

5. Stand und Ergebnisse der Erprobung nach Regelungsbereichen

5.1 Regelungsbereich 1 – Einkommen und Vermögen

5.1.1 Fokus der Erprobung und Stand

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

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

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

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

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

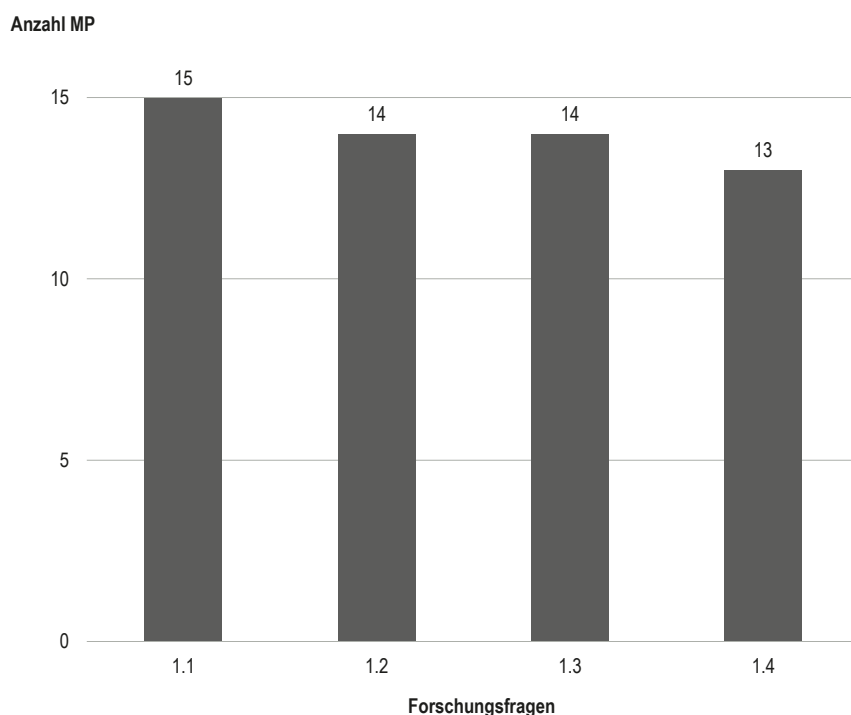
Laut den Zuwendungsbescheiden erproben insgesamt 18 Modellprojekte die Auswirkungen der für die Eingliederungshilfe ab dem 1.1.2020 neu geltenden Regelungen zur Heranziehung von Einkommen und Vermögen.

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

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

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

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



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

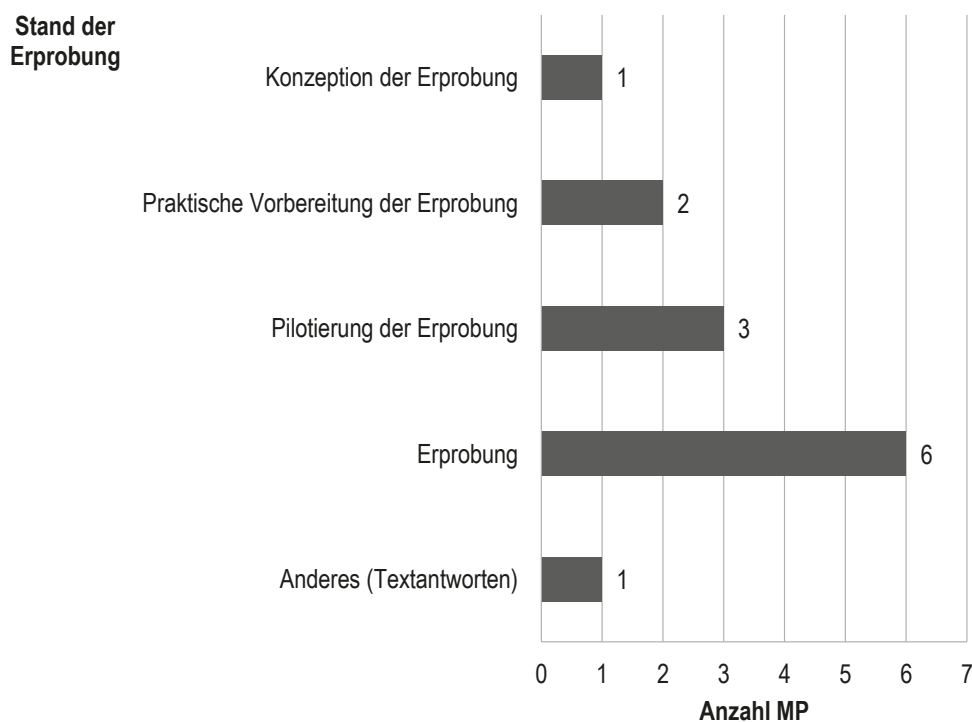
Die Erprobung der Neuregelung der Einkommens- und Vermögensheranziehung ist je nach Forschungsfrage sehr unterschiedlich weit vorangeschritten.

