

Anhang 6

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



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

Erster Zwischenbericht

Köln, den 31.10.2018

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Bearbeitung:

Dr. Dietrich Engels, Dr. Vanita Matta, Alina Schmitz, Lisa Huppertz



Inhalt

1.	Einleitung.....	3
2.	Konzeptpapier zur Finanzuntersuchung (September 2018).....	3
2.1	Hintergrund	3
2.2	Konzept zur Durchführung der Untersuchung insgesamt.....	4
2.3	Unterstützung der Träger und Aufbau einer Stichprobe	4
2.4	Einbeziehung von Expertinnen und Experten.....	5
2.5	Datenschutzkonzept.....	5
2.6	Integrierte Gesamtauswertung.....	5
2.7	Konzept zur Durchführung der Teiluntersuchungen	6
3.	Konzeptpapier „Untersuchung zur verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung“ (Oktober 2018)	11
3.1	Ziele und Fragestellungen der ersten Teiluntersuchung	11
3.2	Methodik der Untersuchung.....	13
3.3	Vorgesehene Arbeitsschritte im Einzelnen	16
4.	Überblick zum Stand der Bearbeitung	18
4.1	Auftaktbesprechung mit dem Auftraggeber	18
4.2	Gewinnung der Unterstützung der Spitzenverbände der Sozialhilfeträger.....	18
4.3	Auftaktveranstaltung mit Ländervertretern, der BAGüS und den kommunalen Spitzenverbänden	19
4.4	Konstitution des projektbegleitenden Beirats.....	19
4.5	Aufbau einer Trägerstichprobe	19
4.6	Auftaktbesprechung mit Vertretern des Statistischen Bundesamts.....	20
5.	Protokoll der Auftaktbesprechung mit Ländervertretern, der BAGüS und den kommunalen Spitzenverbänden (Kurzfassung).....	20
5.1	Rahmenkonzept der Finanzuntersuchung	20
5.2	Konzepte für die Teiluntersuchungen 1 bis 6 sowie allgemeine Arbeitsschritte.....	21
6.	Konstitution des projektbegleitenden Beirats.....	22
7.	Ausblick auf das weitere Vorgehen.....	22



1. Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH mit dem Forschungsvorhaben „Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung)“ beauftragt. Die Untersuchung hat im Sommer 2018 begonnen und ist bis zum 30.11.2022 abzuschließen. Der vorliegende erste Zwischenbericht gibt einen Überblick zum Sachstand der Bearbeitung. Im Einzelnen enthält er

- ein im September 2018 erstelltes Konzeptpapier zu Hintergrund und Bearbeitungskonzept der Untersuchung,
- ein im Oktober 2018 erstelltes Konzeptpapier zur ersten Teiluntersuchung „verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung“,
- einen zeitlichen Überblick zum Stand der Bearbeitung,
- das Protokoll der Auftaktveranstaltung mit Vertretern der Länder und Trägerverbände am 10.09.2018 in Berlin,
- die Vorschlagsliste zum projektbegleitenden Beirat sowie
- einen Ausblick auf das weitere Vorgehen.

2. Konzeptpapier zur Finanzuntersuchung (September 2018)

2.1 Hintergrund

Das im Dezember 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) umfasst eine Reihe von gesetzlichen Veränderungen, die insgesamt darauf abzielen, die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen und Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Neben einer Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen ist in finanzieller Hinsicht ein weiteres Ziel des BTHG, die Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe zu verbessern, um keine neue Ausgabendynamik entstehen zu lassen und den in den vergangenen Jahren erfolgten Ausgabenanstieg in der Eingliederungshilfe zu bremsen. Zu den Kostenfolgen des BTHG hat das BMAS eine Kostenschätzung vorgenommen. Der Bundesrat hat die Sorge geäußert, dass die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes die geschätzten Beträge überschreiten und zu einer höheren Belastung der Länder führen könnten. Die Verbände von Menschen mit Behinderungen äußerten dagegen die Befürchtung, dass eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs zu Lasten der mit dem Gesetz vorgesehenen Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen gehen könnte. Daher hat die Bundesregierung eine Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der Reform zugesagt und in Artikel 25 Absatz 4 BTHG festgelegt:

„Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht in den Jahren 2017 bis 2021 die Entwicklung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe auf



der Grundlage der Bundesstatistik und von Erhebungen bei den Trägern der Eingliederungshilfe, die im Einvernehmen mit den Ländern durchgeführt werden“ (Art. 25 Satz 4 BTHG).

