



Evaluation der finanziellen Auswirkungen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Hessen

im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales

Abschlussbericht

Köln, im Oktober 2024

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Bearbeitung:

Dr. Dietrich Engels und Dr. Anne Deremetz

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
1.1. Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Hessen.....	4
1.2. Gegenstand der Evaluation	4
1.3. Verlängerung der Evaluation bis zum Jahr 2024	5
1.4. Aufbau des Abschlussberichts	7
2. Konzept der Evaluation in Hauptphase und Verlängerungsphase.....	8
2.1. Fragestellungen und Untersuchungsbereiche	8
2.2. Methoden und Datengrundlagen	13
2.3. Entwicklung der Ausgaben und des Leistungsbezugs der Eingliederungshilfe in Hessen im betrachteten Zeitraum insgesamt.....	15
3. Finanzielle Auswirkungen des BTHG im Land Hessen.....	17
3.1. Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung	17
3.1.1. Auswirkungen der veränderten Vermögensfreigrenzen	18
3.1.2. Auswirkung der veränderten Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige 2017 bis 2019	19
3.1.3. Auswirkungen der veränderten Einkommensheranziehung ab dem Jahr 2020.....	20
3.1.4. Mehrausgaben infolge der Erhöhung des AFöG	21
3.2. Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter sowie des Budgets für Ausbildung	23
3.2.1. Budget für Arbeit	24
3.2.2. Budget für Ausbildung	26
3.2.3. Andere Leistungsanbieter	27
3.2.4. Zusammenfassung der Ergebnisse	27
3.3. Neue Leistungskataloge für soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung	27
3.3.1. Leistungen zur Teilhabe an Bildung	28
3.3.2. Leistungen zur sozialen Teilhabe	29
3.3.3. Zusammenfassung der Ergebnisse	30
3.4. Trennung der Fachleistung der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt	30
3.4.1. Komponenten der Neuregelung durch das BTHG.....	31
3.4.2. Datengrundlage	32
3.4.3. Kostenfolgen der Leistungstrennung in Hessen.....	34
3.4.4. Anhängige Leistungen	38
3.4.5. Zusammenfassung der Ergebnisse der TU4 und Relevanz für die Finanzevaluation	38
3.5. Einführung des Gesamtplanverfahrens und des trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens	39
3.5.1. Personalkosten für Eingliederungshilfe insgesamt.....	39
3.5.2. Personalkosten für Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe.....	44

3.5.3. Kostenentwicklung infolge des BTHG: Personalaufstockung und Qualifikationsstruktur für Planungsaufgaben	50
3.5.4. Zusammenfassung der Ergebnisse zum Planungspersonal (TU5 und TU6).....	50
3.6. Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen und überregionale Interessenvertretung	51
3.7. Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung.....	52
4. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse	53
4.1. Zusammenfassung der Ergebnisse der Teiluntersuchungen	53
4.1.1. Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnungen.....	53
4.1.2. Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter	53
4.1.3. Neue Leistungskataloge für soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung.....	53
4.1.4. Trennung der Fachleistung der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt	54
4.1.5. Einführung des Gesamtplanverfahrens	54
4.1.6. Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens	55
4.1.7. Frauenbeauftragte und überregionale Interessenvertretung	55
4.1.8. Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung	55
4.2. Zusammenfassung der Gesamtergebnisse	55
5. Anhang.....	58
5.1. Abbildungsverzeichnis	58
5.2. Tabellenverzeichnis	58
5.3. Literaturverzeichnis	59

1. Einleitung

Das im Dezember 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) umfasst eine Reihe von gesetzlichen Veränderungen, die insgesamt darauf abzielen, die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen und Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Da der Bundesrat die Sorge hatte, dass das BTHG finanzielle Auswirkungen in Form einer höheren Belastung der Länder haben könnte, hat die Bundesregierung in Artikel 25 Absatz 4 BTHG eine Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der Reform festgelegt.

1.1. Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Hessen

Die Umsetzung des BTHG auf Landesebene erfolgte in Hessen durch das Hessische Ausführungsgesetz zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch (HAG/SGB IX) vom 13. September 2018. Darin werden die kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche Träger und der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe bestimmt (§ 1 Abs. 1 HAG/SGB IX).

Kostenfolgen des BTHG können nicht nur auf Bundesebene, sondern auch innerhalb eines Landes im Verhältnis von Land und Kommunen bzw. örtlichen und überörtlichen Trägern der Eingliederungshilfe entstehen, soweit einzelne finanzielle Auswirkungen auf die nach Landesrecht geregelte Umsetzung zurückgehen. Da die Strukturen der Leistungsgewährung durch das HAG/SGB IX grundlegend neu geordnet wurden, war nicht auszuschließen, dass sich infolgedessen auch zwischen Land und Kommune die finanziellen Belastungen verändern würden. Um dies zu klären, wurde daher in § 12 HAG/SGB IX a.F. der Auftrag erteilt, eine Kostenevaluation auf Landesebene durchzuführen.

Das Hessische Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales (HMSI) hat das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH im Juli 2020 mit der Evaluation der finanziellen Auswirkungen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Hessen beauftragt. Dieser Auftrag wurde im Herbst 2022 um weitere zwei Jahre verlängert. Der vorliegende Abschlussbericht enthält die Ergebnisse der Evaluation über den gesamten Zeitraum hinweg.

1.2. Gegenstand der Evaluation

Im HAG/SGB IX wurde die sachliche Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe neu gefasst. Vor dem Inkrafttreten des HAG/SGB IX am 14.09.2018 war in Hessen die Zuständigkeit zwischen den örtlichen Trägern und dem überörtlichen Träger in der Regel nach der Form der Leistungserbringung aufgeteilt: Die örtlichen Träger waren vor allem für ambulante Leistungen zuständig, während der überörtliche Träger für teilstationäre und stationäre Leistungen zuständig war (§ 2 Hessisches Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – HAG/SGB XII a.F.). Diese Aufteilung führte dazu, dass sich Beziehende mehrerer Leistungsformen an unterschiedliche Träger wenden mussten. Die Gesetzesreform wurde dazu genutzt, diese Zuordnung auf ein Lebensphasenmodell umzustellen mit dem Ziel, „die zugesprochene (Fach-) Leistung wie aus einer Hand zu erbringen und Schnittstel-

len zu anderen Hilfen zu vermeiden“. Die im Jahr 2018 vorgenommene neue Zuständigkeitsregelung unterschied zunächst drei Lebensabschnitte:

- Für Leistungen an Kinder und Jugendliche bis zur Beendigung der Schulausbildung sind die örtlichen Träger zuständig (§ 2 Abs. 1 HAG/SGB IX a.F.).
- Für Leistungen im Erwachsenenalter ist der überörtliche Träger zuständig (§ 2 Abs. 3 HAG/SGB IX a.F.).
- Die örtlichen Träger waren ebenfalls zuständig, wenn Leistungen der Eingliederungshilfe nach Erreichen der Regelaltersgrenze (dritter Lebensabschnitt) erstmalig beantragt wurden. Diese Regelung wurde allerdings durch das Gesetz vom 24. Mai 2023 mit Wirkung ab Januar 2024 aufgehoben.

Die Neuordnung in der aktuellen Fassung hat zur Folge, dass für die Leistungsbeziehenden innerhalb eines Lebensabschnitts jeweils nur ein Träger für sämtliche Leistungen der Eingliederungshilfe zuständig ist. Für den Wechsel der Zuständigkeit gibt es nunmehr nur noch eine Schwelle nach Beendigung der Schulausbildung.

Wie sich die durch das BTHG angestoßenen Veränderungen finanziell auswirken, ist Gegenstand der Evaluation nach § 12 HAG/SGB IX a.F. bzw. § 11 HAG/SGB IX. Die Kostenevaluation der ersten Phase bezog acht Untersuchungsfelder ein, bei denen möglicherweise mit „wesentlichen finanziellen Auswirkungen“ zu rechnen war:

- (1) Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnungen,
- (2) Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter,
- (3) Neue Leistungskataloge für soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung,
- (4) Trennung der Fachleistung der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt,
- (5) Einführung des Gesamtplanverfahrens (Beratung, Konferenz, ICF-basiert),
- (6) Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeverfahrens,
- (7) Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen,
- (8) Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Diese Evaluationsfelder waren ähnlich gegliedert wie die der Finanzuntersuchung auf Bundesebene mit dem Unterschied, dass zwischen den Verfahren der Gesamtplanung (5) und der Teilhabeplanung (6) differenziert wird und dass mit (8) auch die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung zum Gegenstand der Untersuchung gemacht wurde.

1.3. Verlängerung der Evaluation bis zum Jahr 2024

Zum Zeitpunkt der Vergabe der Evaluation in Hessen war man davon ausgegangen, dass die Umsetzung des BTHG bis zum Jahr 2022 im Wesentlichen abgeschlossen sein würde. Im 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 die neue Form der Einkommensheranziehung zu etablieren.

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.
- (2) Seit März 2020 hatte sich in Deutschland die Corona-Pandemie auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und insbesondere auch auf die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ausgewirkt.¹ 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 wurden 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 Werkstattschließungen und daraus folgenden wirtschaftlichen Belastungen der Träger nicht so weiterentwickelt werden konnten wie geplant.

Diese Entwicklungen hatten zur Folge, dass sich die Einführung der Neuregelungen des BTHG und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen zum Zeitpunkt des Projektendes im Dezember 2022 noch nicht abschließend beurteilen ließen. Daher hat das HMAIJS in Abstimmung mit dem Hessischen Landkreistag, dem Hessischen Städtetag, dem Landeswohlfahrtsverband Hessen, dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen die Evaluation der finanziellen Auswirkungen des BTHG in Hessen (ähnlich wie auf Bundesebene) um zwei Jahre bis zum Jahresende 2024 verlängert (§ 11 HAG/SGB IX). Der zunächst als Abschlussbericht gedachte Bericht zum Jahresende 2022 wurde dadurch zum Dritten Zwischenbericht.² Die Ergebnisse des ersten

¹ 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.

² Engels, D.; Matta, V.; Deremetz, A.; Schößler, S. (2022): Evaluation der finanziellen Auswirkungen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Hessen im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration - Dritter Zwischenbericht, Köln.

Verlängerungsjahres werden im Vierten Zwischenbericht wiedergegeben.³ Der vorliegende Abschlussbericht umfasst die Ergebnisse der Evaluation über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg.

1.4. Aufbau des Abschlussberichts

Der vorliegende Abschlussbericht enthält zum einen die Ergebnisse der Sonderauswertungen der im Rahmen der Hauptphase von 2020 bis 2022 ermittelten Finanzauswirkungen. Diese Ergebnisse wurden durch Befragungsergebnisse der örtlichen Träger und des überörtlichen Trägers der Eingliederungshilfe in Hessen zu einzelnen Regelungen ergänzt. Beide Untersuchungsstränge wurden in der Verlängerungsphase in den Jahren 2023 und 2024 fortgeführt.

In Kapitel 2 werden zunächst die Fragestellungen der Untersuchung in der Hauptphase und der Verlängerungsphase der Untersuchung sowie die genutzten Methoden und Datengrundlagen erläutert. Hier werden auch Daten zu den Ausgaben und zum Leistungsbezug der Eingliederungshilfe in Hessen insgesamt dargestellt.

In Kapitel 3 werden die Ergebnisse der Untersuchung differenziert nach den einzelnen Teiluntersuchungen präsentiert.

In Kapitel 4 werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst.

³ Engels, D.; Deremetz, A. (2024): Evaluation der finanziellen Auswirkungen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Hessen im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration - Vierter Zwischenbericht, Köln.

2. Konzept der Evaluation in Hauptphase und Verlängerungsphase

2.1. Fragestellungen und Untersuchungsbereiche

Das Ziel der Kostenevaluation war, verlässliche Aussagen darüber treffen zu können, ob und inwiefern Mehrkosten, Minderkosten oder Kostenneutralität mit der Umsetzung des BTHG in Hessen verbunden sind. Dabei bestanden folgende Herausforderungen:

- *Eingrenzung der Auswirkungen auf die Landesebene:* Die Kostenevaluation nach § 11 HAG/SGB IX (bzw. § 12 HAG/SGB IX a.F.) konzentrierte sich auf Kostenauswirkungen, die durch die Landesgesetzgebung entstanden sind. Mögliche Kostenfolgen der Bundesgesetzgebung konnten in der Praxis damit verwoben sein, mussten aber in der Untersuchung davon getrennt werden.
- *Leistungsausgaben und Verwaltungskosten:* Kosteneffekte können im Bereich der Leistungsausgaben oder im Bereich der Verwaltungskosten entstehen. Zwischen beiden Formen der Auswirkung war klar zu unterscheiden.
- *Umstellungskosten und dauerhafte Belastung:* Angesichts der Umstrukturierung der Zuständigkeiten konnte es zu besonderen Kosten in der Umstellungsphase kommen, die aber nicht dauerhaft anfallen. Davon sind diejenigen Kosteneffekte zu unterscheiden, die infolge der Änderungen dauerhaft entstanden sind.

Die Untersuchung war während der gesamten Laufzeit in einen engmaschigen Verständigungsprozess zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eingebettet, in dem diese Herausforderungen erörtert und im Hinblick auf die Untersuchung bewertet wurden.

Während der gesamten Laufzeit wurde die Untersuchung durch eine Finanz-AG begleitet, der Vertreter*innen der Kommunen (Hessischer Landkreistag und Hessischer Städtetag), des Landeswohlfahrtsverbands Hessen, des für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministeriums, des Ministeriums der Finanzen sowie des Statistischen Landesamts angehörten. In diesem Gremium wurden zu Beginn die Konzeption der Untersuchung und die Erhebungsinstrumente vorgestellt, im weiteren Verlauf Zwischenergebnisse aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert und insgesamt die Frage erörtert, inwieweit finanzielle Auswirkungen jeweils auf die Bundes- und Landesgesetzgebung zurückzuführen ist.⁴

Nicht alle der o.g. Untersuchungsfelder wurden auch in der Verlängerungsphase fortgesetzt; dies wird im Folgenden beschrieben:

TU 1: Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung

Die erste Teiluntersuchung umfasste die Auswirkungen der erhöhten Vermögensgrenzen, der Erhöhung von Einkommensfreibeträgen im Zeitraum von 2017 bis 2019 und der Umstellung der Einkommensheranziehung ab dem Jahr 2020.

- Das ISG hat in den Jahren 2019 bis 2021 von einer Stichprobe von Trägern über einen bestimmten Zeitraum dokumentieren lassen, in wie vielen Fällen Leistungsbe-

⁴ Den Mitgliedern der Finanz-AG sei an dieser Stelle für ihre Diskussionsbeiträge und wertvollen Hinweise gedankt.

rechtigte über ein Vermögen zwischen der früheren Vermögensgrenze von 2.600 Euro und der jeweils geltenden Heranziehungsgrenze verfügten und welche Vermögensbeträge der Leistungsträger nach altem Recht hätte heranziehen können.

- Die Auswirkungen der erhöhten Freibeträge nach § 82 Abs. 3 und 6 SGB XII sowie § 88 Abs. 2 SGB XII hat das ISG für die Jahre 2017 bis 2019 auf statistischer Grundlage geschätzt. Für die Folgejahre spielen diese Regelungen keine Rolle mehr für die Eingliederungshilfe.
- Zur Auswirkung der Umstellung der Einkommensheranziehung wurden die Träger der Eingliederungshilfe in der auf das Jahr 2020 bezogenen Trägerbefragung befragt.

Die auf unterschiedlichen Wegen ermittelten finanziellen Auswirkungen der veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung weisen einen unterschiedlichen Grad an Verlässlichkeit auf, der aber durch eine Fortführung der Untersuchung angesichts des zunehmenden zeitlichen Abstands zum entscheidenden Umstellungsjahr 2020 nicht steigerbar wäre. Daher wurde vereinbart, diese Teiluntersuchung nicht fortzuführen, sondern die im Jahr 2021 ermittelten Ergebnisse fortzuschreiben.

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

Für Personen, die wegen ihrer Behinderung Anspruch auf Leistungen einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) haben, können Leistungen, die zuvor nur von anerkannten WfbM erbracht wurden, nach § 60 SGB IX auch durch andere Leistungsanbieter erbracht werden. Nach § 61 SGB IX können bei Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben wie insbesondere Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung der Beschäftigten und die Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz in Form eines „Budgets für Arbeit“ geleistet werden. In dieser Teiluntersuchung wurde insbesondere untersucht, inwieweit die neuen Angebote für anspruchsberechtigte Menschen attraktiv sind, die vorher nicht in den Leistungsbezug gekommen sind, und mit welchen Mehrkosten dies verbunden ist.

Angesichts der vorliegenden Ergebnisse war zu erwarten, dass sich die in diesem Bereich anfallenden Mehrkosten infolge des BTHG eher im Rahmen halten dürften. Allerdings war die Annahme 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 Werkstattbetriebs und reduzierter Betreuung durch begleitende Dienste (nach § 10 WVO) nicht in erforderlichem Maße auf einen solchen Wechsel vorbereiten. Deshalb wurde der weitere Verlauf bei der Alternativen zur Werkstattbeschäftigung auch in der Verlängerungsphase untersucht.

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 zur Ausbildung im Berufsbildungsbereich einer WfbM 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. Die Inanspruchnahme des Budgets für Ausbildung sollte in der Verlängerungsphase mit beobachtet werden.

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

In den Leistungsbereichen der Teilhabe an Bildung und der sozialen Teilhabe hat das BTHG die zuvor auf mehrere Bereiche verteilten Leistungen zu zwei neuen Leistungskatalogen systematisch zusammengefasst. Leistungen zur Teilhabe an Bildung werden in §§ 75 und 112 SGB IX aufgeführt. 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 wie z.B. ein Masterabschluss unterstützt werden. Weiterhin besteht nun auch ein Anspruch auf Hilfen zur beruflichen Weiterbildung.

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 hier insbesondere die vorher als „Betreuung“ bezeichnete Unterstützungsleistung insofern, als nun die beiden Formen einer kompensatorischen und qualifizierenden Assistenz unterschieden werden (§ 78 SGB IX).

In der Finanzuntersuchung wurde die Entwicklung in diesen Bereichen auf der Grundlage der amtlichen Statistik beobachtet. Dabei war zunächst unplausibel, dass die statistisch dokumentierte Inanspruchnahme dieser Leistungen zum Jahresende 2019 rückläufig war, was das Statistische Bundesamt mit einem Antragsstau wegen der erforderlichen Umstellung auf die dritte Stufe des BTHG erklärte. Möglicherweise kam es aber auch aufgrund der Umstellung der statistischen Dokumentation zu einer Untererfassung. Die ebenfalls rückläufigen Entwicklungen im Jahr 2020 können auch durch die Corona-Pandemie bedingt sein.

Die Umstellungsproblematik ebenso wie der Einfluss der Corona-Pandemie dürften in den Statistiken der nachfolgenden Jahre nur noch eine geringe Rolle gespielt haben. Weiterhin wurden die unterschiedlichen Assistenzformen nach § 78 SGB IX zunächst in der Praxis noch nicht umgesetzt, so dass deren mögliche Effekte erst in späteren Dokumentationen erfasst werden können. Aus diesen Gründen wurde die statistische Analyse dieser Entwicklungen in der Verlängerungsphase fortgeführt. Darüber hinaus wurde die Umsetzung neuer Assistenzformen über die Trägerbefragungen untersucht.

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

Seit 2020 werden die Fachleistungen der Eingliederungshilfe und die existenzsichernden Leistungen in besonderen Wohnformen getrennt, sodass ehemalige „Komplexleistungen“ bei Erwachsenen nun in der Regel von zwei unterschiedlichen Trägern bearbeitet werden. Einer-

seits bearbeitet der Träger der Eingliederungshilfe, der bisher für beides zuständig war, die Fachleistungen der Eingliederungshilfe. Andererseits bearbeitet der zuständige Grundsicherungsträger die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Dadurch wurden die Träger der Eingliederungshilfe entlastet und die Träger der Grundsicherung belastet. Die Zusatzbelastung im Bereich der Grundsicherung wirkt sich auf Landesebene bzw. kommunaler Ebene im Rahmen der Verwaltungskosten aus, während die Leistungsausgaben der Grundsicherung gem. § 46a SGB XII vom Bund getragen werden.

In diesem Zusammenhang wurde auch untersucht, wie sich die veränderte Finanzierung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung auswirkt, und welche Belastungen der Träger der Eingliederungshilfe durch die übersteigenden Kosten der Unterkunft nach § 113 Abs. 5 SGB IX entstanden sind.

Zu diesen Kostenkomponenten hat das ISG Daten in den Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung in den Jahren 2021 und 2022 erhoben, die in den Jahren 2023 und 2024 fortgeführt wurden. Diese Daten wurden auf Landesebene hochgerechnet und ausgewertet. Wie sich der Wegfall der Komponenten Barbetrag, Zusatzbarbetrag und Bekleidungspauschale zum Januar 2020 in den Folgejahren ausgewirkt haben, wird im Zuge einer Fortschreibung dargestellt.

TU 5: Einführung des Gesamtplanverfahrens

Damit die Leistungen der Eingliederungshilfe bedarfsgerecht geplant und passgenau zugeschnitten werden, sollten durch die Änderungen des BTHG die Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger und die Koordination der Leistungsträger untereinander verbessert werden. Dazu dient im Rahmen der Eingliederungshilfe seit Beginn des Jahres 2018 das Gesamtplanverfahren nach §§ 117 ff. SGB IX einschließlich neuer Verfahren und Instrumente der Bedarfsermittlung unter der Regie des Trägers der Eingliederungshilfe. Durch Einführung dieser Planungsverfahren, mit denen frühere Planungsverfahren präzisiert und erweitert sowie die Bedarfsermittlung an den Standards der ICF orientiert 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. Erforderlich waren dafür ein höherer Personaleinsatz und auch andere Qualifikationen des eingesetzten Personals. Den langfristig erwarteten positiven Wirkungen kann daher kurzfristig ein Mehrbedarf der Träger an für die neuen Planungsverfahren qualifiziertem Personal gegenüberstehen, das zur Sachbearbeitung in der bisher üblichen Form nicht benötigt wurde.

Im Rahmen der Finanzevaluation in Hessen 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 verzeichnen, die (a) auf die Beharrungstendenz von Verwaltungsstrukturen, (b) auf Personalengpässe (nicht alle geplanten Personalstellen konnten auch zeitnah besetzt werden) und (c) auf die pandemiebe-

dingten Schwierigkeiten personenzentriert-dialogischer Verfahren zurückzuführen sind. Eine fortlaufende Beobachtung und Analyse der weiteren Umsetzung dieser Verfahren in der Verlängerungsphase wurde daher beauftragt, um die damit verbundenen Kosteneffekte verlässlich einschätzen zu können.

