XII von Bedeutung. Deren Regelungsziel war auf den finanziellen Ausgleich zwischen Bund einerseits und Ländern und Kommunen andererseits begrenzt, die durch die Erhöhung des AFöG und die Berücksichtigung der Verteilung der Mehrkosten aufgrund der Erhöhung des Vermögensschonbetrags im SGB XII resultierten.⁵²

Allerdings sind die finanziellen Regelungen des BTHG, die im vorliegenden Gutachten untersucht werden, von diesen Ausgleichszahlungen systematisch zu unterscheiden. Der Gesetzentwurf und der Ausschussbericht sowie der Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und damit auch die beiden zeitlich aufeinanderfolgenden Barbetragsersstattungen beruhten auf Vorausschätzungen. Die Darstellung der finanziellen Auswirkung des BTHG auf Bund sowie Länder und Kommunen wird im Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales nur summiert ausgewiesen. Eine Aufteilung auf einzelne Maßnahmen enthält nur der Bericht des Haushaltsausschusses und hier sind bei der Summierung von Be- und Entlastung von Bund und Ländern sowie Kommunen auch die Barbetragsersstattungen nach den § 136 und § 136a SGB XII beinhaltet.⁵³

Im Folgenden werden die hochgerechneten Erhebungsergebnisse zu den Auswirkungen im Übergang von 2019 zu 2020 für die Folgejahre fortgeschrieben.

7.5.1 Wegfall des Barbetrags

Da der Barbetrag nach § 27b Absatz 2 und 3 SGB XII bundesweit einheitlich auf 27% der Regelbedarfsstufe 1 festgesetzt ist,⁵⁴ lässt sich die Entlastung durch den Barbetrag mit ausreichender Genauigkeit auf Basis der vorhandenen Informationen schätzen. Im Jahr 2020 lag der Barbetrag bei 117 Euro, im Jahr 2021 bei 120 Euro, im Jahr 2022 bei 121 Euro und im Jahr 2023 bei 136 Euro pro Monat. Multipliziert mit der geschätzten Zahl der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen, die im Jahresdurchschnitt Leistungen der Grundsicherung beziehen sowie mit dem Faktor 12, um von Monats- auf Jahresbeträge umzurechnen, ergeben sich folgende Beträge (Tabelle 41): Die Träger der

⁵¹ Die Barbetragsersstattung nach § 136 SGB XII fiel aufgrund ihrer auf die Jahre 2017, 2018 und 2019 begrenzten Anwendungsdauer nicht in den Untersuchungszeitraum. Ausweislich der Begründung des Ausschusses für Arbeit und Soziales (Bericht des Ausschusses BT-Drucks. 18/10523, S. 71 ff. - zu Nummer 6, Buchstabe f) wurde mit der Barbetragsersstattung ein finanzieller Ausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgrund folgender Änderungen gegenüber dem Gesetzentwurf geschaffen: die Verschiebung des Mehrbedarfs für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (§ 42b Absatz 2 SGB XII) auf den 1.1.2020, Aufteilung der Mehrkosten Erhöhung AFöG hälftig auf Bund sowie Länder und Kommunen. Die Erstattungssumme wurde als Prozentsatz der geschätzten Ausgaben für den Barbetrag nach § 27b SGB XII für Leistungsbeziehende in der Eingliederungshilfe umgerechnet.

⁵² Mit Inkrafttreten des Mehrbedarfs für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung nach § 42b Absatz 2 SGB XII entfiel dieser Bestandteil der Barbetragsersstattung nach § 136 SGB XII, der am 1. Januar 2020 in Kraft getretene § 136a SGB XII sah deshalb nur noch die Erstattung der Hälfte des Erhöhungsbetrags vor. Allerdings vermindert um den Anteil von Ländern und Kommunen an der Erhöhung des Vermögensschonbetrags (Begründung zu § 136a SGB XII, Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, BT-Drucks. 18/10523, S. 77 ff. - zu Nummer 8 Buchstabe o).

⁵³ Vgl. Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode (2016): Bericht des Haushaltsausschusses gemäß § 96 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“, Drucksache 18/10526, Berlin, S. 3.

⁵⁴ Barbetrag für erwachsene Leistungsbezieher: 27% der Regelbedarfsstufe 1; vgl. § 27b Abs. 3 SGB XII i.V.m. Anlage zu § 28 SGB XII.

Eingliederungshilfe sind demnach im Jahr 2020 um 168,0 Mio. Euro,⁵⁵ im Jahr 2021 um 161,2 Mio. Euro, im Jahr 2022 um 154,2 Mio. Euro und im Jahr 2023 um 165,1 Mio. Euro entlastet worden. Obwohl der Barbetrag in diesen Jahren leicht angestiegen ist, fallen diese Beträge im jeweiligen Folgejahr niedriger aus, weil die Zahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen rückläufig ist (vgl. Abbildung 1). Die nachfolgende Tabelle gibt auch die Berechnungsergebnisse für die Bundesländer wieder.

Tabelle 41 Entlastungen durch den Wegfall des Barbetrags

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| BB | 5.682.300 | 5.630.400 | 4.951.300 | 5.565.100 |
| BE | 6.700.800 | 4.449.600 | 2.526.500 | 2.970.200 |
| BW | 18.741.100 | 18.475.200 | 18.817.900 | 20.171.500 |
| BY | 23.241.200 | 21.729.600 | 22.506.000 | 24.855.400 |
| HB | 1.427.000 | 1.656.000 | 1.655.300 | 1.860.500 |
| HE | 12.229.400 | 12.211.200 | 12.037.100 | 12.778.600 |
| HH | 4.219.000 | 4.248.000 | 4.051.100 | 4.259.500 |
| MV | 4.078.100 | 2.678.400 | 2.657.200 | 3.410.900 |
| NI | 20.071.600 | 19.987.200 | 18.658.200 | 19.665.600 |
| NW | 37.681.100 | 36.475.200 | 33.831.600 | 36.132.500 |
| RP | 7.962.100 | 8.769.600 | 8.029.600 | 8.160.000 |
| SH | 7.653.700 | 6.580.800 | 6.693.700 | 6.952.300 |
| SL | 2.085.400 | 2.188.800 | 2.178.000 | 2.350.100 |
| SN | 6.219.000 | 5.860.800 | 5.822.500 | 6.071.000 |
| ST | 6.267.500 | 6.552.000 | 6.345.200 | 6.511.700 |
| TH | 3.743.100 | 3.744.000 | 3.426.700 | 3.378.200 |
| D | 168.002.400 | 161.236.800 | 154.187.900 | 165.093.100 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Eingliederungshilfe; Trägerbefragungen des ISG 2021 bis 2024; Berechnung des ISG 2024

7.5.2 Wegfall der Bekleidungspauschale

Die Entlastungen durch Wegfall der Bekleidungspauschale nach § 27b Absatz 2 und 4 SGB XII wurden in ähnlicher Weise berechnet. Ein Unterschied besteht darin, dass die Bekleidungspauschale keine bundesweit einheitliche Höhe hatte. So wurde in der entsprechenden Formel in jedem Bundesland die jeweils zuletzt – also im Jahr 2019 – ausgezahlte Höhe der Bekleidungspauschale eingesetzt. Dieser Betrag liegt in den meisten Ländern zwischen 21 und 27 Euro, in Ausnahmefällen auch über 30 Euro pro Person und Monat. In Bayern waren die Bekleidungspauschalen in den sieben Bezirken unterschiedlich, ebenso zwischen den beiden überörtlichen Trägern in Nordrhein-Westfalen, so dass für beide Länder ein gewichteter Durchschnitt berechnet wurde.

⁵⁵ Im Bericht der Finanzuntersuchung zum Jahresende 2022 war diese Entlastung auf der Basis des Jahres 2019 auf ein Volumen von 188,5 Mio. Euro geschätzt worden, wobei zusätzlich zu den statistisch ausgewiesenen Beziehenden von Grundsicherung noch weitere potenziell leistungsberechtigte Bewohner*innen mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt (Personen in Einrichtungen, die in WfbM und dort insbesondere im Berufsbildungsbereich tätig waren, die noch nicht voll erwerbsgemindert waren) mit einem Aufschlag von 10% geschätzt wurden. Mit Einführung des Abs. 3a in § 41 SGB XII wurde klargestellt, dass auch dieser Personenkreis leistungsberechtigt für die Grundsicherung nach dem 4. Kapitel ist. Da diese Regelung ab 2020 galt, wurde für die Folgejahre kein solcher Aufschlag mehr vorgenommen.

Tabelle 42 Entlastungen durch den Wegfall der Bekleidungspauschale

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BB | 1.214.200 | 1.173.000 | 1.023.000 | 1.023.000 |
| BE | 1.431.800 | 927.000 | 522.000 | 546.000 |
| BW | 4.004.500 | 3.849.000 | 3.888.000 | 3.708.000 |
| BY | 5.233.400 | 4.770.700 | 4.900.300 | 4.815.000 |
| HB | 266.400 | 301.400 | 298.800 | 298.800 |
| HE | 3.188.000 | 3.103.700 | 3.034.100 | 2.865.800 |
| HH | 793.300 | 778.800 | 736.600 | 689.000 |
| MV | 871.400 | 558.000 | 549.000 | 627.000 |
| NI | 4.031.500 | 3.914.200 | 3.623.700 | 3.398.100 |
| NW | 7.668.400 | 7.237.400 | 6.657.400 | 6.325.900 |
| RP | 1.701.300 | 1.827.000 | 1.659.000 | 1.500.000 |
| SH | 1.439.200 | 1.206.500 | 1.217.000 | 1.124.600 |
| SL | 374.100 | 382.800 | 377.800 | 362.700 |
| SN | 1.222.500 | 1.123.300 | 1.106.800 | 1.026.700 |
| ST | 1.141.000 | 1.163.000 | 1.117.000 | 1.019.800 |
| TH | 799.800 | 780.000 | 708.000 | 621.000 |
| D | 35.380.800 | 33.095.800 | 31.418.500 | 29.951.400 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Eingliederungshilfe; Trägerbefragungen des ISG 2021 bis 2023; Berechnung des ISG 2023

Die Bekleidungspauschale ist an den tatsächlichen Bezug von existenzsichernden Leistungen gebunden und wird daher für alle Leistungsbeziehenden der Grundsicherung in besonderen Wohnformen berechnet.⁵⁶ Tabelle 42 gibt die Ergebnisse dieser Schätzung für die Bundesländer und Deutschland insgesamt wieder. Demnach entfallen durch den Wegfall der Bekleidungspauschale für Grundsicherungsbezieher rd. 35,4 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 33,1 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 31,4 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 30,0 Mio. Euro im Jahr 2023. Der Rückgang im Verlauf dieser Jahre ist auch hier auf die rückläufige Zahl der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen zurückzuführen.

7.5.3 Wegfall des Zusatzbarbetrages

Der Zusatzbarbetrag ist eine Leistung, die beim Übergang des Bundessozialhilfegesetzes in das SGB XII ab dem Jahr 2005 im Bestandsschutz für Leistungsbeziehende beibehalten wurde (§ 133a SGB XII). Sie honorierte den Beitrag eines eigenen Renteneinkommens zu den Kosten der Lebenshaltung in der Einrichtung. Da diese Regelung seit 2005 nicht mehr für Neufälle gilt, ist von einer jährlich abnehmenden Zahl der Leistungsbeziehenden auszugehen. Die Leistungsbeziehenden, für die Bestandsschutz galt, waren als Bezieher einer Erwerbsminderungsrente im Jahr 2005 schon etwa 40 Jahre oder älter und sind bis zum Jahr 2020 in die Altersgruppe der 65-Jährigen und Älteren hineingewachsen. Nach der Trägerbefragung 2021 bezogen im Jahr 2019 noch 33.600 Personen einen Zusatzbarbetrag, das waren 27% aller Beziehenden von Komplexleistungen. Die folgende Fortschreibung geht davon aus, dass der Anteil der Beziehenden dieser Leistung aus Gründen der Sterblichkeit im höheren Alter pro Jahr um etwa 20% sinkt. Somit ist davon auszugehen, dass im Jahr 2021 noch etwa 22%, im Jahr 2022 noch etwa 17% und im Jahr 2023 noch etwa 14% der

⁵⁶ Nicht nachvollziehbar ist die Annahme der UAG SQ – Bundesteilhabegesetz 2015 (S. 6), dass die Bekleidungspauschale nur 50% derer erhielten, die einen Barbetrag bezogen haben, da nach § 27b Absatz 2 SGB XII beide Ansprüche gleichberechtigt sind. Daher werden hier die Kosten etwa doppelt so hoch geschätzt wie von der UAG.

Leistungsbeziehenden von Grundsicherung in besonderen Wohnformen einen Anspruch hierauf gehabt hätten. Die Trägerbefragung 2021 hat weiterhin ergeben, dass der Zusatzbarbetrag durchschnittlich bei 230 Euro pro Jahr lag.⁵⁷ Tabelle 43 gibt die Ergebnisse dieser Fortschreibung für die Jahre 2020 bis 2023 wieder.

Tabelle 43 Anteil der Beziehenden und rechnerische Höhe des Zusatzbarbetrags

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Anteil LB mit Zusatzbarbetrag | 27% | 22% | 17% | 14% |
| BB | 253.600 | 196.000 | 136.800 | 109.400 |
| BE | 299.100 | 154.900 | 69.800 | 58.400 |
| BW | 836.600 | 643.300 | 519.800 | 396.600 |
| BY | 1.037.400 | 756.600 | 621.700 | 488.700 |
| HB | 63.700 | 57.700 | 45.700 | 36.600 |
| HE | 545.900 | 425.200 | 332.500 | 251.200 |
| HH | 188.300 | 147.900 | 111.900 | 83.700 |
| MV | 182.000 | 93.300 | 73.400 | 67.100 |
| NI | 896.000 | 695.900 | 515.400 | 386.700 |
| NW | 1.682.000 | 1.270.000 | 934.600 | 710.400 |
| RP | 355.400 | 305.300 | 221.800 | 160.400 |
| SH | 341.600 | 229.100 | 184.900 | 136.700 |
| SL | 93.100 | 76.200 | 60.200 | 46.200 |
| SN | 277.600 | 204.100 | 160.800 | 119.400 |
| ST | 279.800 | 228.100 | 175.300 | 128.000 |
| TH | 167.100 | 130.400 | 94.700 | 66.400 |
| D | 7.499.200 | 5.614.000 | 4.259.300 | 3.245.900 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2021 bis 2024; Berechnung des ISG 2024.

Im Ergebnis der Berechnung lag das Volumen des insgesamt gezahlten Zusatzbarbetrages im Jahr 2020 bei 7,5 Mio. Euro und ist über 5,6 Mio. Euro im Jahr 2021 und 4,3 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 3,2 Mio. Euro im Jahr 2023 zurückgegangen. Dieser Rückgang ist sowohl durch die insgesamt rückläufige Zahl der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen als auch das Auslaufen des Bestandsschutzes bedingt.

7.5.4 Wegfall der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung im Rahmen der Eingliederungshilfe

Die vor 2020 im Rahmen der Eingliederungshilfe gewährte gemeinschaftliche Mittagsverpflegung wurde von den befragten Trägern der Eingliederungshilfe mit einem Ausgabenvolumen in Höhe von hochgerechnet 232 Mio. Euro angegeben. Dieser Betrag ist im Jahr 2020 weggefallen bzw. in die beiden Positionen aufgliedert worden, die in Abschnitt 7.2 dargestellt werden. Schreibt man diesen Betrag für die Folgejahre anhand der Zahl der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen mit Bezug von Grundsicherung fort, so hätten diese Ausgaben bei rd. 216 Mio. Euro (2021), rd. 209 Mio. Euro (2022) und rd. 196 Mio. Euro (2023) gelegen.

⁵⁷ Die Höhe des Zusatzbarbetrags ist auf 5% des herangezogenen Einkommens, maximal 15% der Regelbedarfsstufe 1 begrenzt; § 21 Abs. 3 Satz 4 Bundessozialhilfegesetz (gültig bis Dezember 2004).

7.5.5 Belastung der Grundsicherung durch Erhöhung des Regelbedarfs

Im Gegenzug zum Wegfall der Leistungskomponenten Barbetrag, Bekleidungspauschale und Zusatzbarbetrag nach dem 3. Kapitel SGB XII wurde der Regelbedarf im Rahmen der Grundsicherung für Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe, die in besonderen Wohnformen wohnen, von der Regelbedarfsstufe 3 auf die Regelbedarfsstufe 2 erhöht. Diese Veränderung betrifft nicht die Länder, sondern den Bund, da auch in den Jahren vor 2020 der Regelbedarf für Personen, die Eingliederungshilfe und Grundsicherung in Einrichtungen bezogen, durch den Bund erstattet wurde (§ 46a i.V.m. § 41 und § 27b Abs. 1 SGB XII).⁵⁸ Die folgende Fortschreibung berechnet das Volumen der zusätzlichen Belastung anhand der Zahl der Leistungsbeziehenden von Grundsicherung in besonderen Wohnformen und der sich im jeweiligen Jahr ergebenden Differenz zwischen den Regelbedarfsstufen 3 und 2.

Der monatliche Regelbedarf der Regelbedarfsstufe 2 stieg von 389 Euro im Jahr 2020 über 401 (2021) und 404 Euro (2022) auf 451 Euro im Jahr 2023 an (Tabelle 44). Die entsprechenden Beträge der Regelbedarfsstufe 3 lagen bei 345 Euro (2020), 357 Euro (2021), 360 Euro (2022) und 402 Euro (2023). Die Differenz zwischen beiden Regelbedarfsstufen betrug in den Jahren 2020 bis 2023 44 Euro und im Jahr 2023 49 Euro pro Monat. Rechnet man diesen Betrag anhand des Faktors 12 auf einen Jahreswert hoch und multipliziert das Ergebnis mit der Zahl der Leistungsbeziehenden der Grundsicherung in besonderen Wohnformen, so ergibt sich eine Zusatzbelastung der Träger der Grundsicherung, die von rd. 63,2 Mio. Euro im Jahr 2020 über rd. 59,1 Mio. Euro im Jahr 2021 und rd. 56,1 Mio. Euro im Jahr 2022 gesunken und dann auf rd. 59,5 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen ist.

⁵⁸ Vor dem Jahr 2009 gingen die existenzsichernden Leistungen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe zulasten der Träger der Eingliederungshilfe. In den Jahren 2009 bis 2012 erstattete der Bund den Ländern einen kleineren Anteil, im Jahr 2013 75% und ab dem Jahr 2014 100% der Nettoausgaben der Grundsicherung. Nach § 46a Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 SGB XII wurden auch schon vor dem Jahr 2020 die gesamten Leistungsausgaben der Grundsicherung auch in besonderen Wohnformen erstattet. Mit dem BTHG wurde klargestellt, dass die früher als Teile einer Komplexleistung vermischten Leistungsformen verschiedenen Rechtskreisen zuzuordnen sind: Fachleistungen dem SGB IX und existenzsichernde Leistungen dem SGB XII.

Tabelle 44 Belastung der Grundsicherung durch Erhöhung der Regelbedarfsstufe

| Land | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| BB | 2.136.900 | 2.064.500 | 1.800.500 | 2.005.100 |
| BE | 2.519.900 | 1.631.500 | 918.700 | 1.070.200 |
| BW | 7.047.900 | 6.774.200 | 6.842.900 | 7.267.700 |
| BY | 8.740.300 | 7.967.500 | 8.184.000 | 8.955.200 |
| HB | 536.600 | 607.200 | 601.900 | 670.300 |
| HE | 4.599.100 | 4.477.400 | 4.377.100 | 4.604.000 |
| HH | 1.586.600 | 1.557.600 | 1.473.100 | 1.534.700 |
| MV | 1.533.600 | 982.100 | 966.200 | 1.228.900 |
| NI | 7.548.300 | 7.328.600 | 6.784.800 | 7.085.400 |
| NW | 14.170.700 | 13.374.200 | 12.302.400 | 13.018.300 |
| RP | 2.994.300 | 3.215.500 | 2.919.800 | 2.940.000 |
| SH | 2.878.300 | 2.413.000 | 2.434.100 | 2.504.900 |
| SL | 784.200 | 802.600 | 792.000 | 846.700 |
| SN | 2.338.800 | 2.149.000 | 2.117.300 | 2.187.400 |
| ST | 2.357.000 | 2.402.400 | 2.307.400 | 2.346.100 |
| TH | 1.407.600 | 1.372.800 | 1.246.100 | 1.217.200 |
| D | 63.180.100 | 59.120.100 | 56.068.300 | 59.482.100 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2021 bis 2024; Berechnung des ISG 2024.

7.5.6 Auswirkung der neuen Ermittlung der Wohnkosten auf die Grundsicherung

Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung (BfUH) wurden vor 2020 pauschal abgeschätzt und von der Grundsicherung erstattet. Mit der Umstellung auf eine regional differenzierte und jährlich dynamisierte Ermittlung der Wohnkosten werden diese präziser erfasst. Es war erwartet worden, dass dies zu einem Anstieg der Aufwendungen der Grundsicherung führen würde, zumal ein Korridor von 25% über der örtlichen Durchschnittsmiete angesetzt wurde (§ 42a Abs. 5 Satz 4 SGB XII).

Tatsächlich ergab sich aber in mehreren Ländern ein geringerer Betrag für BfUH als bei dem vorher angewandten pauschalen Ansatz. Bundesweit ergeben sich für das Jahr 2020 BfUH, die mit hochgerechnet 601,9 Mio. Euro um 4,8 Mio. Euro niedriger waren als die des Jahres 2019 in Höhe von 606,7 Mio. Euro (Tabelle 45). In den Folgejahren blieben diese Ausgaben (den hochgerechneten Angaben der Grundsicherungsträger zufolge) mit 519,3 Mio. Euro (2021), 537,2 Mio. Euro (2022) und 580,3 Mio. Euro (2023) durchgängig unter dem Niveau des Jahres 2019, so dass die erwartete Mehrbelastung nicht eingetreten ist.