Gegenstand dieser Überprüfung sind „insbesondere die finanziellen Auswirkungen der

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

Diese Überprüfung soll sowohl auf der Ebene des Bundes als auch der Länder durchgeführt werden.

2.2 Konzept zur Durchführung der Untersuchung insgesamt

Mit der ausgeschriebenen Untersuchung sollen die finanziellen Auswirkungen in den oben genannten sechs Regelungsbereichen des BTHG evaluiert werden. Dabei sind zum einen Bruttoeffekte (wie Veränderungen von Ausgaben und Leistungsbeziehern) zuverlässig zu erheben und zum andern Nettoeffekte (die Herausarbeitung dieser Veränderungen unter Kontrolle von allgemeinen (Lohn-) Kostenentwicklungen, Regelsatzerhöhungen, Finanzströmen zwischen unterschiedlichen Trägern etc.) zu berechnen. Daher genügt es für die vorgesehene Finanzuntersuchung nicht, Ausgaben- und Einnahmenströme zu erfassen und zu beschreiben, sondern auch die zugrunde liegenden Strukturen müssen in den Blick genommen werden, um Veränderungen der Finanzströme sachgerecht analysieren und interpretieren zu können.

2.3 Unterstützung der Träger und Aufbau einer Stichprobe

Die Unterstützung der Untersuchung seitens der Kommunalen Spitzenverbände als Vertretern der örtlichen Träger der Eingliederungshilfe sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) ist von grundlegender Bedeutung. Weiterhin sind in den Ländern, in denen überwiegend die örtlichen Träger für die Durchführung der Eingliederungshilfe zuständig sind (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) die Kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene für eine Unterstützung des Forschungsprojekts zu gewinnen.

Ein Teil der Erhebungen, die zur Durchführung der Untersuchung erforderlich sind, kann mit einer Stichprobe von Trägern durchgeführt werden. In Bundesländern mit überwiegend örtlicher Zuständigkeit der Eingliederungshilfe sollen zwei kreisfreie Städte und zwei Landkreise an den Erhebungen beteiligt werden. In Bundesländern mit überwiegend überörtlicher Zuständigkeit der Eingliederungshilfe ist eine Einbeziehung aller Mitarbeiter eines Trägers nicht erforderlich, sondern einzelne Abteilungen eines Trägers können zur Stichprobe gehören. Diese



muss so differenziert gegliedert und so ausreichend besetzt sein, dass sie verlässliche Hochrechnungen nicht nur auf Bundesebene, sondern auch für jedes Bundesland ermöglicht. Die Bildung dieser Stichprobe wird zu Beginn der Untersuchung im Zuge der Gespräche mit den Spitzenverbänden erörtert und auf der Basis verbindlicher Vereinbarungen aufgebaut.

2.4 Einbeziehung von Expertinnen und Experten

Die enge Einbeziehung eines Beirats ist in allen Phasen der Projektumsetzung von der Vorstellung der Konzeption über die Diskussion von Zwischenergebnissen bis zur Erörterung des Abschlussberichts vorgesehen. Diesem Beirat sollen Vertreter der betroffenen Bundesressorts einschließlich des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen, der betroffenen Ressorts der Länder, der Leistungsträger, des Deutschen Behindertenrats, der Wissenschaft und des Statistischen Bundesamts angehören.

Die beim Statistischen Bundesamt zuständigen Mitarbeiter sind frühzeitig in die Untersuchung einzubinden, um die Datenerhebung von Beginn an mit der reformierten Bundesstatistik nach §§ 143 ff. SGB IX i.d.F. ab 2020 zu vernetzen.

Die Feinkonzeption der Untersuchung wird mit den genannten Akteuren sowie mit Ländervertretern der Arbeitsebene und der Länder-Bund-Arbeitsgruppe (LBAG) gemeinsam erörtert.