TU 6: Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens

Damit auch die Leistungen aller Rehabilitationsträger bedarfsgerecht geplant und passgenau zugeschnitten werden, wurde das trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren nach §§ 19 ff. SGB IX eingeführt. Die hier zur Anwendung kommenden Verfahren sind denen des Gesamtplanverfahrens ähnlich, und eine Trennung des hierfür eingesetzten Personals von dem in der Gesamtplanung eingesetzten Personal erwies sich als nicht möglich. Daher wurde diese Fragestellung zusammen mit der in der TU 5 genannten untersucht.

TU 7: Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen

Im Rahmen des BTHG wurde die Wahl von Frauenbeauftragten und deren Stellvertreterinnen in allen WfbM in § 222 Abs. 5 SGB IX verankert. Die Frage, mit welchen Kosten dies verbunden ist, wurde ergänzt um die Frage nach den Kosten, die für die neu eingeführte überregionale Interessenvertretung von Werkstatträtern auf Bundes- und Landesebene entstehen (vgl. § 39 Abs. 1 und 3 Werkstätten-Mitwirkungsverordnung – WMVO).

In Hessen war der überörtliche Träger bereits vorher für die WfbM zuständig und hat diese Zuständigkeit auch nach dem HAG/SGB IX behalten. Somit war davon auszugehen, dass die in diesem Untersuchungsfeld neu entstehenden Kosten der Bundesgesetzgebung zuzurechnen sind, während die Landesgesetzgebung zu keiner Veränderung und damit auch nicht zu Kostenfolgen geführt hat. Diese Fragestellung wurde in der Hauptevaluation für die Jahre 2018 bis 2022 untersucht. Eine Fortsetzung erschien angesichts des geringen Stellenwerts dieser Änderungen und der gleichgebliebenen Trägerschaft in Hessen aber nicht erforderlich.

TU 8: Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung

Soweit tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Leistungserbringer seine vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten nicht erfüllt, können nach § 128 SGB IX Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt werden. Sie erstrecken sich auf Inhalt, Umfang, Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der erbrachten Leistungen. Anders als zuvor können diese Prüfungen nun auch ohne vorherige Ankündigung erfolgen. Von einer konsequenten Nutzung dieses Instruments wurden Einsparungen durch eine gesteigerte Effizienz der Leistungserbringung erwartet.

Für die Kostenevaluation auf Landesebene war in diesem Zusammenhang relevant, ob sich infolge der Neuordnung der Zuständigkeit die Spielräume zum Einsatz dieses Instruments verändert haben. Den Untersuchungen des ISG zufolge wurden Prüfungsteams auf der Ebene des überörtlichen Trägers aufgebaut, nicht aber bei den örtlichen Trägern. Da diese Prüfungspraxis Zeit zur Umsetzung und Etablierung benötigte, wurde eine Fortführung der Analysen dieser Teiluntersuchung beauftragt.

2.2. Methoden und Datengrundlagen

In der Kostenevaluation kamen überwiegend quantitative, aber auch qualitative Forschungsmethoden zum Einsatz. Quantitative Methoden der Sozialforschung fanden zunächst Anwendung in der Auswertung amtlicher Statistiken. Die Statistik der Eingliederungshilfe, die bis 2019 als Teil der Sozialhilfestatistik erhoben wurde, bildet die Inanspruchnahme von Leistungen, die Ausgaben und Einnahmen ab. Diese Statistiken wurden beginnend mit dem Jahr 2018 bis zum aktuellen Stand ausgewertet, d.h. im Rahmen der Verlängerungsphase bis einschließlich der Daten für das Jahr 2023.

Weiterhin wurden Daten und Einschätzungen von den Trägern selbst erfragt. Dazu wurden flächendeckende Befragungen der örtlichen Träger und des überörtlichen Trägers der Eingliederungshilfe in Hessen durchgeführt. Darin wurden sowohl Leistungsdaten als auch Daten zur Verwaltung der Eingliederungshilfe erhoben. In diesem Zusammenhang wurden auch Einschätzungsfragen gestellt, in denen die Veränderungen durch das BTHG und dessen länderspezifische Ausführung beschrieben und deren Auswirkungen bewertet werden konnten.

Darüber hinaus wurden auch die Träger der Grundsicherung in Hessen flächendeckend befragt. Im Rahmen der Verlängerungsphase wurden diese Trägerbefragungen in den Jahren 2023 und 2024 fortgeführt.

Somit wurde in der Hauptevaluation und in der Verlängerungsphase das folgende Forschungsprogramm durchgeführt (Tabelle 1). Für alle genannten Themen und Untersuchungsmethoden gilt, dass die Ergebnisse und Erfahrungen, die das ISG im Rahmen der Finanzevaluation auf Bundesebene gewonnen hat, einbezogen werden.

Tabelle 1 Teiluntersuchungen der Hauptphase und der Fortsetzung der Finanzevaluation

TU	Evaluation 2020 bis 2022	Fortsetzung 2023 bis 2024
TU 1:	Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung	nur Fortschreibung, keine eigenständige Untersuchung
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 Untersuchung neuer Assistenzformen
TU 4:	Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen; Analyse anhängiger Leistungen	weitere Beobachtung der geltenden Teilkomponenten über Trägerbefragungen und Fortschreibung
TU 5:	Einführung des Gesamtplanverfahrens	weitere Beobachtung der Entwicklung der Gesamtplanung einschließlich Bedarfsermittlung über Trägerbefragungen
TU 6:	Einführung des trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens	weitere Beobachtung der Entwicklung über Trägerbefragungen (i.V.m. TU 5)
TU 7:	Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen	kein weiterer Untersuchungsbedarf
TU 8:	Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen	Weitere Beobachtung und Analyse der Etablierung neuer Planungsverfahren

Quelle: Eigene Darstellung des ISG

Datengrundlagen für die Teiluntersuchung TU1 waren stichprobenartige Dokumentationen in den Jahren 2019 bis 2021. Darin wurden die Auswirkungen der erhöhten Vermögensfreigrenzen ermittelt, indem für Antragstellende mit einem Vermögen zwischen der früheren und der aktuellen Freigrenze der Betrag dokumentiert wurde, der nach früherem Recht hätte berücksichtigt werden können. An dieser Dokumentation beteiligte sich der LWV zu allen Zeitpunkten. Diese Erhebung wurde in den Folgejahren nicht mehr fortgeführt, sondern die Ergebnisse wurden jährlich fortgeschrieben.

Daten zu den Themenbereichen der Teiluntersuchungen TU2, TU4 bis TU6 sowie TU8 wurden von 2019 bis 2024 jährlich beim LWV als dem zuständigen überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe erhoben. Daten zur TU7 wurden nur in der Hauptphase erhoben. Der LWV lieferte alle erforderlichen Daten zu allen Erhebungszeitpunkten.

Darüber hinaus wurden Daten zu neuen Planungsverfahren (TU5 und TU6) von 2019 bis 2024 jährlich auch bei den 26 örtlichen Trägern der Eingliederungshilfe erhoben. In diesen Befragungen wurden auch Auswirkungen der Leistungstrennung (TU4) auf anhängige Leistungen untersucht. Die Beteiligung der örtlichen Träger war bei der ersten Befragung im Jahr 2020 am höchsten, hier beteiligten sich 25 der insgesamt 26 örtlichen Träger (96%, Tabelle 2). In den Folgejahren beteiligten sich zwischen 21 Trägern (81%) und 24 Trägern (92%) an diesen Erhebungen.

Seit dem Kalenderjahr 2020 sind die Träger der Eingliederungshilfe nicht mehr zuständig für die Bearbeitung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für Personen, die in besonderen Wohnformen leben. Um diese Auswirkungen zu ermitteln, hat das ISG die örtlichen Träger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 2021 bis 2024 jährlich bundesweit befragt. Aus Hessen beteiligten sich von den 26 örtlichen Trägern der Grundsicherung im Jahr 2021 21 Träger (81%), aber in den Folgejahren nur noch 12 Träger (46%) bzw. 13 Träger (50%).

Tabelle 2 Beteiligung an den Befragungen der örtlichen Träger in Hessen 2020 bis 2024

Erhebungsjahr	Teilnahme Träger	Quote
<i>Befragungen der örtlichen Träger der Eingliederungshilfe (26 Träger):</i>		
1. Befragung 2020	25	96%
2. Befragung 2021	24	92%
3. Befragung 2022	22	85%
4. Befragung 2023	23	88%
5. Befragung 2024	21	81%
<i>Befragungen der örtlichen Träger der Grundsicherung (26 Träger):</i>		
1. Befragung 2021	21	81%
2. Befragung 2022	12	46%
3. Befragung 2023	13	50%
4. Befragung 2024	13	50%

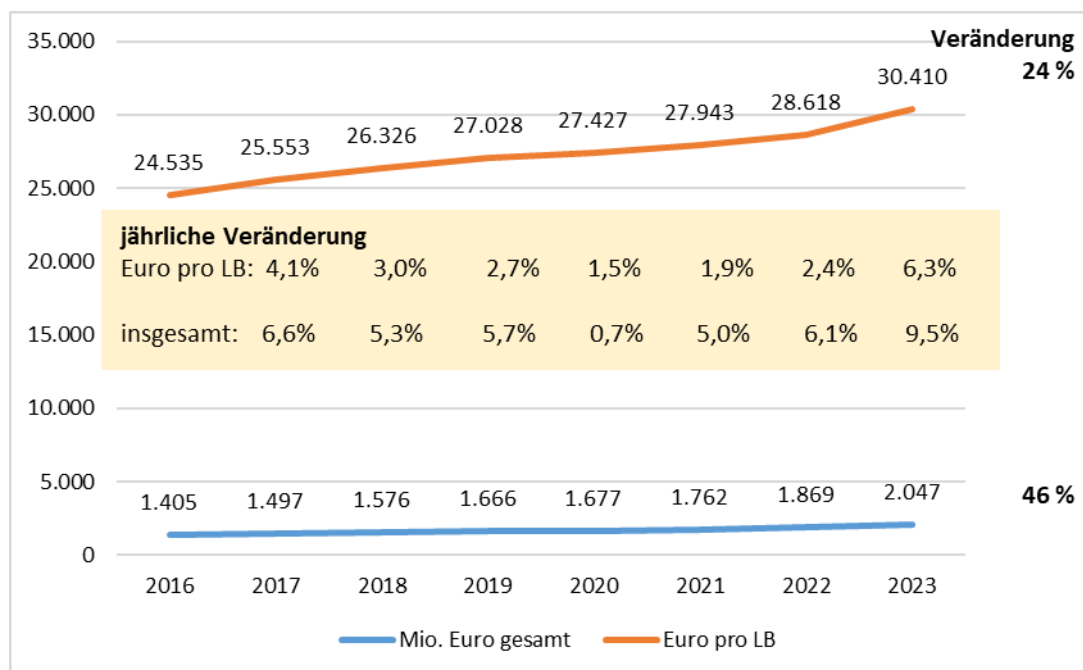
Quelle: Befragung der örtlichen Träger der Eingliederungshilfe in Hessen, ISG 2020 bis 2024; Befragung von Trägern der Grundsicherung, ISG 2021 bis 2024.

2.3. Entwicklung der Ausgaben und des Leistungsbezugs der Eingliederungshilfe in Hessen im betrachteten Zeitraum insgesamt

Die gesamten Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe in Hessen in Höhe von 2,05 Mrd. Euro im Jahr 2023 lagen um 9,5% über den Ausgaben des Vorjahres (Abbildung 1). Im Jahr 2020 sind die Ausgaben nur um 0,7% und damit vergleichsweise gering angestiegen. Mit Steigerungsraten zwischen 5% und 6% in den Jahren 2021 und 2022 erreichte die Ausgabensteigerung wieder das Niveau der Jahre 2017 bis 2019 vor Einführung des BTHG. Diese Entwicklung verlief bundesweit ähnlich. Im gesamten Zeitraum von 2016 bis 2023 sind die Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe in Hessen um 46% gestiegen.

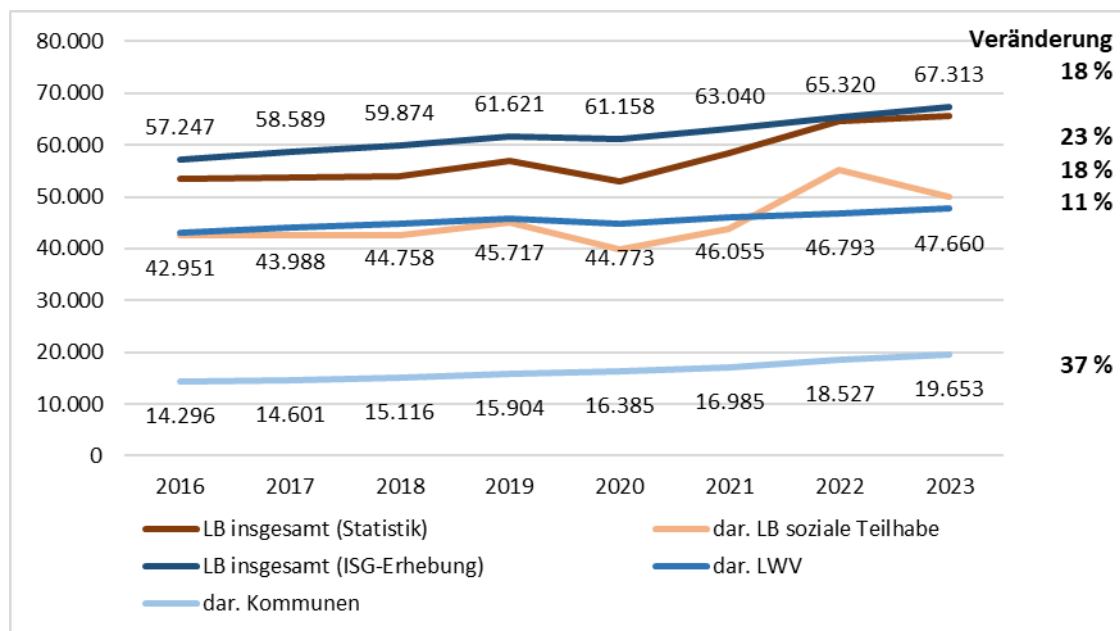
Die Ausgaben pro Person sind in Hessen von jährlich 24.535 Euro im Jahr 2016 über 26.326 Euro im Jahr 2018 und 27.427 Euro im Jahr 2020 auf 30.410 Euro im Jahr 2023 gestiegen. Auch hier fällt die Steigerung von 2022 auf 2023 stärker aus als in den Vorjahren. Im Zeitraum von 2016 bis 2023 sind die Ausgaben der Eingliederungshilfe pro Person um 24% gestiegen.

Abbildung 1 Entwicklung der Ausgaben der Eingliederungshilfe insgesamt und pro Person



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); ISG-Befragung der Träger der Eingliederungshilfe in Hessen 2020 bis 2024; Berechnung des ISG 2024.

Die Ausgabensteigerung resultiert aus der Entwicklung der Ausgaben pro Personen und der Fallzahlenentwicklung. Diese weist allerdings eine schwankende Entwicklung auf, wenn man in die amtliche Statistik blickt.

Abbildung 2 Entwicklung des Leistungsbezugs der Eingliederungshilfe

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); ISG-Befragung der Träger der Eingliederungshilfe in Hessen 2020 bis 2024; Berechnung des ISG 2024.

Die blauen Linien mit Datenbeschriftung sind das Ergebnis der ISG-Befragungen. Sie verlaufen linear: Die Zahl der Leistungsbeziehenden (jeweils am Jahresende) steigt von rd. 57.200 im Jahr 2016 über rd. 61.200 im Jahr 2020 auf rd. 67.300 im Jahr 2023, dies entspricht einer Zunahme um 18% im gesamten Zeitraum (dunkelblaue Linie in Abbildung 2). Diese Zahlen setzen sich zusammen aus den vom LWV gemeldeten Leistungsbeziehenden, deren Zahl von rd. 43.000 im Jahr 2016 über rd. 44.800 im Jahr 2020 auf rd. 47.700 im Jahr 2023 gestiegen ist, was einer Zunahme um 11% entspricht (mittelblaue Linie), und den von den örtlichen Trägern genannten Zahlen. Diese sind von rd. 14.300 im Jahr 2016 über rd. 16.400 im Jahr 2020 auf rd. 19.700 im Jahr 2023 gestiegen (hellblaue Linie, Zunahme um 37%).

Demgegenüber weist die amtliche Statistik Zahlen aus, die am Jahresende 2020 deutlich zurückgehen und auch 2021 noch unter den vom ISG erhobenen Zahlen liegen, erst ab 2022 nähern sich die Daten wieder an (dunkelbraune Linie, insgesamt +23%). Diese Entwicklung ist offensichtlich insbesondere durch die Zahl der Beziehenden von Leistungen der sozialen Teilhabe geprägt, die einen ähnlichen Verlauf aufweisen, allerdings im Jahr 2023 wieder zurückgehen (hellbraune Linie, insgesamt +18%). Diese Schwankungen scheinen eher auf Statistikeffekte als auf reale Entwicklungen zurückzuführen sein, da die Ausgabenentwicklung eher linear verläuft. Daher wurden zur Berechnung der Ausgaben pro Person in Abbildung 1 die vom ISG ermittelten Fallzahlen zugrunde gelegt.

3. Finanzielle Auswirkungen des BTHG im Land Hessen

Im Rahmen der bundesweiten Untersuchung zu den finanziellen Auswirkungen des BTHG im Auftrag des BMAS hat das ISG für den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2023 die Mehrausgaben und Minderausgaben der Leistungsträger in den o.g. thematischen Bereichen („Teiluntersuchungen“) ermittelt und analysiert. Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Teiluntersuchungen in einer Sonderauswertung für das Land Hessen dargestellt. Diese Ergebnisse werden durch zusätzliche Daten ergänzt, die bei den örtlichen Trägern und dem überörtlichen Träger in Hessen erhoben wurden.

3.1. Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung

Die Auswirkungen der veränderten Heranziehung von Einkommen und Vermögen (TU 1) wurden in den Umstellungsjahren untersucht, indem 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, sondern die für die Jahre 2017 bis 2021 ermittelten Ergebnisse werden für die Folgejahre 2022 und 2023 anhand geeigneter Indikatoren fortgeschrieben.

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 sind, kann (vereinfacht) davon ausgehen, dass das Volumen der Heranziehungsbeiträge durch folgende Faktoren beeinflusst wird:

- (a) Kostenentwicklung der Eingliederungshilfe, 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 Jahr 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% bzw. 8,2% höher ausgefallen wären, da bei höheren Ausgaben auch die herangezogenen Beträge gestiegen wären. Ergänzend wirkt der leichte Rückgang

der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Saldo zwischen (b) Einkommensentwicklung und (c) Entwicklung der Lebenshaltungskosten) um 0,6% im Jahr 2022 und der leichte Anstieg dieser Leistungsfähigkeit im Jahr 2023 um 0,1%.

Da der Betrag der AFöG-Erhöhung bekannt ist, lassen sich die dadurch bedingten Mehrausgaben anhand der durchschnittlichen Zahl der WfbM-Beschäftigten berechnen; hier sind für die Fortschreibung keine weiteren Annahmen erforderlich.

3.1.1. Auswirkungen der veränderten Vermögensfreigrenzen

Im Bereich der Heranziehung von Vermögen gab es folgende Veränderungen:

- Für die Sozialhilfe insgesamt wurde der Schonbetrag kleinerer Barbeträge und Geldwerte ab April 2017 von 2.600 auf 5.000 Euro und ab Januar 2023 auf 10.000 Euro pro Person erhöht (§ 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII mit DVO).
- Hinzu kam bis Jahresende 2019 ein Vermögensschonbetrag für Lebensführung und Alterssicherung in der Eingliederungshilfe von 25.000 Euro, wenn dieses Vermögen überwiegend aus eigenem Erwerbseinkommen während des Leistungsbezugs erworben wurde (§ 90 Abs. 3 SGB XII).
- Seit dem Jahr 2020 darf das Vermögen unterhalb eines Betrags „von 150 Prozent der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches“ (§ 139 SGB IX) nicht herangezogen werden. Diese Bezugsgröße lag im Jahr 2020 bei 38.220 Euro, was einer Vermögensgrenze von 57.330 Euro entsprach. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die Heranziehung von Partnern beim Einsatz von Vermögen abgeschafft. Dieser Freibetrag steigt jährlich entsprechend der Veränderung der Bezugsgröße; im Jahr 2023 lag er bei 61.110 Euro.

Auf Basis der Erhebung zur Vermögensheranziehung ist in Hessen im Jahr 2019 von Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,28 Mio. Euro für die Träger der Eingliederungshilfe auszugehen, die sich auf die Erhöhung der Vermögensfreigrenze von 2.600 € (Stand 2016) auf 30.000 € (bis Ende 2019) zurückführen lassen (Tabelle 3). Diese Schätzung wird anhand der Zahlen zu den Leistungsbeziehern von wohnbezogenen Hilfen auf die Jahre 2017 und 2018 übertragen. Demnach ist für beide Jahre von entsprechenden Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,27 Mio. Euro auszugehen. Im Jahr 2020 steigen dann die Mehrausgaben der Träger wegen der deutlich höheren Vermögensfreigrenze an auf rd. 3,0 Mio. Euro, und im Jahr 2021 fällt dieser Betrag mit 2,6 Mio. Euro etwas niedriger aus.

Schreibt man den für das Jahr 2021 hochgerechneten Betrag unter Berücksichtigung dieser Faktoren auf das Folgejahr fort, so ist im Jahr 2022 von etwa 2,7 Mio. Euro auszugehen, auf die die Träger der Eingliederungshilfe in Hessen ohne die gesetzliche Änderung hätten zurückgreifen können. Für das Jahr 2023 ergibt diese Fortschreibung einen Betrag von 2,9 Mio. Euro an Mehrausgaben.

Im hier betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2023 summieren sich die Mehrausgaben infolge der höheren Vermögensfreigrenzen auf insgesamt rd. 15 Mio. Euro.