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

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

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

Abbildung 5.1 - 2: Stand der Erprobungsarbeiten RB 1



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

5.1.2 Vorgehen in der Erprobung

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

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

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

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

5.1.3 Befunde zu den Forschungsfragen

5.1.3.1 Frage 1.1 – Auswirkungen auf Einkommenssituation der Leistungsberechtigten

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

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

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

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

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

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

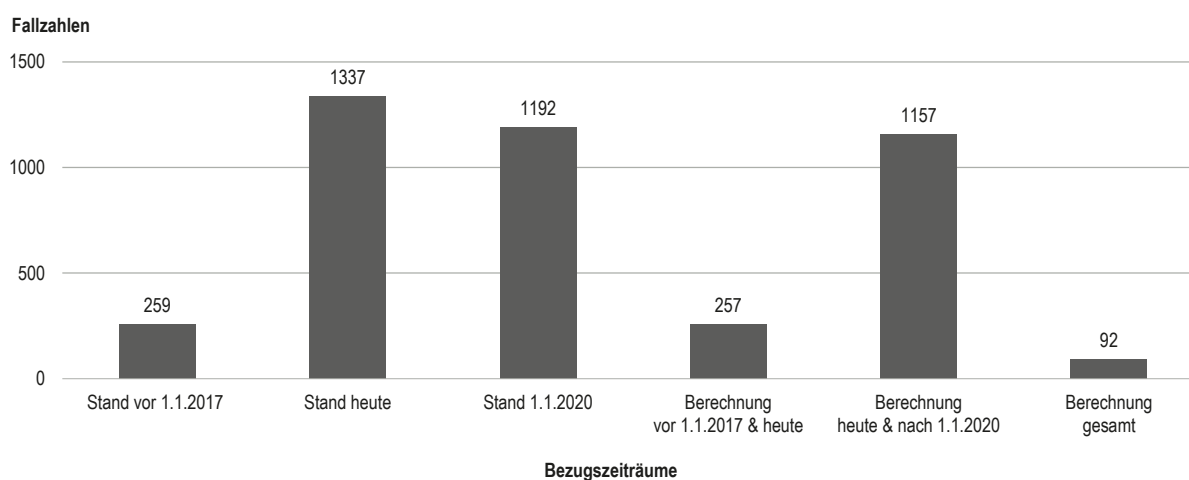
Bezugszeitraum 1	Bezugszeitraum 2	Bezugszeitraum 3
Bestimmung des Einkommenseinsatzes und Berechnungsgrundlage gem. §§ 87 bis 89 SGB XII	Bestimmung des Einkommenseinsatzes und Berechnungsgrundlage gem. §§ 87 bis 89 SGB XII	Bestimmung des Einkommenseinsatzes und Berechnungsgrundlage gem. §§ 136 bis 138 SGB IX-neu
Rechtslage vor 1.1.2017	Rechtslage nach 1.1.2017	Rechtslage nach 1.1.2020
	<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzlicher Freibetrag auf Einkommen aus Erwerbstätigkeit • Erhöhung der Vermögensfreigrenze auf 27.600 Euro 	<ul style="list-style-type: none"> • Neugestaltung des Einkommens-Beitragssystems • Erhöhung der Grundfreibeträge auf Einkommen • Freibleibendes Partnereinkommen und -vermögen • Erhöhung der Vermögensfreigrenze auf ca. 50.000 Euro

Quelle: Eigene Darstellung Kienbaum

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

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

Abbildung 5.1 - 4: Fallzahlen nach Bezugszeiträumen



Quelle: Online-Datentabellen RB 1, N=1.645

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

Vergleichsberechnung für die Bezugszeiträume 1 und 2

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

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

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

Quelle: Online-Datentabellen RB 1, N=257

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

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

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

Vergleichsberechnung für die Bezugszeiträume 2 und 3

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

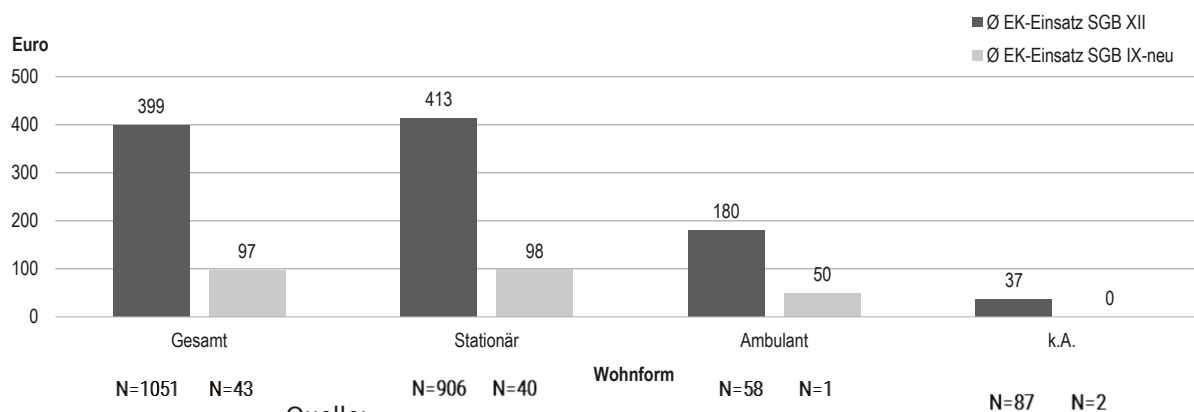
Die Auswertung der Daten der Online-Datentabellen ergibt, dass die Leistungsberechtigten in der Stichprobe mehrheitlich von den neuen Regelungen zur Einkommensheranziehung profitieren, das heißt, dass sie künftig einen deutlich geringeren Einkommenseinsatz leisten müssen als vor dem Jahr 2020. Nach den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