2.5 Datenschutzkonzept

Für alle Teiluntersuchungen ist zu Beginn des Forschungsvorhabens ein Datenschutzkonzept zu erstellen. Soweit die Untersuchungen eine Erhebung und Bearbeitung anonymisierter Daten von Leistungsbeziehern erfordern, sind die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen dazu mit Bezugnahme auf § 75 SGB X (Datenverarbeitung im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen) zu klären. Soweit personenbezogene Daten erhoben und unmittelbar oder in pseudonymisierter Form weitergegeben werden, wird das Vorgehen in einem Datenschutzkonzept erläutert, das sich an den Vorgaben der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) orientiert.

2.6 Integrierte Gesamtauswertung

Die in den sechs Teiluntersuchungen gewonnenen Ergebnisse sind fortlaufend in einer integrierten Gesamtauswertung zusammenzustellen, um ein Gesamtbild der finanziellen Auswirkungen des BTHG zeichnen zu können. Dabei ist zu unterscheiden, inwieweit die errechneten Kosten den Bund, die Länder und die Gemeinden betreffen. Weiterhin sind diese Analysen jeweils differenziert nach Bundesland und Jahr zu erstellen. Die Ergebnisse der integrierten Analyse werden abschließend in einem Gesamtbericht dargestellt und kommentiert.



2.7 Konzept zur Durchführung der Teiluntersuchungen

2.7.1 Untersuchung zur verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung

Zur Analyse der veränderten Einkommens- und Vermögensanrechnung, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft tritt bzw. getreten ist, sind (1) die relevanten Daten, die diese Veränderungen abbilden, zu erheben, (2) Vergleichsrechnungen mit der Einkommens- und Vermögensanrechnung vor Inkrafttreten des Gesetzes nach den bis 2016 geltenden Regelungen vorzunehmen und (3) die ermittelten Effekte auf Bundes- und Länderebene hochzurechnen. Im Rahmen dieser Teiluntersuchung sind folgende Fragestellungen zu beantworten:

- (1) Wie wirkt sich die veränderte Einkommensanrechnung auf die Leistungsbezieher aus? Welche Teilgruppen von Leistungsbeziehern profitieren davon eher als andere?
- (2) Zu wessen Lasten gehen die höheren Aufwendungen?
- (3) Wie wirkt sich die veränderte Vermögensanrechnung auf die Leistungsbezieher aus?
- (4) Zu welchen Anteilen gehen die höheren Aufwendungen zu Lasten der Träger der Eingliederungshilfe?
- (5) Wie wirkt sich die veränderte Vermögensanrechnung auf den Träger der Grundsicherung aus?
- (6) Auf welche Faktoren wie z.B. unterschiedliche Leistungsstrukturen in den Bundesländern oder unterschiedliche Vermögensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland lassen sich mögliche Unterschiede im Umfang der Be- und Entlastungen zurückführen?

Die Datenerhebung ist in Kooperation mit einer Stichprobe von örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe vorgesehen. Dazu wird ein Dokumentationsinstrument eingesetzt, das im Rahmen einer Vorstudie des ISG (2017) erprobt wurde und das so zu modifizieren ist, dass es alle hier genannten Komponenten der Einkommens- und Vermögensfreibeträge berücksichtigt. Dabei sind auch die Veränderungen im Zeitverlauf (Erhöhung der Vermögensfreigrenze und Nichtanrechnung von Partnervermögen ab 2020) abzubilden.

Vorgesehen sind zwei Erhebungsphasen à drei Monate pro Jahr. Die Erhebungsdaten werden in eine Datenbank eingearbeitet, einer Plausibilitätsprüfung unterzogen und ggf. bereinigt. Diese Daten werden in regelmäßigen Abständen ausgewertet, um auch unterjährige Entwicklungen erfassen und analysieren zu können. Die Ergebnisse der Auswertungen werden auf Landes- und Bundesebene hochgerechnet. Dabei werden Strukturinformationen aus der Sozialhilfestatistik als Anhaltspunkte zur Gewichtung herangezogen.