Tabelle 3 **Geschätzte Mehrausgaben durch die Erhöhung der Freigrenzen für Einkommen und Vermögen (in 1.000 Euro)**

Jahr	Vermögen	Einkommen 2017-2019	Einkommen ab 2020	Summe
2017	1.268	1.369	/	2.637
2018	1.265	1.521	/	2.786
2019	1.282	1.590	/	2.872
2020	3.001	/	9.707	12.708
2021	2.602	/	9.735	12.337
2022	2.701	/	10.104	12.805
2023	2.926	/	10.946	13.872
Summe	15.045	4.480	40.492	60.017

Quelle: Dokumentation der Heranziehung von Vermögen 2019-2021; Befragungen der Träger der Eingliederungshilfe 2019-2024; Berechnungen des ISG 2024

3.1.2. *Auswirkung der veränderten Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige 2017 bis 2019*

Für einzelne Personengruppen wurde die Heranziehung des Einkommens in den Jahren 2017 bis 2019 geändert, indem drei Freibeträge angehoben bzw. neu eingeführt wurden:

- **§ 82 Abs. 3 SGB XII:** 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. Diese Änderung betrifft die Anrechnung auf die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bei Personen, die in Privathaushalten leben.
- **§ 82 Abs. 6 SGB XII:** Ein neuer Freibetrag aus Erwerbstätigkeit wurde für Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe eingeführt, der bei 40% des Einkommens, maximal aber 65% des Regelsatzes liegt. Diese Änderung bezieht sich auf Leistungsbeziehende, die in Privathaushalten wohnen. Sie betrifft die Träger der Eingliederungshilfe.
- **§ 88 Abs. 2 SGB XII:** Leistungsbeziehende, die in einer Einrichtung wohnen, müssen ihr Einkommen auch unterhalb der Einkommensgrenzen einsetzen, aber auch hier gibt es eine Freigrenze, die vor 2017 bei 1/8 des Regelsatzes zuzüglich 25% des übersteigenden Einkommens lag und seit 2017 auf 1/8 des Regelsatzes zuzüglich 50% des übersteigenden Einkommens angehoben wurde. Auch diese Änderung betrifft die Träger der Eingliederungshilfe.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Änderungen wurden in einer Kombination aus Modellrechnungen und statistischen Auswertungen abgeschätzt. Zunächst wurde berechnet, wie sich die gesetzlichen Änderungen im Einzelfall pro Monat auswirken. Dann wurde der Statistik der Eingliederungshilfe die Zahl der Personen entnommen, für die die jeweilige Regelung relevant ist. Schließlich wurden die finanziellen Auswirkungen durch Multiplikation der im Einzelfall sich durchschnittlich ergebenden Beträge mit der Zahl der Personen, für die diese Veränderung in Betracht kommt, berechnet. Diese Berechnungen kommen zu dem Ergebnis:

- Die verbesserte Einkommensanrechnung nach § 82 Abs. 3 SGB XII betrifft Personen, die in einer WfbM arbeiten und existenzsichernde Leistungen beziehen. Die *Träger der Grundsicherung* in Hessen haben dadurch im Jahr 2017 rd. 1,13 Mio. Euro, im Jahr 2018 rd. 1,21 Mio. Euro und im Jahr 2019 rd. 1,10 Mio. Euro weniger eingenommen als bei Anwendung der früheren Freibetragsregelung.
- Der neue Einkommensfreibetrag nach § 82 Abs. 6 SGB XII betrifft Personen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten und in einem Privathaushalt Assistenzleistungen in Anspruch nehmen. Inwieweit dieser Freibetrag ausgeschöpft wurde, ist nicht bekannt. Eine Plausibilitätsprüfung der Einkommenshöhe, ab der dieser Freibetrag greift, legt allerdings nahe, dass er nur in geringem Maße ausgeschöpft wurde und sich daher kaum Einnahmeverluste daraus ergeben. Hier treffen nämlich niedrige Erwerbseinkommen mit bereits hohen vorgelagerten Freibeträgen zusammen. Der Einkommensfreibetrag nach § 85 SGB XII lag für Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe, die in Privathaushalten wohnten, im Jahr 2019 bei rd. 1.230 Euro pro Monat. Weiterhin konnte der Freibetrag bei Erwerbstätigkeit nach § 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XII in Höhe von bis zu 50% des Regelsatzes (in 2019: 212 Euro) abgesetzt werden. Somit greift der zusätzliche Freibetrag nach § 82 Abs. 6 SGB XII erst ab einem Nettoeinkommen, das höher ist als 1.440 Euro (dies entspricht 2.100 Euro brutto). In voller Höhe kommt dieser Freibetrag nach dem Kriterium „40% des Einkommens, maximal 65% des Regelsatzes“ erst bei einem Nettoeinkommen von 2.100 Euro zur Wirkung, dies entspricht einem Bruttoeinkommen von etwa 3.400 Euro pro Monat. Diese Einkommenshöhe dürfte zumindest für die Beschäftigten mit Schwerbehinderung in Inklusionsbetrieben nicht erreichbar sein, aber auch nicht für die meisten Beschäftigten in anderen Betrieben, die auf Assistenzleistungen angewiesen sind. Diese Überlegung legt nahe, dass der zusätzliche Einkommensfreibetrag nach § 82 Abs. 6 SGB XII kaum zur Anwendung kommt und daher keine nennenswerten Auswirkungen hat.
- Die verbesserte Einkommensanrechnung nach § 88 Abs. 2 SGB XII betraf Personen, die in einer WfbM arbeiten, 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 wurde. Die Träger der Eingliederungshilfe in Hessen haben dadurch rd. 1,37 Mio. Euro im Jahr 2017, rd. 1,52 Mio. Euro im Jahr 2018 und rd. 1,59 Mio. Euro im Jahr 2019 weniger eingenommen als nach der bis 2016 geltenden Freibetragsregelung (Tabelle 3). Ab dem Jahr 2020 kann dieser Freibetrag nicht mehr zur Anwendung kommen, da die Voraussetzung des Wohnens in einer „stationären Einrichtung“ aufgrund der Überführung in besonderen Wohnformen nicht mehr gegeben ist.

3.1.3. Auswirkungen der veränderten Einkommensheranziehung ab dem Jahr 2020

Seit dem Jahr 2020 hat sich die Heranziehung von Einkommen grundlegend verändert. Vorher kam für Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe, die in Privathaushalten wohnten, die besondere Einkommensgrenze nach § 85 SGB XII zur Anwendung, die bemessen wurde als Grundbetrag in Höhe des Zweifachen der Regelbedarfsstufe 1 zuzüglich Aufwendungen für die Unterkunft zuzüglich 70% der Regelbedarfsstufe 1 für jede weitere unterhaltene Per-

son. Seit Januar 2020 richtet sich der Einkommensfreibetrag nach der Regelung der §§ 135 ff SGB IX. Grundlage der Einkommensanrechnung sind die Einkünfte bzw. Bruttorentenbezüge des Vorvorjahres. Diese Einkommen bleiben nun weitgehend von einer Heranziehung verschont, wobei die Freibeträge je nach Einkommensart unterschiedlich hoch sind (§ 136 Abs. 2 SGB IX). Oberhalb dieser Grenze ist ein monatlicher Beitrag in Höhe von 2% des übersteigenden Einkommens zu leisten, wenn einkommensrelevante Leistungen der Eingliederungshilfe bezogen werden (§ 137 Abs. 2 SGB IX). Dieser Beitrag wird nicht gesondert erhoben, sondern nach dem Nettoprinzip mit der Höhe der Leistung verrechnet.

Nach Trägerangaben aus der Einkommensdokumentation in Hessen wurden durch diese Neuregelung im Jahr 2020 etwa 9,7 Mio. Euro weniger eingenommen, dies entspricht einem Einkommensrückgang um über 90%. Bundesweit ist von einem Rückgang der Einnahmen um etwa 355 Mio. Euro auszugehen, dies entspricht -67%.⁵

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 in Hessen für das Jahr 2021 ein Volumen von 9,7 Mio. Euro, für das Jahr 2022 von 10,1 Mio. Euro und für das Jahr 2023 von 10,9 Mio. Euro. Im Zeitraum von 2020 bis 2023 sind den Trägern der Eingliederungshilfe Mehrausgaben durch nicht heranziehbares Einkommen im Umfang von 40,5 Mio. Euro entstanden (Tabelle 3).

Die gesamten Mehrausgaben der Träger der Eingliederungshilfe in Hessen aufgrund der veränderten Einkommens- und Vermögensfreigrenzen summieren sich im betrachteten Zeitraum auf 60 Mio. Euro.

3.1.4. Mehrausgaben infolge der Erhöhung des AFöG

Das AFöG dient dazu, niedrige Einkommen aus einer Werkstattbeschäftigung aufzustocken. Bis Ende 2016 galt die Regelung, dass Werkstatteinkommen unter 325 Euro pro Monat um das AFöG aufgestockt wurden. Dabei wurden Einkommen bis zu 299 Euro um 26 Euro pro Monat aufgestockt und Einkommen zwischen 300 Euro und 325 Euro um den jeweiligen Differenzbetrag, der bis zur Grenze von 325 Euro fehlte (§ 43 SGB IX a.F.). Mit dem BTHG wurde der Betrag des AFöG auf 52 Euro pro Monat verdoppelt (§ 59 SGB IX). Die Regelung einer Obergrenze wurde beibehalten, diese wurde aber auf 351 Euro erhöht. Somit erhalten seit 2017 Werkstattbeschäftigte, deren monatliches Einkommen unter 300 Euro liegt, den vollen Betrag von 52 Euro und Beschäftigte mit einem Einkommen zwischen 300 und 351 Euro den Differenzbetrag, der das Einkommen auf 351 Euro aufstockt.

⁵ Dieser Untersuchungsteil war bundesweit mit einer gewissen Unsicherheit behaftet, da vor allem in Ländern mit örtlicher Leistungsträgerschaft auch innerhalb eines Landes sehr unterschiedliche Schätzungen und Angaben zu den Mehrausgaben wegen angehobener Einkommensfreibeträge gemacht wurden. Teilweise konnten die Einnahmen im Bereich der Eingliederungshilfe nicht klar von denen im Bereich der Hilfe zur Pflege abgegrenzt werden. Die Angaben des überörtlichen Trägers in Hessen erscheinen demgegenüber deutlich verlässlicher, was durch die Einschätzung aus Sachsen bestätigt wird, wo auch ein überörtlicher Träger zuständig ist und die Schätzung der relativen Mehrausgaben in vergleichbarer Höhe lag.

Eine Berechnung der finanziellen Auswirkungen dieser Erhöhung kann auf Ergebnisse einer Studie zu den Werkstattentgelten zurückgreifen, um die Einkommensschichtung und damit den durchschnittlichen Betrag des AFöG vor und nach der Einführung des BTHG zu berechnen.⁶ In einer bundesweiten Befragung der Werkstattleitungen wurde die Schichtung der monatlichen Entgelte im Jahr 2019 vor Aufstockung durch das AFöG ermittelt. Demnach bezogen 89,4% der Beschäftigten ein Einkommen bis zu 299 Euro pro Monat und erhielten den vollen AFöG-Betrag, 2,4% ein Einkommen zwischen 300 und 325 Euro und 8,2% ein Einkommen über 325 Euro pro Monat. Daraus ergibt sich ein durchschnittlich gezahltes AFöG vor der BTHG-Reform in Höhe von 23,56 Euro pro Monat.

Mit der Erhöhung des AFöG-Betrages verändert sich diese Berechnung folgendermaßen: 89,4% der Beschäftigten beziehen ein Werkstattentgelt von bis zu 299 Euro pro Monat, das nun um 52 Euro aufgestockt wird. 4,4% der Beschäftigten beziehen ein Werkstattentgelt zwischen 300 und 351 Euro, hier wird angenommen, dass im Durchschnitt die Hälfte des Betrages von 52 Euro gezahlt wird. 6,2% der Beschäftigten beziehen ein monatliches Entgelt, das höher ist als 351 Euro und haben keinen Anspruch auf eine Aufstockung durch das AFöG. Aus dieser Verteilung ergibt sich seit 2017 ein durchschnittlicher AFöG-Betrag in Höhe von 47,63 Euro pro Monat. Die Differenz zwischen beiden Beträgen liegt bei 24,08 Euro pro Beschäftigtem pro Monat. 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.

In Tabelle 4 wird dieser Differenzbetrag anhand der Zahl der WfbM-Beschäftigten hochgerechnet, die laut Sozialhilfestatistik bzw. Statistik der Eingliederungshilfe jeweils im Durchschnitt eines Jahres im Arbeitsbereich beschäftigt waren. Der Jahresdurchschnitt wurde als Mittelwert aus der Zahl der Beschäftigten zum 31.12. eines Jahres und zum 31.12. des Vorjahres gebildet.

Tabelle 4 Mehrausgaben durch Erhöhung des AFöG (Jahreswerte in 1.000 Euro)

Jahr	WfbM-Beschäftigte (Jahresdurchschnitt)	Differenz Euro pro Monat	in 1.000 Euro pro Jahr
2017	17.386	418.585	5.023
2018	17.559	422.738	5.073
2019	18.093	435.595	5.227
2020	16.980	408.810	4.906
2021	16.268	391.656	4.700
2022	17.610	423.978	5.088
2023	17.750	427.349	5.128
Summe	-	-	35.145

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Sozialhilfe (bis 2019) und der Eingliederungshilfe (ab 2020); Befragung von Werkstattleitungen ISG 2023; Berechnung des ISG 2024.

⁶ 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.

Somit ergeben sich für Hessen Mehrausgaben der Eingliederungshilfe infolge der Erhöhung des AFöG von rd. 5,0 Mio. Euro im Jahr 2017, rd. 5,1 Mio. Euro im Jahr 2018, rd. 5,2 Mio. Euro im Jahr 2019, rd. 4,9 Mio. Euro im Jahr 2020 und rd. 4,7 Mio. Euro im Jahr 2021. Diese Mehrausgaben stiegen in den Jahren 2022 und 2023 auf rd. 5,1 Mio. Euro an.

In der Summe der Jahre 2017 bis 2023 ergeben sich dadurch Mehrausgaben in Höhe von 35,1 Mio. Euro.

3.2. Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter sowie des Budgets für Ausbildung

Das BTHG hat 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 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (§ 61 SGB IX). Es soll dem Personenkreis, der einen Anspruch auf eine Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) hat, einen Einstieg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erschließen. Einen Anspruch auf Leistungen in einer WfbM haben Menschen mit Behinderungen, „die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können“, die aber „wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen“ können (§ 219 Abs. 1 und 2 SGB IX i.V.m. § 58 Abs. 1 SGB IX).

Eine weitere Änderung im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben stellt 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 soll eine Flexibilisierung des Angebotsspektrums unter anderem durch Spezialisierung auf bestimmte Personengruppen ermöglicht werden. Diese Angebotsform bleibt aber mit den WfbM insofern vergleichbar, als es sich nicht um eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern auf dem „zweiten“ oder „geschützten“ Arbeitsmarkt handelt.

Später wurde mit dem Angehörigen-Entlastungsgesetz ein „Budget für Ausbildung“ ergänzt, das 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.

In dieser Teiluntersuchung sind somit drei verschiedene Regelungen zu untersuchen, die sich auf den Personenkreis im erwerbsfähigen Alter beziehen und einen Unterstützungsbedarf bei der Teilhabe an Arbeit voraussetzen. Sie benötigten eine gewisse Anlaufzeit, um sich zu entfalten, sofern nicht vorher schon auf Landesebene ähnlich ausgerichtete Modellprojekte bestanden haben, was in Hessen nicht der Fall war.

Für diese Alternativen zu den WfbM war

- einerseits zu klären, wie hoch ihre Kosten im Vergleich zur WfbM ausfallen, und wie viele Menschen diese anstelle der Leistungen der WfbM in Anspruch nehmen. Aus beiden Informationen zusammen genommen lässt sich abschätzen, welcher Kosteneffekt durch

die Inanspruchnahme der jeweiligen Alternative anstatt der Inanspruchnahme der WfbM entsteht.

- andererseits zu klären, welcher Anteil möglicher Kostenentwicklungen auf „Neufälle“ zurückzuführen ist, d.h. auf die Personen, die ohne die neuen Alternativen (andere Leistungsanbieter, Budget für Arbeit) zwar leistungsberechtigt gewesen wären (d.h. in einer WfbM hätten arbeiten können), aber diese Leistung nicht in Anspruch genommen hätten.

3.2.1. Budget für Arbeit

Die Abgrenzung zwischen dem allgemeinen und dem „zweiten“ oder „geschützten“ Arbeitsmarkt ist nicht undurchlässig. Erfahrungsgemäß ist ein Teil der WfbM-Beschäftigten 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.⁷ Im Hinblick auf diese Beschäftigtengruppe haben WfbM ausdrücklich auch die Aufgabe, einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen (§ 5 Abs. 4 WVO).

Damit ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis leichter zustande kommt, wird beim Budget für Arbeit ein Lohnkostenzuschuss zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten und für Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz geleistet. Dieser Lohnkostenzuschuss kann bis zu 75% des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts betragen.

Das Budget für Arbeit ist nicht nur für Personen vorgesehen, die bereits in einer Werkstatt beschäftigt sind, sondern auch für Jugendliche mit Behinderung, die im Anschluss an ihre berufliche Bildung ein Budget für Arbeit in Anspruch nehmen sowie für anspruchsberechtigte Personen, die nicht in einer Werkstatt für behinderte Menschen arbeiten wollen (s.o.).

3.2.1.1 Anzahl der Budgets für Arbeit

Nach Hochrechnung der Angaben aus den Trägerbefragungen ist davon auszugehen, dass es jeweils zum 31.12. der Jahre 2018 bis 2023 in Hessen die folgende Zahl an Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX gab (Die Einrichtung der Budget für Arbeit erfolgte in den ersten beiden Jahren noch verhalten. Dazu trug auch der Umstand bei, dass das HAG/SGB IX zur Umsetzung des BTHG erst im September 2018 in Kraft getreten war. Der LWV berichtete im Jahr 2018 von 25 und im Jahr 2019 von 68 bewilligten Budgets für Arbeit. Deren Zahl stieg über 88 (2020), 117 (2021) und 140 (2022) auf 164 Budgets für Arbeit am Jahresende 2023 an (Tabelle 5). Die Einrichtung der Budget für Arbeit erfolgte in den ersten beiden Jahren noch verhalten. Dazu trug auch der Umstand bei, dass das HAG/SGB IX zur Umsetzung des BTHG erst im September 2018 in Kraft getreten war. Der LWV berichtete im Jahr 2018 von

⁷ 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; Deremetz et al. 2023, S. 117 und 121.

25 und im Jahr 2019 von 68 bewilligten Budgets für Arbeit. Deren Zahl stieg über 88 (2020), 117 (2021) und 140 (2022) auf 164 Budgets für Arbeit am Jahresende 2023 an.

Tabelle 5 Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX in den Jahren 2018 bis 2023

Jahr	Beschäftigte (Jahresende)	Ausgaben	Ausgaben pro Fall*
2018	25	245.695	/
2019	68	722.805	15.544
2020	88	1.123.605	14.405
2021	117	1.470.877	14.350
2022	140	1.856.501	14.447
2023	164	2.248.769	14.795
Veränderung 2020-2023	86%	100%	3%

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

* Zur Berechnung der Fallkosten wurden die Jahresausgaben durch die jahresdurchschnittliche Zahl der Beschäftigten dividiert.

Die Zahl der Budgets für Arbeit ist in Hessen vergleichsweise nicht hoch, hier gibt es rd. 4% der bundesweit ausgewiesenen Budgets bei einem Anteil an allen Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe von rd. 8%. Zwischen den Ländern bestehen dabei deutliche Unterschiede in der Nutzung des Budgets für Arbeit. Vor allem die Länder, in denen es bereits vorher schon ähnlich angelegte Programme gab (wie Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz), weisen vergleichsweise höhere Zahlen an Budgets auf als Hessen, wo es solche Programme vorher nicht gab.

3.2.1.2 Ausgaben für Budgets für Arbeit

Die Ausgaben für die im Kalenderjahr finanzierten Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX belaufen sich nach Hochrechnung im Jahr 2023 auf bundesweit 52 Mio. Euro. In Hessen sind sie von rd. 246.000 Euro im Jahr 2018 über rd. 723.000 Euro im Jahr 2019, rd. 1,1 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 1,5 Mio. Euro im Jahr 2021 und rd. 1,9 Mio. Euro im Jahr 2022 auf rd. 2,2 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen (Die Einrichtung der Budget für Arbeit erfolgte in den ersten beiden Jahren noch verhalten. Dazu trug auch der Umstand bei, dass das HAG/SGB IX zur Umsetzung des BTHG erst im September 2018 in Kraft getreten war. Der LWV berichtete im Jahr 2018 von 25 und im Jahr 2019 von 68 bewilligten Budgets für Arbeit. Deren Zahl stieg über 88 (2020), 117 (2021) und 140 (2022) auf 164 Budgets für Arbeit am Jahresende 2023 an.

Tabelle 5).

Eine Division der Gesamtausgaben für die Budgets für Arbeit durch die Zahl der Leistungsbeziehenden (Jahresdurchschnitt) ergibt die jährlichen Ausgaben pro Fall. Die Ausgaben pro Leistungsbeziehendem eines Budgets für Arbeit lagen bundesweit bei 16.800 Euro im Jahr 2022. Dieser Betrag liegt etwa 20% unter dem Betrag, den ein WfbM-Platz kostet.⁸ In Hes-

⁸ Mantaj, C.; Schütz-Sehring, H.P. et al. (2024): BAGÜS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2024 für das Berichtsjahr 2022, hrsg. von der BAGÜS, Münster, S. 46.

sen ergaben sich etwas niedrigere Ausgaben pro Leistungsbeziehendem in Höhe von 15.544 Euro im Jahr 2019, 14.350 Euro im Jahr 2021 und 14.795 Euro im Jahr 2023.

3.2.1.3 Herkunft der Leistungsberechtigten und „Neufälle“

Um nicht nur eine Abschätzung der Ausgaben, sondern der *Mehrausgaben* vornehmen zu können, war 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. Dazu wurden die Leistungsbeziehenden eines Budgets für Arbeit in den Jahren 2019 bis 2021 befragt. Parallel dazu wurden die Träger der Eingliederungshilfe im Rahmen der 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.

An den drei Befragungen von Leistungsbeziehenden haben sich bundesweit insgesamt 131 Budgetnehmende beteiligt. 126 von ihnen (96%) kamen aus einer WfbM oder einer vergleichbaren geförderten Beschäftigung, und 5 Personen (3,8%) hatten vorher keine Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen.

Die bundesweit befragten Träger der Eingliederungshilfe gaben zur vorherigen Leistungsform an, dass die weitaus meisten Budgetnehmer aus einer WfbM kamen, nur 3,3% hatten vorher keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bezogen, was als echte „Neufälle“ gewertet wurde. Die in einem Budget Beschäftigten selbst sagten, dass sie zu 3,8% nicht aus einer WfbM kommen. Daher wurde für eine überschlägige Schätzung auf Bundesebene ein Anteil von 3,5% Neufällen zugrunde gelegt. Allerdings hat der LWV angegeben, dass in Hessen alle Budgetnehmenden aus der WfbM kommen und es somit hier keine Neufälle gibt.