Tabelle 45 Entwicklung der Wohnkosten von Leistungsbeziehenden in Einrichtungen (2019) bzw. besonderen Wohnformen (ab 2020)

| Land | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| BB | 15.639.000 | 17.233.000 | 15.372.590 | 15.051.698 | 15.821.060 |
| BE | / | / | / | 8.483.249 | / |
| BW | 70.069.000 | 64.928.000 | 56.858.220 | 66.925.869 | 74.617.330 |
| BY | 97.680.000 | 107.256.000 | 81.540.280 | 76.587.879 | 86.103.320 |
| HB | 3.851.000 | 6.805.000 | / | 4.831.312 | / |
| HE | 46.047.000 | 50.789.000 | 43.058.000 | 44.253.299 | 55.751.910 |
| HH | 16.618.000 | 15.767.000 | 15.204.700 | 16.662.698 | 16.926.680 |
| MV | 15.984.000 | 6.311.000 | / | 6.946.795 | / |
| NI | 65.808.000 | 66.053.000 | 66.550.020 | 64.739.083 | 63.002.620 |
| NW | 132.742.000 | 125.254.000 | 121.261.990 | 125.878.935 | 131.402.430 |
| RP | 23.942.000 | 37.431.000 | 23.153.130 | 24.315.797 | 22.452.640 |
| SH | 32.928.000 | 21.879.000 | 32.401.720 | 22.433.933 | 22.040.880 |
| SL | 6.950.000 | 8.746.000 | 8.583.290 | 12.639.409 | 9.385.450 |
| SN | 20.208.000 | 17.478.000 | 17.888.960 | 16.771.645 | / |
| ST | 18.796.000 | 21.136.000 | 18.235.098 | 19.687.959 | 21.140.820 |
| TH | 10.717.000 | 11.430.000 | 11.329.100 | 11.023.520 | 10.717.940 |
| D | 606.711.000 | 601.887.000 | 519.278.410 | 537.233.081 | 580.319.220 |

Quelle: Befragung von Trägern der Grundsicherung ISG 2021 bis 2024; Berechnung des ISG 2024.

7.6 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen

Mit der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen strebt das BTHG eine stärkere Selbstbestimmung und personenzentrierte Leistungsgestaltung an, indem Personen, die in besonderen Wohnformen leben, ihre Wohnkosten und ihren Unterhalt sowie ggf. erforderliche weitere Unterstützungsleistungen ebenso eigenständig vereinbaren wie Personen in Privathaushalten. Mit diesem Wechsel ging eine Reihe von Veränderungen einher: Der Einzug des gesamten Einkommens und die Gewährung von „Taschengeld“ und Bekleidungspauschale wurde durch den eigenständigen Bezug von Leistungen der Grundsicherung ersetzt. Die vorher in der Komplexleistung enthaltene pauschale Abgeltung der Kosten des gemeinschaftlichen Mittagessens wurde in einen individuellen Mehrbedarf im Rahmen der Grundsicherung und Strukturkosten des Trägers der Eingliederungshilfe aufgesplittet. Der Anspruch auf Grundsicherung bemisst sich seit 2020 an Regelbedarfsstufe 2 statt 3, und die Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden jährlich empirisch ermittelt und nicht mehr pauschal angesetzt. Kosten, die 125% des ortsüblichen Mietniveaus von Einpersonenhaushalten übersteigen, gehen zulasten der Träger der Eingliederungshilfe.

In diesem Kapitel wurden die Erhebungsergebnisse, die das ISG auf Grundlage der Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung hochgerechnet hat, für die laufenden Be- und Entlastungen im Bereich des Mittagessens, der übersteigenden Wohnkosten und der Verwaltungskosten der Grundsicherungsträger dargestellt. Weitere Komponenten, die nicht mehr unmittelbarer Gegenstand der Untersuchung in der Verlängerungsphase der Finanzuntersuchung waren, wurden anhand vorliegender Daten und plausibler Annahmen fortgeschrieben. Die dargestellten Berechnungen führen zu folgendem Ergebnis:

- (1) Die früher im Rahmen der Eingliederungshilfe getragenen Kosten für das Mittagessen verteilen sich seit 2020 auf zwei unterschiedliche Träger:
- Die früheren Ausgaben für die Mittagsverpflegung wurden für das Jahr 2019 aufgrund hochgerechneter Trägerangaben auf 232 Mio. Euro geschätzt. Diese Belastung fällt ab 2020 weg bzw. wird auf zwei Positionen verlagert.
 - Für Strukturkosten nach § 113 Absatz 4 SGB IX war für das Jahr 2020 noch von hochgerechneten Kosten der Eingliederungshilfe in Höhe von 70,4 Mio. Euro ausgegangen worden, die Schätzung für 2021 lag mit 77 Mio. Euro noch höher. Das Ergebnis der Hochrechnung 2022 bei Beteiligung von mehr Trägern und unter der Annahme, dass die Erfassung konsolidiert wurde, spricht dafür, diese Kosten deutlich niedriger auf etwa 45,9 Mio. Euro zu veranschlagen. Im Jahr 2023 sind sie (den hochgerechneten Befragungsergebnissen zufolge) wieder angestiegen auf 50,3 Mio. Euro.
 - Die Mehrbelastung der Grundsicherung durch den Mehrbedarf für Mittagessen beläuft sich bundesweit im Jahr 2020 auf rd. 94,9 Mio. Euro, im Jahr 2021 auf rd. 87,0 Mio. Euro, im Jahr 2022 auf rd. 92,1 Mio. Euro und im Jahr 2023 auf rd. 95,6 Mio. Euro.
- (2) Die Aufwendungen für übersteigende Wohnkosten nach § 113 Absatz 5 SGB IX belasten die Träger der Eingliederungshilfe mit rd. 31,7 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 25,5 Mio. Euro im Jahr 2021 und rd. 27,5 Mio. Euro im Jahr 2022. Das Ergebnis für das Jahr 2023 liegt mit 32,2 Mio. Euro über dem (wahrscheinlich unsicheren) Betrag des Jahres 2020.⁵⁹
- (3) Beim Übergang der Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen aus der Zuständigkeit der Eingliederungshilfe in die Zuständigkeit der Grundsicherung werden die Träger der Eingliederungshilfe um Verwaltungskosten in Höhe von rd. 27 Mio. Euro (2018) entlastet. Die Träger der Grundsicherung wurden hingegen zur Leistungsbearbeitung für den Personenkreis der Grundsicherungsbeziehenden in besonderen Wohnformen mit zusätzlichen Personalkosten von rd. 48,4 Mio. EUR (2020) belastet, die im Jahr 2023 bei rd. 62,6 Mio. Euro lagen. Dies entspricht einem Kostenanstieg gegenüber dem Jahr 2018 um 35,4 Mio. Euro bzw. 130%. Rechnet man die tariflichen Steigerungen aus dieser zusätzlichen Belastung heraus, weil diese nicht unmittelbar durch das BTHG verursacht sind, so liegen die Kosten im Jahr 2023 bei 55,0 Mio. Euro und damit um 27,8 Mio. Euro bzw. 102% über den Kosten des Jahres 2018.
- (4) Die Untersuchungsergebnisse zu den Entlastungen der Länder und Belastungen des Bundes, die zum Jahreswechsel von 2019 auf 2020 erhoben wurden, wurden hier auf Basis der Trägerbefragungen unter Hinzuziehung statistischer und gesetzlicher Informationen fortgeschrieben. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:
- Durch den Wegfall des Barbetrags werden die Träger der Eingliederungshilfe im Jahr 2020 um 168,0 Mio. Euro, im Jahr 2021 um 161,2 Mio. Euro, im Jahr 2022 um 154,2 Mio. Euro und im Jahr 2023 um 165,1 Mio. Euro entlastet.

⁵⁹ Nicht darin enthalten sind die Rückstellungen der überörtlichen Träger in NRW in Höhe von 8 Mio. Euro für den Fall, dass sie gerichtlich dazu verpflichtet werden, zunächst nicht anerkannte Beträge nachträglich zu zahlen.

- Durch den Wegfall der Bekleidungspauschale werden die Träger der Eingliederungshilfe um rd. 35,4 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 33,1 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 31,4 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 30,0 Mio. Euro im Jahr 2023 entlastet.
- Der Wegfall des Zusatzbarbetrags hat zu einer Entlastung der Träger der Eingliederungshilfe geführt, die im Jahr 2020 bei 7,5 Mio. Euro lag und die über 5,6 Mio. Euro im Jahr 2021 und 4,3 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 3,2 Mio. Euro im Jahr 2023 zurückgegangen ist.
- Die auf 232 Mio. Euro geschätzten früheren Ausgaben der Eingliederungshilfe für die Mittagsverpflegung entfallen in den Folgejahren in Höhe von rd. 216 Mio. Euro (2021), rd. 209 Mio. Euro (2022) und rd. 196 Mio. Euro (2023).
- Die Erhöhung des Regelbedarfs von Stufe 3 auf Stufe 2 belastet die Grundsicherung (und damit den Bund) mit rd. 63,2 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 59,1 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 56,1 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 59,5 Mio. Euro im Jahr 2023.
- Die neue Ermittlung der Wohnkosten (BfUH) in besonderen Wohnformen in Form von bis zu 125% der lokalen Durchschnittsmiete für einen Einpersonenhaushalt hat nicht zu Mehrausgaben der Grundsicherung geführt, sondern diese Ausgaben lagen geringfügig unter den bis 2019 pauschal abgeschätzten Wohnkosten.

Zusammengefasst werden die Träger der Eingliederungshilfe im Jahr 2020 durch den Wegfall von Leistungen um rd. 443,1 Mio. Euro entlastet, im Jahr 2021 um 415,9 Mio. Euro, im Jahr 2022 um 399,0 Mio. Euro und im Jahr 2023 um 394,1 Mio. Euro (Tabelle 46).

Tabelle 46 Mehr- und Minderausgaben der Träger der Eingliederungshilfe aufgrund der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen

| Entlastung / Belastung der EGH | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Entlastung der EGH durch Wegfall von Leistungen | | | | |
| Barbetrag | -168,0 | -161,2 | -154,2 | -165,1 |
| Bekleidungspauschale | -35,4 | -33,1 | -31,4 | -30,0 |
| Zusatzbarbetrag | -7,5 | -5,6 | -4,3 | -3,2 |
| Gemeinschaftliches Mittagessen | -232,2 | -215,9 | -209,1 | -195,8 |
| Summe | -443,1 | -415,9 | -399,0 | -394,1 |
| Weiter in der EGH verbleibende Leistungen | | | | |
| Gemeinschaftliches Mittagessen § 113 (4) | 70,4 | 77,4 | 45,9 | 50,3 |
| Wohnkosten als „Fachleistung“ § 113 (5) | 31,7 | 25,5 | 27,5 | 32,2 |
| Summe | 102,2 | 102,9 | 73,3 | 82,4 |
| Saldo EGH | -340,9 | -313,0 | -325,7 | -311,7 |
| abzgl. Personalkosten Existenzsicherung | -27,2 | -27,2 | -27,2 | -27,2 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2021 bis 2024; Berechnung des ISG 2024.

Durch Aufgaben, die in anderer Form fortbestehen, werden die Träger der Eingliederungshilfe in den Jahren 2020 und 2021 um rd. 102 Mio. Euro, im Jahr 2022 um 73,3 Mio. Euro sowie im Jahr 2023 um 82,4 Mio. Euro belastet. Im Saldo ergibt sich dadurch eine Entlastung der Eingliederungshilfe im Jahr

2020 um rd. 340,9 Mio. Euro, im Jahr 2021 um rd. 313,0 Mio. Euro, im Jahr 2022 um rd. 325,7 Mio. Euro und im Jahr 2023 um rd. 311,7 Mio. Euro.

Der Bund wurde im Rahmen der Erstattung der Grundsicherungsleistungen nach § 46a SGB XII im Jahr 2020 mit zusätzlichen Leistungsausgaben in Höhe von 158,1 Mio. Euro, im Jahr 2021 in Höhe von 146,1 Mio. Euro, im Jahr 2022 in Höhe von 148,2 Mio. Euro und im Jahr 2023 in Höhe von 155,1 Mio. Euro belastet (Tabelle 47). Die Umstellung der Ermittlung der Wohnkosten hat nicht zu der erwarteten Mehrbelastung geführt. Bezieht man weiterhin die Verwaltungskosten für existenzsichernde Leistungen mit ein, so wurden die Träger der Eingliederungshilfe hier um 27 Mio. Euro pro Jahr entlastet und die örtlichen Träger der Grundsicherung um 48,4 Mio. Euro (2020), 55,4 Mio. Euro (2021), 56,2 Mio. Euro (2022) bzw. 55,0 Mio. Euro (2023) zusätzlich belastet.

Tabelle 47 Mehrausgaben der Träger der Grundsicherung aufgrund der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen

| Entlastung / Belastung der Grundsicherung | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Mehrbelastung der Grundsicherung | | | | |
| Kosten für höheren Regelbedarf (RBS 2 statt 3) | 63,2 | 59,1 | 56,1 | 59,5 |
| Kosten durch Mehrbedarf für Mittagessen | 94,9 | 87,0 | 92,1 | 95,6 |
| Summe | 158,1 | 146,1 | 148,2 | 155,1 |
| plus Personalkosten Grundsicherungsträger | 48,4 | 55,4 | 56,2 | 55,0 |

Quelle: Befragung von Trägern der Grundsicherung ISG 2021 bis 2024; Berechnung des ISG 2024.

8. TU 5: Einführung des trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens und des Gesamtplanverfahrens

Ein zentrales Ziel des BTHG war es, dass die Leistungen der Eingliederungshilfe bedarfsgerecht geplant und passgenau zugeschnitten werden. Von präzisen Verfahren der individuellen Bedarfsermittlung und der bedarfsgerechten Planung der Leistungen sollten die Leistungsbeziehenden profitieren, und die Leistungsträger sollten bessere Steuerungsmöglichkeiten erhalten. Dazu dienen einerseits das trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren nach §§ 19 ff SGB IX und andererseits im Rahmen der Eingliederungshilfe das Gesamtplanverfahren nach §§ 117 ff SGB IX (bzw. früher nach §§ 141 ff SGB XII). In diesem Zusammenhang erfüllt außerdem die Beratung der Leistungsberechtigten nach § 106 SGB IX eine wichtige Orientierungsfunktion, die aber nicht Gegenstand der Finanzevaluation ist.

Durch Einführung dieser Planungsverfahren, mit denen früher angewandte Planungsverfahren präzisiert und erweitert wurden, soll die Leistungserbringung besser koordiniert und letztlich auch die Ausgabendynamik begrenzt werden: Wenn die Leistungsträger die Leistung transparent, individuell, zielorientiert, koordiniert und wirtschaftlich planen, soll dies zur Sicherstellung passender und bedarfsgerechter Leistungen in personenzentrierter Ausrichtung beitragen. Sofern vorher aufgrund einer weniger präzisen Planung auch nicht benötigte Leistungen erbracht wurden, sollen Einsparungspotenziale erschlossen werden können.

Für das neue Planungsverfahren sind ein höherer Personaleinsatz und auch andere Qualifikationen des eingesetzten Personals erforderlich. Den langfristig erwarteten positiven Wirkungen kann daher kurzfristig ein Mehrbedarf der Träger an für die neuen Planungsverfahren pädagogisch qualifiziertem Personal gegenüberstehen, das zur Sachbearbeitung, auf die sich die Träger vor dem BTHG in der Regel beschränkt hatten, nicht benötigt wurde. Im Rahmen der Finanzevaluation werden die dadurch anfallenden Mehrbelastungen ermittelt, und auch mögliche Einsparungen durch effizienter erbrachte Leistungen werden in den Blick genommen.

8.1 Herangehensweise bei der Schätzung der Mehrausgaben

Die *Verwaltungskosten* setzen sich aus Personalkosten und Sachkosten zusammen. Die *Personalkosten* wurden nicht anhand von tatsächlichen Ausgaben der Träger hierfür erhoben, da dieser Weg aufgrund unterschiedlicher Herangehensweisen der Träger bei der Abgrenzung des Aufwandes und der Verbuchung von Personalkosten mit erheblichen Unschärfen behaftet sein dürfte. Stattdessen wurde für die untersuchten Jahre jeweils zu einem Stichtag (31.12.) ermittelt, wie viele Personalstellen differenziert nach (sozial-) pädagogischen Fachkräften einerseits und Verwaltungsfachkräften andererseits besetzt waren. Anhand dieser Angaben sowie der zum Stichtag gültigen Tarifverträge und der Bruttojahresgehälter in typischen Entgeltgruppen werden Näherungswerte für die Ausgaben pro Jahr errechnet. Dabei wird zur Arbeitnehmer-Bruttovergütung der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers mit pauschal 20% hinzugerechnet, um die Arbeitgeber-Bruttovergütung zu schätzen.⁶⁰

⁶⁰ Dieses Verfahren wurde gemeinsam mit einem Expertenkreis vereinbart; vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (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, Berlin.

Auch die *Sachkosten* der Bereitstellung eines Büroarbeitsplatzes werden pauschal berücksichtigt. Entsprechend der Empfehlung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) wurden hierfür 30% der Arbeitnehmer-Bruttovergütung angesetzt. Die Erhebung möglicher weiterer Sachkosten war nicht vorgesehen, da diese aufgrund einer Abwägung von Nutzen und Aufwand vernachlässigt werden können. Sie werden zum einen als quantitativ weniger bedeutend eingeschätzt, und zum anderen würde deren Erhebung mit einem hohen Ermittlungsaufwand für die Träger einhergehen.

Stellen (-anteile) für *Leitungsaufgaben* wurden nicht erhoben, sondern in der Untersuchung pauschal miteinberechnet, da die Abfrage nach den tatsächlichen Leitungsstellen Probleme aufweist: Führungskräfte sind häufig in mehreren Aufgabengebieten tätig, und es lässt sich i.d.R. nicht gut beziffern, zu welchen Anteilen sie in welchen Aufgabengebieten arbeiten. Wenn nicht alle Aufgabengebiete zum Untersuchungsgegenstand gehören, müssen trotzdem entsprechende Schätzungen erfolgen. Das Problem ist offensichtlich umso größer, je weiter der Zeitraum zurückliegt, für den entsprechende Schätzungen vorgenommen werden sollen. Dies führt dazu, dass die Datengrundlage im Bereich der Leitungsstellen uneindeutig geworden wäre. Aus diesem Grund wird auf die Möglichkeit zurückgegriffen, die Leitungsstellen pauschal miteinzubeziehen. In einer Beratung mit Leistungsträgern wurden hierfür 15% der Arbeitnehmer-Bruttovergütung angesetzt.

Als Basis werden zunächst die tatsächlich besetzten Stellen für die Eingliederungshilfe *insgesamt* erhoben und dargestellt. In einem weiteren Schritt wurde ermittelt, wie viele dieser Stellen mit *individuellen Planungsverfahren* befasst sind. Diese zweistufige Vorgehensweise wurde gewählt, weil das Gesamtpersonal in der Eingliederungshilfe für die Mehrzahl der Träger ein klar abgrenzbarer Tatbestand ist.

In den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen wird die Eingliederungshilfe durch die örtlichen Träger bearbeitet, in den drei Stadtstaaten sowie Bayern und dem Saarland ausschließlich auf der überörtlichen Ebene. In den drei Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wird die Eingliederungshilfe überwiegend (insbesondere für erwachsene Leistungsbeziehende), aber nicht ausschließlich durch die überörtlichen Träger bearbeitet, so dass hier noch Bearbeitungskapazitäten der örtlichen Träger hinzukommen. Diese hat das ISG mit Befragungen auf Landesebene ermittelt und in den nachfolgend dargestellten Berechnungen zu den Angaben der überörtlichen Träger in diesen Ländern addiert. Die Daten für Baden-Württemberg wurden mit den Erhebungsdaten des Kommunalen Sozialverbands (KVJS) abgeglichen.

8.2 Personaleinsatz in der Eingliederungshilfe und darunter für individuelle Planungsverfahren

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung des Personaleinsatzes in der Eingliederungshilfe zunächst insgesamt auf Basis der Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe hochgerechnet und dargestellt. In einem zweiten Schritt werden die Personalkapazitäten, die darunter für individuelle Planungsverfahren eingesetzt werden, dargestellt. Es wird angenommen, dass zusätzliches Personal in diesem Aufgabenbereich auf die Änderungen des BTHG bezüglich individueller Bedarfsermittlung und darauf aufbauender Planungsverfahren zurückzuführen ist.

8.2.1 Tatsächlich besetzte Stellen in der Eingliederungshilfe insgesamt

In **Tabelle 48** sind die besetzten Vollzeitäquivalente (VZÄ) zum Stichtag 31.12. der Jahre 2016 bis 2023 einschließlich der Leitungsanteile in der vom ISG hochgerechneten Form ausgewiesen. Demnach ist die Anzahl der in VZÄ umgerechneten Stellen in der Eingliederungshilfe vom Jahresende 2016 (d.h. vor der BTHG-Reform) bis zum Jahresende 2023 bundesweit um 61% gestiegen. Die Zahl der Personalstellen lag im Dezember 2016 bundesweit bei 6.196 Stellen. Diese Zahl ist in den Folgejahren stetig angestiegen über 6.997 (2018), 8.935 (2020) und 9.429 (2022) auf 9.955 Stellen im Dezember 2023. Die Entwicklung in diesem Zeitraum ist in den Ländern unterschiedlich verlaufen. Die stärksten Anstiege verzeichnen Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen.