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

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

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

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



Quelle:
Online-Datentabellen RB 1

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

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

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

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

Abbildung 5.1 - 7: Einkommenshöhe und Einkommenseinsatz nach Einkommensart

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

Quelle: Online-Datentabellen RB 1

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

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

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

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

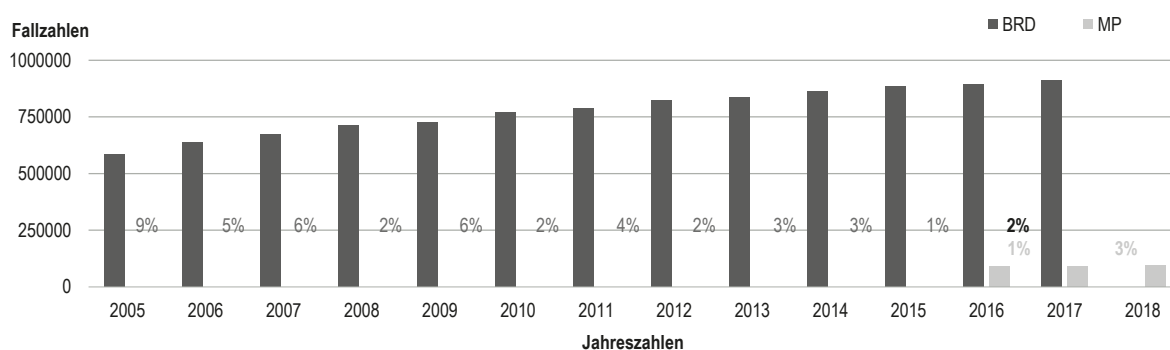
Frage 1.2 – In welchem Umfang führen die Neuregelungen des Einkommenseinsatzes (EGH) zu einer Veränderung der Anzahl der Leistungsempfänger?

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

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

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

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



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

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

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

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

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

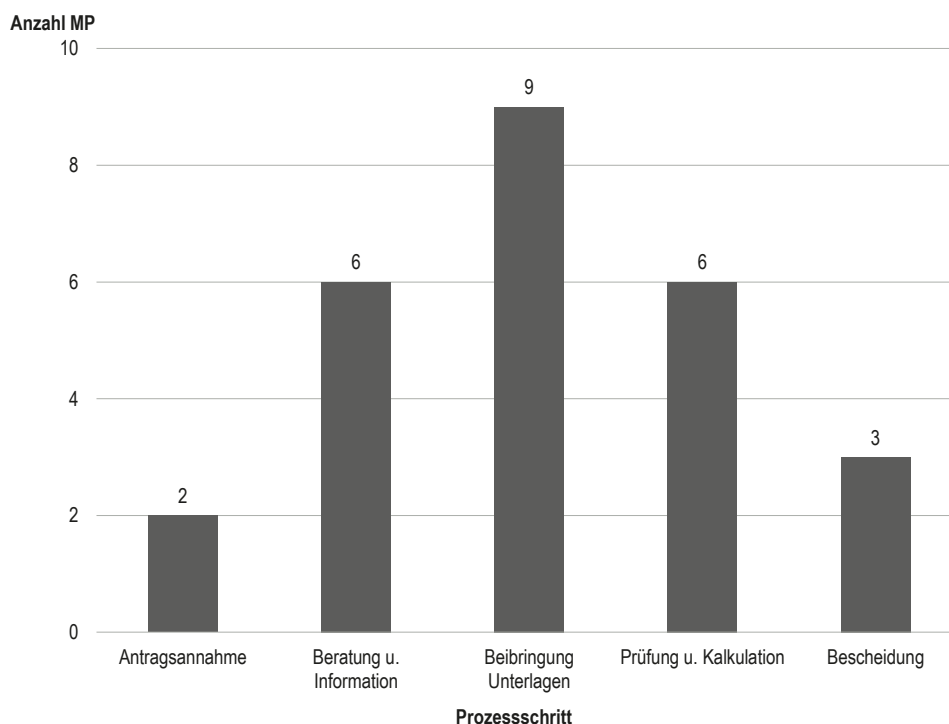
5.1.3.2 Frage 1.4 – Auswirkungen der veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung auf den Verwaltungsvollzug

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

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

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

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



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

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

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

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

Auswirkungen auf die personellen/qualifikatorischen Anforderungen

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

Auswirkungen auf die Aufwände in der Fallbearbeitung

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

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

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

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

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

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

5.1.4 Klärungsbedarf und Hinweise

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

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

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

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

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

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

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

5.1.5 Fazit zum Regelungsbereich 1

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

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

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

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

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