3.2.1.4 Kostenfolgen der Einführung des Budgets für Arbeit

Die bundesweite Schätzung der Mehrkosten geht von der Annahme aus, dass es sich bei 3,5% der Budgetnehmenden um Neufälle handelt. Wenn diese Relation auf die in Die Einrichtung der Budget für Arbeit erfolgte in den ersten beiden Jahren noch verhalten. Dazu trug auch der Umstand bei, dass das HAG/SGB IX zur Umsetzung des BTHG erst im September 2018 in Kraft getreten war. Der LWV berichtete im Jahr 2018 von 25 und im Jahr 2019 von 68 bewilligten Budgets für Arbeit. Deren Zahl stieg über 88 (2020), 117 (2021) und 140 (2022) auf 164 Budgets für Arbeit am Jahresende 2023 an.

Tabelle 5 ausgewiesenen Ausgabenbeträge angewendet würde, ergäben sich für das Jahr 2023 in Hessen Mehrkosten in Höhe von rd. 79.000 Euro. Da es aber nach Angaben des LWV in Hessen keine Neufälle gibt, ist davon auszugehen, dass hier auch keine Mehrkosten entstanden sind.

3.2.2. Budget für Ausbildung

Mit dem Angehörigen-Entlastungsgesetz wurde mit Geltung ab 2020 ein „Budget für Ausbildung“ in § 61a SGB IX eingeführt, das eine berufliche Ausbildung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt alternativ zum Berufsbildungsbereich einer Werkstatt nach § 57 SGB IX (in Trä-

gerschaft der Bundesagentur für Arbeit) ermöglicht. Mit dem Teilhabestärkungsgesetz wurde das Budget für Ausbildung weiter geöffnet und kann seit 2022 auch alternativ zu Leistungen im Arbeitsbereich der WfbM (in Trägerschaft der Eingliederungshilfe) genutzt werden.

Bundesweit gab es 30 Budgets für Ausbildung im Jahr 2021, 53 Budgets für Ausbildung im Jahr 2022 und 69 Budgets für Ausbildung im Jahr 2023. In Hessen gab es nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2020 noch kein Budget für Ausbildung, am Jahresende 2021 gab es 5, am Jahresende 2022 10 und am Jahresende 2023 gab es 8 Budgets als Alternative zum Berufsbildungsbereich einer WfbM. Als Alternative zum Arbeitsbereich gab es nach Auskunft des LWV erstmals im Jahr 2023 Budgets für Ausbildung, dies waren 5. Zusammen mit den von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen Fällen waren es somit 13 Budgets für Ausbildung im Jahr 2023. Da es keine Hinweise darauf gibt, dass sich diese Ausbildungsverhältnisse von den Kosten her von denen im Berufsbildungsbereich einer WfbM unterscheiden, ist davon auszugehen, dass hier keine durch das BTHG bedingten Kostenfolgen entstanden sind.

3.2.3. Andere Leistungsanbieter

Die bundesweite 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 Menschen mit Behinderung erforderlich (§ 60 Abs. 2 SGB IX), aber der Abschluss einer Vereinbarung nach § 123 SGB IX ist die Voraussetzung zur Finanzierung von Leistungen. Diese Angebotsform ist sehr unterschiedlich auf die Länder verteilt. In Hessen gab es nach Angaben des LWV bis zum Jahr 2023 keinen anderen Leistungsanbieter, erst ab dem Jahr 2024 soll es eine entsprechende Vereinbarung geben. Daher gab es in Hessen bis 2023 auch keine Beschäftigten bei anderen Leistungsanbietern, und es sind in diesem Bereich keine Kosten entstanden.

3.2.4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind in Hessen keine Mehrausgaben entstanden. Würde man für Budgets für Arbeit den bundesdurchschnittlichen Anteil von 3,5% Neufällen ansetzen, würden sich rechnerisch geringfügige Mehrkosten ergeben. Da nach Auskunft des LWV aber alle Budgetnehmenden in Hessen aus einer WfbM kommen, ist an dieser Stelle nicht von Mehrausgaben auszugehen. Auch für das Budget für Ausbildung und die anderen Leistungsanbieter sind dem Träger der Eingliederungshilfe in Hessen bis 2023 wegen geringer Inanspruchnahme keine Mehrkosten entstanden.

3.3. Neue Leistungskataloge für soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung

In den Leistungsbereichen der Teilhabe an Bildung und der sozialen Teilhabe hat das BTHG die zuvor auf mehrere Bereiche verteilten Leistungen zu zwei Leistungskatalogen systematisiert. Der Bundesgesetzgeber war davon ausgegangen, dass damit keine nennenswerten Kosteneffekte verbunden sein würden.

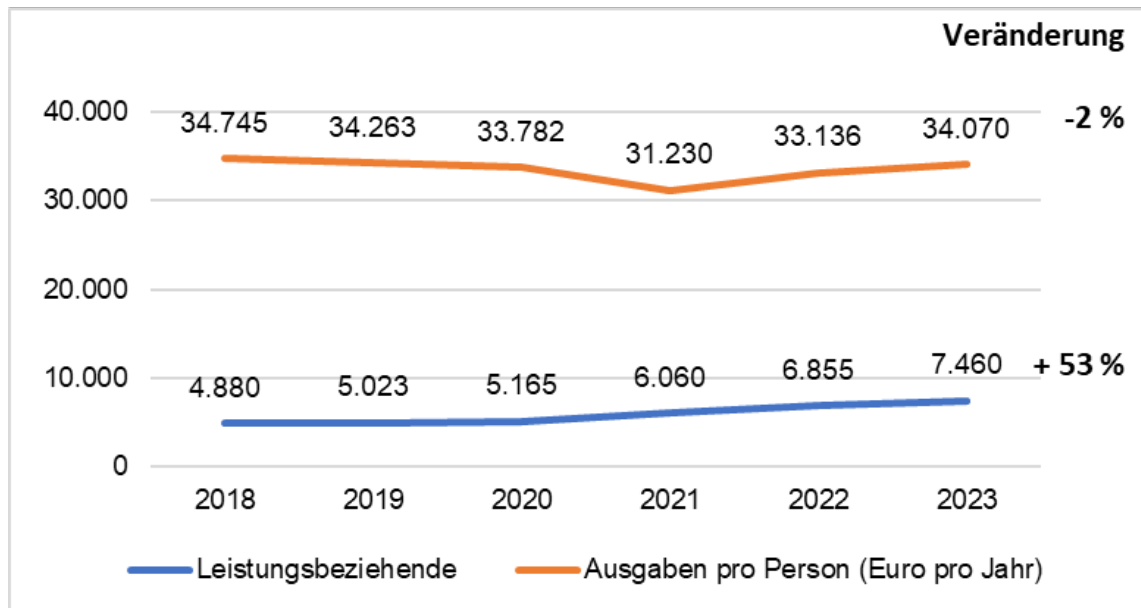
3.3.1. Leistungen zur Teilhabe an Bildung

In §§ 75 und 112 SGB IX werden Leistungen zur Teilhabe an Bildung zusammengefasst. 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 (Bachelor) beschränkt bleiben, sondern auch die Unterstützung eines Masterstudiums möglich ist. Weiterhin besteht nun auch ein Anspruch auf berufliche Weiterbildung.

Die Verbesserungen der Leistungen zur Teilhabe an Bildung wurden zuvor bereits durch die Rechtsprechung in Einzelfällen in diesem Sinne entschieden. Der neue Leistungskatalog für die Teilhabe an Bildung greift somit die durch Rechtsprechung vorgezeichnete Linie auf und stellt sie auf eine gesetzliche Grundlage. Die damit einhergehende Systematisierung und Ausdifferenzierung des gesetzlichen Leistungskatalogs kann allerdings auch zu einer stärkeren Inanspruchnahme, zu einer Einengung von Ermessensspielräumen der Leistungsträger oder auch zu einem Rückzug anderer Träger führen.

Eine Auswertung der Statistiken der Sozialhilfe (bis 2019) bzw. der Eingliederungshilfe (ab 2020) ergibt, dass in Hessen die Zahl der Leistungsbeziehenden im Bereich Teilhabe an Bildung von 4.880 im Jahr 2018 über 5.165 im Jahr 2020 und 6.855 im Jahr 2022 auf 7.460 Leistungsbeziehende im Jahr 2023 gestiegen ist, dies entspricht einer Zunahme um 53% (Abbildung 3). Diese Entwicklung ist aber vor allem auf die langfristig steigende Inanspruchnahme der Schulbegleitung im Rahmen der Förderung inklusiver Schulbildung zurückzuführen, die schon vor dem BTHG eingesetzt hatte und durch das BTHG nicht tangiert wurde.

Die Ausgaben der Teilhabe an Bildung sind in Hessen von rd. 170 Mio. Euro im Jahr 2018 über 174 Mio. Euro (2020) und 227 Mio. Euro (2022) auf 254 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen, dies entspricht einer Steigerung um 50%. Die Ausgaben pro Person sind in diesem Bereich etwa auf dem gleichen Niveau geblieben. Sie sind von 34.745 Euro pro Person und Jahr (2018) auf 31.230 Euro (2021) gesunken und dann bis zum Jahr 2023 auf 34.070 Euro pro Person angestiegen. Dieser Betrag liegt um 2% unter dem des Jahres 2018.

Abbildung 3 Leistungsbezug der Teilhabe an Bildung

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

3.3.2. Leistungen zur sozialen Teilhabe

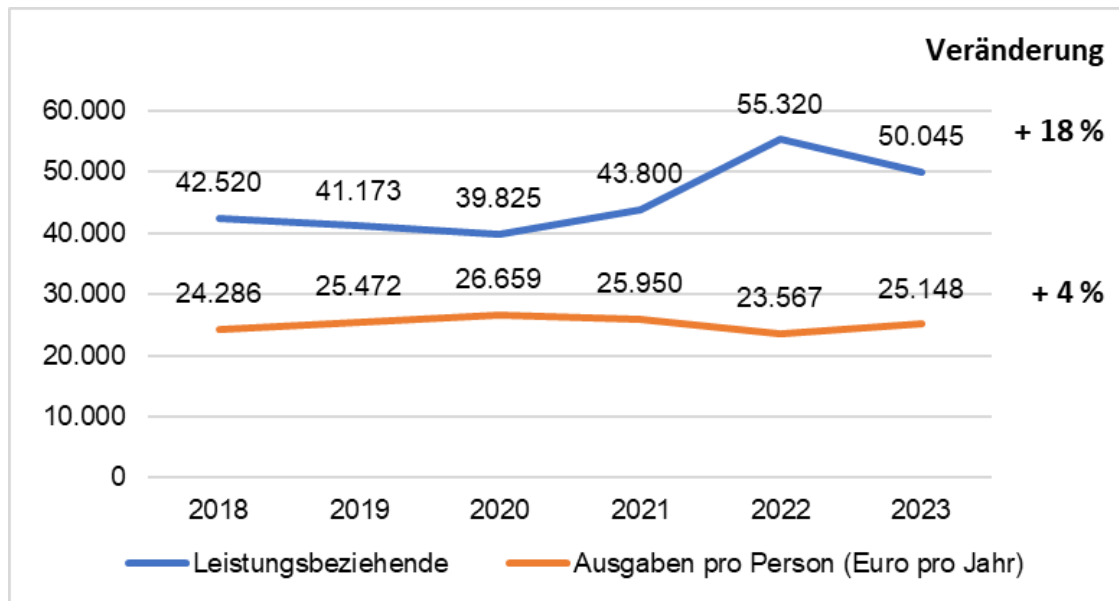
Die Leistungen zur sozialen Teilhabe nach §§ 76 bis 84 und 113 bis 116 SGB IX greifen im Wesentlichen die vorher bereits bestehenden Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft auf. Verändert wurde die vorher als „Betreuung“ bezeichnete Unterstützungsleistung insofern, als nun zwei Formen der „Assistenz“ unterschieden werden, zum einen die Begleitung und Übernahme von Tätigkeiten (kompensatorische Assistenz) und zum anderen die Befähigung zu eigenständiger Alltagsbewältigung (qualifizierende Assistenz; § 78 Abs. 2 SGB IX).⁹

Die Zahl der Beziehenden von Leistungen der sozialen Teilhabe ist von 42.520 Leistungsbeziehenden im Jahr 2018 über 43.800 Leistungsbeziehende im Jahr 2021 auf 50.045 Leistungsbeziehende im Jahr 2023 gestiegen, das sind 18% mehr als im Jahr 2018 (Abbildung 4; auf die unplausiblen Schwankungen wurde bereits in Abschnitt 2.3 hingewiesen).

Darunter bezogen 41.635 Personen Assistenzleistungen (Jahresende 2023). Davon wurden 77% als kompensatorische Assistenz (§ 78 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB IX) und 95% als qualifizierende Assistenz (§ 78 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB IX) registriert, d.h. in fast allen Fällen wurde eine erbrachte Assistenzleistung jeder dieser beiden Formen zugeordnet.¹⁰

⁹ Zur hessischen Umsetzung des BTHG in diesem Bereich vgl. Jürgens, A. (2023): Assistenzleistungen und deren Finanzierung im Hessischen Rahmenvertrag, in: NDV 5/2023, hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Berlin, S. 208-213.

¹⁰ Laut amtlicher Statistik der Eingliederungshilfe gibt es bundesweit eine geringere Überlappung: Von insgesamt 455.585 Assistenzleistungen wurden 41% als kompensatorische Assistenz und 67% als qualifizierende Assistenz registriert. Dies wird von Land zu Land sehr unterschiedlich gehandhabt.

Abbildung 4 Leistungsbezug der sozialen Teilhabe

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

Die Ausgaben für Leistungen zur sozialen Teilhabe sind in Hessen von 1,03 Mrd. Euro im Jahr 2018 über 1,06 Mrd. Euro im Jahr 2020 (+3%) auf 1,26 Mrd. Euro im Jahr 2023 gestiegen, das sind 22% mehr als im Jahr 2018. Die Ausgaben pro Fall sind in diesem Zeitraum von 24.286 Euro im Jahr 2018 über 26.659 Euro im Jahr 2020 gestiegen und danach auf 25.148 Euro im Jahr 2023 gesunken. Dieser Betrag liegt um 4% über dem des Jahres 2018.

3.3.3. Zusammenfassung der Ergebnisse

In den beiden Bereichen der Teilhabe an Bildung und der Sozialen Teilhabe sind die Zahlen der Leistungsbeziehenden im Zeitraum von 2018 bis 2023 deutlich angestiegen. Im Bereich der Teilhabe an Bildung (+53%) ist diese Entwicklung größtenteils auf die dynamische Entwicklung der Schulbegleitung zurückzuführen, die aber keine Folge des BTHG ist. Die Zunahme der Zahl der Beziehenden von Leistungen der sozialen Teilhabe fällt mit 18% schwächer aus. Gleichzeitig sind die Ausgaben um 22% und damit in etwa der gleichen Größenordnung gestiegen. Die Ausgaben pro Fall liegen in ähnlicher Höhe wie im Jahr 2018. Da mit dem BTHG in diesen Bereichen keine größeren Veränderungen erfolgt sind, ist nicht davon auszugehen, dass das HAG/SGB IX spezifische finanzielle Auswirkungen gehabt hätte; es wurden keine neuen Aufgaben begründet.

3.4. Trennung der Fachleistung der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt

Leistungen in stationären Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen wurden vor 2020 als „Komplexleistung“ erbracht, d.h. fachliche Leistungen, Leistungen für Unterkunft und Verpflegung sowie weitere Bedarfe des Lebensunterhalts wurden „im Paket“ geplant, finanziert und erbracht. Dem Vorteil, diese Leistungen aus einer Hand zu erhalten, stand der Nachteil gegenüber, dass zumindest fraglich war, ob sich die Leistungserbringung eher an den Kriterien der Selbstbestimmung oder doch eher an den Leistungsroutinen der Einrichtung

gen orientierten. Die mit dem BTHG verbundenen Ziele einer stärkeren Selbstbestimmung und personenzentrierten Leistungsgestaltung wurden in der Form umgesetzt, dass die früheren stationären Einrichtungen in „besondere Wohnformen“ überführt wurden, für die Mietverträge, Verträge über Leistungen zum Lebensunterhalt und Verträge über Fachleistungen der Eingliederungshilfe separat abzuschließen sind. Mit dieser Trennung unterschiedlicher Leistungsarten wird eine „Normalisierung“ 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

Während in mehreren Bundesländern die Leistungsbearbeitung für Leistungsbeziehende in besonderen Wohnformen in ähnlicher Weise weitergeführt wird wie vorher, hat Hessen die Leistungstrennung konsequent umgesetzt. Leistungen der Eingliederungshilfe für Erwachsene in besonderen Wohnformen werden weiterhin vom überörtlichen Träger übernommen, während die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von den örtlichen Trägern der Grundsicherung übernommen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Leistungen der Grundsicherung vom Bund erstattet werden. Die Bearbeitung dieser Fälle liegt nun aber in der Zuständigkeit der örtlichen Träger, was für diese mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden ist.

3.4.1. Komponenten der Neuregelung durch das BTHG

Diese Teiluntersuchung umfasst die finanziellen Auswirkungen mehrerer Komponenten:

- Eine *Entlastung* der Träger der Eingliederungshilfe erfolgte durch die Streichung von Barbetrag, Zusatzbarbetrag und Bekleidungs pauschale ab 2020.
- Weiterhin werden die Träger der Eingliederungshilfe dadurch entlastet, dass die Kosten des gemeinschaftlichen Mittagessens in WfbM nicht mehr Teil der Komplexleistung sind, sondern über den Mehrbedarf für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung im Rahmen der Grundsicherung abgedeckt und somit vom Bund erstattet werden. Bestehen bleiben aber Struktur- und Investitionskosten der Eingliederungshilfe zur Schaffung der Infrastruktur für die Mittagsverpflegung (§ 113 Abs. 4 SGB IX).
- Der Übergang von einer pauschalen Erstattung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung der früheren Komplexleistungsbeziehenden zu einer regional differenzierten und jährlich dynamisierten Ermittlung dieser Kosten könnte auf Seiten der Grundsicherung zu höheren Kosten führen, die aber vom Bund erstattet werden. Der Aufwand zur jährlichen Ermittlung dieser Bedarfe und der Fallbearbeitung fällt jedoch bei den örtlichen Trägern der Grundsicherung an.
- Die Bedarfe der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen für Unterkunft und Heizung, die die obere Angemessenheitsgrenze von 125% der durchschnittli-

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.

chen Wohnkosten übersteigen, sind nach § 113 Abs. 5 SGB IX vom Träger der Eingliederungshilfe zu übernehmen.

Die Auswirkungen dieser Neuregelungen in Hessen waren somit nicht nur hinsichtlich veränderter Leistungsausgaben, sondern auch im Hinblick auf eine veränderte Zuständigkeit der Fallbearbeitung zu untersuchen.

Im Rahmen der Hauptphase der Finanzevaluation wurden die Untersuchungsergebnisse zu sämtlichen Komponenten, die sich in diesem Prozess verändert haben, dargestellt.¹² 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. Die im Übergang von 2019 auf 2020 im Rahmen der BTHG-Regelungen für Erwachsene weggefallenen Leistungen Barbetrag, Zusatzbarbetrag und Bekleidungspauschale sind als weitere Entlastungsposten relevant, werden aber derzeit nicht mehr von den Trägern der Eingliederungshilfe registriert. Daher können sie nicht mehr bei diesen erhoben werden, sondern hier werden die bisherigen Untersuchungsergebnisse unter bestimmten Annahmen fortgeschrieben.

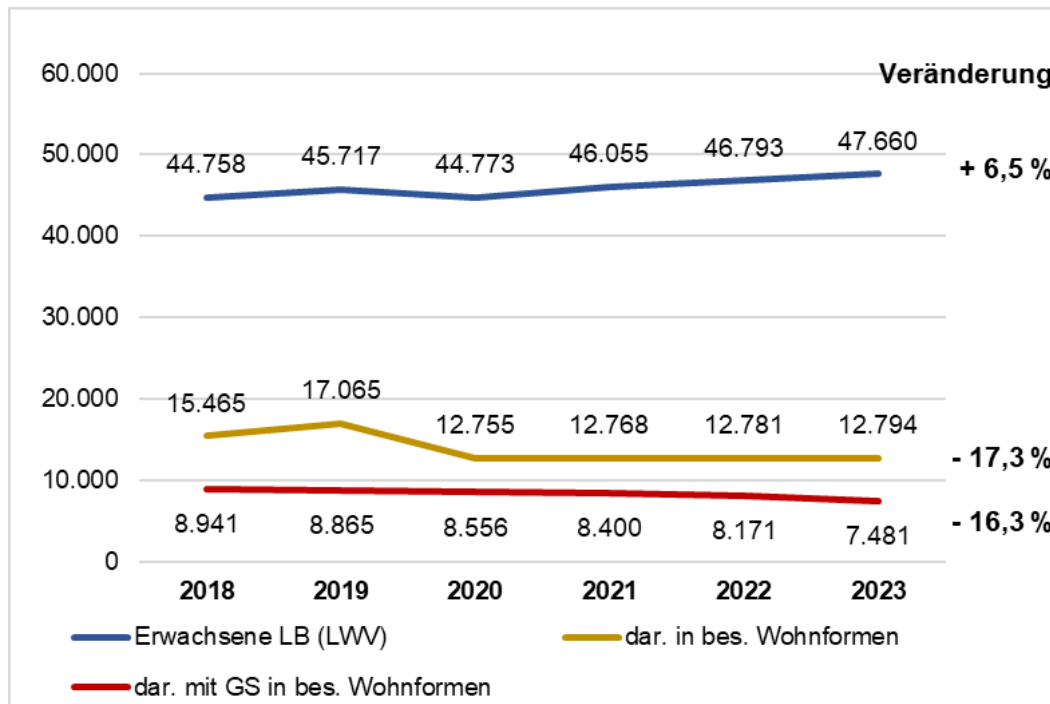
Weiterhin zu untersuchen waren die zusätzlichen Belastungen der Grundsicherung in Form von Leistungen des Bundes bezüglich der Differenz zwischen Regelbedarfsstufe 3 und 2 sowie des Mehrbedarfs für Mittagessen. Ebenso sollten die zusätzlichen Belastungen der Grundsicherungsträger im Hinblick auf die Verwaltungskosten weiter untersucht werden. Beides wurde im Rahmen der bundesweiten Erhebungen des ISG bei den Trägern der Grundsicherung auch für Hessen ermittelt.

3.4.2. Datengrundlage

Die Zahl der Beziehenden der früher so genannten „Komplexleistungen“ ist nicht ohne Weiteres zu ermitteln. Die Sozialhilfestatistik weist bis zum Jahr 2019 die Zahl der Leistungsbeziehenden in Einrichtungen aus und darunter diejenigen mit zusätzlichem Bezug von Grundsicherung. Ab dem Jahr 2020 wird die Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe mit gleichzeitigem Bezug von Grundsicherung statistisch nicht mehr ausgewiesen, da es in der Eingliederungshilfe (bezogen auf erwachsene Leistungsbeziehende) die Unterscheidung „in / außerhalb von Einrichtungen“ nicht mehr gibt. Daher wurden die entsprechenden Daten für die Jahre ab 2020 auf Grundlage der Trägerbefragungen hochgerechnet.