Tabelle 48 Tatsächlich besetzte Personalstellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe insgesamt, jeweils zum Stichtag 31.12. (einschließlich Leitungsanteil)

| Land | 2016 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2016-2023 |
|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| BB | 246 | 290 | 305 | 321 | 366 | 409 | 336 | 37% |
| BE | 292 | 344 | 358 | 372 | 414 | 468 | 531 | 82% |
| BW | 624 | 682 | 834 | 986 | 1.046 | 1.095 | 1.211 | 94% |
| BY | 737 | 767 | 885 | 1.004 | 972 | 876 | 1.009 | 37% |
| HB | 111 | 121 | 122 | 124 | 128 | 132 | 123 | 11% |
| HE | 359 | 425 | 558 | 691 | 701 | 712 | 712 | 99% |
| HH | 167 | 183 | 185 | 187 | 193 | 199 | 216 | 30% |
| MV | 155 | 206 | 226 | 245 | 274 | 301 | 290 | 87% |
| NI | 663 | 861 | 1.025 | 1.189 | 1.066 | 1.270 | 1.275 | 92% |
| NW | 1.356 | 1.405 | 1.537 | 1.670 | 1.714 | 1.818 | 2.055 | 52% |
| RP | 280 | 335 | 394 | 454 | 478 | 452 | 486 | 74% |
| SH | 341 | 401 | 443 | 486 | 459 | 500 | 485 | 42% |
| SL | 64 | 70 | 73 | 77 | 91 | 96 | 97 | 52% |
| SN | 265 | 290 | 340 | 389 | 418 | 424 | 430 | 62% |
| ST | 317 | 370 | 403 | 435 | 405 | 428 | 437 | 38% |
| TH | 221 | 247 | 277 | 307 | 316 | 248 | 260 | 18% |
| D | 6.196 | 6.997 | 7.966 | 8.935 | 9.041 | 9.429 | 9.955 | 61% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024

Anm.: Angaben für Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen einschl. der örtlichen Träger.

Diese Darstellung der absoluten Zahlen zum Personal macht noch nicht deutlich, dass die verschiedenen Träger für unterschiedlich viele Personen im Leistungsbezug zuständig sind. Dies wird berücksichtigt, wenn man die durchschnittliche „Fallbelastung“ der Mitarbeitenden berechnet, d.h. wie viele Leistungsbeziehende mit einer Personalstelle zu bearbeiten sind. Dazu wird auf die in Tabelle 7 dargestellte Zahl der Leistungsbeziehenden nach Bundesländern zurückgegriffen, wobei auch diese Zeitreihe ab dem Jahr 2016 beginnt, um den längerfristigen Trend untersuchen zu können. In Tabelle 49 wird die rechnerische Anzahl der Leistungsbeziehenden ausgewiesen, die auf ein VZÄ entfallen.

Bei der Analyse der Daten sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Eingliederungshilfeträger mit ihrer Personalplanung nicht jährlich an aktuelle Beziehendenzahlen anpassen können. Steigende Beziehendenzahlen bei gleichbleibender Personalstärke können dazu führen, dass der Kennwert der Relation von Personal zu Leistungsbeziehenden von einem Jahr auf das andere steigt.

Auf Bundesebene lag die Fall-Personal-Relation im Jahr 2016 noch bei durchschnittlich 137 Fällen je Personalstelle (VZÄ). Sie hat sich im Laufe der Folgejahre über 128 Fälle (2018), 104 Fälle (2020 und 2022) auf 99 Fälle je Personalstelle im Jahr 2023 verringert. Dieser Rückgang der Fall-Personal-Relation beträgt bundesdurchschnittlich 28 % und macht deutlich, dass die Fallbearbeitung insgesamt intensiver gestaltet wurde. Besonders deutlich fällt der Rückgang der Fallzahl pro VZÄ in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Berlin aus.

Tabelle 49 **Anzahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe je Personalstelle (VZÄ), jeweils zum Stichtag 31.12.**

| Land | 2016 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2016-2023 |
|----------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|--------------------------|
| BB | 132 | 114 | 93 | 84 | 76 | 95 | -28% |
| BE | 115 | 101 | 95 | 87 | 76 | 67 | -42% |
| BW | 127 | 120 | 84 | 84 | 81 | 73 | -42% |
| BY | 174 | 180 | 142 | 150 | 164 | 145 | -17% |
| HB | 40 | 35 | 57 | 58 | 56 | 62 | 54% |
| HE | 171 | 146 | 88 | 96 | 104 | 106 | -38% |
| HH | 131 | 127 | 96 | 110 | 115 | 103 | -21% |
| MV | 165 | 124 | 99 | 90 | 83 | 85 | -48% |
| NI | 152 | 119 | 82 | 96 | 81 | 84 | -45% |
| NW | 134 | 144 | 144 | 148 | 139 | 123 | -8% |
| RP | 130 | 111 | 80 | 80 | 82 | 79 | -40% |
| SH | 102 | 90 | 75 | 79 | 71 | 72 | -30% |
| SL | 175 | 154 | 145 | 125 | 120 | 124 | -29% |
| SN | 166 | 154 | 126 | 124 | 123 | 122 | -26% |
| ST | 91 | 81 | 70 | 73 | 70 | 64 | -30% |
| TH | 118 | 106 | 77 | 78 | 99 | 100 | -16% |
| D | 137 | 128 | 104 | 107 | 104 | 99 | -28% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024; Berechnung des ISG 2024

8.2.2 Tatsächlich besetzte Stellen für individuelle Planungsverfahren

Infolge des BTHG war insbesondere zu erwarten, dass die Personalkapazitäten im Zuge der Umsetzung der individuellen Planungsverfahren verstärkt werden würden. Die Träger wurden deshalb gebeten anzugeben, wie viele der genannten Vollzeitäquivalente für individuelle Planungsverfahren eingesetzt werden.

Die Zahl der Planungskräfte lag am Jahresende 2016 noch bei bundesweit 1.873 Stellen (einschließlich Leitungsanteil). Sie wurde zum Jahresende 2018 auf 2.504 Stellen erhöht, worin sich schon eine Auswirkung des BTHG zeigen kann. Deutlich stärker verlief die Zunahme aber in den Folgejahren über 3.975 Stellen am Jahresende 2020, 4.826 Stellen am Jahresende 2021 und 5.108 Stellen am Jahresende 2022 auf 5.745 Stellen am Jahresende 2023. Gegenüber dem Ausgangsjahr 2016 entspricht dies einer Zunahme um 3.872 Stellen bzw. 207%. Unter den Bundesländern weist insbesondere Hessen eine sehr hohe Steigerungsrate auf.

Der Anteil des Planungspersonals am gesamten Personal der Eingliederungshilfe betrug am Jahresende 2016 noch 30%. Dieser Anteil ist über 35% (2018), 44% (2020) und 54% (2022) zum Jahresende 2023 auf 58% gestiegen.

**Tabelle 50 Personal für individuelle Planungsverfahren, jeweils zum Stichtag 31.12.
(einschließlich Leitungsanteil)**

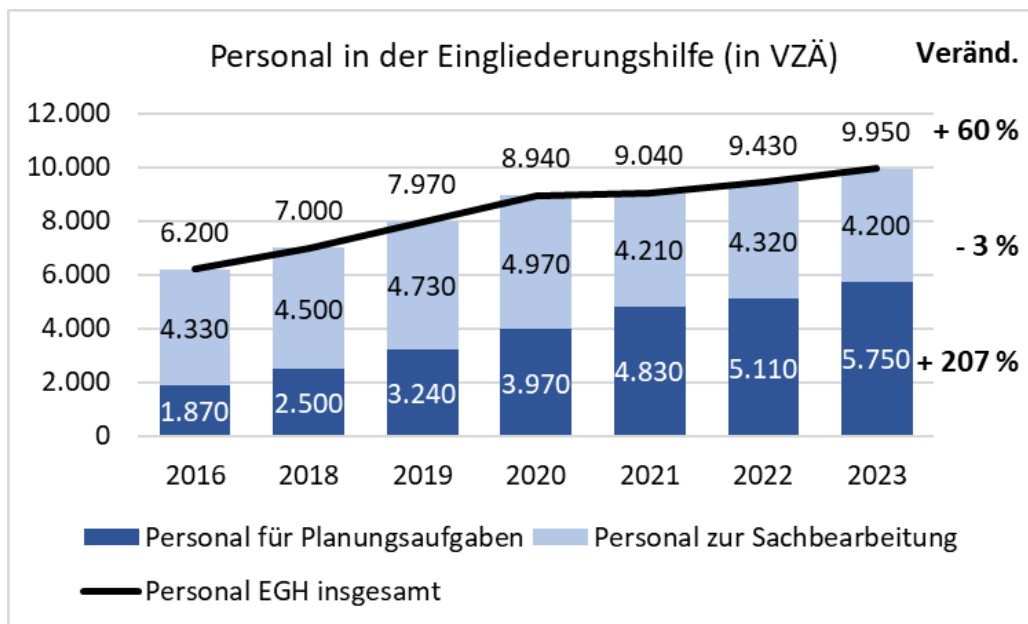
| Land | 2016 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2016-2023 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| BB | 115 | 139 | 161 | 200 | 181 | 169 | 48% |
| BE | 39 | 47 | 54 | 106 | 139 | 184 | 376% |
| BW | 210 | 276 | 519 | 717 | 724 | 838 | 299% |
| BY | 75 | 146 | 216 | 177 | 205 | 362 | 385% |
| HB | 36 | 41 | 47 | 47 | 47 | 76 | 111% |
| HE | 44 | 65 | 295 | 326 | 378 | 394 | 794% |
| HH | 81 | 91 | 104 | 105 | 106 | 115 | 42% |
| MV | 40 | 103 | 154 | 180 | 207 | 201 | 409% |
| NI | 309 | 393 | 692 | 668 | 777 | 974 | 216% |
| NW | 423 | 510 | 795 | 1.107 | 1.163 | 1.216 | 188% |
| RP | 85 | 130 | 213 | 229 | 234 | 256 | 200% |
| SH | 198 | 251 | 294 | 347 | 345 | 348 | 76% |
| SL | 17 | 19 | 26 | 31 | 34 | 33 | 98% |
| SN | 53 | 74 | 111 | 276 | 282 | 266 | 397% |
| ST | 77 | 116 | 154 | 133 | 150 | 162 | 110% |
| TH | 73 | 104 | 139 | 177 | 137 | 150 | 106% |
| Summe | 1.873 | 2.504 | 3.975 | 4.826 | 5.108 | 5.745 | 207% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024, Berechnung des ISG 2024

Die Leistungsträger wurden auch nach der Zahl der Planstellen gefragt. Diese entsprechen in etwa der Zahl der tatsächlich besetzten Stellen, nur wenige Planstellen (im Jahr 2023 0,4%) waren nicht besetzt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass tatsächlich insbesondere für diese Aufgaben ein deutlicher Stellenzuwachs zu beobachten ist (Abbildung 7): Während die Stellen für planerische Aufgaben um 207% gestiegen sind, sind im gleichen Zeitraum die Stellen für sonstige Aufgaben mit -3% etwa konstant geblieben. Ein wesentlicher Teil der insgesamt neu eingerichteten Stellen (insgesamt +60%) ist somit auf die Einführung und Ausweitung der individuellen Planungsverfahren zurückzuführen.

Abbildung 7 Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe in Deutschland, jeweils zum Stichtag 31.12. (einschließlich Leitungsanteile)



Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024; Hochrechnung ISG 2024

8.3 Kostenschätzung für Personal in der Eingliederungshilfe und für individuelle Planungsverfahren

8.3.1 Kostenschätzung für Personal insgesamt

Die Basis der Kostenschätzung für das Personal in der Eingliederungshilfe bilden die Arbeitnehmer-Bruttojahresgehälter der entsprechenden Vergütungsgruppen in den hier untersuchten Jahren sowie die in den Trägerbefragungen erhobenen und hochgerechneten Vollzeitäquivalente (s. [Tabelle 48](#)).

8.3.1.1 Jährliche Personalkosten

In den Befragungen kristallisierte sich heraus, dass als Vergütungsgruppe von (sozial-) pädagogischen Fachkräften am häufigsten die Gruppe S 12 genannt wurde, bei Verwaltungsfachkräften / Sachbearbeitern am häufigsten EG 9 ([Tabelle 51](#)). Diese Entgeltgruppen werden deshalb für die hier vorgenommene Kostenschätzung herangezogen. In beiden Entgeltgruppen hat es zwischen 2016 und 2023 deutliche Tarifierhöhungen gegeben, die sich in den Kostenschätzungen niederschlagen, aber keine Folge des BTHG sind. Im Folgenden werden zunächst die Kostenschätzungen vorgenommen, die sich an den realen Tarifen orientieren. In einem zweiten Schritt wird die Kostenschätzung um die tarifliche Entwicklung kontrolliert, indem die Tarife des Jahres 2016 konstant gehalten werden. Die Anteile von pädagogischen Fachkräften und Verwaltungskräften an allen Vollzeitäquivalenten wurden für jedes Bundesland einzeln berechnet.

Zusätzlich wurde der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers in Höhe von pauschal 20% auf das Arbeitnehmerbrutto aufgeschlagen, um den Arbeitgeberbruttobetrag zu berechnen. Die Sachkosten der Bereitstellung eines Büroarbeitsplatzes wurden mit 30% des Arbeitnehmerbruttos veranschlagt. Die Leitungsstellen werden mit einer Pauschale von 15% der Arbeitnehmerbruttovergütung für beide Vergütungsgruppen angesetzt. Somit ergibt sich für beide Entgeltgruppen ein Zuschlag von 65% zum Arbeitnehmerbrutto.

Zusammengefasst wurden somit folgende Berechnungsschritte zur Ermittlung der Personalkosten vorgenommen:

- Ermittlung der Vergütungsgruppen S 12 (pädagogische Kräfte) und EG 9 (Sachbearbeitung) als häufigste Vergütungsgruppen der EGH-Träger
- Berechnung des Arbeitnehmerjahresbruttogehalts einschließlich einer Jahressonderzahlung i.H.v. 60% eines Monatsgehalts
- Zuschlag 20% Arbeitgeberbeitrag Sozialversicherung
- Zuschlag Sachkostenpauschale 30% nach KGSt
- Zuschlag für Leitungsanteile 15%.

Die daraus sich ergebenden jährlichen Personalkosten für die beiden hier unterschiedenen Qualifikationsgruppen lassen sich Tabelle 51 entnehmen; sie reichen in der Vergütungsgruppe S 12 von 72.717 Euro im Jahr 2016 bis zu 86.168 Euro im Jahr 2023 und in der Vergütungsgruppe EG 9 von 64.768 Euro im Jahr 2016 bis zu 80.654 Euro im Jahr 2023.

Tabelle 51 Geschätzte Arbeitnehmer-Bruttojahresgehälter nach Besoldungs- und Entgeltgruppen

| Entgeltstufe | 2016 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| S12 (Stufe 3) | | | | | | |
| Arbeitnehmerjahresbrutto | 44.071,20 | 46.224,47 | 48.111,35 | 48.784,91 | 49.663,04 | 52.223,04 |
| Arbeitgeberjahresbrutto (+65% Zuschlag) | 72.717,48 | 76.270,38 | 79.383,73 | 80.495,10 | 81.944,01 | 86.168,01 |
| EG 9 (Stufe 3) | | | | | | |
| Arbeitnehmerjahresbrutto | 39.253,42 | 42.956,00 | 44.874,04 | 45.502,27 | 46.321,31 | 48.881,31 |
| Arbeitgeberjahresbrutto (+65% Zuschlag) | 64.768,14 | 70.877,40 | 74.042,16 | 75.078,75 | 76.430,17 | 80.654,17 |

Quelle: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA), in Euro; in 2018 und 2020 Mittelwert aus EG 9a-c.

8.3.1.2 Geschätzte Entwicklung der Personalkosten

Die Kostenschätzung auf Basis der hochgerechneten Vollzeitäquivalente (VZÄ) kann damit wie folgt in einer Berechnungsformel zusammengefasst werden, wobei diese Formel je ausgewiesenem Kalenderjahr sowie je Land und für Deutschland insgesamt separat angewendet wurde:

$$VZÄ * ((Anteil\ S12 * Jahresbrutto\ S12 * 1,65) + (Anteil\ EG9 * Jahresbrutto\ EG9 * 1,65))$$

Diese Berechnung ergibt auf Bundesebene im Jahr 2016 Verwaltungskosten in Höhe von 355,7 Mio. Euro, die über 440,0 Mio. Euro im Jahr 2018, 596,7 Mio. Euro im Jahr 2020, 609,1 Mio. Euro im Jahr 2021 und 650,7 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 725,7 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen sind (Tabelle 52). In diesem Zeitraum sind die Personalkosten demnach insgesamt um rd. 370 Mio. Euro bzw. um 104% gestiegen.

Tabelle 52 Geschätzte Personalkosten in der Eingliederungshilfe insgesamt, Jahreswerte in Mio. Euro

| Land | 2016 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2016-2023 |
|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| BB | 14,0 | 18,0 | 21,1 | 24,3 | 28,0 | 24,4 | 74% |
| BE | 17,0 | 21,6 | 24,3 | 27,4 | 31,8 | 38,1 | 125% |
| BW | 36,3 | 42,9 | 65,5 | 70,5 | 76,3 | 89,0 | 145% |
| BY | 42,0 | 47,6 | 65,5 | 64,3 | 59,2 | 72,5 | 73% |
| HB | 6,6 | 7,7 | 8,3 | 8,7 | 9,0 | 9,0 | 36% |
| HE | 21,3 | 27,7 | 49,0 | 49,2 | 49,1 | 51,8 | 144% |
| HH | 10,0 | 11,7 | 12,5 | 13,1 | 13,8 | 15,7 | 58% |
| MV | 8,9 | 12,8 | 16,2 | 18,3 | 21,0 | 21,3 | 141% |
| NI | 38,6 | 54,2 | 79,2 | 72,0 | 88,2 | 94,1 | 144% |
| NW | 74,5 | 87,9 | 112,9 | 115,5 | 125,9 | 150,0 | 101% |
| RP | 16,4 | 21,1 | 30,2 | 32,3 | 31,2 | 35,3 | 115% |
| SH | 20,4 | 25,7 | 32,4 | 31,1 | 34,9 | 35,7 | 75% |
| SL | 3,7 | 4,4 | 5,1 | 6,1 | 6,5 | 6,9 | 88% |
| SN | 15,1 | 18,0 | 25,8 | 28,1 | 29,5 | 31,5 | 109% |
| ST | 18,1 | 23,0 | 28,4 | 26,8 | 29,1 | 31,5 | 74% |
| TH | 12,9 | 15,6 | 20,4 | 21,3 | 17,1 | 18,9 | 47% |
| D | 355,7 | 440,0 | 596,7 | 609,1 | 650,7 | 725,7 | 104% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024; Berechnung des ISG 2024.

Differenziert nach Bundesländern konnte bei ausnahmslos allen ein Anstieg in den Personalkosten verzeichnet werden, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Besonders stark ist der Anstieg in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen.

8.3.1.3 Kostenentwicklung infolge des BTHG: Personalaufstockung und veränderte Qualifikationsstruktur

Die Entwicklung der Verwaltungskosten hängt von verschiedenen Faktoren ab: Der Entwicklung der Fallzahlen der Leistungsbeziehenden und darauf reagierenden Personalaufstockungen, einer Veränderung der Qualifikationsanforderungen und entsprechenden Veränderungen des Personalbestands, einer Veränderung des Aufgabenbereichs sowie von der Entwicklung der Tarifentgelte. Durch die neuen Planungsverfahren im BTHG bedingt sind die veränderte Aufgabendefinition und veränderte Qualifikationsanforderungen sowie die durch beide Faktoren bedingten Aufstockungen des Personals. Die langfristige Fallzahlenentwicklung und die tarifliche Entwicklung sind von den neuen Planungsverfahren im BTHG unabhängige, exogene Einflussfaktoren. Um die durch die neuen Planungsverfahren bedingten Kosteneffekte ermitteln zu können, wurden in der folgenden Berechnung die Faktoren der Fallzahlenentwicklung und der Tarifentwicklung konstant gehalten. Dazu wird eine fiktive Kostenentwicklung für die Jahre 2018 bis 2023 errechnet: Einerseits fließen bei dieser fiktiven Kostenschätzung die Tarife in den Entgeltgruppen EG 9 und S12 auf dem Niveau von 2016 in die Berechnung ein. Die Kostenschätzung wird so um die Tarifierhöhungen bereinigt. Zum anderen wird die Kostenschätzung um die Veränderung der Beziehendenzahlen korrigiert, indem auch diese auf dem Niveau von 2016 konstant gehalten werden. Die nach diesen Bereinigungen verbleibende Aufstockung des Personals und die veränderte Zusammensetzung seiner Qualifikation werden hingegen als Folge des Ausbaus von individuellen Planungsverfahren im Zuge des BTHG betrachtet und einbezogen.

Die Ausgangswerte in Tabelle 53 für das Jahr 2016 sind mit bundesweit 355,7 Mio. Euro identisch mit denen in Tabelle 52. In den Folgejahren fällt die Kostensteigerung bei dieser Berechnung aber geringer aus: Für das Jahr 2018 ergeben sich 387,6 Mio. Euro (+31,9 Mio. Euro gegenüber 2016), für das Jahr 2020 sind es 501,2 Mio. Euro (+113,7 Mio. Euro gegenüber 2018), für das Jahr 2021 sind es 482,2 Mio. Euro (-19,0 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr), im Jahr 2022 hochgerechnet 492,7 Mio. Euro (+10,5 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr) und im Jahr 2023 hochgerechnet 600,4 Mio. Euro (+107,7 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr). Insgesamt erhöhen sich die Verwaltungskosten in der Eingliederungshilfe in diesem Zeitraum um 244,7 Mio. Euro bzw. 69%.⁶¹ Diese bereinigte, nur dem BTHG zugeschriebene Kostensteigerung fällt um 125 Mio. Euro niedriger aus als die in Tabelle 52 dargestellte Entwicklung unter Einbeziehung auch exogener Faktoren.

Tabelle 53 Geschätzte Personalkosten in der Eingliederungshilfe insgesamt ohne Effekte der Tarifentwicklung und der Fallzahlenentwicklung, Jahreswerte in Mio. Euro

| Land | 2016 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2016-2023 |
|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| BB | 14,0 | 16,3 | 20,4 | 22,5 | 21,1 | 20,1 | 43% |
| BE | 17,0 | 19,4 | 20,4 | 22,2 | 23,8 | 31,2 | 84% |
| BW | 36,3 | 38,4 | 55,8 | 56,1 | 58,1 | 74,0 | 104% |
| BY | 42,0 | 40,6 | 51,9 | 49,0 | 44,2 | 59,4 | 41% |
| HB | 6,6 | 7,3 | 6,6 | 6,6 | 6,8 | 7,5 | 13% |
| HE | 21,3 | 25,1 | 44,1 | 39,6 | 37,2 | 42,8 | 101% |
| HH | 10,0 | 10,3 | 13,7 | 12,0 | 10,4 | 13,0 | 30% |
| MV | 8,9 | 11,8 | 15,2 | 16,8 | 16,0 | 17,8 | 100% |
| NI | 38,6 | 49,2 | 73,0 | 62,5 | 67,0 | 78,5 | 103% |
| NW | 74,5 | 71,9 | 76,3 | 72,8 | 95,8 | 124,2 | 67% |
| RP | 16,4 | 19,2 | 27,1 | 27,0 | 23,6 | 29,1 | 78% |
| SH | 20,4 | 22,9 | 27,6 | 26,2 | 26,6 | 29,7 | 46% |
| SL | 3,7 | 4,2 | 4,5 | 5,2 | 4,9 | 5,7 | 54% |
| SN | 15,1 | 16,3 | 20,6 | 21,0 | 22,4 | 26,1 | 73% |
| ST | 18,1 | 20,4 | 23,9 | 22,8 | 21,9 | 25,8 | 42% |
| TH | 12,9 | 14,3 | 20,0 | 19,9 | 13,0 | 15,7 | 21% |
| D | 355,7 | 387,6 | 501,2 | 482,2 | 492,7 | 600,4 | 69% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024, Berechnungen des ISG 2024

8.3.2 Kostenschätzung für Personal für individuelle Planungsverfahren

Im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung ist vor allem von Interesse, wie sich die Kosten des Personals für individuelle Planungsverfahren als Folge des BTHG entwickelt haben. Um diese Kosten zu ermitteln, wurden zum einen die Personalkapazitäten im Bereich individueller Planungsverfahren, wie sie durch das BTHG in §§ 19 ff SGB IX (Teilhabeplanverfahren) und §§ 117 ff SGB IX (Gesamtplanverfahren) eingeführt bzw. präzisiert wurden, und zum anderen die Anteile der pädagogisch qualifizierten Fachkräfte an diesem Personal erhoben. Die Zahl der für Planungszwecke eingesetzten Mitarbeitenden ist bundesweit von 1.873 VZÄ im Jahr 2016 um 207% auf 5.745 VZÄ im Jahr 2023 gestiegen (vgl. oben Tabelle 50). Diese Daten bilden die Grundlage für die folgende Schätzung.

⁶¹ Will man die Mehrkosten jährlich zuordnen und zu einem Gesamtbetrag addieren, muss ein entsprechender Betrag für das Jahr 2019 ergänzt werden, der überschlägig in Höhe des Mittelwertes zwischen 2018 und 2020 geschätzt werden kann.

8.3.2.1 Jährliche Kosten für Personal mit Planungsaufgaben

Legt man die von den Trägern berichteten Angaben zu den planerischen Personalstellen und dem Anteil der pädagogischen Fachkräfte zugrunde, so ergeben sich auf Basis der Jahreswerte der Vergütung einschließlich Zuschlägen für Personalnebenkosten und Arbeitsplatzkosten die in Tabelle 51 genannten Jahreswerte pro VZÄ. Die Jahreskosten für planerisches Personal reichen im Bundesdurchschnitt von 72.717 Euro im Jahr 2016 über 79.384 Euro (2020) bis zu 86.168 Euro im Jahr 2023. Sie sind aufgrund der höheren Qualifikation und dem entsprechend höheren Vergütungsniveau höher als die Jahreskosten für das Personal in der Eingliederungshilfe insgesamt.

Eine Multiplikation dieser jährlichen Personalkosten mit der Zahl der VZÄ im planerischen Bereich wird (wie in Abschnitt 8.3.1.2 beschrieben) je Kalenderjahr sowie je Land und für Deutschland insgesamt berechnet. Diese Berechnung ergibt bundesweit Gesamtkosten, die von 114,2 Mio. Euro im Jahr 2016 über 162,1 Mio. Euro (2018), 270,1 Mio. Euro (2020), 331,3 Mio. Euro (2021) und 363,2 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 430,5 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen sind (Tabelle 54).

Tabelle 54 Geschätzte Personalkosten für individuelle Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe, Jahreswerte in Mio. Euro

| Land | 2016 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2016-2023 |
|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| BB | 6,9 | 9,0 | 10,8 | 13,6 | 12,9 | 12,7 | 82% |
| BE | 2,4 | 3,1 | 3,7 | 7,4 | 9,9 | 13,8 | 473% |
| BW | 13,2 | 18,2 | 35,6 | 49,8 | 51,6 | 62,8 | 376% |
| BY | 4,6 | 9,6 | 14,8 | 12,2 | 14,6 | 27,1 | 485% |
| HB | 2,2 | 2,7 | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 5,7 | 155% |
| HE | 2,7 | 4,3 | 20,0 | 22,5 | 26,9 | 29,5 | 990% |
| HH | 5,0 | 6,0 | 7,2 | 7,4 | 7,5 | 8,6 | 71% |
| MV | 2,3 | 6,5 | 10,2 | 12,1 | 14,7 | 15,1 | 545% |
| NI | 19,0 | 25,6 | 47,5 | 46,4 | 55,4 | 73,0 | 284% |
| NW | 24,6 | 31,9 | 53,2 | 75,2 | 83,8 | 91,1 | 270% |
| RP | 5,4 | 8,6 | 14,6 | 16,0 | 16,7 | 19,2 | 259% |
| SH | 12,2 | 16,4 | 20,0 | 23,9 | 24,6 | 26,1 | 114% |
| SL | 1,1 | 1,2 | 1,8 | 2,2 | 2,4 | 2,5 | 136% |
| SN | 3,3 | 4,9 | 7,6 | 18,0 | 18,4 | 19,9 | 499% |
| ST | 4,6 | 7,4 | 10,2 | 9,0 | 10,7 | 12,1 | 164% |
| TH | 4,5 | 6,8 | 9,6 | 12,4 | 9,8 | 11,2 | 148% |
| D | 114,2 | 162,1 | 270,1 | 331,3 | 363,2 | 430,5 | 277% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024; Berechnung des ISG 2024.

Dies entspricht einer Zunahme um 316,3 Mio. Euro bzw. 277%. Die Personalkosten für individuelle Planungsverfahren haben damit deutlich stärker zugenommen als die Verwaltungskosten in der Eingliederungshilfe insgesamt. Die Schwankungen zwischen den Bundesländern lassen erkennen, dass die Umstellung auf die neuen Planungsverfahren und die dafür zusätzlich eingestellten Personalkapazitäten zwischen den Ländern erheblich variieren.

8.3.2.2 Kostenentwicklung infolge des BTHG: Personalaufstockung und Qualifikationsstruktur für Planungsaufgaben

Auch diese Daten zu den Personalkosten werden neben den BTHG-spezifischen Faktoren der Aufgabenerweiterung und Präzisierung der planerischen Verfahren zusätzlich durch exogene Faktoren wie Tarifentwicklung und Entwicklung der Fallzahlen beeinflusst. Um die Effekte dieser Faktoren zu kontrollieren, wurde, analog zum Verfahren der Kostenschätzung für die Eingliederungshilfe insgesamt (vgl. Abschnitt 8.3.1.3), auch für die Kosten für individuelle Planungsverfahren berechnet, inwieweit die beobachteten Mehrausgaben im Zeitraum zwischen 2016 und 2023 auf Veränderungen durch das BTHG zurückgeführt werden können. Dazu wird eine fiktive Kostenentwicklung für die Jahre 2018 bis 2023 errechnet, in die zum einen der Tarif der Entgeltgruppe S 12 auf dem Niveau von 2016 in die Berechnung einfließt, die Kostenschätzung wird so um die Tarifierhöhungen bereinigt. Zum anderen wird die Kostenschätzung um die Steigerung bei den Beziehendenzahlen bereinigt, denn es gab auch ohne das BTHG einen langfristigen Trend zur Steigerung der Leistungsbeziehenden. Die veränderte Zusammensetzung des Verwaltungspersonals und die über die Fallzahlentwicklung hinausgehende Personalaufstockung werden hingegen als Folge des BTHG und insbesondere des Ausbaus von individuellen Planungsverfahren betrachtet und weiterhin berücksichtigt.

Diese Schätzung ergibt bundesweit rechnerische Gesamtkosten für planerische Aufgaben, die von 114,2 Mio. Euro im Jahr 2016 über 145,9 Mio. Euro (2018), 231,9 Mio. Euro (2020) und 265,0 Mio. Euro (2021) auf 280,6 Mio. Euro im Jahr 2022 und 363,3 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen sind (Tabelle 55). Aus dieser Berechnung ergibt sich eine Zunahme der bereinigten Personalausgaben für Planungszwecke im betrachteten Zeitraum um 249,1 Mio. Euro bzw. 218%. In der Summe ergeben sich für die Jahre 2018 bis 2023 Mehrkosten aufgrund der Ausgaben für Planungspersonal von insgesamt 790 Mio. Euro, davon +31,7 Mio. Euro von 2016 bis 2018, +192,4 Mio. Euro von 2018 bis 2020 und danach +566,2 Mio. Euro bis 2023.⁶² Auch bei dieser Berechnung werden starke Unterschiede zwischen den Bundesländern deutlich, die als unterschiedlich verlaufene Umstellungsprozesse bei der Einführung der neuen Planungsverfahren interpretiert werden können.

⁶² Für eine jährliche Zuordnung und einen Gesamtbetrag ist ein entsprechender Betrag für das Jahr 2019 zu ergänzen, der überschlägig in Höhe Mittelwertes zwischen 2018 und 2020 geschätzt werden kann (s.o.).

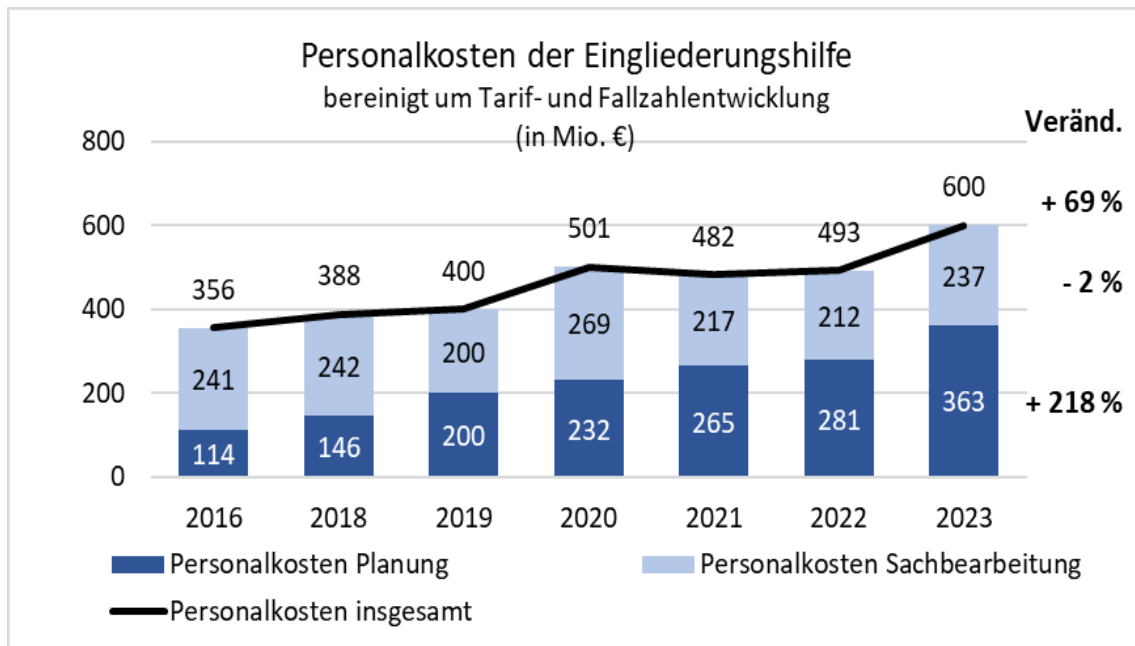
Tabelle 55 **Geschätzte Personalkosten für individuelle Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe ohne Effekte der Tarifentwicklung und der Fallzahlenentwicklung, Jahreswerte in Mio. Euro**

| Land | 2016 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Veränderung 2016-2023 |
|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| BB | 6,9 | 8,3 | 10,7 | 12,8 | 10,0 | 10,7 | 54% |
| BE | 2,4 | 2,8 | 3,2 | 6,2 | 7,6 | 11,6 | 383% |
| BW | 13,2 | 16,7 | 30,9 | 40,5 | 39,9 | 53,0 | 302% |
| BY | 4,6 | 8,4 | 12,1 | 9,6 | 11,3 | 22,9 | 394% |
| HB | 2,2 | 2,5 | 1,5 | 1,7 | 2,6 | 4,8 | 115% |
| HE | 2,7 | 4,0 | 18,2 | 18,3 | 20,8 | 24,9 | 820% |
| HH | 5,0 | 5,3 | 8,1 | 6,8 | 5,8 | 7,3 | 45% |
| MV | 2,3 | 6,1 | 9,6 | 11,1 | 11,4 | 12,7 | 444% |
| NI | 19,0 | 23,8 | 44,6 | 41,0 | 42,8 | 61,6 | 224% |
| NW | 24,6 | 26,3 | 36,2 | 47,6 | 64,7 | 76,9 | 212% |
| RP | 5,4 | 8,0 | 13,4 | 13,7 | 12,9 | 16,2 | 203% |
| SH | 12,2 | 14,8 | 17,2 | 20,3 | 19,0 | 22,0 | 80% |
| SL | 1,1 | 1,2 | 1,6 | 1,9 | 1,9 | 2,1 | 99% |
| SN | 3,3 | 4,5 | 6,2 | 13,7 | 14,2 | 16,8 | 406% |
| ST | 4,6 | 6,6 | 8,7 | 7,7 | 8,3 | 10,2 | 123% |
| TH | 4,5 | 6,4 | 9,6 | 11,9 | 7,5 | 9,5 | 109% |
| D | 114,2 | 145,9 | 231,9 | 265,0 | 280,6 | 363,3 | 218% |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2020-2024, Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik; Berechnung des ISG 2024.

In der folgenden Abbildung werden die Kosteneffekte im Bereich der Verwaltungskosten der Eingliederungshilfe, die dem BTHG zugerechnet werden können, noch einmal im Überblick dargestellt. Für die EGH insgesamt wurden bundesweit für das Jahr 2023 Kosten von rd. 600 Mio. Euro geschätzt, wenn die Entwicklungen der Tarife und der Fallzahlen der Leistungsbeziehenden konstant gehalten werden. Der Kostenunterschied zu 2016 beträgt unter dieser Voraussetzung insgesamt rd. 245 Mio. Euro (+69%). Dieser Betrag setzt sich so zusammen, dass für planerische Zwecke Personal für zusätzlich 249 Mio. Euro eingesetzt wurde (+218%), während im Bereich der Sachbearbeitung rd. 4 Mio. Euro eingespart wurden (-2%).

Abbildung 8 **Geschätzte Personalkosten insgesamt und nach Aufgaben in der Eingliederungshilfe in Deutschland, Jahreswerte in Mio. Euro**



Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2020-2024, Berechnung des ISG 2024

8.4 Zusammenfassung zu neuen Planungsverfahren

Mit dem BTHG wurden die neuen Planungsverfahren der Gesamtplanung (§ 117 SGB IX) und der trägerübergreifenden Teilhabeplanung (§ 19 SGB IX) eingeführt, mit denen frühere Planungsverfahren präzisiert und erweitert wurden. In der Gesetzesbegründung wurde angenommen, dass es zur Sicherstellung passender und bedarfsgerechter Leistungen in personenzentrierter Ausrichtung beitragen kann, wenn die Leistungsträger die Leistung transparent, individuell, zielorientiert, koordiniert und wirtschaftlich planen. Erforderlich sind dafür ein höherer Personaleinsatz und höhere Qualifikationen des eingesetzten Personals. Den langfristig erwarteten positiven Wirkungen kann daher kurzfristig ein Mehrbedarf der Träger an für die neuen Planungsverfahren pädagogisch qualifiziertem Personal gegenüberstehen.

Auf Basis der erhobenen Daten der überörtlichen und örtlichen Träger der Eingliederungshilfe sowie von Hochrechnungen sind die Personalkosten in der Eingliederungshilfe einschließlich der pauschal aufgeschlagenen Sachkosten insgesamt von rd. 355,7 Mio. Euro im Jahr 2016 auf d. 725,7 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme in diesem Zeitraum um rd. 370 Mio. Euro bzw. um 104%.

Diese Kostenentwicklung enthält allerdings auch Tarifierhöhungen und die Fallzahlenentwicklung, die auch vor der Umsetzung des BTHG langfristig zu höheren Beziehendenzahlen führte. Wenn die Kostensteigerung um diese Faktoren bereinigt wird, verbleibt ein Kostenanstieg in diesem Zeitraum, der auf das BTHG zurückgeführt werden kann, in Höhe von 245 Mio. Euro bzw. 69%.

Die in den Gesamtkosten enthaltenen Personalkosten für individuelle Planungsverfahren sind im gleichen Zeitraum von rd. 114 Mio. Euro im Jahr 2016 auf rd. 431 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme um rd. 316 Mio. Euro bzw. 277%.

Auch diese Kostenentwicklung kann um Tarifierhöhungen und die Fallzahlenentwicklung bereinigt werden. Diese Berechnung ergibt bundesweite jährliche Gesamtkosten für planerische Aufgaben, die von rd. 114 Mio. Euro im Jahr 2016 um 249 Mio. Euro bzw. 218% auf rd. 363 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen sind. Die Mehrausgaben gegenüber dem Jahr 2016 betrugen 31,7 Mio. Euro im Jahr 2018, 74,7 Mio. Euro im Jahr 2019, 117,7 Mio. Euro im Jahr 2020, 150,8 Mio. Euro im Jahr 2021, 166,4 Mio. Euro im Jahr 2022 und 249,1 Mio. Euro im Jahr 2023. In der Summe ergeben sich für die Jahre 2018 bis 2023 Mehrkosten aufgrund der Ausgaben für Planungspersonal von insgesamt 790 Mio. Euro.⁶³ Diese Mehrausgaben sind unmittelbar dem BTHG zuzurechnen.

Bei den hier dargestellten Personalkosten handelt es sich methodisch um Schätzungen. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nicht alle Träger Angaben gemacht haben und Hochrechnungen vorgenommen werden mussten, um die fehlenden Daten auszugleichen. Zum anderen wurden als Datenbasis Stichtagsangaben zum Personal erhoben und dann die vereinfachende Annahme getroffen, dass dieses Personal das ganze Jahr über beschäftigt gewesen sei. Weiterhin wurden die genauen Vergütungsgruppen des Personals nicht pro Mitarbeiter*in erhoben. Stattdessen wurden die Berechnungen anhand der beiden häufigsten Vergütungsgruppen durchgeführt, die für zwei unterschiedliche Personalgruppen stehen (Sachbearbeitung vs. Personal für individuelle Planungsverfahren). Die Größenordnung der ermittelten Ergebnisse dürfte aber von diesen Unschärfen unberührt bleiben.

⁶³ Die Daten für das Jahr 2019 wurden nicht in der Trägerbefragung erhoben, aber zum Zweck dieser Summenbildung als Mittelwert zwischen den Daten der Jahre 2018 und 2020 angenommen.

9. TU 6: Mehrausgaben für Frauenbeauftragte in WfbM und überregionale Interessenvertretung von Werkstattträten

Die Aufwendungen für Frauenbeauftragte und für die überregionale Interessenvertretung der Werkstattträte wurden im Rahmen der Hauptuntersuchung mittels der Trägerbefragungen untersucht. Dabei wurde deutlich, dass diese Aufwendungen in der Praxis nicht exakt dokumentiert werden, sondern in der Regel über vereinbarte Pauschalen berücksichtigt werden. Diese Untersuchung wurde daher nicht weiter fortgeführt, aber auch hier kann eine Fortschreibung anhand der Zahl der Beschäftigten in WfbM vorgenommen werden.

Tabelle 56 **Aufwendungen für Frauenbeauftragte und für die überregionale Interessenvertretung der Werkstattträte (in 1.000 Euro)**

| Jahr | Frauen-beauftragte | überregionale Interessen-vertretung WR | Summe |
|-------------|---------------------------|---|--------------|
| 2017 | 958 | 988 | 1.947 |
| 2018 | 7.188 | 1.007 | 8.195 |
| 2019 | 9.348 | 2.195 | 11.543 |
| 2020 | 9.347 | 2.174 | 11.521 |
| 2021 | 9.347 | 2.655 | 12.002 |
| 2022 | 9.227 | 2.631 | 11.859 |
| 2023 | 9.019 | 2.567 | 11.586 |

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe ISG 2019-2022; Fortschreibung des ISG 2024.

Diese Fortschreibung ergibt, dass die Ausgaben für Frauenbeauftragte nach der Einführungsphase der Jahre 2018 und 2019 bei etwa 9,3 Mio. Euro pro Jahr gelegen haben (Tabelle 56). Wegen rückläufiger Fallzahlen ist dieser Betrag im Jahr 2023 auf 9,0 Mio. Euro gesunken. Nimmt man die Aufwendungen für überregionale Interessenvertretung der Werkstattträte hinzu, so liegen die Mehrausgaben in diesem Bereich zwischen 11,5 und 12,0 Mio. Euro pro Jahr. In der Einführungsphase der Jahre 2017 und 2018 fielen diese Beträge niedriger aus.