Da die Veränderung in diesem Bereich nur erwachsene Leistungsbeziehende betrifft, wurde die Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe insgesamt nach Angaben des LWV abgebildet. Sie ist von 44.758 Personen im Jahr 2018 über 44.773 Personen im Jahr 2020 und 46.793 Personen im Jahr 2022 auf 47.660 Personen im Jahr 2023 gestiegen, dies sind 6,5% mehr als im Jahr 2018 (Abbildung 5).

¹² Engels; Matta; Deremetz; Schößler 2022, Dritter Zwischenbericht, a.a.O.

Abbildung 5 Erwachsene Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe insgesamt und darunter in besonderen Wohnformen

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

Von diesen Leistungsbeziehenden lebten im Jahr 2018 laut amtlicher Statistik 15.465 in einer Wohneinrichtung. Im Jahr 2023 ist auf Basis der Trägerbefragungen des ISG davon auszugehen, dass die Zahl der Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen mit 12.794 Personen um 17,3% niedriger ist (wobei die Entwicklung der Jahre 2019 bis 2020 wegen des Wechsels von statistisch erfassten zu hochgerechneten Daten statistisch unsicher ist). Dieser Rückgang könnte dadurch bedingt sein, dass gerade bei jüngeren Erwachsenen zunehmend versucht wird, den Einzug in besonderen Wohnformen zu vermeiden und eine Alternative im Privathaushalt bzw. einer Wohngemeinschaft zu finden.¹³

Die Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe in Einrichtungen bzw. besonderen Wohnformen, die gleichzeitig Leistungen der Grundsicherung beziehen, ist demnach von 8.941 Personen am Jahresende 2018 um 16,3% auf 7.481 Personen am Jahresende 2023 zurückgegangen. Auf Grundsicherung sind eher jüngere Erwachsene angewiesen, während Bewohnerinnen und Bewohner ab etwa 40 Jahren eine Erwerbsminderungsrente beziehen können und dann meist keine Grundsicherung mehr benötigen. Somit könnte der Rückgang vor allem der jüngeren Leistungsbeziehenden in besonderen Wohnformen auch erklären, weshalb die Zahl der Leistungsbeziehenden von Grundsicherung sinkt.

¹³ Auch der von con_sens erstellte BAGÜS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe ermittelt einen generellen Rückgang der Bewohnerinnen und Bewohner in besonderen Wohnformen, der aber bei jüngeren Erwachsenen besonders stark ausgeprägt ist; vgl. Mantaj; Schütz-Sehring 2024, S. 17.

Auf der Grundlage dieser statistischen Daten, die teilweise der amtlichen Statistik entnommen und teilweise mittels Trägerbefragungen erhoben und ggf. hochgerechnet wurden, wurden die Kostenauswirkungen in diesem Bereich ermittelt.

3.4.3. Kostenfolgen der Leistungstrennung in Hessen

Vor der BTHG-Reform hatten die Träger der Eingliederungshilfe auf das Einkommen und das heranzuziehende Vermögen von Leistungsbeziehenden in Einrichtungen zurückgegriffen und davon die Kosten für Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen refinanziert. Den Leistungsbeziehenden wurde monatlich ein Barbetrag und eine Bekleidungspauschale gezahlt und in einem Teil der Fälle auch ein Zusatzbarbetrag.¹⁴

3.2.2.1 Auswirkungen auf die Träger der Eingliederungshilfe

Diese Komponenten sind seit 2020 weggefallen, was zu Minderausgaben der Träger der Eingliederungshilfe geführt hat. Im Rahmen der Verlängerungsphase werden diese eingesparten Beträge nicht mehr bei den Trägern erhoben, sondern anhand statistischer Daten fortgeschrieben.

Die Höhe des Barbetrages ist gesetzlich auf 27% der Regelbedarfsstufe 1 festgelegt (§ 27b SGB XII). Dieser Betrag lag bei 117 Euro im Jahr 2020 und stieg über 120 Euro (2021) und 121 Euro (2022) auf 136 Euro pro Monat im Jahr 2023. Dieser Betrag wird anhand der Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe, die in besonderen Wohnformen leben und zugleich Grundsicherung beziehen (vgl. Abbildung 5),¹⁵ auf Jahresbeträge hochgerechnet. Auch wenn der Barbetrag im Zeitverlauf ansteigt, führt die sinkende Zahl von Beziehenden dieser Leistung bis 2022 zu rückläufigen Beträgen. Im Jahr 2023 ist der Anstieg der Regelbedarfe (und damit auch des Barbetrags) stärker als der Rückgang der Leistungsbeziehenden, so dass der Betrag insgesamt über dem des Vorjahres liegt.

Wäre diese Regelung weiterhin gültig, hätte der Träger der Eingliederungshilfe in den Jahren 2020 und 2021 rd. 12,2 Mio. Euro, im Jahr 2022 rd. 12,0 Mio. Euro und im Jahr 2023 rd. 12,8 Mio. Euro mehr ausgeben müssen (Tabelle 6).

Eine ähnliche Vorgehensweise wurde zur Berechnung der Minderausgaben durch Wegfall der Bekleidungspauschale gewählt. Diese lag in Hessen bei 30,50 Euro pro Monat. Rechnet man auch diesen Betrag anhand der (geschätzten) Zahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen auf Jahresbeträge hoch, so wurden auf dieser Position rd. 3,2 Mio. Euro im Jahr 2020, 3,1 Mio. Euro im Jahr 2021, 3,0 Mio. Euro im Jahr 2022 und 2,9 Mio. Euro im Jahr 2023 eingespart.

¹⁴ Den Zusatzbarbetrag erhielten bis 2004 Bewohner von Einrichtungen, die ihre Unterbringungskosten teilweise oder ganz aus eigenen Mitteln bestreiten konnten. Der Zusatzbarbetrag entfiel ab 2005, aber für Personen, die ihn im Dezember 2004 bezogen hatten, wurde Bestandsschutz gewährt (vgl. § 133a SGB XII).

¹⁵ Die Hochrechnung auf Jahresbeträge wurde so vorgenommen, dass die monatlichen Leistungsbeträge mit dem Faktor 12 und der Jahresdurchschnittszahl der Leistungsbeziehenden multipliziert wurde.

Tabelle 6 Finanzielle Auswirkungen der Leistungstrennung auf Träger der Eingliederungshilfe in Hessen (in Euro)

Träger der Eingliederungshilfe	2020	2021	2022	2023
Minderausgaben der EGH durch Wegfall von Leistungen				
Barbetrag	-12.229.400	-12.211.200	-12.037.100	-12.778.600
Bekleidungspauschale	-3.188.000	-3.103.700	-3.034.100	-2.865.800
Zusatzbarbetrag	-545.900	-425.200	-332.500	-251.200
Gemeinschaftliches Mittagessen	-5.612.000	-6.477.500	-6.893.600	-7.806.300
Personal Sachbearbeitung	-592.200	-592.200	-592.200	-592.200
Summe	-22.167.500	-22.809.800	-22.889.500	-24.294.100
Weiter in der EGH verbleibende Leistungen				
Gemeinschaftliches Mittagessen § 113 (4)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Wohnkosten als „Fachleistung“ § 113 (5)	4.797.000	5.774.900	7.022.400	10.218.200
Summe	4.797.000	5.774.900	7.022.400	10.218.200
Saldo Eingliederungshilfe	-17.370.500	-17.034.900	-15.867.100	-14.075.900

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

Um die Minderausgaben durch Wegfall des Zusatzbarbetrags zu ermitteln, wurden die Trägerangaben in der Befragung des Jahres 2021 zu den hierfür getätigten Aufwendungen (in Höhe von 230 Euro pro Leistungsbeziehendem pro Jahr) fortgeschrieben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Bestandssicherung für die Personen handelt, die diese Leistung im Jahr 2004 erhalten haben. Nach der Trägerbefragung 2021 bezogen im Jahr 2019 bundesweit 27% aller Komplexleistungsbeziehenden einen Zusatzbarbetrag. Die folgende Fortschreibung geht davon aus, dass der Anteil der Leistungsbeziehenden pro Jahr um 20% sinkt, da die Leistungsbeziehenden, für die Bestandsschutz galt, als Rentenbezieher im Jahr 2005 schon etwa 40 Jahre oder älter waren. Deshalb gehen wir davon aus, dass im Jahr 2021 noch 22%, im Jahr 2022 noch 17% und im Jahr 2023 noch etwa 14% der Zielgruppe einen Anspruch hierauf gehabt hätten. Dies entspricht im Jahr 2020 hochgerechnet rd. 546.000 Euro, in 2021 rd. 425.000 Euro, im Jahr 2022 rd. 333.000 Euro und im Jahr 2023 rd. 251.000 Euro.

Die Kosten für individuelles Mittagessen, die vorher in der Pauschale der Eingliederungshilfe enthalten waren, werden seit 2020 von der Grundsicherung als Mehrbedarf nach § 42b Abs. 2 SGB XII übernommen. Dieser Betrag lag im Jahr 2020 bei 3,40 Euro und im Jahr 2021 bei 3,47 Euro pro Tag. Da das gemeinschaftliche Mittagessen nicht nur für die eingegrenzte Personengruppe der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe und Grundsicherung in besonderen Wohnformen übernommen wurde, sondern auch für WfbM-Beschäftigte und Besucher von Tagesförderstätten, die in Privathaushalten wohnen, werden diese Beträge anhand aller Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe und Grundsicherung hochgerechnet, unabhängig davon, wie sie wohnen. Demzufolge wurden die Träger der Eingliederungshilfe im Jahr 2020 um 5,6 Mio. Euro, im Jahr 2021 um 6,5 Mio. Euro, im Jahr 2022 um 6,9 Mio. Euro und im Jahr 2023 um 7,8 Mio. Euro entlastet. Die Grundsicherung wurde um diese Beträge belastet.

Der Personalaufwand, der vor 2020 zur Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen von Komplexleistungsbeziehenden anfiel, wurde vom LWV für das Jahr 2019 mit 8,4 Personalstellen (in Vollzeitäquivalenten – VZÄ) angegeben, die nach Entgeltstufe E 9 vergütet werden. Im Jahr 2020 sind dadurch Verwaltungskosten in Höhe von 592.000 Euro weggefallen. Dieser Betrag wird als Entlastungsbetrag in den Folgejahren (ohne Berücksichtigung der tariflichen Entwicklung) mitgeführt.

In der Eingliederungshilfe verbleibende Kostenpositionen sind die Struktur- und Investitionskosten zur Ermöglichung einer Mittagsverpflegung nach § 113 Abs. 4 SGB IX sowie nach § 113 Abs. 5 SGB IX die Wohnkosten, die die obere Angemessenheitsgrenze von 125% der regional durchschnittlichen Wohnkosten überschreiten.

Zu der Höhe der Struktur- und Investitionskosten für das gemeinschaftliche Mittagessen nach § 113 Abs. 4 SGB IX konnte der LWV keine Angaben machen, weil diese Kosten nicht separat dokumentiert werden.

Die Wohnkosten, die die obere Angemessenheitsgrenze von 125% der regional durchschnittlichen Wohnkosten überschreiten, wurden in den jährlichen Trägerbefragungen des ISG ermittelt. In Hessen lag dieser Betrag nach Angaben des LWV im Jahr 2020 bei rd. 4,8 Mio. Euro und ist über rd. 5,8 Mio. Euro (2021) und rd. 7,0 Mio. Euro (2022) auf rd. 10,2 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen.

Rechnet man diese Positionen als Mehr- oder Minderausgaben der Eingliederungshilfe dem BTHG zu, so ergeben sich im Rahmen der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen in Hessen im Saldo Minderausgaben der Träger der Eingliederungshilfe in Höhe von rd. 17,4 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 17,0 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 15,9 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 14,1 Mio. Euro im Jahr 2023.

3.2.2.2 Auswirkungen auf die Träger der Grundsicherung

Im Zuge der dritten Reformstufe des BTHG wurde der Grundbedarf der Lebenshaltung in besonderen Wohnformen ab 2020 von der früher angesetzten Regelbedarfsstufe 3 auf Regelbedarfsstufe 2 erhöht. Multipliziert man den jährlichen Differenzbetrag mit der Zahl der Leistungsbeziehenden von Grundsicherung in besonderen Wohnformen, so ergibt sich für Hessen eine Mehrbelastung des Bundes als Träger der Grundsicherung in Höhe von rd. 4,6 Mio. Euro pro Jahr 2020, rd. 4,5 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 4,4 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 4,6 Mio. Euro im Jahr 2023 (Tabelle 7).

Außerdem werden die individuellen Kosten der Mittagsverpflegung nun nach § 42b Abs. 2 SGB XII über einen Mehrbedarf im Rahmen der Grundsicherung gedeckt. Die Beträge, die oben als Minderausgaben der Eingliederungshilfe berücksichtigt wurden, wirken sich als Mehrausgaben der Grundsicherung aus, sie liegen bei hochgerechnet 5,6 Mio. Euro im Jahr 2020, 6,5 Mio. Euro im Jahr 2021, 6,9 Mio. Euro im Jahr 2022 und 7,8 Mio. Euro im Jahr 2023.

In der Summe wird somit die Grundsicherung in Hessen um Leistungsausgaben in Höhe von rd. 10,2 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 11,0 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 11,3 Mio. Euro im Jahr

2022 und rd. 12,4 Mio. Euro im Jahr 2023 belastet. Diese Leistungsausgaben der Grundsicherung werden vom Bund erstattet.

Tabelle 7 Finanzielle Auswirkungen der Leistungstrennung auf Träger der Grundsicherung in Hessen (in Euro)

Träger der Grundsicherung	2020	2021	2022	2023
Mehrbelastung der Grundsicherung				
Kosten für höheren Regelbedarf (RBS 2 statt 3)	4.599.100	4.477.400	4.377.100	4.604.000
Kosten durch Mehrbedarf für Mittagessen	5.612.000	6.477.500	6.893.600	7.806.300
Summe	10.211.100	10.954.900	11.270.700	12.410.300
Personal Sachbearbeitung				
tatsächlich	4.183.000	3.874.000	4.074.000	4.467.000
tarifbereinigt	4.004.600	3.657.300	3.777.700	3.925.400

Quelle: Bundesweite Befragung von Trägern der Grundsicherung, ISG 2021 bis 2024; Sonderauswertung für Hessen ISG 2024

Dagegen stellen die Verwaltungskosten der Träger der Grundsicherung einen Erfüllungsaufwand dar, der die örtlichen Träger in Hessen belastet. Um diese Auswirkung zu ermitteln, wurden die Träger der Grundsicherung nach ihrem Verwaltungsaufwand befragt, den sie seit dem Jahr 2020 mit der Bearbeitung der Grundsicherungsleistungen für Leistungsbeziehende in besonderen Wohnformen haben. Die Träger der Grundsicherung in Hessen haben im Jahr 2020 hochgerechnet 56,5 Personalstellen für diese Aufgabe angegeben. Dass die örtlichen Träger der Grundsicherung deutlich mehr Personal benötigen, lässt sich damit erklären, dass die Synergieeffekte durch die Bearbeitung einer großen Fallzahl durch den gleichen Mitarbeiter verlorengehen, wenn mehrere Träger für jeweils eine kleinere Zahl von Leistungsbeziehenden zuständig sind. Hinzu kommt, dass die regional differenzierte Ermittlung der Wohnkosten aufwändiger ist als die vorherige Anwendung einer Pauschale. Bewertet man die Angaben zu dem gestiegenen Personalaufwand aus diesen Gründen als plausibel, so ergeben sich Mehrkosten für die Verwaltung der Grundsicherung in Höhe von 4,2 Mio. Euro.

In den Befragungen, die das ISG in den Folgejahren durchgeführt hat, ergab sich allerdings ein etwas niedrigerer Wert: Im Jahr 2021 wurden für diesen Aufgabenbereich hochgerechnet 51,6 Personalstellen, im Jahr 2022 hochgerechnet 53,3 Personalstellen und im Jahr 2023 hochgerechnet 55,4 Personalstellen (VZÄ) eingesetzt. Ob diese etwas niedrigeren Angaben darauf zurückzuführen sind, dass im Umstellungsjahr 2020 mehr Personal für diese Aufgabe eingesetzt wurde, oder ob der Personaleinsatz, der sich für diesen Aufgabenbereich nur ungefähr abgrenzen lässt, anfangs etwas überschätzt wurde, lässt sich nicht feststellen. Für das Jahr 2021 ergeben die neuen Befragungsdaten Verwaltungskosten in Höhe von rd. 3,9 Mio. Euro, für das Jahr 2022 von rd. 4,1 Mio. Euro und für das Jahr 2023 von rd. 4,5 Mio. Euro.

Diese Beträge sind allerdings auch durch die Tarifentwicklung in diesen Jahren beeinflusst. Betrachtet man diese als einen exogenen Faktor, der nicht mit dem BTHG in Verbindung steht, dann lassen sich die entsprechenden Personalkosten auch tarifbereinigt berechnen.

Diese Berechnungsvariante ergibt Personalausgaben, die von 4,0 Mio. Euro (2020) über 3,7 Mio. Euro (2021) und 3,8 Mio. Euro (2022) bis zu 3,9 Mio. Euro im Jahr 2023 reichen. Diese Beträge ergeben sich ohne Berücksichtigung der Tarifentwicklung und sind somit vollständig auf das BTHG zurückzuführen.

3.4.4. Anhängige Leistungen

Weitere Leistungen, die teilweise andere Leistungsbereiche des SGB XII als die Grundsicherung betreffen, wurden einmalig beim Übergang der Zuständigkeiten zum Jahr 2020 erhoben. Dies ergab, dass der LWV zum Januar 2020 rd. 2.600 Leistungsfälle an die örtlichen Träger mit einem Leistungsvolumen von 124 Mio. Euro pro Jahr abgegeben hatte (darunter 314 Fälle mit neuem Leistungsbezug ab der Altersgrenze, für die ab 2024 wieder der LWV zuständig ist).

Umgekehrt hatten die örtlichen Träger rd. 1.600 Fälle an den LWV abgegeben und wurden dadurch um 32 Mio. Euro entlastet. Somit wurden im Saldo die örtlichen Träger um 92 Mio. Euro zusätzlich belastet und der LWV um den gleichen Betrag entlastet, was eine Verlagerung von Kosten zwischen den örtlichen Trägern und dem überörtlichen Träger bedeutete. Zusätzliche Aufgaben infolge des BTHG sind dadurch nicht entstanden.

3.4.5. Zusammenfassung der Ergebnisse der TU4 und Relevanz für die Finanzevaluation

Zusammengefasst wurden die Träger der Eingliederungshilfe in Hessen durch die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen um rd. 17,4 Mio. Euro im Jahr 2020, rd. 17,0 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 15,9 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 14,1 Mio. Euro im Jahr 2023 entlastet.

Die Träger der Grundsicherung wurden in den Jahren 2020 bis 2023 mit zusätzlichen Leistungsausgaben zwischen 10,2 Mio. und 12,4 Mio. Euro belastet, die aber der Bund erstattet.

Im Hinblick auf die Verwaltungskosten zur Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen für Leistungsbeziehende in besonderen Wohnformen wurden die Träger der Eingliederungshilfe entlastet, während die örtlichen Träger der Grundsicherung in Hessen um 4,2 Mio. Euro im Jahr 2020, 3,9 Mio. Euro in 2021, 4,1 Mio. Euro in 2022 und rd. 4,5 Mio. Euro im Jahr 2023 belastet werden.

Rechnet man die Tarifentwicklung als exogenen Faktor heraus, belaufen sich diese Personalausgaben auf 4,0 Mio. Euro (2020), 3,7 Mio. Euro (2021), 3,8 Mio. Euro (2022) und 3,9 Mio. Euro im Jahr 2023.

Die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen einschließlich der in diesem Kontext zu berücksichtigenden Komponenten ist auf Regelungen des BTHG auf Bundesebene zurückzuführen. Dies gilt auch für die Mehrkosten im Bereich der Verwaltung der Grundsicherung. Diese lassen sich auf zwei Faktoren zurückführen:

- Das neue Verfahren einer regionalisierten und jährlich dynamisierten Ermittlung der Wohnkosten ist aufwändiger als das vorherige Verfahren unter Rückgriff auf weitgehend einheitliche Pauschalen.

- Die Synergieeffekte durch Bearbeitung einer hohen Fallzahl, die vorher beim überörtlichen Träger wirksam waren, gehen bei einer Aufteilung auf 26 örtliche Träger verloren.

Der erste Faktor dürfte sich bundesweit in ähnlicher Weise auswirken. Der zweite Faktor ist vom Grunde her ebenfalls auf die Bundesregelung zurückzuführen, wirkt sich aber in Hessen in besonderem Maße aus, weil die Landesregelung die Zuständigkeitstrennung konsequent umsetzt. Hätte man eine gebündelte Bearbeitung durch den überörtlichen Träger beibehalten (wie z.B. in Bayern und Sachsen praktiziert), wäre dieser Synergieeffekt nicht verlorengegangen, und die Verwaltungskosten der örtlichen Träger wären unverändert geblieben. Somit kann man in der zusätzlichen Belastung die Auswirkung einer Landesregelung sehen, weil sie das, was der Bundesgesetzgeber intendiert hatte, auch tatsächlich umgesetzt hat.

Darüber hinaus gab es aufgrund der Landesregelungen eine Verlagerung von Zuständigkeiten zwischen überörtlicher und örtlicher Ebene, die im Jahr 2020 zu Mehrausgaben der örtlichen Träger im Umfang von 92 Mio. Euro und zu Minderausgaben des LWV in gleicher Höhe führte. Auf eine Fortschreibung dieser Kostenverlagerung zwischen den Trägerebenen, die nicht mit neuen Aufgaben einherging (und bezüglich der Eingliederungshilfe im Rentenalter wieder rückgängig gemacht wurde), wird hier verzichtet.

3.5. Einführung des Gesamtplanverfahrens und des trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens

Durch Einführung personenzentrierter Planungsverfahren, mit denen frühere Planungsverfahren präzisiert und erweitert sowie die Bedarfsermittlung an den Standards der ICF orientiert wurden, soll die Leistungserbringung besser koordiniert und letztlich auch die Ausgaben- dynamik 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.

Erforderlich sind dafür mehr Personalkapazitäten und ggf. auch andere Qualifikationen des eingesetzten Personals. Den langfristig erwarteten positiven Wirkungen kann daher kurzfristig ein Mehrbedarf der Träger für die neuen Planungsverfahren an pädagogisch qualifiziertem Personal gegenüberstehen, das zur Sachbearbeitung, auf die sich mancher Träger vor dem BTHG beschränkt hatte, nicht benötigt wurde.