10. Durch das BTHG bedingte und allgemeine Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe

Mit der Einführung des BTHG war neben den inhaltlichen Verbesserungen für Menschen mit Behinderung die Erwartung verbunden, dass durch die gesetzlichen Änderungen auch „die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe verbessert werden“ könne, um „keine neue Ausgabendynamik entstehen zu lassen“. ⁶⁴ In diesem Zusammenhang wurden in der Gesetzesbegründung vier mögliche Steuerungsinstrumente genannt, von denen insbesondere die präzisere Bedarfsermittlung und Leistungsplanung unmittelbar in den Gegenstandsbereich der Finanzuntersuchung fällt. Eine Überprüfung, inwieweit diese Steuerungsinstrumente tatsächlich zur Steigerung von Effizienz und zur Eindämmung des Ausgabenanstiegs beitragen konnten, 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 die Finanzuntersuchung aufzunehmen (Kapitel 10.1).

Über die konkreten Untersuchungsgegenstände der Finanzuntersuchung hinaus kommt in der Diskussion zu den Wirkungen des BTHG zunehmend auch die Dynamik der finanziellen Entwicklung der Eingliederungshilfe insgesamt in den Blick. Diese Ausgabenentwicklung kann abgesehen von den BTHG-relevanten Faktoren auch durch weitere Faktoren beeinflusst worden sein, die nicht unmittelbar mit dem BTHG in Zusammenhang stehen. Zu diesen exogenen Faktoren können die Entwicklung der Fallzahlen des Leistungsbezugs gehören, aber auch die Kostenentwicklung im Bereich der Personalkosten sowie die allgemeine Preisentwicklung. Darüber hinaus wird in den Interviews zur Wirkungsprognose des BTHG ⁶⁵ über eine Zunahme eines komplexen Unterstützungsbedarfs berichtet, was zwar nur einen kleineren Teil der Leistungsfälle betrifft, sich dort aber mit hohen Kosten niederschlägt. Diese Ansätze zur statistischen Eingrenzung von kostenrelevanten Faktoren sind zu überprüfen und mit ihrem jeweiligen Beitrag zur Erklärung der Gesamtentwicklung zu berücksichtigen. Dazu hat das BMAS im Jahr 2024 eine Auftragserweiterung der Finanzuntersuchung vorgenommen (Kapitel 10.2).

10.1 Steuerungsinstrumente des BTHG

Eine besser geplante und gesteuerte Leistungserbringung könnte bestimmte Einsparungen zur Folge haben, die den gesetzlichen Änderungen als „Effizienzrendite“ zuzurechnen wäre. Das Volumen möglicher Einsparungen wird in der Gesetzesbegründung zum BTHG auf etwa 0,5% der Leistungsausgaben und damit z.B. für das Jahr 2020 auf rd. 100 Mio. Euro geschätzt. ⁶⁶ Im Einzelnen wurde von vier Reformmaßnahmen erwartet, dass sie zumindest langfristig zu Einsparungen führen oder zumindest die Kostendynamik abbremsen könnten:

- (1) *Bedarfsermittlung und Gesamtplanung:* Durch eine personenzentrierte Bedarfsermittlung und bedarfsgerechte Planung sollen der individuelle Bedarf der Leistungsbezieher ermittelt und auf dieser Grundlage die Leistungen passgenau bewilligt werden. Eine besser geplante und gesteuerte Leistungserbringung könnte bestimmte Einsparungen zur Folge haben, die den gesetzlichen Änderungen als „Effizienzrendite“ zugerechnet werden könnte. Sofern

⁶⁴ Gesetzesbegründung in: Bundesregierung (2016), a.a.O. S. 2.

⁶⁵ Schütz; Thiele; Harand; Matta; Engels et al. (2024), unveröff.

⁶⁶ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BTHG vom 22.06.2016, S. 218.

vorher aufgrund einer weniger präzisen Planung nicht benötigte Leistungen erbracht wurden, könnten dort Einsparungspotenziale erschlossen werden.

- (2) *Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen:* Weiterhin sollen die Änderungen im Vertragsrecht zugunsten einer verstärkten Prüfung der Leistungen nach § 128 SGB IX in Verbindung mit der Möglichkeit, die Vergütung zu kürzen, wenn der Vertrag durch den Leistungserbringer ganz oder teilweise nicht erfüllt wird (§ 129 SGB IX), zu Einsparungen führen. Daneben kann auch die Regelung des § 124 Abs. 1 Satz 3 SGB IX, dass die Vergütung eines Leistungserbringers dann wirtschaftlich angemessen ist, wenn sie im Vergleich zur Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt, Effekte auf die Ausgaben der Träger der Eingliederungshilfe haben. Eine solche Definition der wirtschaftlichen Angemessenheit kann auch präventiv dazu führen, dass Leistungserbringer ihre Angebote günstiger kalkulieren, um dieses Kriterium erfüllen zu können.
- (3) *Gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen:* Durch die Möglichkeit einer gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen durch mehrere Leistungsbeziehende (§ 116 Abs. 2 und 3 SGB IX), das sog. „Pooling“ von Leistungen, sollen ebenfalls Einsparungen im Vergleich zu einer rein individuell zugemessenen Leistungserbringung erzielt werden können.
- (4) *Prävention:* Schließlich soll durch Modellvorhaben im Rahmen des Bundesprogramms „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ eine präventive Steuerung des Leistungszugangs erreicht werden, indem Personen im erwerbsfähigen Alter mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen noch zielgerichteter als bisher qualifiziert und in Erwerbstätigkeit vermittelt werden (§ 11 SGB IX). Die Ergebnisse dieser Maßnahme sind Gegenstand einer eigenen Evaluation.

Ein weiteres Steuerungsinstrument kann darin gesehen werden, dass Leistungen der Eingliederungshilfe nun beantragt werden müssen (soweit sie sich nicht aus der Gesamtplanung ergeben; § 108 SGB IX), während die Leistungen nach SGB XII bei Bekanntwerden einer Bedarfslage auch ohne Antrag gewährt wurden.

10.1.1 Effizienzgewinn durch Planungsverfahren

Dass stringente Planungsverfahren zu einer Verbesserung des Leistungsprozesses führen können, ist plausibel und wird in Fachkreisen angenommen, ist aber statistisch nur schwer nachweisbar. Zur Ermittlung der Effekte eines zeitgemäßen Planungsverfahrens auf die Effizienz der Leistungserbringung hatte der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) bereits vor Einführung des BTHG die Projekte „Teilhabe 2012“⁶⁷ und anschließend das Nachfolgeprojekt „Teilhabe 2015“⁶⁸ zur Erweiterung der empirischen Basis in Auftrag gegeben. Dabei wurde im Vorgriff auf die reformierten Planungsverfahren 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

⁶⁷ Jaschke, H., Oliva, H., Schlanstedt, G. (2012): Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts „Teilhabe2012. „Mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung“, Köln.

⁶⁸ Schlanstedt, G., Oliva, H., Jaschke, H. (2016): Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Projekt: Teilhabe2015 „Mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung“, Köln.

Bewilligungsverhaltens, schließlich auch auf Unterschiede bei den bewilligten Leistungen (bezogen auf Neu- und Verlängerungsfälle, jeweils ambulant und stationär).

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen unterstützen einerseits die Vermutung, dass präzise Bedarfsermittlung und Leistungsplanung zu einer effizienteren Leistungserbringung beitragen können, sind andererseits aber statistisch nicht hinreichend belastbar. Positiv ist das Ergebnis zur Steuerung des Leistungsumfangs, dass mit dem neuen Hilfeplanverfahren bei ambulanten Neufällen im Durchschnitt 0,05 Fachleistungsstunden pro Woche pro Fall eingespart werden konnten, was zu den seinerzeit geltenden Preisen einer Einsparung in Höhe von 12,28 Euro pro Fall pro Monat entsprach. Bei der Bewilligung von stationären Leistungen wurde ermittelt, dass in den Erprobungskommunen 12,5% der stationären Fälle im Vergleich zur beantragten Leistung gesenkt wurden, wohingegen in den Standardkommunen der entsprechende Wert bei lediglich 1% lag. Dieser Einsparungseffekt wird auf 15,94 Euro pro Fall pro Monat beziffert.⁶⁹

Die Autoren der Studie weisen einschränkend darauf hin, dass hinsichtlich der Zugangssteuerung bei Neufällen „eine valide quantitative und insbesondere finanzielle Bewertung der Effekte der unterschiedlichen Verfahren der Zugangssteuerung ... mit den vorliegenden Daten nicht verlässlich möglich“ war.⁷⁰ Auch bei der Bewilligung von ambulanten oder stationären Leistungsformen konnten „zwischen den Erprobungs- und Standardkommunen im Zeitverlauf keine signifikanten Veränderungen“ beobachtet werden.⁷¹

Somit bleibt festzuhalten: Bei einer sorgfältigen methodischen Herangehensweise lassen sich positive Wirkungen verbesserter Planungsverfahren an mehreren Stellen nachweisen, und an einigen Stellen sind diese Effekte auch statistisch signifikant. Dieser Einsparungseffekt wurde in einer Modellrechnung auf den LWL insgesamt übertragen. Auf diesem Wege wurde ein Einsparungsvolumen durch neue Hilfeplanverfahren im Umfang von 5,5 Mio. Euro im Jahr 2018 geschätzt. Angesichts eines Ausgabevolumens des LWL für Leistungen der Eingliederungshilfe von rd. 2 Mrd. Euro entsprach dies einer Einsparung von 0,3% der Leistungsausgaben in der Eingliederungshilfe.⁷²

Bei dieser Berechnung wurde allerdings der Personalaufwand, der bei der Einführung des neuen Hilfeplanverfahrens entsteht, nicht gegengerechnet.⁷³ Die Schätzung der damit verbundenen Mehrkosten wurde oben in Kapitel 1 für Deutschland vorgenommen. Die durch Personal für neue Planungsverfahren entstandenen Kosten betragen demnach im Jahr 2023 rd. 430,5 Mio. Euro. Bezogen auf die bundesweiten Nettoausgaben der Eingliederungshilfe im Jahr 2023 in Höhe von 25,4 Mrd. Euro entspricht dies einem Anteil von 1,7%, um den die Eingliederungshilfe zunächst teurer geworden ist. Somit sind die Effizienzgewinne, die durch eine präzise Planung erzielt werden können, von den Kosten zu unterscheiden, die durchaus steigen können, deren Anstieg aber durch einen Effizienzgewinn leicht gedämpft werden kann.

⁶⁹ Schlanstedt et al. 2016, a.a.O. S. 190 ff.

⁷⁰ Schlanstedt et al. 2016, a.a.O. S. 152.

⁷¹ Schlanstedt et al. 2016, a.a.O. S. 154.

⁷² Dies liegt etwas unter den 0,5% der Leistungsausgaben, die die Bundesregierung ihrer Kostenschätzung diesbezüglich zugrunde gelegt hatte; vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BTHG vom 22.06.2016, S. 218.

⁷³ Schlanstedt et al. 2016, a.a.O. S. 169 f.

Zu bedenken ist weiterhin, 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.

Inwieweit aber zum derzeitigen Zeitpunkt bereits Einsparungen durch Planungsverfahren erkennbar sein können, hängt vor allem vom Umsetzungsstand dieser Planungsverfahren ab. Die Untersuchung zum Stand der Implementation der neuen Regelungen hat ergeben, dass (a) noch nicht mit allen, sondern erst mit einem Teil der Leistungsbeziehenden ein neues Verfahren der Bedarfsermittlung und Planung angewandt wurde und dass (b) in vielen Regionen das Planungsergebnis noch nicht mit dem Vergütungssystem verknüpft ist, sondern die Vergütungen nach herkömmlichen Hilfebedarfsgruppen festgesetzt werden.⁷⁴ Das Potenzial des neuen Bedarfsermittlungs- und Planungsverfahrens kann sich unter diesen Bedingungen noch nicht entfalten, sondern erst in den kommenden Jahren sichtbar werden.

10.1.2 Einschätzungen der Träger zu Effizienzgewinnen

Um aktuelle Einschätzungen zu möglichen Verbesserungen der Effizienz nach Einführung des BTHG zu gewinnen, wurden im Rahmen der jährlichen Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe auch Fragen zu den erwarteten Einsparungen aufgrund der neuen Planungsverfahren sowie der Wirtschaftlichkeitsprüfungen in der Eingliederungshilfe gestellt. Diese Einschätzungen spiegeln subjektive Eindrücke wider, die aus unterschiedlichen Motiven heraus von den Befragten auf unterschiedliche Weise genannt wurden. Es wurde erwartet, dass mit zunehmender Umsetzung der Regelungen und diesbezüglicher Erfahrungen der Träger der Eingliederungshilfe deren Einschätzungen zu möglichen Einsparungseffekten zunehmend präziser werden könnten, da sie diese auch in der Planung personeller und finanzieller Ressourcen zu berücksichtigen haben.

Allerdings ergaben diese Befragungen, dass die meisten Träger auf absehbare Zeit mit keinen BTHG-bedingten Einsparungen rechnen. Mit Einsparungen von Leistungsausgaben infolge der neuen Planungsverfahren durch das BTHG rechnete fast keiner der befragten Träger: In der Befragung 2022 antworteten 97%, in 2023 95% und im Jahr 2024 98% der befragten Träger auf die Frage nach erwartbaren Einsparungen mit „nein“ (Tabelle 57). Nur wenige der Befragten meinten, diese Effekte schon jetzt beobachten zu können, eher wurden sie - wenn überhaupt - in den kommenden Jahren erwartet.

Erschwerend kam hinzu, dass präzise Verfahren der Bedarfsermittlung und der Leistungsplanung erst sukzessive eingeführt und umgesetzt wurden und dass dieser Prozess in den Jahren 2020 bis 2022 auch durch die Corona-Pandemie verzögert wurde. Dies trägt mit dazu bei, dass eventuelle Einsparungen noch nicht erkennbar sind.

⁷⁴ Engels; Schütz et al. 2023.

Tabelle 57 Erwartete Einsparungen infolge des BTHG

| Rechnen Sie mit Einsparungen von Leistungsausgaben... | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| ... infolge der neuen Planungsverfahren durch das BTHG? | | | |
| | Befragung 2022 | Befragung 2023 | Befragung 2024 |
| Nein | 97% | 95% | 98% |
| Ja, man kann diese schon beobachten | 2% | 2% | 0% |
| Ja, etwa ab dem nächsten Jahr | 0% | 0% | 0% |
| Ja, etwa ab dem übernächsten Jahr | 0% | 2% | 0% |
| Ja, etwa ab vier oder mehr Jahren | 2% | 0% | 2% |
| ... infolge der Neuregelung der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen nach §§ 128 ff SGB IX? | | | |
| | Befragung 2022 | Befragung 2023 | Befragung 2024 |
| Nein | 90% | 90% | 89% |
| Ja, man kann diese schon beobachten | 2% | 1% | 2% |
| Ja, etwa ab dem nächsten Jahr | 0% | 1% | 0% |
| Ja, etwa ab dem übernächsten Jahr | 1% | 0% | 4% |
| Ja, etwa ab vier oder mehr Jahren | 7% | 8% | 5% |

Quelle: Trägerbefragungen des ISG 2022 bis 2024; Berechnung des ISG 2024

Etwas optimistischer fallen die Erwartungen der Träger zu Einsparungen von Leistungsausgaben infolge der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen aus. Allerdings erwarten auch hier durchgängig rd. 90% der Befragten keine Einsparungen. Etwa 8% bis 9% rechnen aber zumindest in den kommenden Jahren mit finanziellen Auswirkungen dieser Regelung.

10.1.3 Mögliche Auswirkungen von gemeinsamer Inanspruchnahme und rehapro

Weitere oben genannte Faktoren, die zu einer Dämpfung der Ausgabendynamik beitragen könnten, sind die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen sowie die präventive Wirkung des Modellprogramms rehapro.

Die Möglichkeit, Leistungen für mehrere Personen zu „poolen“, wird derzeit vor allem im Bereich der Schulbegleitung diskutiert, der nicht unmittelbar vom BTHG betroffen ist. Im vorliegenden Kontext war die Überlegung, dass durch eine Umstellung der Leistungsgewährung in besonderen Wohnformen auf individuelle Fachleistungsstunden ein starker Kostenanstieg zu erwarten gewesen wäre, der wiederum durch die Möglichkeit, Leistungen für mehrere Personen gemeinsam zu erbringen, kostengünstiger gestaltet werden könnte. Faktisch ist eine solche Umstellung auf individuelle Leistungen in besonderen Wohnformen aber noch kaum erfolgt,⁷⁵ sodass auch der nachgelagerte Schritt, dadurch bedingte Kostensteigerungen eindämmen zu können, bisher noch nicht greifen konnte. Inwieweit die Regelungen zur gemeinsamen Inanspruchnahme indirekt auch zu einer verstärkten Nutzung im Schulbereich geführt haben, ist nicht bekannt.

Die Wirkung des Modellprogramms rehapro lässt sich noch nicht abschließend beurteilen, da die Evaluation bis zum Jahr 2029 laufen wird.⁷⁶ Ob es gelingt, durch die in diesem Rahmen erprobten Maßnahmen Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen besser in den Arbeitsmarkt zu

⁷⁵ Engels; Schütz et al. (2023), S. 41.

⁷⁶ Brüssig et al. (2023): Neunter Bericht zur Evaluation des Bundesprogramms „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“. Anlassbezogener Bericht 2023, Duisburg, unveröff.

integrieren und damit den Zugang zur Eingliederungshilfe zu begrenzen, kann daher derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden.

10.1.4 Abbildung von Effizienzgewinnen in der Statistik

Zu Beginn der Finanzuntersuchung wurde auch der Vorschlag entwickelt, einen Effizienzgewinn des BTHG im Vergleich einer geschätzten Ausgabenentwicklung mit der tatsächlichen Ausgabenentwicklung zu berechnen. Dabei sollte die Schätzung der zukünftigen Ausgabenentwicklung anhand der langjährigen Ausgabenentwicklung der Eingliederungshilfe um 4,17% pro Jahr vorgenommen werden.⁷⁷ Wenn die durch das BTHG bedingten Leistungsausgaben subtrahiert werden und die verbleibende Ausgabensteigerung niedriger ausfallen würde als im langjährigen Durchschnitt, wäre der Differenzbetrag den Maßnahmen des BTHG als „Effizienzrendite“ zuzurechnen. Bei einem Vergleich der Ausgaben der Eingliederungshilfe vor und nach dem Jahr 2020 war allerdings zu berücksichtigen, dass die Ausgaben der Grundsicherung ab diesem Zeitpunkt nicht mehr Bestandteil der Eingliederungshilfe waren. Die vorgeschlagene Berechnung wurde auch dadurch erschwert, dass bereits vor dem Jahr 2020 Ausgleichszahlungen des Bundes für existenzsichernde Leistungen an die Träger der Eingliederungshilfe im Rahmen des § 46a SGB XII geleistet wurden, die sich in den Nettobeträgen niederschlagen mussten. Weiterhin ist ein gewisser Anstieg der Nettoausgaben auf die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes ab dem Jahr 2020 zurückzuführen. Um auszuschließen, dass diese beiden Faktoren das Ergebnis verzerren, kann daher ein solcher Abgleich nur für die Jahre 2020 bis 2023 vorgenommen werden.

Die Nettoausgaben der Eingliederungshilfe sind von 19,3 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 25,4 Mrd. Euro im Jahr 2023 gestiegen (Tabelle 58). Im Zeitraum ab 2020 lagen die Steigerungsraten der Nettoausgaben gegenüber dem jeweiligen Vorjahr mit 5,7% (2021), 5,4% (2022) und 9,4% (2023) durchweg höher als die in der Gesetzesbegründung genannte durchschnittliche Steigerungsrate von 4,17%. Bringt man die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ermittelten Mehrausgaben an Leistungen infolge des BTHG zum Abzug, wie sie in Tabelle 1 (hier: nur Leistungsausgaben aus TU 1, TU 2, TU 4 und TU 6, ohne Personalkosten nach TU 4 und TU 5) ausgewiesen sind, so wirkt sich das nur geringfügig auf die Veränderung der verbleibenden Nettoausgaben aus, die mit 5,7% (2021), 5,5% (2022) und 9,3% (2023) immer noch deutlich über der Annahme von 4,17% jährlicher Steigerung liegen. Ein Einsparungseffekt ist somit auf diesem Wege nicht erkennbar.

Tabelle 58 Entwicklung der Nettoausgaben der Eingliederungshilfe abzüglich BTHG-bedingter Kosten

| Position | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nettoausgaben der EGH in Mio. € | 19.316 | 20.824 | 22.020 | 23.214 | 25.401 |
| jährliche Veränderung | 6,7% | 7,8% | 5,7% | 5,4% | 9,4% |
| BTHG-bedingte Mehrausgaben (Leistungen) | | 140 | 165 | 168 | 214 |
| Nettoausgaben abzügl. BTHG-Kosten | | 20.684 | 21.855 | 23.046 | 25.188 |
| jährliche Veränderung | | | 5,7% | 5,5% | 9,3% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausgaben und Einnahmen der Eingliederungshilfe; Ermittlung der BTHG-bedingten Kosten im Rahmen der Finanzuntersuchung; Berechnung des ISG

⁷⁷ In der Gesetzesbegründung zum BTHG heißt es: „Es wird von einer jährlichen Ausgabensteigerung um 4,17 Prozent ausgegangen. Dies entspricht dem durchschnittlichen Wachstum der Ausgaben für die Eingliederungshilfe in den Jahren 2010 bis 2014.“ Referentenentwurf BTHG des BMAS 2016, S. 6.

10.1.5 Zwischenfazit zur Effizienzrendite

Somit erweist sich die Prüfung eines Effizienzgewinns als ein schwieriger Prozess. Die Untersuchung, die auch bei der Kostenschätzung möglicher Effizienzgewinne im Rahmen der Gesetzesbegründung zur Orientierung diente, stützt in vorsichtiger Weise diesbezügliche Annahmen, konnte aber in den vergangenen Jahren nicht durch weitere Untersuchungen erhärtet werden. Die tatsächlichen Ausgaben der Eingliederungshilfe sind im Zeitraum von 2020 bis 2023 um 21% (brutto) bzw. 22% (netto) gestiegen (Abschnitt 3.2), womit die Erwartung, dass sich bereits in den ersten Jahren nach der Einführung des BTHG Einsparungseffekte zeigen könnten, enttäuscht wurde. Insbesondere das Ziel, dass neue Bedarfsermittlungs- und Planungsverfahren dazu beitragen könnten, die Leistungserbringung effizienter zu gestalten, konnte schon allein deshalb nicht erreicht werden, weil erst ein Teil der Leistungsbeziehenden das neue Verfahren durchlaufen hat und in vielen Regionen das Planungsergebnis noch nicht mit dem Vergütungssystem verknüpft ist, sondern die Vergütungen nach herkömmlichen Hilfebedarfsgruppen festgesetzt werden. Das Potenzial des neuen Bedarfsermittlungs- und Planungsverfahrens konnte sich unter diesen Bedingungen noch nicht entfalten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass potenzielle Einsparungseffekte durch die Entwicklung anderer Kostenfaktoren überlagert wurden. Ein Effizienzgewinn durch neue Verfahren der Bedarfsermittlung und Leistungsplanung ist somit möglich, wirkt sich aber derzeit noch nicht kostendämpfend aus. Weitere Faktoren wie Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen und präventive Programme können möglicherweise langfristig zur Kostendämpfung beitragen, entsprechende Wirkungen sind aber ebenfalls derzeit noch nicht erkennbar.

10.2 Kostenentwicklungen unabhängig vom BTHG

Die Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe (brutto) sind im Zeitraum von 2018 bis 2023 von 19,7 Mrd. Euro um 32,7% auf 26,2 Mrd. Euro gestiegen. Die Nettoausgaben sind von 18,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 um 40,3% auf 25,4 Mrd. Euro im Jahr 2023 gestiegen (für Einzelheiten s. auch Abschnitt 3.2). Dass sich die Brutto- und Nettoentwicklung so stark unterscheidet, liegt an einem starken Rückgang der Einnahmen im betrachteten Zeitraum. Die Einnahmen sind zunächst von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 gestiegen und haben sich seit dem Jahr 2020 auf rd. 800 Mio. Euro im Jahr 2023 halbiert. Im gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 sind die Einnahmen um 50,8% gesunken. Der Anteil der Einnahmen an den Bruttoausgaben lag vor 2020 jeweils bei rd. 8% und ist auf rd. 3% im Jahr 2023 gesunken. Der Einnahmenrückgang kann etwa zur Hälfte auf die durch das BTHG veränderten Einkommens- und Vermögensfreigrenzen zurückgeführt werden; weiterhin wirken sich das Angehörigenentlastungsgesetz und die Umstellung auf das Nettoprinzip in noch ungeklärtem Ausmaß aus.⁷⁸

Angesichts der somit weiterhin dynamischen Ausgabenentwicklung in der Eingliederungshilfe wurde die Perspektive der Finanzuntersuchung auf weitere, exogene Faktoren ausgeweitet, die zu dieser Entwicklung unabhängig vom BTHG beigetragen haben könnten. Sofern mit dem BTHG tatsächlich kostenreduzierende Instrumente eingeführt wurden, könnten diese weiteren Faktoren deren Wirkung konterkariert bzw. überlagert haben. Vor diesem Hintergrund wurden neben der Entwicklung der Einnahmen auch die folgenden Faktoren untersucht, die nicht durch das BTHG bedingt sind:

⁷⁸ Die Summe der Mindereinnahmen aufgrund der veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung wurde für das Jahr 2023 auf 434 Mio. Euro veranschlagt (s. Abschnitt 4.1). Inwieweit das Angehörigenentlastungsgesetz sich ergänzend auf die Einnahmen der Eingliederungshilfe ausgewirkt hat, lässt sich bisher nicht eindeutig abgrenzen. Somit bleibt ein unerklärter Anteil des Einnahmenrückgangs in der Eingliederungshilfe bestehen.

- (1) *Allgemeine Fallzahlenentwicklung:* Die Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe ist im langfristigen Trend stetig gestiegen. Der Anteil an der Kostenentwicklung, der diesem Trend zugerechnet werden kann, soll in einem ersten Abschnitt beziffert werden.
- (2) *Entwicklung der Vergütungssätze:* Aufgrund der Personalkosten- und Preisentwicklung vereinbaren die Leistungserbringer mit den Leistungsträgern unabhängig von einem veränderten Leistungsumfang regelmäßige Steigerungen der Vergütungssätze für ihre Angebote.
 - a. Die Entwicklung der *Tarifentgelte* ist im untersuchten Zeitraum einschließlich der Sonderzahlungen wegen der Corona-Pandemie und zum Inflationsausgleich recht dynamisch gewesen.
 - b. Das gilt auch für die *Preisentwicklung* im untersuchten Zeitraum, die sich aufgrund der Inflationsentwicklung insbesondere in den Jahren 2021 bis 2023 auswirkt.

In einem zweiten Abschnitt soll deshalb untersucht werden, ob die Entwicklung der Vergütungssätze plausibel auf die Personalkosten- und Preisentwicklung zurückgeführt werden kann, oder ob hier auch von BTHG-bedingten Steigerungen ausgegangen werden muss. Der Anteil der Entwicklung an der Kostenentwicklung insgesamt soll beziffert werden.

- (3) *Entwicklung der Direktzahlungen:* Die in der Eingliederungshilfe abgesehen von den Vergütungssätzen finanzierten Leistungen sind ebenfalls von der allgemeinen Preisentwicklung betroffen. Dabei kann es sich z.B. um Hilfsmittel nach § 113 Abs. 2 Nr. 8 SGB IX oder die strukturelle Finanzierung des Mittagessens nach § 113 Abs. 4 SGB IX handeln. Der Anteil, den diese Entwicklung an der gesamten Ausgabenentwicklung in der EGH haben müsste, wird in einem dritten Abschnitt begründet.

Diese Ansätze zur statistischen Eingrenzung von kostenrelevanten Faktoren bei den Leistungsausgaben⁷⁹ werden im Folgenden analysiert und auf ihren jeweiligen Beitrag zur Erklärung der Gesamtkostenentwicklung hin überprüft. Dabei wird angenommen, dass in der Eingliederungshilfe insgesamt die Kosten zur vereinbarungsgemäßen Vergütung von Leistungserbringern („Vergütungssätze“) etwa 90% und die übrigen finanzierten Leistungen („Direktzahlungen“) etwa 10% ausmachen.⁸⁰ In einem Fazit werden die Ergebnisse zusammengeführt und Erklärungsansätze für den bis dahin unerklärten Rest der Kostenentwicklung aufgeführt.

10.2.1 Entwicklung der Fallzahlen der Eingliederungshilfe

Die Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe ist von 776.293 am Jahresende 2018 um rd. 78.900 bzw. 10,2% auf 855.215 Leistungsbeziehende am Jahresende 2023 gestiegen. Bei ansonsten gleichbleibenden Fallkosten wären somit 10,2 Prozentpunkte der Steigerung der Ausgaben (brutto wie netto) auf die Fallzahlentwicklung zurückzuführen.⁸¹ Im Einzelnen sind in diesem Zeitraum folgende Entwicklungen zu beobachten (vgl. auch Abschnitt 3.1):

- Etwa ein Drittel der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe beziehen Leistungen zur *Teilhabe am Arbeitsleben*.⁸² In dieser Leistungsgruppe ist die Zahl der Beziehenden im

⁷⁹ Die Verwaltungsausgaben der Träger der Eingliederungshilfe werden in der amtlichen Ausgabenstatistik nicht erfasst und sind deshalb nicht Teil der Betrachtungen in diesem Abschnitt (s. dazu Kapitel 1).

⁸⁰ Das heißt nicht, dass diese Aufteilung für jeden Leistungsbereich der Eingliederungshilfe zutreffend ist.

⁸¹ Die Ausgaben für einzelne Leistungsbereiche lassen sich nur als Bruttoausgaben betrachten, da die Statistik die Nettoausgaben nur insgesamt ausweist.

⁸² vor 2020 in der amtlichen Statistik „Leistungen zur Beschäftigung“

betrachteten Zeitraum zurückgegangen (-4%), was vor allem an einer rückläufigen Zahl der Beschäftigten in WfbM liegt, während die Zahl der Beziehenden von Budgets für Arbeit noch vergleichsweise gering ist (Abschnitt 5.1.1). Die Bruttoausgaben sind in dieser Leistungsgruppe von 5,2 Mrd. Euro um 10,6% auf 5,7 Mrd. Euro gestiegen.

- Eine weitere große Gruppe der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe bezieht Leistungen zur *Teilhabe an Bildung* (2018: 8,2%; 2023: 9,4%). In dieser Leistungsgruppe ist die Zahl der Beziehenden um rd. 16.400 Personen stark angestiegen (+25,6%). Die Bruttoausgaben in diesem Bereich sind von 2018 bis 2023 um rund 950 Mio. Euro bzw. 57,6% auf 2,6 Mrd. Euro gestiegen. Dieser Anstieg von Beziehenden und Ausgaben ist größtenteils auf die Altersgruppe von sieben bis 17 Jahren zurückzuführen (rd. +12.600) und somit auf die Entwicklung der schulischen Inklusion, die sich unabhängig vom BTHG vollzieht. Weiterhin entwickeln sich auch die Leistungen im Vorschulalter dynamisch (rd. +4.500), während im Erwachsenenbereich die Zahl der Beziehenden rückläufig ist. Die durch das BTHG eingeführte Förderung eines Masterstudiums schlägt sich statistisch nicht nieder.⁸³
- Mehr als zwei Drittel der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe beziehen Leistungen zur *Sozialen Teilhabe*.⁸⁴ In dieser Leistungsgruppe gab es eine leicht überdurchschnittliche Steigerung der Leistungsbeziehenden von 12,6% im Zeitraum von 2018 bis 2023, die sich auch in der Ausgabenentwicklung niederschlägt: Die Bruttoausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe sind von 12,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 um 5,0 Mrd. Euro bzw. 40,6% auf 17,3 Mrd. Euro im Jahr 2023 gestiegen.

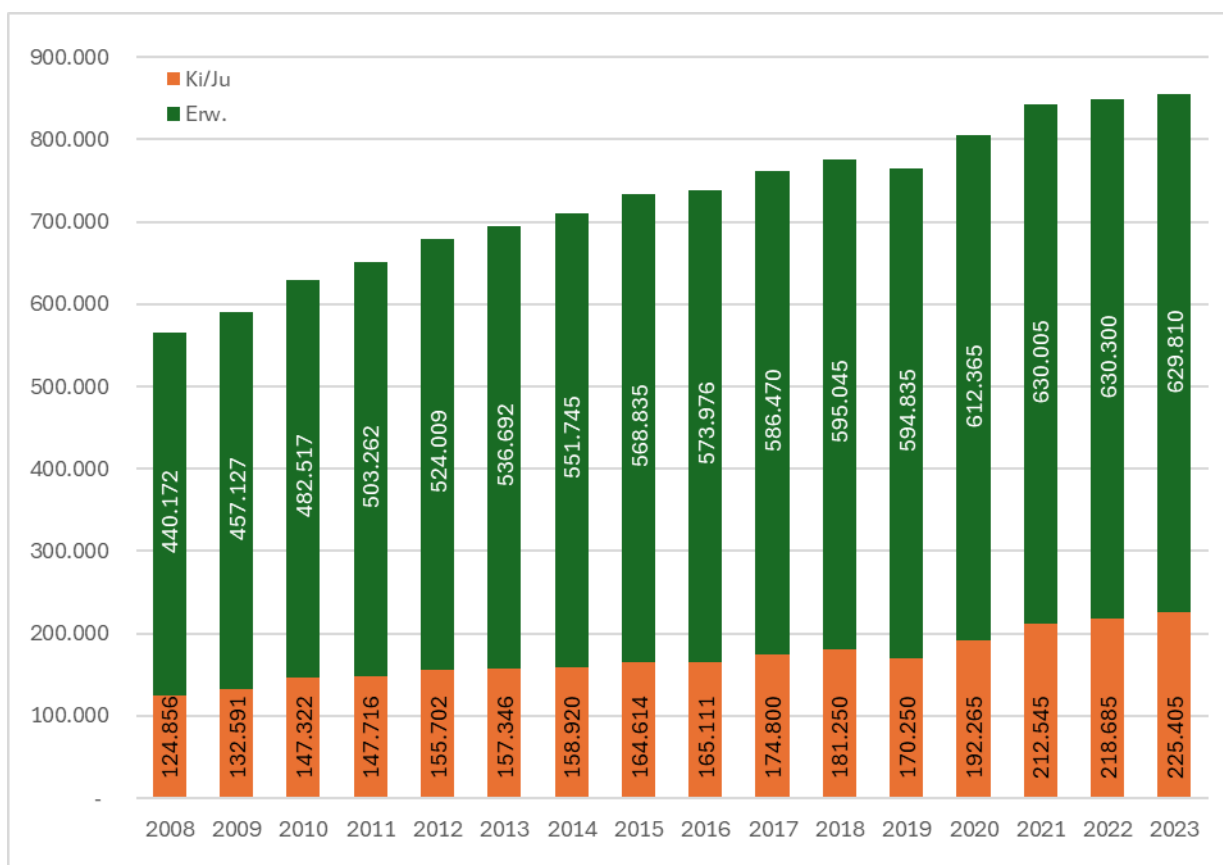
Die Fallzahlen in den übrigen Leistungsbereichen sind niedrig und haben daher keinen großen Einfluss auf die Gesamtentwicklung. 2023 bezogen nur 2,5% der Leistungsbeziehenden *Leistungen zur medizinischen Rehabilitation* und nur 1,9% bezogen *Sonstige Leistungen der Eingliederungshilfe*.

Die Entwicklung der Fallzahlen im betrachteten Zeitraum von 2018 bis 2023 ist im längeren Trend nicht außergewöhnlich. Abbildung 9 zeigt zunächst den Anstieg der Leistungsbeziehenden ab 2008 in absoluten Zahlen, während Abbildung 10 die jährlichen Veränderungsraten zeigt. Absolut betrachtet vollzieht sich die Entwicklung stärker im Erwachsenenbereich, wo über die betrachteten 16 Jahre insgesamt rd. 190.000 Leistungsbeziehende hinzukamen, was einem Anstieg um 43% entspricht. Relativ betrachtet hat sich allerdings vor allem im Kinder- und Jugendbereich ein starker Anstieg der Leistungsbeziehenden vollzogen: Hier sind rd. 100.000 Leistungsbeziehende hinzugekommen, was einem Anstieg um 81% über die betrachteten 16 Jahre entspricht.

⁸³ Um mit der amtlichen Statistik einen Vergleich der Zahlen von 2018 und 2023 vorzunehmen, muss entschieden werden, welche der vor 2020 aufgeführten Kategorien mit der ab 2020 geführten Kategorie „Teilhabe an Bildung“ verglichen werden. Das ISG hat für die Jahre vor 2020 die statistischen Kategorien „Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung“ und „Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf / Hochschule“ addiert. Die Kategorie „Hilfe zur Ausbildung für eine sonstige angemessene Tätigkeit“ hingegen wurden nicht dazugezählt. Berufliche Ausbildung gehört zur Teilhabe am Arbeitsleben, solange der (berufs-) schulische Teil nicht überwiegt (§ 49 Abs. 3 Nr. 5 SGB IX). Dazu gehört nach unserer Einschätzung auch die Position „Hilfe zur Ausbildung zu einer sonstigen angemessenen Tätigkeit“. Nur wenn es um eine schulische Ausbildung zu einem Beruf geht, gehört sie nach § 75 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX zur Teilhabe an Bildung.

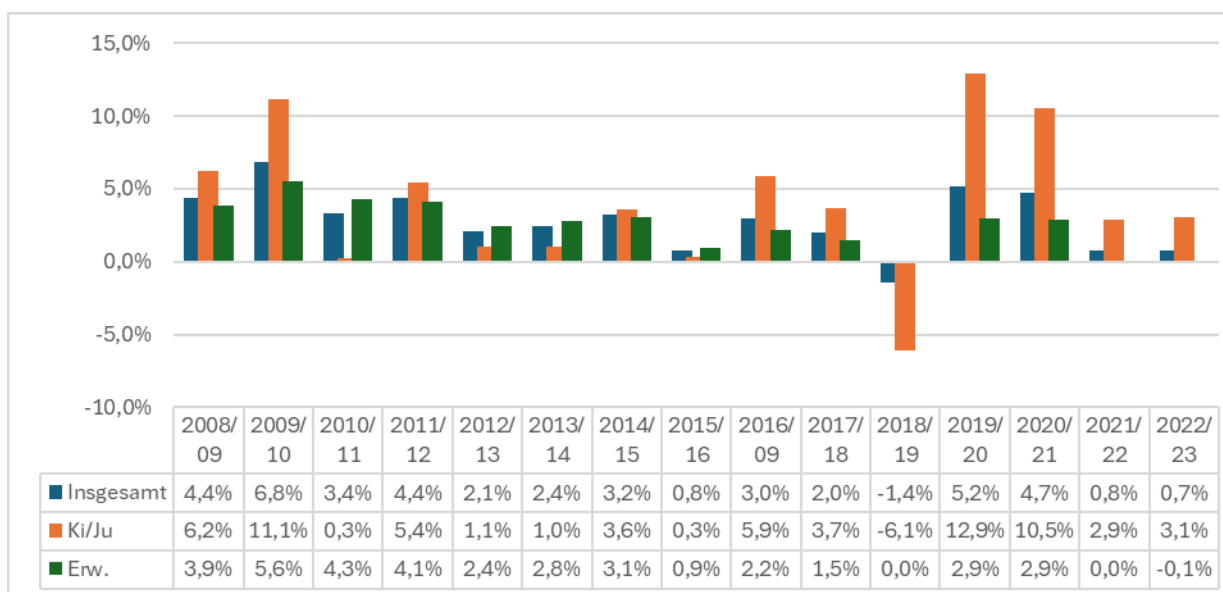
⁸⁴ vor 2020 in der amtlichen Statistik „Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“

Abbildung 9 Anstieg der Leistungsbeziehenden 2008 bis 2023 (absolute Zahlen)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des statistischen Bundesamts zur Anzahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe jeweils zum Stichtag 31.12. (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024 | Stand: 09.10.2024)

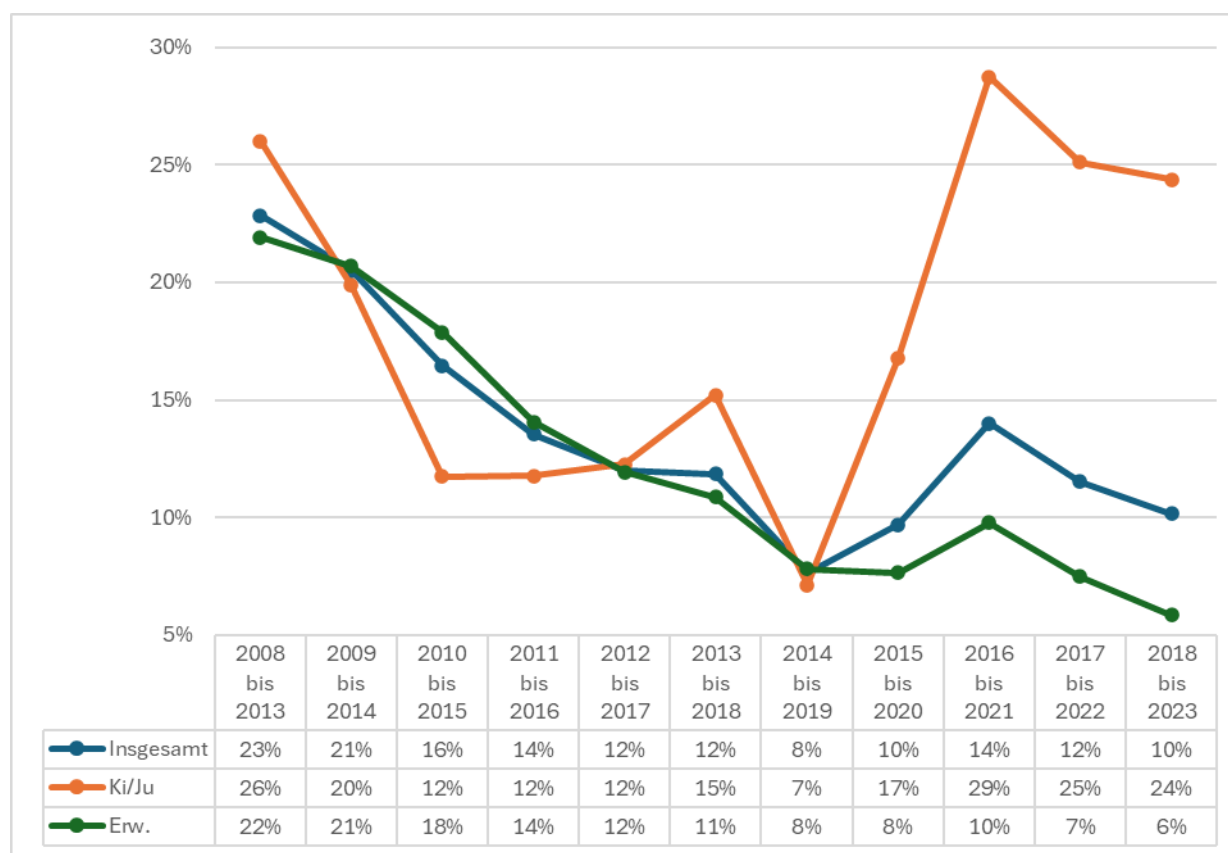
Abbildung 10 Anstieg der Leistungsbeziehenden 2008 bis 2023 (Steigerungsraten, jährlich)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des statistischen Bundesamts zur Anzahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe jeweils zum Stichtag 31.12. (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024 | Stand: 09.10.2024)

In Abbildung 11 wird jeweils für fünf Jahre betrachtet, wie sich die Zahl der Beziehenden verändert hat („gleitender Mittelwert“). Ausgehend von sehr hohen Steigerungsraten sinkt dieser Wert zunächst und schwankt dann über viele Jahre zwischen 8 und 14 Prozent. Es ist anhand dieser Betrachtung offensichtlich nicht feststellbar, ob der Anstieg anders ausgefallen wäre, wenn die Änderungen durch das BTHG nicht in Kraft getreten wären. Aber es lässt sich gut ablesen, dass der Anstieg der Fallzahlen mit Blick auf die mittelfristige Vergangenheit nicht ungewöhnlich hoch war. Wenn ein Unterschied hervorgehoben werden kann, dann jener, dass der Anstieg der Leistungsbeziehenden – insbesondere im Erwachsenenbereich – zuletzt weniger stark ausfiel. Deshalb sollte die Entwicklung der Fallzahlen als Kostenfaktor betrachtet werden, der unabhängig vom BTHG ist.