Die Personalkapazitäten für Bedarfsermittlung und Gesamtplanung nach §§ 117 ff SGB IX (TU 5) und das Teilhabeplanverfahren nach §§ 19 ff SGB IX (TU 6) lassen sich nach übereinstimmender Auskunft der befragten Träger der Eingliederungshilfe nicht voneinander trennen und werden deshalb in dieser Untersuchung zusammen behandelt.

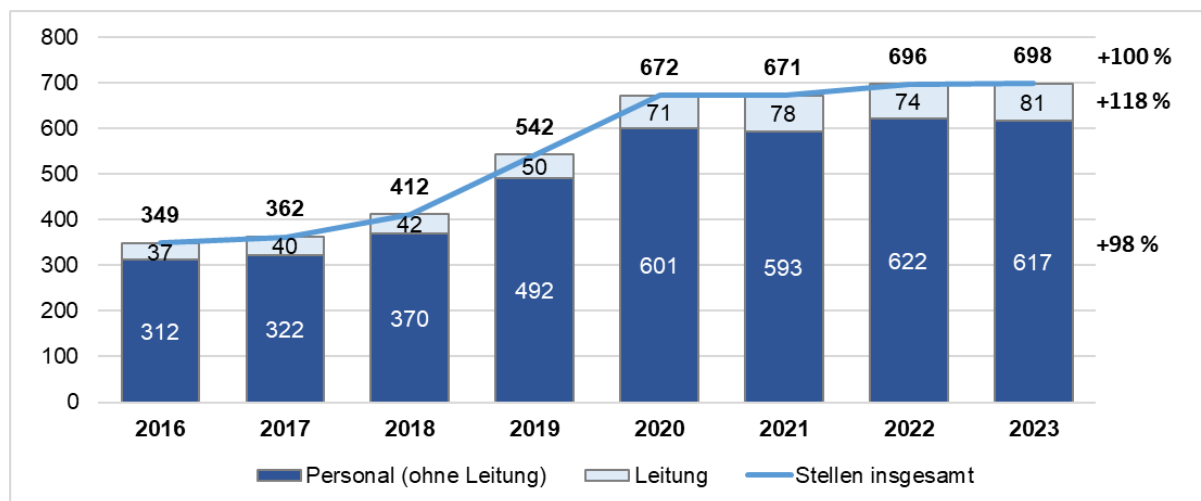
3.5.1. Personalkosten für Eingliederungshilfe insgesamt

Die Verwaltungskosten in der Eingliederungshilfe werden anhand der Personal- und Sachkosten ermittelt. In diesem Abschnitt wird zunächst die Entwicklung der Personalkosten in der Eingliederungshilfe *insgesamt* dargestellt.

3.5.1.1 Tatsächlich besetzte Stellen

In Hessen ist die Anzahl der Stellen von 349 VZÄ im Jahr 2016 um 100% auf 698 Stellen im Jahr 2023 gestiegen (Abbildung 6). Davon entfallen 617 VZÄ auf die Bearbeitung (98% mehr als im Jahr 2016) und 81 VZÄ auf Leitungsfunktionen (118% mehr als 2016).

Abbildung 6 Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.



Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

Die verschiedenen Träger, die Landkreise und kreisfreien Städte sowie der LWV, haben unterschiedlich große Abteilungen für Eingliederungshilfe (Tabelle 8). Der LWV beschäftigte am Jahresende 2023 Personal im Umfang von 366 VZÄ, das waren 50% mehr als am Jahresende 2016. Die örtlichen Träger, die sich an der Erhebung im Jahr 2024 beteiligten, verfügten am Jahresende 2023 insgesamt über Personal im Umfang von 277 VZÄ. Rechnet man diese Zahl auf alle örtlichen Träger in Hessen hoch,¹⁶ ergeben sich 332 VZÄ zum Jahresende 2023, dies sind 217% mehr als am Jahresende 2016. Die Veränderung gegenüber dem Jahresende 2016 fällt sehr unterschiedlich aus. In der Summe der Personalstellen der örtlichen Träger und des überörtlichen Trägers ergeben sich für das Jahr 2023 insgesamt 698 Personalstellen in der Eingliederungshilfe.

¹⁶ Der Hochrechnungsfaktor ergibt sich aus der Anzahl der Leistungsbeziehenden von Eingliederungshilfe der teilnehmenden Träger und der amtlichen Statistik: Die Gesamtzahl der Leistungsbeziehenden im Land Hessen wird durch die Summe der Leistungsbeziehenden dividiert, für welche Daten vorliegen. Mit diesem Faktor wird die Zahl der VZÄ in den teilnehmenden Kommunen auf das Land insgesamt hochgerechnet.

Tabelle 8 Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe nach Trägern in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.

Insgesamt									
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2016-2023
Darmstadt, Wissenschaftsstadt	3,8	3,8	4,5	14,6	-	-	-	-	
Frankfurt am Main, Stadt	-	-	-	-	72,8	72,5	-	82,8	
Offenbach am Main, Stadt	3,9	3,9	8,5	8,6	9,5	9,2	3,3	-	
Wiesbaden, Landeshauptstadt	-	4,8	4,5	9,5	15,6	12,4	16,9	16,4	
Bergstraße	3,9	4,4	4,6	7,4	7,8	16,7	18,0	18,1	368%
Darmstadt-Dieburg	-	-	14,0	15,0	9,3	9,4	9,2	11,5	
Groß-Gerau	4,2	4,5	5,2	7,2	7,2	9,3	21,0	28,6	588%
Hochtaunuskreis	2,5	3,5	3,5	6,3	7,0	7,0	8,5	7,5	200%
Main-Kinzig-Kreis	4,5	5,5	8,0	22,0	24,3	21,0	19,9	17,5	290%
Main-Taunus-Kreis	5,5	5,5	6,0	10,0	12,0	13,5	14,5	-	
Odenwaldkreis	1,8	1,8	1,8	1,8	4,9	-	3,1	5,6	219%
Offenbach	5,1	5,1	6,5	8,1	-	-	-	-	
Rheingau-Taunus-Kreis	1,8	1,9	2,9	4,6	9,7	7,7	7,9	7,8	329%
Wetteraukreis	5,5	6,0	7,8	13,5	10,4	8,2	10,0	-	
Gießen	2,6	2,6	3,1	5,5	10,8	-	-	-	
Lahn-Dill-Kreis	5,4	5,4	6,5	7,5	12,0	13,0	14,8	14,6	170%
Limburg-Weilburg	1,8	2,4	3,4	5,1	6,3	6,3	6,7	6,7	272%
Marburg-Biedenkopf	7,1	7,1	7,6	9,1	6,9	8,9	9,8	9,5	34%
Vogelsbergkreis	2,8	2,8	3,8	3,8	4,0	3,1	4,7	4,5	59%
Kassel, documenta-Stadt	4,6	4,6	5,9	11,4	11,4	11,4	12,2	12,8	180%
Fulda	3,8	3,8	3,8	5,8	10,3	9,8	12,0	6,3	66%
Hersfeld-Rotenburg	2,7	3,5	5,0	5,5	6,0	6,0	5,2	5,7	111%
Kassel	2,0	2,0	2,8	5,7	5,5	5,5	4,5	6,5	226%
Schwalm-Eder-Kreis	3,5	3,2	4,8	6,0	6,6	6,6	7,3	-	
Waldeck-Frankenberg	-	4,5	7,6	13,1	11,1	11,1	10,7	11,2	
Werra-Meißner-Kreis	1,4	1,4	2,0	3,2	3,4	3,3	3,3	3,3	127%
Örtliche Träger	79,9	93,8	133,8	210,1	284,6	271,8	223,3	276,6	246%
Hochrechnungsfaktor	1,3	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	
Örtl. Träger hochgerechnet*	104,6	117,0	153,8	242,1	305,0	322,0	297,1	332,0	217%
Landeswohlfahrtsverband	244,3	245,3	258,3	300,0	367,0	349,5	399,2	366,0	50%
Land Hessen**	348,9	362,3	412,1	542,1	672,0	671,5	696,3	698,0	100%

* Summe der VZÄ der örtlichen Träger mit verfügbaren Daten multipliziert mit Hochrechnungsfaktor.

** Summe aus hochgerechneten örtlichen Trägern und LWV

Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

Die bisherige Darstellung der absoluten Zahlen zum Personal berücksichtigt noch nicht, dass die verschiedenen Träger für unterschiedlich viele Personen im Leistungsbezug zuständig sind. Somit können die Zahlen zwischen den Trägern, aber auch im Jahresverlauf nicht angemessen miteinander verglichen werden. Aus diesem Grund wird in Tabelle 9 die Zahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe je Personalstelle ausgewiesen.

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist allerdings zu bedenken, dass die Träger der Eingliederungshilfe ihr Verwaltungspersonal nicht jährlich an veränderte Bezieherzahlen anpassen können, sodass ein fast unveränderter Personalbestand allein aufgrund veränderter Bezieherzahlen einen stark veränderten Stellenschlüssel ergeben kann. Weiterhin können die Bezieherzahlen der amtlichen Statistik fehlerhaft sein.

Um fehlende Angaben bei einzelnen wenigen Trägern auszugleichen, wurde hier als Gesamtwert für das Land Hessen der nach Leistungsbeziehenden gewichtete Durchschnitt genutzt.

Tabelle 9 Anzahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe je Personalstelle (VZÄ), nach Trägern, jeweils zum Stichtag 31.12.

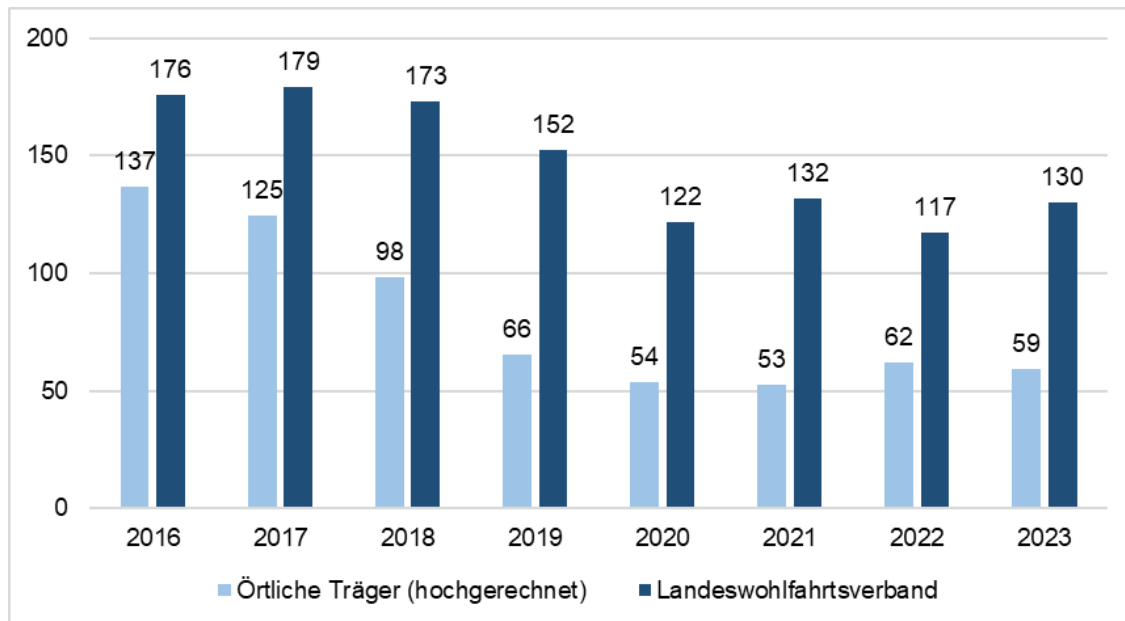
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2016-2023
Darmstadt, Wissenschaftsstadt	126	92	114	37	-	-	-	-	-
Frankfurt am Main, Stadt	-	-	-	-	30	33	-	35	-
Offenbach am Main, Stadt	121	129	59	54	50	48	138	-	-
Wiesbaden, Landeshauptstadt	-	105	130	79	51	50	51	52	-
Bergstraße	144	115	118	78	66	44	44	47	-68%
Darmstadt-Dieburg	-	-	55	65	105	98	108	89	-
Groß-Gerau	218	209	182	129	115	75	48	39	-82%
Hochtaunuskreis	293	217	232	119	105	116	97	115	-61%
Main-Kinzig-Kreis	163	139	96	38	35	43	48	62	-62%
Main-Taunus-Kreis	84	90	85	55	47	48	48	-	-
Odenwaldkreis	42	63	66	98	39	-	109	87	-
Offenbach	86	93	80	61	-	-	-	-	-
Rheingau-Taunus-Kreis	238	130	114	72	36	42	49	55	-77%
Wetteraukreis	147	145	107	68	89	116	96	-	-
Gießen	276	245	220	126	68	-	-	-	-
Lahn-Dill-Kreis	48	61	65	51	39	-	37	38	-
Limburg-Weilburg	269	222	149	101	87	96	97	83	-69%
Marburg-Biedenkopf	57	62	65	51	67	56	59	51	-10%
Vogelsbergkreis	67	66	55	47	48	78	63	71	6%
Kassel, documenta-Stadt	202	198	146	73	83	71	75	82	-59%
Fulda	143	144	144	102	63	61	49	98	-31%
Hersfeld-Rotenburg	144	115	82	81	73	74	85	82	-43%
Kassel	250	253	183	90	100	121	153	106	-57%
Schwalm-Eder-Kreis	57	89	71	73	60	59	54	-	-
Waldeck-Frankenberg	-	35	24	15	22	38	21	31	-
Werra-Meißner-Kreis	174	197	131	86	88	94	101	119	-32%
Örtliche Träger (hochgerechnet)	137	125	98	66	54	53	62	59	-57%
Landeswohlfahrtsverband	176	179	173	152	122	132	117	130	-26%
Land Hessen	164	162	145	114	91	94	94	96	-41%

* Nach Leistungsbeziehenden gewichteter Durchschnitt

Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

Insgesamt zeigt sich für Hessen ein plausibler Trend zu einem höheren Stellenschlüssel in der Eingliederungshilfe: Während im Jahr 2016 noch 164 Leistungsbeziehende je VZÄ betreut wurden, sank dieser Wert bis zum Jahr 2020 kontinuierlich auf 91 Leistungsbeziehende, bevor er bis zum Jahr 2023 wieder leicht auf 96 Leistungsbeziehende je VZÄ anstieg.

Das Personal des überörtlichen Trägers war am Jahresende 2023 für 130 Leistungsbeziehende pro VZÄ zuständig (Abbildung 7). Das sind mehr als doppelt so viele Fälle je Mitarbeiter wie bei den örtlichen Trägern mit 59 Fällen je VZÄ. Auf beiden Trägerebenen ist die (gewünschte) Tendenz einer Abnahme der Fallbelastung deutlich zu erkennen.

Abbildung 7 Fallbelastung des Personals in der Eingliederungshilfe in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.

Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

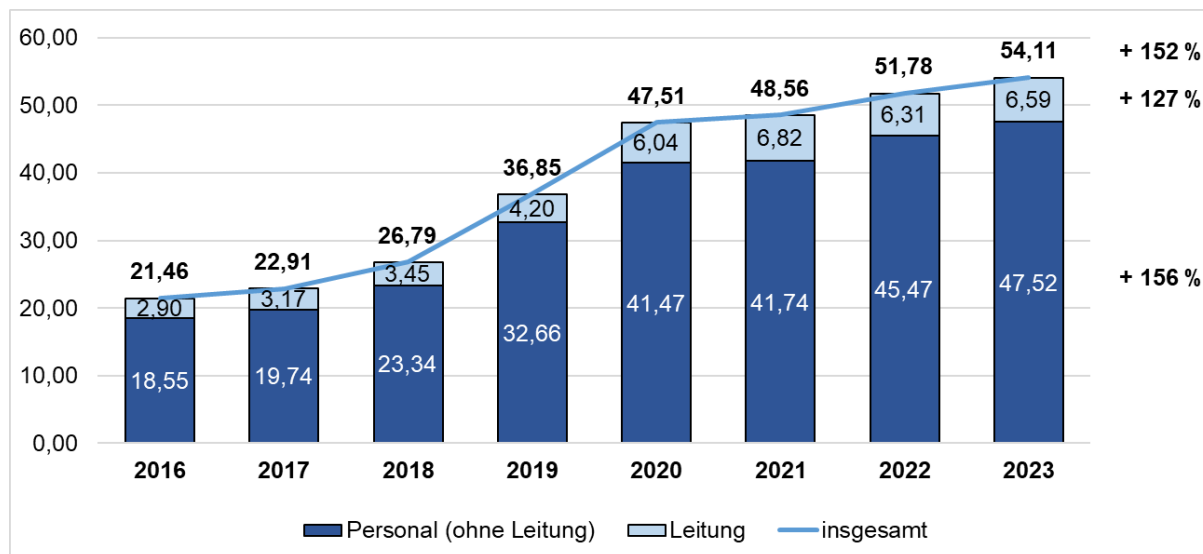
3.5.1.2 Personalkosten in der Eingliederungshilfe insgesamt

Um die Entwicklung der Gesamtausgaben für Personal in der Eingliederungshilfe zu schätzen, wurde angenommen, dass die tatsächlich besetzten Stellen zum Stichtag das gesamte Jahr über besetzt waren. Diese Stellen wurden differenziert nach Vergütungsgruppen angegeben, sodass die Basis der Kostenschätzung die Arbeitnehmer-Bruttojahresgehälter der entsprechenden Vergütungsgruppen in den entsprechenden Jahren bilden. Personalstellen ohne Leitungsanteile und Leitungsstellen wurden separat erhoben und zur Berechnung der gesamten Personalkapazität addiert.

Zur Ermittlung der Arbeitgeber-Bruttopauschale wurden auf das Arbeitnehmerbrutto pauschal 20% bei Angestellten und 35% bei Beamten aufgeschlagen. Die Sachkosten der Bereitstellung eines Büroarbeitsplatzes wurden ebenfalls mit einer Pauschale veranschlagt, die bei 30% des Arbeitnehmerbruttos liegt. Fehlende Angaben einzelner Träger wurden, wie bereits bei den zuvor dargestellten Auswertungen, auf Landesebene durch einen Hochrechnungsfaktor berücksichtigt, der sich an den Leistungsbeziehenden in der Eingliederungshilfe gemäß der Erhebung bei den örtlichen Trägern orientiert.

Für das Jahr 2023 ergaben sich daraus Personalkosten in Höhe von insgesamt rd. 54,1 Mio. Euro (Abbildung 8). Davon entfielen 47,5 Mio. Euro auf Personalstellen zur Fallbearbeitung und 6,6 Mio. Euro auf Leitungsstellen.

Gegenüber dem Jahr 2016 sind die gesamten Personalkosten um 152% gestiegen, und zwar für die Fallbearbeitung mit 156% stärker als die Leitungsanteile mit einem Anstieg um 127%.

Abbildung 8 Personalkosten in der Eingliederungshilfe nach Personal- und Leitungsstellen in Hessen, Jahreswerte in Mio. Euro

Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

3.5.2. Personalkosten für Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe

Eine passgenaue, individuelle Planung der benötigten Leistungen ist eines der Kernelemente des BTHG. In Hessen wurden vor Einführung des BTHG knapp 20.000 Planungsverfahren mit dem früheren Instrument „Integrierter Teilhabeplan“ (ITP) durchgeführt. Die Planverfahren mit dem neuen Instrument „Personenzentrierte integrierte Teilhabeplanung“ (PiT) wurden im Jahr 2022 dreimal so häufig angewandt, insgesamt wurden rd. 64.000 Planverfahren durchgeführt. Im Jahr 2023 ging die Zahl der Planungsverfahren aber wieder zurück auf rd. 48.000 (Abbildung 9). Bemerkenswert ist, dass die Zahl der Planungsverfahren in den Jahren 2020 und 2021 noch verhaltener ansteigt, als es die Personalentwicklung vermuten ließe, die bereits im Jahr 2020 einen hohen Stand erreicht hatte (Abbildung 10). Dies ist vermutlich unter anderem mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie zu erklären, da aufgrund der zeitweise geltenden Kontakteinschränkungen zumindest ein Teil der vorgesehenen Gespräche zur Bedarfsermittlung und Planung nicht stattfinden konnten, obwohl das dazu vorgesehene Personal schon zur Verfügung gestanden hätte.

Der LWV hatte in den Jahren vor Einführung des BTHG zwischen rd. 13.000 und 14.000 Planungsverfahren durchgeführt. Durch eine erhebliche personelle Ausweitung seiner Planungskapazitäten in Regionalbüros auf kommunaler Ebene wurde ein starker Anstieg auf rd. 53.500 Planungsverfahren im Jahr 2022 erreicht. Für das Jahr 2023 wurden allerdings mit rd. 38.100 wieder deutlich weniger Verfahren angegeben.

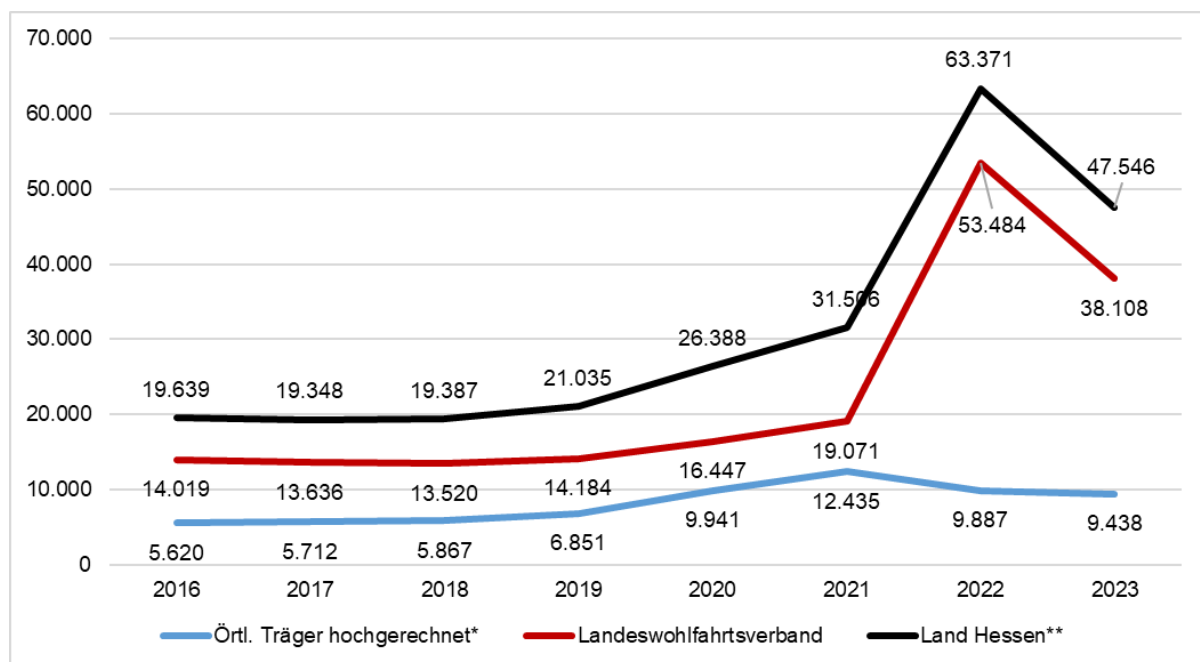
Zum Prozess der Einführung des neuen Planungsverfahrens erläutert der LWV:

„Das neue Gesamtplanverfahren mit dem Personenzentrierten integrierten Teilhabeplan (PiT) wurde in Hessen stufenweise eingeführt. Mit Ende des Stufenplans werden seit dem 01.01.2022 die Gesamtplanverfahren und Teilhabeplanverfahren hessenweit einheitlich bearbeitet. In allen Neufällen und bei Personen, die ihr Unterstützungssetting erheblich verändern wollen sowie 10% der Folgeplanungen im Rahmen einer Zufallsstichprobe wird der PiT durch spezialisierte Mitarbeitende des LWV Hessen erstellt. Zum 01.01.2022 wurden regionale Teilha-

befachbereiche gebildet, in die die Teams der Bedarfsermittlung/Teilhabeplanung integriert wurden. Die weiteren 90% der Folgeplanungen werden als integrierte Planung durch die beteiligten Leistungserbringer erstellt und von den Mitarbeitenden des LWV plausibilisiert und als Grundlage für die Erstellung des Gesamt-/Teilhabeplans verwendet. Da die Gespräche zur Bedarfsermittlung und Teilhabeplanung im Regelfall mit allen auch für eine Gesamt- bzw. Teilhabeplanungskonferenz relevanten Akteuren durchgeführt werden, werden gesonderte Konferenzen nur in besonders komplexen Ausnahmefällen erforderlich. Zum 01.01.2022 wurden regionale Teilhabebefachbereiche gebildet, in die die Teams der Bedarfsermittlung/Teilhabeplanung integriert wurden.“ (ISG-Befragung 2024)

Somit werden eigenständige Planungskonferenzen in der Regel nicht durchgeführt.

Abbildung 9 Zahl der Individuellen Planungsverfahren in Hessen



Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

Die örtlichen Träger, die für Kinder und Jugendliche bis zum Ende der Schulausbildung zuständig sind (§ 2 Abs. 1 HAG/SGB IX), führen mit diesen und ggf. ihren Eltern Planungsverfahren durch. In den Jahren vor Einführung des BTHG haben sie knapp 6.000 Planungsverfahren pro Jahr durchgeführt, diese Zahl ist zunächst auf rd. 12.400 Planungsverfahren im Jahr 2021 gestiegen und danach auf unter 10.000 Verfahren gesunken.

Auch die örtlichen Träger berichten, dass das Verfahren aufwändig ist:

„Das Gesetz erfordert sehr aufwändige Planungsverfahren. Wir gehen nach unseren Erfahrungen von einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 16 Stunden je Fall aus. Das umfasst Beratung, den Besuch im häuslichen Bereich, die Hospitation in Kita oder Schule (Umweltkontext), die Fahrtzeiten, die Besprechung der Ziele der geplanten Maßnahmen und die erforderliche umfangreiche Dokumentation.“ (ISG-Befragung 2024)

Aber das neue Verfahren verbessert auch die Qualität der Planung:

„Eine bessere individuelle Gesamtplanung ist ermöglicht. Der Blick auf die betroffenen Menschen ist durch ICF deutlich umfassender. Der Verwaltungsaufwand ist deutlich höher (Dauer

des Verfahrens, Dokumentation), aber dadurch ist mehr Partizipation der betroffenen Menschen gegeben.“ (ISG-Befragung 2024)

Teilhabeverfahren nach § 19 SGB IX werden dagegen noch kaum in anderer Form als der herkömmlichen, meist schriftlichen Abstimmung mit anderen Rehabilitationsträgern durchgeführt. Dies kommentiert ein örtlicher Träger so:

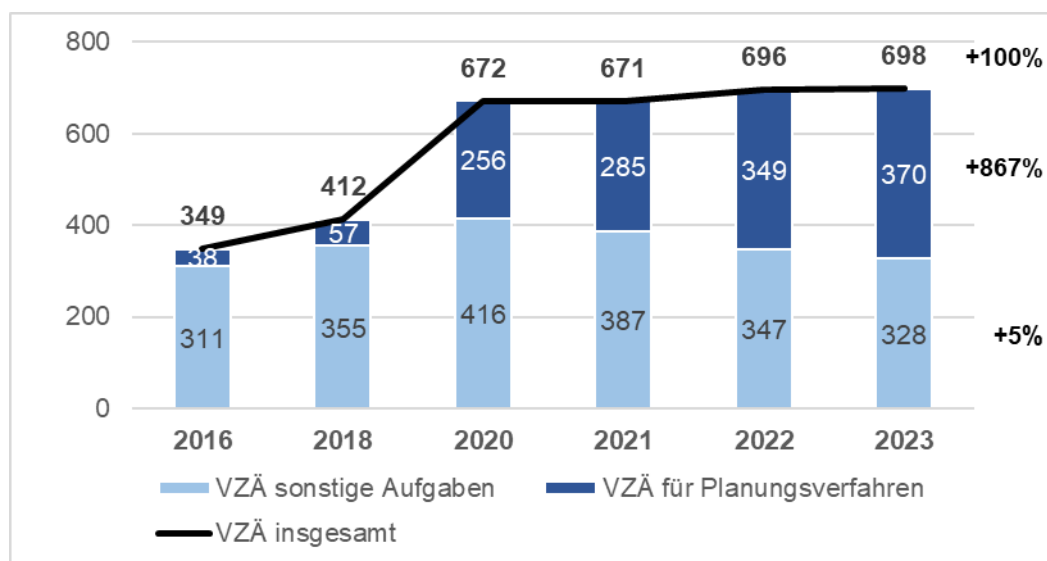
„Teilhabeverfahren wurden nach wie vor nur sehr selten/gar nicht durchgeführt. Bereits im Jahr 2022 gab es Anstöße zu Teilhabeplanverfahren, welche aber aufgrund von fehlender Rückmeldung anderer Rehaträger nicht durchgeführt werden konnten. Große bzw. sichtbare Veränderungen haben sich dementsprechend noch nicht ergeben. Allerdings würde sich, bei einer regelhaften Durchführung, daraus ein erhöhter Personalbedarf ergeben.“ (ISG-Befragung 2024)

3.5.2.1 Tatsächlich besetzte Stellen für Planungsverfahren

Um die Kosten für Planungsverfahren 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, erhoben, wobei auch hier nach Vollzeitäquivalenten gefragt wurde, um auch anteilig für diese Aufgabe eingesetzte Kapazitäten präzise abzubilden. Zum anderen wurden die Anteile der pädagogisch qualifizierten Fachkräfte an diesem Personal erhoben. Die zur Umsetzung der individuellen Planungsverfahren erforderlichen Personalkapazitäten wurden im beobachteten Zeitraum erheblich ausgebaut. In den Trägerbefragungen wurde ermittelt, wie viele Vollzeitäquivalente für individuelle Planungsverfahren besetzt wurden.

Abbildung 10 veranschaulicht die Personalentwicklung insgesamt und für individuelle Planungsverfahren in Hessen im Zeitraum von 2016 bis 2023. Die Kapazität der Mitarbeitenden der Träger in der Eingliederungshilfe insgesamt hat sich von 349 VZÄ im Jahr 2016 auf 698 VZÄ im Jahr 2023 verdoppelt.

Abbildung 10 Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) insgesamt und darunter für individuelle Planungsverfahren in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.



Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

Insbesondere für die Bearbeitung der individuellen Planungsverfahren ist dabei ein deutlicher Stellenzuwachs zu beobachten: Auf Landesebene haben sich die tatsächlich besetzten Stellen für diese Tätigkeit von 38 VZÄ im Jahr 2016 auf 370 VZÄ im Jahr 2023 vervielfacht, dies entspricht einem Zuwachs um 867%. Im Vergleich dazu sind im gleichen Zeitraum die Stellen für sonstige Aufgaben nur um 5% auf 328 VZÄ im Jahr 2023 gestiegen. Ein wesentlicher Teil der neu eingerichteten Stellen ist somit auf die Einführung und Ausweitung der individuellen Planungsverfahren zurückzuführen.

Die Entwicklung der Personalkapazitäten für Planungszwecke ist in Tabelle 10 differenziert nach Kommunen dargestellt.

Dabei wird deutlich, dass es diesbezüglich erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen gibt. Von den 38 VZÄ im Jahr 2016 entfielen hochgerechnet 25,8 VZÄ auf die örtlichen Träger und 12,5 VZÄ auf den LWV. Die örtlichen Träger stockten dann ihr Planungspersonal kontinuierlich auf bis auf 183 VZÄ im Jahr 2023. Der LWV stockte sein Planungspersonal auf 119 VZÄ im Jahr 2020, 133 VZÄ im Jahr 2021 und knapp 190 VZÄ in den Jahren 2022 und 2023 auf.

Während der Anteil des Personals für individuelle Planungsverfahren am gesamten Personal in der Eingliederungshilfe auf Landesebene im Jahr 2016 noch 11% betrug, stieg er über 14% (2018) auf 38% im Jahr 2020 und 42% im Jahr 2021. Im Jahr 2022 lag dieser Anteil bei 50% und stieg im Jahr 2023 auf 53%. Auf der Ebene der Kommunen sind auch hier die Unterschiede deutlich ausgeprägt.

Tabelle 10 VZÄ für individuelle Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe, jeweils zum Stichtag 31.12

Personal für Planungsverfahren insgesamt							
Träger	2016	2018	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2016-2023
Darmstadt, Wissenschaftsstadt	1,5	1,8	-	-	-	-	-
Frankfurt am Main, Stadt	-	-	29,8	29,8	-	45,8	-
Offenbach am Main, Stadt	-	4,2	6,6	6,3	6,7	-	-
Wiesbaden, Landeshauptstadt	4,5	4,0	11,8	8,7	11,8	10,6	6,1
Bergstraße	-	0,3	5,3	5,7	4,5	5,5	-
Darmstadt-Dieburg	-	-	5,5	5,8	6,5	8,9	-
Groß-Gerau	1,5	1,2	1,9	7,4	13,7	17,8	16,4
Hochtaunuskreis	0,1	1,1	5,5	5,0	6,8	6,8	6,7
Main-Kinzig-Kreis	-	-	12,9	8,4	4,8	3,8	-
Main-Taunus-Kreis	-	0,7	5,0	6,5	7,5	-	-
Odenwaldkreis	0,2	0,2	0,0	-	1,5	3,0	2,8
Offenbach	-	-	-	-	-	-	-
Rheingau-Taunus-Kreis	0,7	1,7	-	7,7	7,9	7,8	7,1
Wetteraukreis	0,4	0,4	3,5	0,5	-	-	-
Gießen	-	-	7,5	-	-	-	-
Lahn-Dill-Kreis	1,3	1,8	-	3,3	4,4	8,1	6,8
Limburg-Weilburg	-	-	3,2	3,2	3,6	3,6	-
Marburg-Biedenkopf	1,4	1,4	3,2	4,2	5,0	5,3	3,9
Vogelsbergkreis	-	0,7	-	1,5	2,3	2,3	-
Kassel, documenta-Stadt	2,6	3,3	6,5	6,5	7,2	7,8	5,2
Fulda	0,5	0,5	3,0	4,1	4,6	4,1	3,6
Hersfeld-Rotenburg	-	0,8	3,1	3,8	2,3	2,5	-
Kassel	1,0	1,0	1,6	1,6	1,6	2,2	1,2
Schwalm-Eder-Kreis	1,5	2,5	3,0	3,0	3,2	-	-
Waldeck-Frankenberg	-	3,0	-	-	4,5	4,9	-
Werra-Meißner-Kreis	-	1,1	1,6	1,6	1,5	1,6	-
Örtliche Träger (Summe)	16,9	31,4	120,4	124,5	111,8	152,1	135,3
Hochrechnungsfaktor	1,5	1,4	1,1	1,2	1,4	1,2	
Örtl. Träger hochgerechnet*	25,8	44,4	137,2	151,8	159,8	182,6	156,8
Landeswohlfahrtsverband	12,5	12,5	119,1	132,9	189,3	187,8	175,3
Land Hessen**	38,3	56,9	256,2	284,6	349,1	370,4	332,1

* Summe der VZÄ der Träger mit verfügbaren Daten multipliziert mit Hochrechnungsfaktor.

** Summe aus hochgerechneten örtlichen Trägern und Landeswohlfahrtsverband.

Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024; Summenabweichungen können wegen der Begrenzung der Nachkommastellen auftreten.

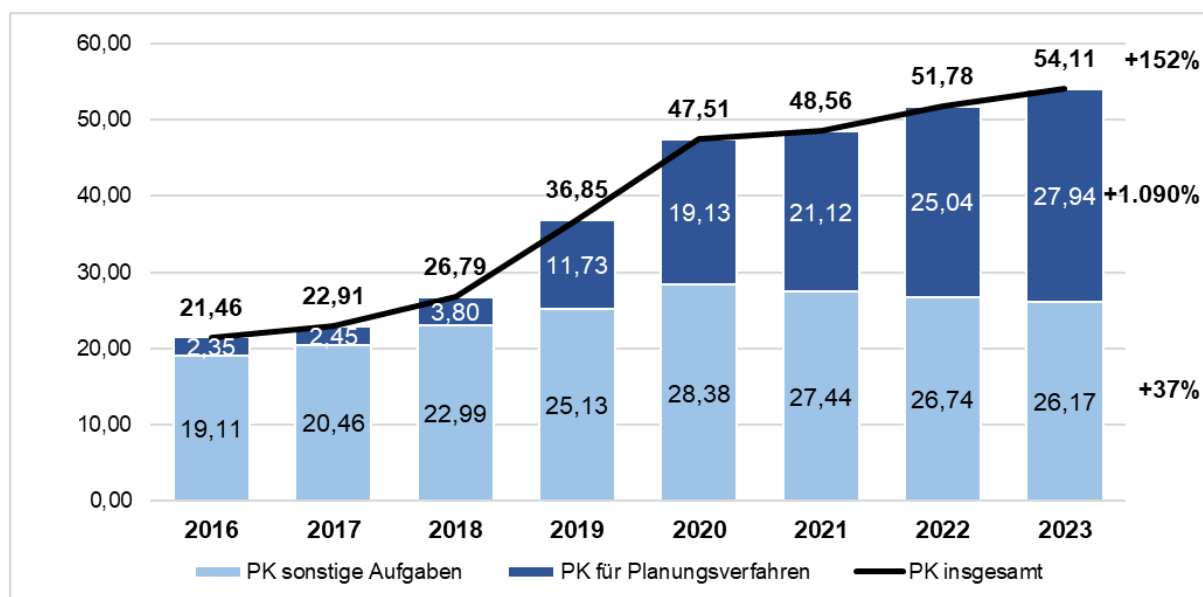
3.5.2.2 Personalkosten für individuelle Planungsverfahren

Wie im vorherigen Kapitel ausgeführt, sind die Gesamtkosten für Personal in der Eingliederungshilfe von 2016 bis 2023 gestiegen. Vor allem ist jedoch von Interesse, wie sich die Kosten des Personals für individuelle Planungsverfahren als Folge der Einführung neuer Planungsverfahren durch das BTHG entwickelt haben. Legt man die von den Trägern berichteten Angaben zu den planerischen Personalstellen zugrunde, so werden die jährlichen Kosten

so berechnet, wie in Abschnitt 3.5.1.2 dargestellt: Zur Ermittlung der Arbeitgeber-Bruttovergütung wurden auf das Arbeitnehmerbrutto pauschal 20 % bei Angestellten und 35 % bei Beamten aufgeschlagen. Die Sachkosten der Bereitstellung eines Büroarbeitsplatzes wurden ebenfalls mit einer Pauschale veranschlagt, die bei 30 % des Arbeitnehmerbruttos liegt. Die Jahreskosten des für Planungszwecke eingesetzten Personals sind aufgrund der höheren Qualifikation und des entsprechend höheren Vergütungsniveaus höher als die Jahreskosten für das Personal in der Eingliederungshilfe insgesamt.

Eine Multiplikation dieser Kostensätze mit der Zahl der VZÄ im planerischen Bereich ergibt Kosten für Planungspersonal, die in Hessen von 2,4 Mio. Euro im Jahr 2016 über 3,8 Mio. Euro (2018) sprunghaft auf 19,1 Mio. Euro im Jahr 2020 gestiegen sind. Im Jahr 2021 lagen diese Kosten bei 21,1 Mio. Euro, im Jahr 2022 bei 25,0 Mio. Euro und erreichten 27,9 Mio. Euro im Jahr 2023 (Abbildung 11). Dies entspricht einer Zunahme um 1.090%. Da in Hessen das Personal für Planungsverfahren erheblich aufgestockt wurde, lag hier die Veränderungsrate deutlich über dem Bundesdurchschnitt.

Abbildung 11 Personalkosten insgesamt und für individuelle Planungsverfahren in Hessen 2016-2023



Quelle: Hessenweite Befragung der örtlichen Träger 2020 bis 2024; Datenermittlung des LWV; Berechnungen des ISG 2024

Summiert man die Mehrkosten für Planungsverfahren, die in den Jahren 2018 bis 2023 gegenüber denen des Jahres 2016 entstanden sind, auf, so ergibt sich ein Gesamtbetrag von 94,7 Mio. Euro.

Die gesamten Verwaltungskosten für die Eingliederungshilfe sind landesweit von 21,5 Mio. Euro im Jahr 2016 über 47,5 Mio. Euro im Jahr 2020 auf 54,1 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen, dies sind 152% mehr als im Jahr 2016.

Die Verwaltungskosten im Bereich der Sachbearbeitung sind demgegenüber nur um 37% gestiegen, sie lagen im Jahr 2016 bei 19,1 Mio. Euro und sind auf 26,2 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. Die Personalkosten für individuelle Planungsverfahren sind somit aufgrund

der gezielten Neueinstellungen deutlich stärker gestiegen als die Verwaltungskosten in der Eingliederungshilfe insgesamt.

3.5.3. Kostenentwicklung infolge des BTHG: Personalaufstockung und Qualifikationsstruktur für Planungsaufgaben

Die 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 für die Kosten für individuelle Planungsverfahren alternativ auch berechnet, inwieweit die beobachteten Mehrausgaben im Zeitraum zwischen 2016 und 2023 auf Veränderungen durch das BTHG zurückgeführt werden können. Dazu wurde eine fiktive Kostenentwicklung für die Jahre 2018 bis 2023 errechnet: Zum einen fließen dabei 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 Steigerung bei den Beziehendenzahlen bereinigt, denn es gab auch ohne das BTHG einen langfristigen Trend einer Zunahme der Zahl der Leistungsbeziehenden. Die veränderte Zusammensetzung des Verwaltungspersonals wird hingegen als Folge des BTHG und insbesondere des Ausbaus von individuellen Planungsverfahren betrachtet und weiterhin berücksichtigt.

Diese Berechnung ergibt für das Land Hessen Gesamtkosten für planerische Aufgaben, die von 2,35 Mio. Euro im Jahr 2016 über 3,3 Mio. Euro (2018) auf 14,7 Mio. Euro im Jahr 2020, 15,8 Mio. Euro im Jahr 2021, 18,8 Mio. Euro im Jahr 2022 und 19,3 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen sind.

Aus dieser Berechnung ergibt sich in Hessen eine Zunahme der Ausgaben im betrachteten Zeitraum um 17,0 Mio. Euro bzw. 723%. Nach der Trägerebene differenziert sind die Aufwendungen der örtlichen Träger für Planungspersonal bereinigt um 7,9 Mio. Euro bzw. 502% gestiegen. Die entsprechenden Aufwendungen des überörtlichen Trägers sind um 9,0 Mio. Euro gestiegen, das ist mehr als das Zehnfache der Kosten im Jahr 2016. In diesen Beträgen kommen die Personalaufstockung und die wegen Planungsaufgaben veränderte Qualifikationsstruktur zum Ausdruck, während die Fallzahlen- und Tarifentwicklung herausgerechnet wurden. Berechnet man die Mehrkosten für planerisches Personal gegenüber dem Jahr 2016, so ergibt sich für den Zeitraum von 2018 bis 2023 ein Betrag in Höhe von insgesamt 66,9 Mio. Euro, diese Zusatzbelastung ist der Neuregelung des BTHG auf Bundesebene zu den neuen Planungsverfahren zuzurechnen.

3.5.4. Zusammenfassung der Ergebnisse zum Planungspersonal (TU5 und TU6)

In der Eingliederungshilfe insgesamt ist in Hessen die Anzahl der Stellen von 349 VZÄ im Jahr 2016 auf 698 VZÄ im Jahr 2023 gestiegen. Im Jahr 2023 gab es insgesamt 349 Stellen mehr in der Eingliederungshilfe, dies entspricht einer Steigerung um 100%. Der Anteil des Personals für Planungszwecke ist von 11% im Jahr 2016 über 38% im Jahr 2020 auf 53% im Jahr 2023 gestiegen, was auf den hohen Stellenwert zurückzuführen ist, den das BTHG den Verfahren der Bedarfsermittlung und Planung beimisst.

Die Personalstellen, die für planerische Aufgaben eingesetzt wurden, sind in Hessen von rd. 38 VZÄ im Jahr 2016 über 256 VZÄ im Jahr 2020 auf 370 VZÄ im Jahr 2023 gestiegen, dies entspricht einem Zuwachs um 867%. Darunter ist das Planungspersonal der örtlichen Träger von (hochgerechnet) 26 VZÄ im Jahr 2016 um 157 VZÄ bzw. 608% auf 183 VZÄ im Jahr 2023 gestiegen. Das Planungspersonal des LWV ist von rd. 13 VZÄ im Jahr 2016 um 175 neue VZÄ auf 188 VZÄ im Jahr 2023 angestiegen, dies ist ein Personalzuwachs um mehr als das Zehnfache.

Die Aufwendungen für planerisches Personal sind von 2,35 Mio. Euro im Jahr 2016 und 3,8 Mio. Euro im Jahr 2018 sprunghaft auf 19,1 Mio. Euro im Jahr 2020, auf 20,9 Mio. Euro im Jahr 2021, auf 25,0 Mio. Euro im Jahr 2022 und auf 27,9 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen (+1.090%). Die Personalkosten für individuelle Planungsverfahren haben deutlich stärker zugenommen als die Verwaltungskosten in der Eingliederungshilfe insgesamt. Die Summe der die Mehrkosten für Planungsverfahren, die in den Jahren 2018 bis 2023 gegenüber denen des Jahres 2016 entstanden sind, beträgt insgesamt 94,7 Mio. Euro. Davon entfallen 48,2 Mio. Euro auf die örtlichen Träger und 46,2 Mio. Euro auf den LWV.