Abbildung 11 Anstieg der Leistungsbeziehenden 2008 bis 2023 (Steigerungsraten, gleitender Mittelwert)



Anm.: anteiliger Anstieg der Zahl der Leistungsbeziehenden, jeweils über 5 Jahre

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Daten des statistischen Bundesamts zur Anzahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe jeweils zum Stichtag 31.12. (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024 | Stand: 09.10.2024)

Zwischenfazit: Die Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe zwischen 2018 und 2023 entspricht einem langjährigen Trend und ist gerade im Erwachsenenbereich zuletzt eher niedriger gewesen. Sie muss deshalb vollständig als exogener Faktor betrachtet werden. Von der Brutto-Ausgabenentwicklung, die im gleichen Zeitraum bei 32,7% lag, müssen 10,2 Prozentpunkte dem Anstieg der Leistungsbeziehenden zugerechnet und 22,5 Prozentpunkte anders erklärt werden. Der Anstieg der Leistungsbeziehenden erklärt ebenso 10,2 Prozentpunkte der Netto-Ausgabensteigerung von 40,3%. Hier müssen 30,1 Prozentpunkte anders erklärt werden.

10.2.2 Entwicklung der Vergütungssätze

Aufgrund der Personalkosten- und Preisentwicklung vereinbaren die Leistungserbringer mit den Leistungsträgern unabhängig von einem veränderten Leistungsumfang regelmäßig Steigerungen der Vergütungssätze für ihre Angebote. Im Folgenden wird zunächst anhand verfügbarer Daten überprüft, welche Entwicklung der Vergütungssätze plausibel zu erwarten wäre. Dann werden Ergebnisse von Erhebungen unter Leistungsträgern und Leistungserbringern dazu dargestellt, wie sich die Vergütungssätze in ausgewählten, konkreten Bereichen entwickelt haben und auf welche Ursachen die Leistungsträger und Leistungserbringer die Entwicklung zurückführen. Ein Fazit fasst die Erörterungen zusammen.

10.2.2.1 Entwicklung der Personalkosten

Im Zeitraum von 2018 bis 2023 haben sich die Arbeitskosten insgesamt um 19,0% erhöht.⁸⁵ Einen etwas spezifischeren Indikator für den hier untersuchten Bereich bilden die Tarife der Beschäftigten. Die Entwicklung der Tarifentgelte ist im untersuchten Zeitraum einschließlich der Sonderzahlungen wegen der Corona-Pandemie und zum Inflationsausgleich (Jahr 2023) im Tarifsystem des öffentlichen Dienstes (TVöD) recht dynamisch gewesen, was sich auf die Verwaltungskosten, aber indirekt auch auf die Personalkosten der Leistungserbringer ausgewirkt hat. Aus den Befragungen der Leistungsträger, die im Rahmen des Projekts durchgeführt wurden, ist bekannt, dass bei jenen am häufigsten die Tarife S12 für pädagogisches Personal und E9 für Sachbearbeitung gezahlt werden. Die Vergütungen, die die Leistungserbringer der Eingliederungshilfe für ihr heilpädagogisches Personal und für ihre Verwaltungskräfte zahlen, dürften sich davon nicht allzu sehr unterscheiden und insbesondere von der relativen Entwicklung her vergleichbar sein. Die tariflichen Vergütungen sind im Zeitraum von 2018 bis 2023 um 13,0% (S 12) bzw. 13,8% (E 9) gestiegen (Tabelle 59).

Tabelle 59 Entwicklung der Tarifvergütungen

| Jahr | S 12 (Stufe 3) | Jährliche Veränderung | E 9 (Stufe 3) | Jährliche Veränderung |
|-----------------------|----------------|-----------------------|---------------|-----------------------|
| 2018 | 46.224 | / | 42.956 | / |
| 2019 | 47.619 | 3,0% | 44.374 | 3,3% |
| 2020 | 48.111 | 1,0% | 44.874 | 1,1% |
| 2021 | 48.785 | 1,4% | 45.502 | 1,4% |
| 2022 | 49.663 | 1,8% | 46.321 | 1,8% |
| 2023 | 52.223 | 5,2% | 48.881 | 5,5% |
| Veränderung 2018-2023 | 5.999 | 13,0% | 5.925 | 13,8% |

Quelle: Tarifentgelte nach TVöD; Trägerbefragungen des ISG 2022 bis 2024; Berechnung des ISG 2024

Noch differenzierter wird diese Entwicklung in der tariflichen Entwicklung der Stundenverdienste abgebildet.⁸⁶ Die tariflichen Stundenverdienste einschließlich Sonderzahlungen sind im Zeitraum von 2018 bis 2023 insgesamt um 12,9% gestiegen, darunter im Dienstleistungsbereich um 13,2% und darunter im Gesundheits- und Sozialwesen um 14,6% (Tabelle 60).

Eine weitere Differenzierung zeigt, dass die Tarifsteigerung im stationären Bereich mit 15,5% geringfügig höher ausgefallen ist als im außerstationären Bereich mit 14,9%. Für die hier

⁸⁵ https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/_inhalt.html

⁸⁶ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online#astructure>

vorgenommene Analyse genügt aber die Information, dass die Personalkosten im Gesundheits- und Sozialwesen im Zeitraum von 2018 bis 2023 um 14,6% gestiegen sind.

Tabelle 60 Tarifliche Entwicklung der Stundenverdienste einschließlich Sonderzahlungen

| Jahr | Gesamt- wirtschaft | Dienstleistungs- bereich | Gesundheits- und Sozialwesen | Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime) | Sozialwesen (ohne Heime) |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------------|---|-----------------------------|
| 2018 | 95,0 | 94,5 | 94,5 | 94,4 | 94,5 |
| 2019 | 98,0 | 97,4 | 97,6 | 97,7 | 97,8 |
| 2020 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2021 | 101,3 | 101,3 | 101,7 | 101,9 | 101,4 |
| 2022 | 103,5 | 103,7 | 104,6 | 104,5 | 103,9 |
| 2023 | 107,3 | 107,0 | 108,3 | 109,0 | 108,6 |
| Veränderung 2016-2023 | 12,9% | 13,2% | 14,6% | 15,5% | 14,9% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Index der Tarifverdienste und Arbeitszeiten; Berechnung des ISG 2024

10.2.2.2 Entwicklung der Verbraucherpreise

Ein weiterer Kostenfaktor ist die Preisentwicklung im untersuchten Zeitraum, die aufgrund der starken Inflation insbesondere in den Jahren 2021 bis 2023 außergewöhnlich war. Die Preisentwicklung dürfte – wie die Tarifentwicklung – Einfluss auf die vereinbarten Vergütungssätze haben. Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten wird anhand des Verbraucherpreisindex gemessen. Dieser ist im Zeitraum von 2018 bis 2023 um 19,0% angestiegen (Tabelle 61).

Tabelle 61 Preisentwicklung in Deutschland im Zeitraum von 2016 bis 2023

| Jahr | Verbraucherpreisindex 2020=100 | Veränderung zum Vorjahr in (%) |
|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2018 | 98,1 | 1,8 |
| 2019 | 99,5 | 1,4 |
| 2020 | 100,0 | 0,5 |
| 2021 | 103,1 | 3,1 |
| 2022 | 110,2 | 6,9 |
| 2023 | 116,7 | 5,9 |
| Veränderung 2018-2023 | | 19,0% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Index der Verbraucherpreise; Berechnung des ISG 2024

10.2.2.3 Entwicklung der Erzeugerpreise für Dienstleistungen

Die separate Betrachtung der Personalkosten- und Preisentwicklung lässt zuletzt noch die Frage offen, in welchem Verhältnis sie durchschnittlich die Vergütungssätze beeinflussen. Dazu gibt es keine empirischen Daten, und das Verhältnis dürfte sich zwischen den Leistungsbereichen unterscheiden. Wenige Prozentpunkte können hier einen Unterschied im Ergebnis machen, sodass entsprechende Annahmen sorgfältig getroffen werden müssen.

Einen Anhaltspunkt kann die Entwicklung der Erzeugerpreise bieten, welche auf Basis von Personalkosten- und Preisentwicklung entstehen. Der Index für Erzeugerpreise von Dienstleistungen ist im Zeitraum von 2018 bis 2023 um 15,0% gestiegen (Tabelle 62). Die Personalkosten im Dienstleistungsbereich sind im gleichen Zeitraum um 13,2% gestiegen (s.o.). Die Erzeugerpreise für

Dienstleistungen sind also etwas stärker gestiegen als die reinen Personalkosten im Dienstleistungsbereich, was plausibel ist, da die Verbraucherpreise stärker gestiegen sind als die Personalkosten. Die beobachtete Entwicklung wäre zu erwarten gewesen, wenn das Verhältnis von Personalkosten und Kosten für Verbrauchsgüter bei 69 zu 31 gelegen hätte.

Die Personalkosten im Sozial- und Gesundheitswesen sind zwischen 2018 und 2023 um 14,6% gestiegen. In Ermangelung eines Erzeugerpreisindex für diesen passenderen Wirtschaftsbereich nimmt das ISG im Folgenden an, dass sich die Vergütungssätze in der Eingliederungshilfe in einem ähnlichen Mischungsverhältnis aus Personalkosten und Preisen für Verbrauchsgüter bilden. Damit wäre eine Steigerung der Vergütungssätze zur Anpassung an die Personalkosten- und Preisentwicklung mindestens um 16,0% zu erwarten ($= 14,6 \cdot 0,69 + 19,0 \cdot 0,31$).

Tabelle 62 Erzeugerpreise für Dienstleistungen

| Jahr | Index | Veränderung zum Vorjahr |
|------------------------------|-------|-------------------------|
| 2018 | 102,5 | 1,3% |
| 2019 | 103,8 | 1,3% |
| 2020 | 105,8 | 1,9% |
| 2021 | 114,3 | 8,0% |
| 2022 | 120,6 | 5,5% |
| 2023 | 117,9 | -2,2% |
| Veränderung 2018-2023 | | 15,0% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Index der Erzeugerpreise; Berechnung des ISG 2024

10.2.2.4 Erhebungen zur Entwicklung der Kostensätze

Hauptsächlich vermittelt durch die Leistungserbringer mit den Leistungsträgern vereinbaren, hat die Personalkosten- und Preisentwicklung Einfluss auf die Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe. Die Personalkosten- und Preisentwicklung im Zeitraum von 2018 bis 2023 lässt erwarten, dass die Vergütungssätze allein zur Anpassung an diese Entwicklungen im Durchschnitt um etwa 16,0% gestiegen sein müssten. Die Vergütungssätze können sich aber auch verändern, weil der Leistungsumfang angepasst wurde – bspw. weil die Qualität oder der Umfang der Leistungen verändert wurden. Im Zuge der Veränderungen, die das BTHG insbesondere in Hinblick auf die Personenzentrierung intendierte, wären auch solche Entwicklungen ex ante zu erwarten gewesen.

Das ISG führte Mitte 2024 Erhebungen zur Entwicklung ausgewählter Vergütungssätze bei Leistungsträgern und Leistungserbringern durch.⁸⁷ Mit diesen Erhebungen sollten zum einen die tatsächlichen Anstiege der Vergütungssätze ermittelt werden, denn über diese gibt es keine trägerübergreifenden Daten. Zum anderen sollten zumindest grobe Hinweise zu der Frage gewonnen werden, welche Faktoren für die Steigerungen der Vergütungssätze im Vordergrund standen. In beiden Befragungen wurde nach vier ausgewählten und zentralen Leistungsbereichen unterschieden, für die nach der Entwicklung der Vergütungssätze zwischen 2018 und 2023 gefragt wurde: 1. Kosten für den Arbeitsbereich von WfbM, 2. Kosten für Schulbegleitung, 3. Kosten für eine Fachleistungsstunde im Bereich der Sozialen Teilhabe und 4. Kosten in besonderen Wohnformen. Da nicht alle Leistungsträger (LT) auch für alle Leistungen zuständig sind und nicht jeder

⁸⁷ Die Erhebungen bei den Leistungsträgern wurden in die Befragung der Leistungsträger im Rahmen der Finanzuntersuchung durchgeführt. Die Erhebungen bei den Leistungserbringern wurden in eine Befragung unter Leistungserbringern integriert, die im Rahmen des parallel verlaufenden Projekts „Wirkungsprognose“ durchgeführt wurde. Zu beiden Forschungsprojekten gibt es einen Methodenanhang, der auch die genauen Frageformulierungen enthält.

Leistungserbringer (LE) alle Leistungen anbietet (und auch schon 2018 anbot), wurde nicht immer zu jeder Leistung eine Einschätzung abgegeben. Es ist auch davon auszugehen, dass nicht jeder Leistungsträger und jeder Leistungserbringer die Bereitschaft besaß, entsprechende Nachforschungen für das Forschungsprojekt anzustellen.⁸⁸ In den nachfolgenden Tabellen werden deshalb auch die Fallzahlen präsentiert, auf denen die jeweiligen Auswertungen basieren.

Zunächst werden die durchschnittlichen Angaben zur prozentualen Entwicklung der Vergütungssätze ausgewertet (Tabelle 63). Diese werden nach Bundesländern differenziert wiedergegeben, da die Kostenentwicklung in den einzelnen Ländern unterschiedlich verlaufen kann. Der Mittelwert für Deutschland insgesamt wird aus den Länderergebnissen berechnet, indem diese nach Anzahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe gewichtet werden. Dieses Verfahren trägt der Tatsache Rechnung, dass sich die verschiedenen Entwicklungen in den Ländern unterschiedlich stark in der Gesamtkostenentwicklung für Deutschland niederschlagen.

Die Vergütungssätze für WfbM weisen demnach im Zeitraum von 2018 bis 2023 Steigerungsraten auf, die nach Angaben der Leistungsträger zwischen 8% in Bremen und jeweils 40% in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern liegen (Tabelle 63). Der gewichtete Mittelwert für Deutschland liegt nach den Angaben der Leistungsträger bei 22%, während die Leistungserbringer eine Steigerung von durchschnittlich 17% berichten. Größere Abweichungen zwischen den Angaben von Leistungsträgern und Leistungserbringern gibt es in sechs Ländern (BE, HH, MV, SH, SN und TH), während in neun Ländern die von den Leistungserbringern angegebenen Werte nur geringfügig unter denen der Leistungsträger liegen. Abweichungen sind dabei nicht als Falschangaben von der einen oder anderen Seite zu interpretieren, sondern liegen daran, dass die Datengrundlage auf Länderebene vielfach sehr klein ist. Bei größeren Stichproben können sich Abweichungen nach unten und nach oben gegenseitig ausgleichen, sodass der Mittelwert ein realistisches Bild der mittleren Entwicklung gibt. Das ist hier für viele Bundesländer nicht der Fall, sodass Angaben von einzelnen Leistungserbringern oder Kommunen, die nicht der mittleren Entwicklung entsprechen müssen, das Bild dominieren können.

Im Bereich der Schulbegleitung wird die Entwicklung der Kostensätze von den Leistungsträgern deutlich höher eingeschätzt mit Steigerungsraten zwischen 18% (Bayern) und 65% (Sachsen-Anhalt), der gewichtete Mittelwert liegt hier bei 36%. In diesem Bereich weicht der ermittelte Wert auf Basis der Angaben von Leistungserbringer am stärksten von dem Wert ab, der auf Basis der Angaben der Leistungsträger ermittelt wurde: Die Leistungserbringer geben im Mittel eine Steigerung der Vergütungssätze um 22% an.

Ebenfalls hoch sind die Vergütungssteigerungen bei Fachleistungsstunden im Bereich der Sozialen Teilhabe, die gemäß den Angaben von Leistungsträgern zwischen 17% in Bremen und Hamburg und 57% in Mecklenburg-Vorpommern liegen. Das gewichtete Mittel liegt hier bei 31%. Nach den Angaben der Leistungserbringer ist die Vergütung für Fachleistungsstunden hingegen nur um etwa 24% gestiegen. Der Vergleich zwischen den Befragtengruppen bietet hier ein heterogenes Bild: Die Leistungserbringer berichten in drei Ländern (MV, SL und TH) von deutlich höheren Anstiegen der Vergütung als die Leistungsträger und in vier Ländern von deutlich niedrigeren (BB, BY, NI und SH).

⁸⁸ An der Befragung der Leistungsträger nahmen insgesamt 140 Leistungsträger teil, von denen 97 angaben, zumindest teilweise Vergütungssätze zu verhandeln. An der Befragung unter Leistungserbringern nahmen 509 Leistungserbringer teil, von denen jeweils folgende Anzahl angab, die entsprechende Leistung sowohl 2018 als auch 2023 angeboten zu haben: 1) WfbM, 123; 2) Schulbegleitung, 51; 3) Fachleistungsstunden in der Sozialen Teilhabe, 238; 4) Besondere Wohnform (bzw. vormals stationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe), 171.

Tabelle 63 Angaben der Leistungsträger und -erbringer der Eingliederungshilfe zur Entwicklung der Vergütungssätze in ausgewählten Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe 2018 bis 2023 (in %)

| Land | WfbM | | | | Inklusionsbegleitung Schule | | | | Fachleistungsstunde Sozialen Teilhabe | | | | Besondere Wohnform | | | |
|----------|------|-------|----|------|-----------------------------|------|-----|------|---------------------------------------|------|----|-------|--------------------|------|----|-------|
| | LT | | LE | | LT | | LE | | LT | | LE | | LT | | LE | |
| | Ø | (N) | Ø | (N) | Ø | (N) | Ø | (N) | Ø | (N) | Ø | (N) | Ø | (N) | Ø | (N) |
| BB | 29 | (14) | 33 | (5) | 52 | (12) | 104 | (2) | 48 | (14) | 38 | (19) | 29 | (12) | 23 | (15) |
| BE | . | (0) | 34 | (3) | . | (0) | 20 | (1) | . | (0) | 23 | (7) | . | (0) | 17 | (4) |
| BW | 21 | (33) | 19 | (12) | 45 | (27) | 20 | (4) | 23 | (22) | 32 | (27) | 34 | (29) | 35 | (20) |
| BY | 18 | (3) | 12 | (8) | 18 | (3) | 11 | (1) | 35 | (3) | 16 | (15) | 21 | (3) | 17 | (15) |
| HB | 8 | (1) | 17 | (3) | . | (0) | . | (0) | . | (0) | 17 | (3) | . | (0) | 13 | (1) |
| HE | 17 | (1) | 14 | (2) | . | (0) | 19 | (3) | 17 | (1) | 13 | (10) | . | (0) | 11 | (7) |
| HH | 40 | (1) | 15 | (1) | 28 | (1) | . | (0) | 17 | (1) | 21 | (1) | -2 | (1) | 11 | (1) |
| MV | 40 | (5) | 26 | (1) | 51 | (5) | . | (0) | 57 | (5) | 70 | (3) | 70 | (4) | 15 | (1) |
| NI | 22 | (17) | 15 | (5) | 34 | (18) | 22 | (3) | 47 | (16) | 12 | (12) | 24 | (14) | 22 | (10) |
| NW | 17 | (2) | 13 | (16) | . | (0) | 17 | (8) | 29 | (2) | 24 | (98) | 29 | (1) | 27 | (47) |
| RP | 25 | (14) | 20 | (1) | 21 | (12) | 10 | (2) | 26 | (15) | 23 | (14) | 19 | (12) | 15 | (2) |
| SH | 35 | (8) | 13 | (3) | 58 | (7) | 30 | (1) | 28 | (8) | 18 | (9) | 27 | (7) | 10 | (9) |
| SL | 14 | (1) | . | (0) | 57 | (1) | . | (0) | 19 | (1) | 73 | (2) | 11 | (1) | 24 | (1) |
| SN | 35 | (1) | 23 | (14) | . | (0) | 10 | (2) | . | (0) | 29 | (6) | 52 | (1) | 30 | (19) |
| ST | 21 | (1) | 15 | (5) | 65 | (1) | 86 | (1) | . | (0) | 18 | (7) | 21 | (1) | 31 | (13) |
| TH | 22 | (7) | 43 | (5) | 29 | (5) | 15 | (2) | 26 | (5) | 41 | (5) | 8 | (6) | 47 | (6) |
| D | 22 | (109) | 17 | (84) | 36 | (92) | 22 | (30) | 31 | (93) | 24 | (238) | 28 | (92) | 23 | (171) |

Quelle: Befragung von Leistungsträgern und -erbringern der Eingliederungshilfe, ISG 2024, Berechnungen des ISG

Anm.: Mittelwerte für Deutschland als gewichtetes Mittel der Mittelwerte in den Bundesländern; Gewichtung anhand der Anzahl der Leistungsbeziehenden je Land zum Stichtag 31.12.2023 gemäß amtlicher Statistik

Im Bereich der besonderen Wohnformen ergibt die Schätzung auf Basis der Angaben in den Befragungen niedrigere Werte. Sie liegen nach Angaben der Leistungsträger zwischen keiner Steigerung in Hamburg und 70% Steigerung in Mecklenburg-Vorpommern; der gewichtete Durchschnitt beträgt 28% auf Basis der Angaben von Leistungsträgern und fällt mit 23% nach den Angaben der Leistungserbringer etwas niedriger aus. In vier Ländern (HH, SL, ST und TH) werden anhand der Angaben der Leistungserbringer deutlich stärkere Steigerungen errechnet als auf Basis der Angaben der Leistungsträger, in drei Ländern deutlich niedrigere (MV, SH, SN). In den übrigen sechs Ländern, in denen Angaben beider Gruppen vorliegen, fallen die Berechnungen ähnlich hoch aus.

Insgesamt sind die Kostensätze erwartungsgemäß in allen vier Bereichen deutlich gestiegen, und alle Ergebnisse liegen bundesweit mehr oder weniger deutlich über den zur Anpassung an die Personalkosten- und Preisentwicklung erwarteten 16,0%. Die Leistungsträger mussten die entsprechenden Angaben über alle Leistungserbringer hinweg machen, mit denen sie Leistungen abrechnen. Sie kommen in allen vier Bereichen auf höhere Steigerungen als die Leistungserbringer, welche ihre Angaben nur jeweils auf ihr eigenes Unternehmen bezogen. Welche Betrachtungsweise die zuverlässigeren Ergebnisse erzielen müsste, bleibt letztlich unklar.

Die Leistungsträger und Leistungserbringer wurden weiterhin nach der Relevanz gefragt, die sie einzelnen Kostenfaktoren im Hinblick auf die Vergütungsentwicklung beimessen.⁸⁹ Dabei konnten Leistungsträger mehrere Angaben machen, während Leistungserbringer aufgefordert waren, sich bei ihrer Antwort auf einen ausschlaggebenden Faktor zu begrenzen. In allen ausgewählten Leistungsbereichen waren die Personalkosten mit rd. 53% bis 86% (Leistungsträger) bzw. 55% bis 76% (Leistungserbringer) der treibende Faktor der Vergütungssteigerungen (Tabelle 64).

Nach Einschätzung der Leistungsträger stehen die Sachkosten, und damit die allgemeine Preisentwicklung, in allen betrachteten Leistungsbereichen an zweiter Stelle. Die weiteren Faktoren spielen demgegenüber eine deutlich geringere Rolle. Einer Ausweitung des Leistungsumfangs messen die Leistungsträger am ehesten in besonderen Wohnformen Relevanz bei (33%), am wenigsten aber in WfbM (7%). Auch andere als die in der Fragestellung genannten Faktoren halten viele der befragten Träger hinsichtlich der Vergütungssteigerung für relevant. Pauschale Vergütungserhöhung hatten gemäß der Leistungsträger insbesondere im WfbM-Bereich Einfluss auf die Vergütungsentwicklung, während dies bei der Inklusionsbegleitung in Schulen fast keine Rolle spielt.

Tabelle 64 Faktoren mit besonderer Relevanz für die Entwicklung der Vergütungssätze in ausgewählten Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe 2018 bis 2023

| | Personal- kosten | Sach- kosten | Leistungs- umfang | andere Faktoren | pauschale Vergütungs- erhöhung | Fall- zahl (N) |
|---------------------------------------|---------------------|-----------------|----------------------|--------------------|--------------------------------------|----------------------|
| Leistungsträger (Mehrfachantwort) | | | | | | |
| WfbM | 86% | 79% | 7% | 27% | 40% | (97) |
| Inklusionsbegleitung Schule | 53% | 29% | 11% | 10% | 6% | |
| Fachleistungsstunde Soziale Teilhabe | 85% | 73% | 10% | 31% | 21% | |
| Besonderen Wohnformen | 84% | 80% | 33% | 28% | 26% | |
| Leistungserbringer (Einfachauswahl) | | | | | | |
| WfbM | 55% | 4% | 1% | 0% | 40% | (114) |
| Inklusionsbegleitung Schule | 76% | 5% | 1% | 3% | 14% | (45) |
| Fachleistungsstunden Soziale Teilhabe | 57% | 3% | 3% | 3% | 35% | (334) |
| Besonderen Wohnformen | 56% | 4% | 5% | 2% | 33% | (245) |

Quelle: Befragung von Leistungsträgern und -erbringern der Eingliederungshilfe ISG 2024, Berechnungen des ISG

Anm.: Ergebnisse sind ein gewichtetes Mittel der Ergebnisse in den Bundesländern; Gewichtung anhand der Anzahl der Leistungsbeziehenden je Land zum Stichtag 31.12.2023 gemäß amtlicher Statistik

Nach Einschätzung der Leistungserbringer, die sich bei ihrer Antwort auf einen Hauptfaktor für die Entwicklung der jeweiligen Kostensätze bei ihnen im Unternehmen begrenzen mussten, sind die Personalkosten in allen vier Bereichen am häufigsten der wichtigste Faktor gewesen, während alle anderen Faktoren nur sehr selten ausschlaggebend für die Entwicklung der Kostensätze waren. Außer bei der Schulbegleitung geben allerdings auch jeweils mehr als ein Drittel an, dass sich die Veränderungen der Vergütung zwischen 2018 und 2023 hauptsächlich aus pauschalen Anpassungen ergeben haben.

⁸⁹ Bei den Leistungsträgern wurden nur jene um Einschätzungen hierzu gebeten, die auch in Vergütungsverhandlungen involviert sind. Bei den Leistungserbringern wurden all jene gefragt, die in der Einstiegsfrage angaben, dass sie die jeweiligen Leistungen sowohl 2018 als auch 2023 anboten (s. Fußnote 88).

10.2.2.5 Zwischenfazit zur Entwicklung der Kostensätze

Die Personalkosten- und Preisentwicklung im Zeitraum von 2018 bis 2023 lässt erwarten, dass die Kostensätze allein zur Anpassung an diese Entwicklungen um etwa 16,0% gestiegen sein müssten. Erhebungen bei Leistungsträgern und Leistungserbringern zeigen, dass die Kostensätze in vier ausgewählten, relevanten Leistungsbereichen zwischen 2018 und 2023 entweder in dieser Größenordnung oder deutlich stärker gestiegen sind. Als hauptsächliche Faktoren für diese Entwicklung werden sowohl von Leistungsträgern als auch von Leistungserbringern die Personalkosten- und Preisentwicklung genannt. Es gab aber auch Veränderungen im Leistungsumfang, andere Faktoren sowie pauschale Vergütungserhöhungen. Für jenen Anteil der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe von 2018 bis 2023, der durch die Kosten zur vereinbarungsgemäßen Vergütung von Leistungserbringern getrieben wird (annahmegemäß etwa 90%), wird deshalb im Folgenden davon ausgegangen, dass mindestens 16,0% dieser Entwicklung auf die exogenen Faktoren der Personalkosten- und Preisentwicklung zurückgeführt werden kann. Von der Brutto-Ausgabenentwicklung, die im gleichen Zeitraum bei 32,7% lag, müssen also 14,4 Prozentpunkte ($0,9 \cdot 16,0\%$) dem Anstieg der Vergütungssätze aufgrund steigender Personalkosten und Preise zugerechnet und 18,3 Prozentpunkte anders erklärt werden. Der entsprechende Anstieg erklärt ebenso 14,4 Prozentpunkte der Netto-Ausgabensteigerung von 40,3%. Hier müssen 25,9 Prozentpunkte anders erklärt werden.

10.2.3 Entwicklung der Sachkosten

Es wird in diesen Ausführungen angenommen, dass in der Eingliederungshilfe insgesamt die Kosten zur vereinbarungsgemäßen Vergütung von Leistungserbringern („Vergütungssätze“) etwa 90% und die Kosten für die übrigen finanzierten Leistungen („Direktzahlungen“) etwa 10% ausmachen. Die gesamtgesellschaftliche Entwicklung der Preise wurden anhand des Verbraucherpreisindex bereits in Abschnitt 10.2.2.2 dargestellt. Sie liegt bei 19,0%.

Zwischenfazit: Für jenen Anteil der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe, der durch direkte Finanzierung von Hilfsmitteln und anderen Direktzahlungen getrieben wird (annahmegemäß etwa 10%), wird deshalb im Folgenden davon ausgegangen, dass 19,0% dieser Entwicklung von 2018 bis 2023 auf den exogenen Faktor der allgemeinen Preisentwicklung zurückgeführt werden kann. Von der Brutto-Ausgabenentwicklung, die im gleichen Zeitraum bei 32,7% lag, müssen also 1,9% Prozentpunkte ($0,1 \cdot 19,0$) dem Anstieg der Verbraucherpreise zugerechnet und 30,8 Prozentpunkte anders erklärt werden. Der entsprechende Anstieg erklärt ebenso 1,9 Prozentpunkte der Netto-Ausgabensteigerung von 40,3%. Hier müssen 38,4 Prozentpunkte anders erklärt werden.

10.2.4 Zwischenfazit zur Kostenentwicklung unabhängig vom BTHG

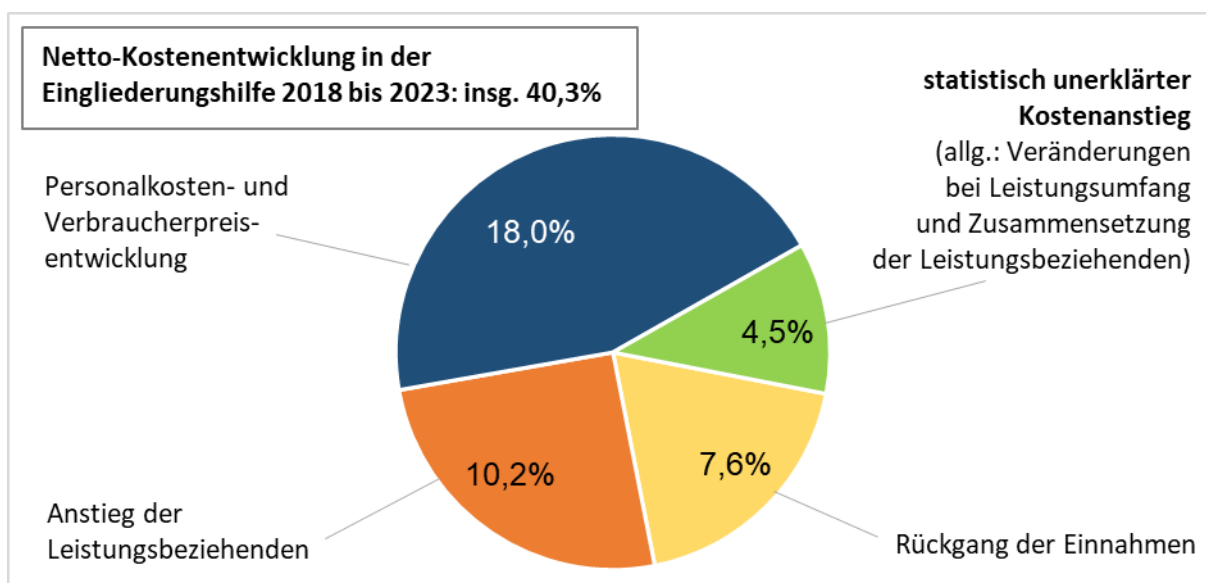
Die **Ausgaben der Eingliederungshilfe** sind im Zeitraum von 2018 bis 2023 brutto um 32,7% und netto um 40,3% gestiegen. In diesem Abschnitt 10.2 zur Kostenentwicklung, die sich unabhängig vom BTHG vollzieht, wurde herausgearbeitet, wie sich diese Kostenentwicklung zusammensetzt. Abbildung 12 fasst die Ergebnisse des Abschnitts in einem Tortendiagramm zusammen.

Zunächst ist ein relevanter **Rückgang der Einnahmen** festzustellen, der **7,6 Prozentpunkte** und somit etwa ein Fünftel (19%) der Netto-Gesamtkostenentwicklung von 40,3% im Zeitraum von 2018 bis 2023 erklärt. Der Einnahmenrückgang kann etwa zur Hälfte auf die durch das BTHG veränderten Einkommens- und Vermögensfreigrenzen zurückgeführt werden; weiterhin wirken sich das

Angehörigentlastungsgesetz und die Umstellung auf das Nettoprinzip in noch ungeklärtem Ausmaß aus.

Ein großer Anteil der Entwicklung kann weiterhin auf den **Anstieg der Leistungsbeziehenden** zurückgeführt werden, der im betrachteten Zeitraum stattgefunden hat. **10,2 Prozentpunkte** bzw. 25% der Netto-Gesamtkostenentwicklung sind diesem Kostenfaktor geschuldet. Dieser Anstieg entspricht, wie gezeigt wurde, einem langjährigen Trend und ist im Erwachsenenbereich sogar rückläufig. Er muss deshalb als Kostenfaktor betrachtet werden, der unabhängig vom BTHG ist.

Abbildung 12 Gesamtbild zur Erklärung der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe



Quelle: eigene Darstellung, ISG 2024

Der größte Anteil an der Netto-Gesamtkostenentwicklung (45%) kann mit **18,0 Prozentpunkten** plausibel auf die **Personalkosten- und Preisentwicklung** im betrachteten Zeitraum zurückgeführt werden. Auch diese Entwicklungen vollziehen sich unabhängig vom BTHG. Der Anstieg setzt sich im Einzelnen wie folgt zusammen:

- Zum einen müssen allein aufgrund der Personalkosten- und Preisentwicklung die Vergütungssätze um etwa 16,0% angestiegen sein. Es konnte empirisch gezeigt werden, dass die tatsächlichen Anstiege in ausgewählten Leistungsbereichen darüber liegen. Gleichzeitig werden als treibende Hauptfaktoren von Leistungsträgern und -erbringern die Personalkosten und die Preise genannt. Wenn in der Eingliederungshilfe die Kosten zur vereinbarungsgemäßen Vergütung von Leistungserbringern („Vergütungssätze“) annahmegemäß etwa 90% der Gesamtkosten ausmachen, ergibt sich daraus also eine prozentuale Steigerung der Gesamtkosten von 14,4 Prozentpunkten ($16,0 \cdot 0,9$) allein zur Anpassung an die Personalkosten- und Preisentwicklung.
- Des Weiteren sind die Verbraucherpreise im betrachteten Zeitraum um 19,0% gestiegen. Wenn in der Eingliederungshilfe die übrigen finanzierten Leistungen („Direktzahlungen“) annahmegemäß etwa 10% der Gesamtkosten ausmachen, ergibt sich dadurch eine prozentuale Steigerung der Gesamtkosten von 1,9 Prozentpunkten ($19,0 \cdot 0,1$).

- Zuletzt ist noch zu berücksichtigen, dass die gestiegenen Vergütungssätze und Direktzahlungen auch für die nun höhere Anzahl der Leistungsbeziehenden gelten, sodass auch dieser Kostenfaktor berücksichtigt werden muss: Der jeweilige Beitrag zur Gesamtkostenentwicklung von zum einen dem Anstieg der Leistungsbeziehenden und zum anderen dem Anstieg der Vergütungssätze und Direktzahlungen bezieht sich einzeln auf das Basisjahr 2018. Das ISG schätzt den kombinierten Effekt auf die Gesamtkostenentwicklung auf 1,7 Prozentpunkte ($10,2\% \cdot (14,4\% + 1,9\%)$) bzw. 4% der Entwicklung.

Es verbleiben nach dieser Betrachtung 4,5 Prozentpunkte von 40,3%, die nicht anhand der aufgeführten Faktoren statistisch erklärt werden können. Das entspricht 11% der Gesamtkostenentwicklung.⁹⁰ Bei diesen 4,5 Prozentpunkten handelt es sich zum einen um Anstiege der Vergütungssätze, die nicht allein durch die Personalkosten- und Preisentwicklung begründet sind. In Abschnitt 10.2.2.4 wurden Ergebnisse aus Erhebungen zur Entwicklung ausgewählter Vergütungssätze zwischen 2018 und 2023 berichtet, die zeigen, dass die Vergütungssätze insgesamt stärker gestiegen sind als die Personalkosten- und Preisentwicklung notwendig erwarten ließ. Leistungsträger und -erbringer berichten auch teilweise von einer Ausweitung des Leistungsumfangs als einem kostentreibenden Faktor von vielen. Im Zuge der Veränderungen, die das BTHG insbesondere in Hinblick auf die Personenzentrierung intendierte, wären auch solche Entwicklungen ex ante zu erwarten gewesen. Ein zweiter Kostenfaktor, der in dem statistisch unerklärten Rest der Gesamtkostenentwicklung enthalten sein dürfte, ist eine ggf. veränderte Zusammensetzung der Leistungsbeziehenden bzw. ihrer Bedarfe und damit der bewilligten Leistungen. In den Interviews, die im Rahmen der Wirkungsprognose zum BTHG geführt wurden, berichteten zum Beispiel mehrere Interviewpersonen davon, dass eine zunehmende Zahl von Fällen einen komplexen Unterstützungsbedarf aufweise, was sich kostensteigernd auswirke, insbesondere in Verbindung mit herausforderndem Verhalten.⁹¹ In welcher Weise sich solche Entwicklungen auf die Ausgaben der Eingliederungshilfe auswirken, lässt sich allerdings zum aktuellen Zeitpunkt mangels geeigneter Datengrundlagen nicht abschätzen.

⁹⁰ Der unerklärte Anteil der Kostensteigerungen wäre noch höher, wenn berücksichtigt würde, dass es im Hinblick auf die Netto-Leistungsausgaben durch das BTHG auch deutliche finanzielle *Entlastungen* der Eingliederungshilfe gegeben hat. Diese sind beim Blick auf die Gesamtkostenentwicklung nicht sichtbar, da sie durch die insgesamt deutlich höheren Kostensteigerungen überlagert wurden. In die Netto-Leistungsausgaben fließen die Ausgaben ein, die im Rahmen der Teiluntersuchungen TU 2, TU 4 und TU 6 berechnet wurden. Die BTHG-bedingten finanziellen Folgen für die Eingliederungshilfe summieren sich in diesen Bereichen auf Entlastungen der Eingliederungshilfe z.B. im Jahr 2023 von rund 297 Mio. Euro (s. Kostentableau Tabelle 1).

⁹¹ Engels; Schütz et al. 2023, a.a.O. S. 34.

Literaturverzeichnis

Brussig et al. (2023): Neunter Bericht zur Evaluation des Bundesprogramms „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“. Anlassbezogener Bericht 2023, Duisburg, unveröff.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2020): BIH-Jahresbericht 2019 | 2020, Wiesbaden.

Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode (2016): Bericht des Haushaltsausschusses gemäß § 96 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“, Drucksache 18/10526, Berlin.

Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode (2016): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Drucksache 18/10523, Berlin.

Engels, D.; Deremetz, A.; Schütz, H.; Eibelshäuser, S.; Pracht, A.; Welti, F., von Drygalski, C. (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Forschungsbericht des BMAS 626, Berlin.

Engels, D.; Matta, V.; Fakdani, F. (2022): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Abschlussbericht 2022 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht Nr. 612, Berlin.

Engels, D.; Matta, V. (2023): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Zwischenbericht 2023 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin (unveröff.).

Engels, D.; Matta, V.; Deremetz, A. (2022): Evaluation der finanziellen Auswirkungen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) in Hessen. Dritter Zwischenbericht (unveröff.)

Engels, D.; Schütz, H.; Thiele, N.; Harand, J.; Matta, V. (2023): Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe nach Art 25 Abs. 2 BTHG (Wirkungsprognose), Zwischenbericht 2023, Bonn

Engels, D. (2023). Zwischenevaluation der finanziellen Auswirkungen des Angehörigen-Entlastungsgesetzes vom 29.11.2019 auf Länder und Kommunen im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht Nr. 627, Berlin.

Frick, J.; Grabka, M. (2003): Missing Income Data in the German SOEP: Incidence, Imputation and its Impact on the Income Distribution, DIW Discussion Papers 376, Berlin.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (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, Köln.

Jaschke H.; Oliva, H.; Schlanstedt, G. (2016): Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Projekt: Teilhabe2015 „Mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung“, Köln.

Jaschke, H.; Oliva, H.; Schlanstedt, G. (2012): Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts „Teilhabe2012. „Mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung“, Köln.

Mantaj, C.; Schütz-Sehring, H.P. et al. (2023): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2023 für das Berichtsjahr 2021, hrsg. von der BAGüS, Münster.

Mantaj, C.; Schütz-Sehring, H.P. et al. (2024): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2024 für das Berichtsjahr 2022, hrsg. von der BAGüS, Münster.

Schütz, H.; Thiele, N.; Kleudgen, M.; Deutschmann, C.; Schmitz, A.; Engels, D.; Huppertz, L. (2022): Abschlussbericht der Phase 1: Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe nach Art 25 Abs. 2 BTHG (Wirkungsprognose), Forschungsbericht des BMAS 611, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2020): Qualitätsbericht „Empfänger von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII 2019“, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2020): Statistik der Sozialhilfe: Bruttoausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe an Leistungsberechtigte nach Art des Trägers, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2021): Qualitätsbericht „Empfänger von Eingliederungshilfe nach dem SGB IX 2020“, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023): Statistik der Eingliederungshilfe, Wiesbaden.

UAG SQ – Bundesteilhabegesetz (2015): „Abgrenzung Fachleistung zu existenzsichernden Leistungen“, S. 2 (unveröff.)

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.