Diese Personalkosten werden sowohl durch BTHG-spezifische Faktoren wie der Aufgabenerweiterung und Präzisierung der planerischen Verfahren als auch durch exogene Faktoren wie Tarifentwicklung und Entwicklung der Fallzahlen beeinflusst. Um die Effekte dieser exogenen Faktoren zu kontrollieren, wurden auch die fiktiven Kosten für individuelle Planungsverfahren ohne Tarifentwicklung und Fallzahlenentwicklung berechnet. Im Ergebnis dieser alternativen Berechnungsweise sind die Aufwendungen für planerische Aufgaben von 2,35 Mio. Euro im Jahr 2016 über 3,3 Mio. Euro (2018) und 14,7 Mio. Euro im Jahr 2020 auf 19,3 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen, dies entspricht einer Zunahme um 17,0 Mio. Euro bzw. 723%. Darin kommen die Mehrausgaben im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2016 zum Ausdruck, die auf den Einfluss des BTHG zurückgeführt werden können. Für den gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 summieren sich die Mehrkosten dieser um Tarif- und Fallzahlenentwicklung bereinigten Kosten für planerisches Personal auf 66,9 Mio. Euro, davon entfallen 32,8 Mio. Euro auf die örtlichen Träger und 34,1 Mio. Euro auf den LWV.

3.6. Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen und überregionale Interessenvertretung

Im Rahmen des BTHG wurde die Wahl von Frauenbeauftragten und deren Stellvertreterinnen in allen WfbM gesetzlich verankert. Die Zahl der Stellvertreterinnen innerhalb eines Betriebes ist von der Anzahl der wahlberechtigten Frauen abhängig. Die entsprechende Regelung findet sich in § 222 Abs. 5 SGB IX. Die Kosten für Frauenbeauftragte werden in der Regel nicht im Einzelnen dokumentiert, sondern mit Pauschalen abgegolten. Diese Pauschale wird entweder auf alle Beschäftigten bezogen, dann beträgt sie 0,16 Euro pro Beschäftigtem pro Arbeitstag, oder es werden 0,40 Euro pro beschäftigter Frau pro Arbeitstag berechnet. Zusammen mit den Ausgaben für die überregionale Interessenvertretung von Werkstatträten und Frauenbeauftragten lassen sich diese Ausgaben für Hessen auf Beträge schätzen, die zwischen 211.000 Euro im Jahr 2018 und 396.000 Euro im Jahr 2021 liegen. In der Verlängerungsphase wurden diese Ausgaben nicht mehr weiter untersucht, daher wird hier der Be-



trag für das Jahr 2021 für die Folgejahre übernommen. Im Zeitraum von 2018 bis 2023 summieren sich diese Mehrausgaben auf 1,7 Mio. Euro.

3.7. Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung

Mit § 128 SGB IX wurden die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die es zuvor erst ansatzweise, nur anlassbezogen und nach Ankündigung gab, gesetzlich aufgewertet. In Hessen können auch ohne tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass ein Leistungserbringer seine vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten nicht erfüllt, unangekündigte Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen durchgeführt werden. Das HAG/SGB IX hat somit von der Öffnungsklausel des § 128 Abs. 1 SGB IX Gebrauch gemacht und an dieser Stelle die Bundesgesetzgebung erweitert.

Von einer stärkeren Nutzung dieses Instruments werden Einsparungen durch eine gesteigerte Effizienz der Leistungserbringung erwartet, welche sich auf die Leistungsausgaben auswirken könnten. Kurz- und mittelfristig könnte die Neuregelung der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen aber zunächst zu höheren Verwaltungskosten führen. Während die örtlichen Träger in Hessen im Leistungsbereich der Eingliederungshilfe derzeit noch keine solchen Prüfungen durchführen, hat der LWV ein Team mit der Zielsetzung aufgebaut, dieses Instrument in Zukunft besser zu nutzen. Im Jahr 2021 war dieses Team mit 1,8 VZÄ besetzt, dies entspricht Verwaltungskosten in Höhe von 142.400 Euro. In den Folgejahren wurde dieses Team auf 3,0 Stellen ausgebaut, damit sind die jährlichen Kosten auf rd. 237.300 Euro im Jahr 2022 und 266.600 Euro im Jahr 2023 gestiegen.

Ob auch die örtlichen Träger zukünftig solche Prüfungen durchführen, wird in den kommenden Jahren zu beobachten sein. Inwieweit dadurch die Steuerung verbessert und möglicherweise auch Einsparungen erzielt wurden, lässt sich derzeit noch nicht beurteilen, hier ist eher mit langfristigen Effekten zu rechnen.

4. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

4.1. Zusammenfassung der Ergebnisse der Teiluntersuchungen

Die Umsetzung des BTHG auf Landesebene wird in Hessen durch das Hessische Ausführungsgesetz zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch (HAG/SGB IX) geregelt. Darin wird unter anderem die Zuständigkeit der Leistungsträger neu bestimmt. In § 12 HAG/SGB IX a.F. (aktuell ersetzt durch § 11 HAG/SGB IX) war eine Kostenevaluation in acht Untersuchungsfeldern vorgesehen, mit der das ISG beauftragt wurde. Im Folgenden werden die Ergebnisse der einzelnen Teiluntersuchungen zusammengefasst und jeweils im Hinblick auf ihre mögliche Konnexitätsrelevanz bewertet.

4.1.1. *Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnungen*

In der ersten Teiluntersuchung wurden die Auswirkungen der veränderten Vermögens- und Einkommensanrechnung sowie der Erhöhung des AFöG untersucht. Diese Themen wurden in der Verlängerungsphase nicht mehr untersucht, sondern die Untersuchungsergebnisse wurden fortgeschrieben. Die Summe der Mindereinnahmen im gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 ergibt einen Betrag von 87,5 Mio. Euro. Damit handelt es sich um den zweitgrößten Posten der Mehrbelastungen der Eingliederungshilfe. Das HAG/SGB IX hat hierzu keine Regelungen getroffen, daher ist diese Mehrbelastung vollständig der Bundesgesetzgebung zuzurechnen.

4.1.2. *Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter*

Im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ist auf Bundesebene von geringfügigen Mehrkosten für Budgets für Arbeit auszugehen, die durch bundesdurchschnittlich 3,5% Neufälle entstehen.¹⁷ Da es in Hessen keine Neufälle gibt, sondern das Budget für Arbeit nur von Personen in Anspruch genommen wird, die aus einer WfbM kommen, fallen hier keine Mehrbelastungen der Eingliederungshilfe an. Für andere Leistungsanbieter sind keine Mehrkosten erkennbar, da dieses Angebot in Hessen gerade erst aufgebaut wird. Dies gilt auch für das Budget für Ausbildung. Da für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben vor und nach Einführung des BTHG der LWV als überörtlicher Träger zuständig ist, sind in diesem Bereich keine konnexitätsrelevanten Kostenfolgen festzustellen.

4.1.3. *Neue Leistungskataloge für soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung*

In der Teilhabe an Bildung und der sozialen Teilhabe lassen sich derzeit noch keine finanziellen Auswirkungen des BTHG erkennen. Ob sich dies in den kommenden Jahren ändert, bleibt zu beobachten. Das HAG/SGB IX hat in diesem Bereich keine finanziellen Auswirkungen gehabt.

¹⁷ Vgl. Engels; Matta 2024, Kapitel 4.

4.1.4. Trennung der Fachleistung der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt

Durch die Trennung der Fachleistungen und der existenzsichernden Leistungen in besonderen Wohnformen und die in diesem Zusammenhang beschlossenen Veränderungen wurden die Träger der Eingliederungshilfe in Hessen in den Jahren 2020 bis 2023 um insgesamt 64,4 Mio. Euro entlastet.

Die Träger der Grundsicherung wurden in den Jahren 2020 bis 2023 mit zusätzlichen Leistungsausgaben in Höhe von 44,8 Mio. Euro aufgrund der Anhebung der Regelbedarfsstufe und des Mehrbedarfs für Mittagessen belastet. Diese Zusatzbelastung wird vom Bund erstattet.

Durch die Verlagerung der Verwaltungskosten zur Bearbeitung der existenzsichernden Leistungen wurden die Träger der Eingliederungshilfe um weitere 624.000 Euro entlastet, während die örtlichen Träger der Grundsicherung in den Jahren 2020 bis 2023 um 15,4 Mio. Euro zusätzlich belastet werden. Der höhere Personalbedarf der örtlichen Träger der Grundsicherung ist damit zu erklären, dass die Synergieeffekte durch die Bearbeitung einer großen Fallzahl durch den gleichen Mitarbeiter verlorengehen, wenn mehrere Träger für jeweils eine kleinere Zahl von Leistungsbeziehenden zuständig sind. Weiterhin ist die aktuelle, regional differenzierte Ermittlung der Wohnkosten aufwändiger als die frühere Anwendung einer Pauschale.

Im Bereich der anhängigen Leistungen der Sozialhilfe wurde der überörtliche Träger im Saldo um 92 Mio. Euro entlastet und die örtlichen Träger in gleicher Höhe belastet, was sich in der Bilanz auf Landesebene ausgleicht.

Diese finanziellen Auswirkungen sind auf Regelungen des BTHG auf Bundesebene zurückzuführen. Eine stärkere Belastung der Träger der Grundsicherung entsteht in Hessen (wie auch in anderen Bundesländern, die das Gesetz konsequent umsetzen) durch eine tatsächliche Leistungstrennung, während Länder wie Bayern und Sachsen die Bearbeitung der Grundsicherung beim überörtlichen Träger belassen haben und von den damit einhergehenden Synergieeffekten profitieren.

4.1.5. Einführung des Gesamtplanverfahrens

Die Personalstellen, die für planerische Aufgaben eingesetzt wurden, haben sich in Hessen von rd. 38 VZÄ im Jahr 2016 auf 370 VZÄ im Jahr 2023 vervielfacht, dies entspricht einem Zuwachs um 867%. Darunter ist das Planungspersonal der örtlichen Träger von (hochgerechnet) 26 VZÄ im Jahr 2016 um 157 VZÄ bzw. 608% auf 183 VZÄ im Jahr 2023 gestiegen. Das Planungspersonal des LWV ist von rd. 13 VZÄ im Jahr 2016 um 175 neue VZÄ auf 188 VZÄ im Jahr 2023 angestiegen, dies ist ein Personalzuwachs um mehr als das Zehnfache.

Die Aufwendungen für planerisches Personal sind von 2,35 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 27,9 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen (+1.090%). Für den gesamten Zeitraum von 2018 bis 2023 summieren sich die Mehrausgaben für planerisches Personal gegenüber dem Jahr 2016 auf 94,7 Mio. Euro, davon entfallen 48,2 Mio. Euro auf die örtlichen Träger und 46,2 Mio. Euro auf den LWV.

Berechnet man die Mehrausgaben für planerisches Personal gegenüber dem Jahr 2016 in Hessen um die Tarif- und Fallzahlentwicklung bereinigt, so liegt die Summe der Mehrausgaben im Zeitraum von 2018 bis 2023 bei 66,9 Mio. Euro, davon 32,8 Mio. Euro zulasten der örtlichen Träger und 34,1 Mio. Euro zulasten des LWV.

Die Kostenfolgen der neuen Verfahren für Bedarfsermittlung, Gesamtplanung und Teilhabeplanung sind in beiden Fällen (ob mit oder ohne Berücksichtigung von Tarifentwicklung und Fallzahlenentwicklung) auf die Bundesgesetzgebung zum BTHG zurückzuführen.

4.1.6. Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens

Die Mehrkosten durch Einstellung von Personal mit Planungsaufgaben lässt sich nur insgesamt untersuchen (s. dazu TU 5). Ein Anteil, der auf trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren entfällt, lässt sich nicht separat ermitteln.

4.1.7. Frauenbeauftragte und überregionale Interessenvertretung

Die Ausgaben für Frauenbeauftragte zuzüglich der Ausgaben für die überregionale Interessenvertretung von Frauenbeauftragten und Werkstatträten auf Landes- und Bundesebene lassen sich auf Beträge schätzen, die zwischen etwa 211.000 Euro im Jahr 2018 und 396.000 Euro in den Jahren ab 2020 liegen. Im Zeitraum von 2018 bis 2023 summieren sich diese Beträge auf 2,1 Mio. Euro.

Die in diesem Abschnitt untersuchten Neuregelungen sind Folge der bundesweiten Regelungen des BTHG. In Hessen befanden sich die WfbM vor Verabschiedung des HAG/SGB IX ebenso wie danach in der überörtlichen Trägerschaft des LWV, so dass es diesbezüglich keine Änderung gab. Insofern hält das ISG diese Regelung für die Kostenevaluation auf Landesebene für nicht relevant.

4.1.8. Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung

Die Neuregelung der Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen soll langfristig Einsparungen bewirken, kann aber zunächst zu höheren Verwaltungskosten führen. Das HAG/SGB IX hat von der Öffnungsklausel des § 128 Abs. 1 SGB IX Gebrauch gemacht, indem Prüfungen auch ohne konkreten Anlass durchgeführt werden können. Während die örtlichen Träger in Hessen im Leistungsbereich der Eingliederungshilfe bisher noch keine solche Prüfungen durchführen, hat der LWV ein Team dazu aufgebaut, das im Jahr 2021 mit 1,8 VZÄ und ab dem Jahr 2022 mit 3,0 VZÄ besetzt ist. Dies entspricht Verwaltungskosten in Höhe von 142.400 Euro (2021), 253.500 Euro (2022) und 266.600 Euro (2023). Diese Kosten sind grundsätzlich der Regelung auf Bundesebene zuzurechnen. Mögliche Zusatzkosten, die auf die Anwendung der Öffnungsklausel in Hessen zurückzuführen sind, lassen sich derzeit noch nicht ermitteln.

4.2. Zusammenfassung der Gesamtergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchung zu den Auswirkungen auf die *Eingliederungshilfe* werden in Tabelle 11 für den Zeitraum von 2018 bis 2023 im Überblick dargestellt. Für diesen Zeitraum ergeben sich in Hessen Mehrausgaben der Träger der Eingliederungshilfe infolge des

BTHG von insgesamt 120,6 Mio. Euro. Die jährlichen Mehrausgaben betrugen 9,5 Mio. Euro im Jahr 2018 und sind über 17,4 Mio. Euro im Jahr 2020 und 25,4 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 31,2 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen. Dabei werden die Mehrkosten infolge neuer Planungsverfahren in der tatsächlichen Höhe und nicht – wie in den bisherigen Zwischenberichten – in einer um die Tarif- und Fallzahlenentwicklung bereinigten Form berücksichtigt. Würde man diese Variante wählen, so lägen die gesamten Mehrausgaben von 2018 bis 2023 mit 92,7 Mio. Euro niedriger.

Erhebliche Mehrausgaben sind in den Bereichen der Gesamtplanung (TU 5 und 6) mit 94,7 Mio. Euro (tatsächliche Kosten) sowie in der Anhebung der Freibeträge der Einkommens- und Vermögensheranziehung (TU 1) mit 87,5 Mio. Euro festzustellen. Minderausgaben im Umfang von 64,4 Mio. Euro beruhen auf der Trennung der Fachleistungen und der existenzsichernden Leistungen sowie der damit verbundenen Neustrukturierung. Weitere Änderungen haben eher geringfügige Auswirkungen.

Tabelle 11 Finanzielle Auswirkungen des BTHG auf die Eingliederungshilfe in Hessen im Überblick, in Tsd. Euro

Überblick Eingliederungshilfe	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gesamt
1. Einkommen und Vermögen	7.859	8.099	17.614	17.037	17.893	19.000	87.502
2. Teilhabe am Arbeitsleben	0	0	0	0	0	0	0
3. Teilhabe Bildung/ soz. Teilhabe ¹							
4. Trennung Fachleistung/ Existenzsicherung							
LWV	-	-	-17.371	-17.035	-15.867	-14.076	-64.348
5. Gesamtplanung - Mehrkosten							
tatsächliche Kosten	1.457	9.380	16.783	18.774	22.697	25.591	94.682
ohne Tarif-/Fallzahleffekte	987	6.670	12.353	13.495	16.405	16.958	66.867
6. Personal Teilhabeplanung	<i>in 5. Personal Gesamtplanung enthalten</i>						
7. Frauenbeauftragte und Werkstatträte WfbM	211	259	396	396	396	396	2.054
8. Qualität und Wirtschaftlichkeit	-	-	-	142	254	267	396
Insgesamt	9.526	17.739	17.422	19.314	25.372	31.178	120.551
<i>ohne Tarif- und Fallzahlentwicklung</i>	<i>9.057</i>	<i>15.028</i>	<i>12.992</i>	<i>14.035</i>	<i>19.080</i>	<i>22.545</i>	<i>92.737</i>

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe, ISG 2019 bis 2024; Berechnung des ISG
Anm. 1 Kostenveränderungen nicht ermittelbar; Berechnungen des ISG 2024

Diese finanziellen Auswirkungen sind auf die Bundesgesetzgebung des BTHG zurückzuführen. Dass das Hessische Landesausführungsgesetz zu Mehrausgaben der Eingliederungshilfe geführt hätte, ist nicht erkennbar.

Die finanziellen Auswirkungen, die das BTHG in den Jahren 2020 bis 2023 auf die *Sozialhilfe* hatte, werden in Tabelle 12 dargestellt. Die Träger der Grundsicherung in Hessen wurden um zusätzliche Verwaltungskosten im Umfang von 15,4 Mio. Euro in vier Jahren belastet. Die Leistungsausgaben der Grundsicherung in Höhe von 44,8 Mio. Euro in vier Jahren bleiben in der Gesamtbilanz unberücksichtigt, da sie vom Bund erstattet werden.

Im Bereich der anhängigen Leistungen der Sozialhilfe wurde der überörtliche Träger beim Übergang der Jahre 2019 auf 2020 um 124 Mio. Euro entlastet und um 32 Mio. Euro belastet, was im Saldo Minderausgaben von 92 Mio. Euro pro Jahr entspricht. Diese Kosten wurden auf die örtlichen Träger verlagert, die um den gleichen Betrag pro Jahr belastet wurden. Diese Beträge werden für die Folgejahre unverändert fortgeschrieben. In der Bilanz auf Landesebene gleichen sich diese Be- und Entlastungen aus, so dass sich als zusätzliche Belastungen nur die Verwaltungskosten der Grundsicherungsträger auswirken.

Tabelle 12 Finanzielle Auswirkungen des BTHG auf die Sozialhilfe in Hessen im Überblick, in Tsd. Euro

Überblick Sozialhilfe	2020	2021	2022	2023	Gesamt
4. Trennung Fachleistung/ Existenzsicherung					
örtl. Träger GruSi (<i>Bund</i>)	10.211	10.955	11.271	12.410	44.847
Verwaltungskosten GruSi (Kom.)	4.005	3.657	3.778	3.925	15.365
4.a Anhängige Sozialhilfeleistungen					
LWV	-92.000	-92.000	-92.000	-92.000	-368.000
örtl. Träger	92.000	92.000	92.000	92.000	368.000
Insgesamt (ohne GruSi-Bund)	4.005	3.657	3.778	3.925	15.365

Quelle: Befragung von Trägern der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung, ISG 2019-2024; Berechnung des ISG; Leistungsausgaben der Grundsicherung werden vom Bund erstattet.

5. Anhang

5.1. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung der Ausgaben der Eingliederungshilfe insgesamt und pro Person	15
Abbildung 2	Entwicklung des Leistungsbezugs der Eingliederungshilfe	16
Abbildung 3	Leistungsbezug der Teilhabe an Bildung	29
Abbildung 4	Leistungsbezug der sozialen Teilhabe	30
Abbildung 5	Erwachsene Leistungsbeziehende der Eingliederungshilfe insgesamt und darunter in besonderen Wohnformen	33
Abbildung 6	Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.	40
Abbildung 7	Fallbelastung des Personals in der Eingliederungshilfe in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.	43
Abbildung 8	Personalkosten in der Eingliederungshilfe nach Personal- und Leitungsstellen in Hessen, Jahreswerte in Mio. Euro	44
Abbildung 9	Zahl der Individuellen Planungsverfahren in Hessen	45
Abbildung 10	Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) insgesamt und darunter für individuelle Planungsverfahren in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.	46
Abbildung 11	Personalkosten insgesamt und für individuelle Planungsverfahren in Hessen 2016-2023	49

5.2. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Teiluntersuchungen der Hauptphase und der Fortsetzung der Finanzevaluation	13
Tabelle 2	Beteiligung an den Befragungen der örtlichen Träger in Hessen 2020 bis 2023	14
Tabelle 3	Geschätzte Mehrausgaben durch die Erhöhung der Freigrenzen für Einkommen und Vermögen (in 1.000 Euro)	19
Tabelle 4	Mehrausgaben durch Erhöhung des AFöG (Jahreswerte in 1.000 Euro)	22
Tabelle 5	Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX in den Jahren 2018 bis 2023	24
Tabelle 6	Finanzielle Auswirkungen der Leistungstrennung auf Träger der Eingliederungshilfe in Hessen (in Euro)	35
Tabelle 7	Finanzielle Auswirkungen der Leistungstrennung auf Träger der Grundsicherung in Hessen (in Euro)	37
Tabelle 8	Tatsächlich besetzte Stellen (VZÄ) in der Eingliederungshilfe nach Trägern in Hessen, jeweils zum Stichtag 31.12.	41
Tabelle 9	Anzahl der Leistungsbeziehenden der Eingliederungshilfe je Personalstelle (VZÄ), nach Trägern, jeweils zum Stichtag 31.12.	42
Tabelle 10	VZÄ für individuelle Planungsverfahren in der Eingliederungshilfe, jeweils zum Stichtag 31.12.	48
Tabelle 11	Finanzielle Auswirkungen des BTHG auf die Eingliederungshilfe in Hessen im Überblick, in Tsd. Euro	56
Tabelle 12	Finanzielle Auswirkungen des BTHG auf die Sozialhilfe in Hessen im Überblick, in Tsd. Euro	57

5.3. Literaturverzeichnis

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. (2024): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung). Abschlussbericht 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.; Deremetz, A. (2023): Evaluation der finanziellen Auswirkungen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) in Hessen. Vierter 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

Jürgens, A. (2023): Assistenzleistungen und deren Finanzierung im Hessischen Rahmenvertrag, in: NDV 5/2023, hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Berlin, S. 208-2013.

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 (2024): Statistik der Eingliederungshilfe, Wiesbaden.