2.7.2 Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter

Für Personen, die wegen ihrer Behinderung Anspruch auf Leistungen einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) haben, können Leistungen, die bisher nur von anerkannten WfbM erbracht wurden, nach § 60 SGB IX auch durch andere Leistungsträger 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 des 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 sind zwei Regelungen zusammengefasst, die sich auf den Personenkreis im erwerbsfähigen Alter beziehen und einen Unterstützungsbedarf bei der Teilhabe an Arbeit voraussetzen. Beide Regelungen sind zum 01.01.2018 in Kraft getreten.

Für beide Alternativen zu den WfbM (andere Leistungserbringer, Budget für Arbeit), ist

- einerseits zu klären, wie hoch ihre Kosten im Vergleich zur WfbM ausfallen, und wie viele Menschen aus WfbM in diese Alternativen wechseln. Aus beiden Informationen zusammengekommen lässt sich abschätzen, welcher Kosteneffekt durch Wechsel aus den WfbM in die jeweilige Alternative entsteht.
- Andererseits besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, dass die neuen Angebote für anspruchsberechtigte Menschen attraktiv sind, die vorher nicht in den Leistungsbezug gekommen sind. Die Untersuchung soll deshalb auch abschätzen, welcher Anteil möglicher Kostenentwicklungen auf derartige „Neufälle“ zurückzuführen ist.

Durch Datenerhebungen bei den Trägern werden für die Jahre 2016 bis einschließlich 2021 die Kosten erhoben und verglichen, die für Leistungsbezieher (1) in WfbM, (2) bei anderen Leistungsanbietern und (3) bei einer durch das Budget für Arbeit bezuschussten, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstelle entstehen. Dabei wird einerseits erfasst und verglichen, wie hoch die Kosten durchschnittlich pro Leistungsbezieher ausfallen. Andererseits wird erhoben, wie viele Leistungsbezieher es jeweils gibt, um die Gesamtkosten abschätzen zu können. Die Datenerhebung muss differenziert genug sein, um die Kostenentwicklungen für Bund, Länder und Kommunen darstellen zu können.

Um für die Entwicklung der Gesamtkosten unterscheiden zu können, inwiefern diese (a) auf unterschiedlich hohe Kosten pro Leistungsbezieher in den unterschiedlichen Formen des Leistungsbezug zurückzuführen und inwiefern diese (b) auf neu in den Leistungsbezug kommende Personen zurückzuführen sind, muss weiterhin eine Einschätzung dazu erfolgen, welcher Anteil der Leistungsbezieher bei anderen Leistungsanbietern und im Budget für Arbeit als Neufälle zu betrachten sind. Dies gilt für Personen, die ohne die neuen Alternativen zwar leistungsberechtigt gewesen wären, aber diese Leistung nicht in Anspruch genommen haben bzw. hätten. Diese Information zur Inanspruchnahme kann verlässlich nur von den Betroffenen selbst in Erfahrung gebracht werden. Daher ist vorgesehen, zwei Stichproben von Personen hierzu zu befragen: (a) Personen, die ein Angebot anderer Leistungsanbieter nutzen und (b) Personen, die durch das Budget für Arbeit bezuschusst werden. Folgende Erhebungen sind geplant:



Träger: jährliche Vollerhebung als Onlinebefragung (2019–2021) mit den Inhalten (1) Umfang und Entwicklung der Nutzerzahlen, (2) soziodemografische Struktur und Behinderungsformen der Nutzer, (3) Trägerstrukturen, (4) typisierte Leistungen, Kostenstrukturen

Andere Leistungsanbieter: Vollerhebungen in der Anfangsphase (2019) und Etablierungsphase (2021), Kontakt über Träger, mit den Inhalten: (1) Motive der Angebotsentwicklung, (2) inhaltliche und strukturelle Abweichungen gegenüber WfbM, (3) Implementation u. Bekanntmachung des Angebots, (4) Gewinnung von Teilnehmern u. deren Merkmale

Arbeitgeber, die Budget für Arbeit anbieten: Vollerhebungen in der Anfangsphase (2019) und Etablierungsphase (2021), Kontakt über Träger, mit den Inhalten: (1) Motive und Erfahrungen, (2) Einsatzbereiche und ggf. Anpassungen des Arbeitsplatzes, (3) Bedarf an Anleitung/ Begleitung, (4) Leistungsfähigkeit der Beschäftigten und Ausgleicheffekt durch das Budget für Arbeit, (5) Einschätzungen zur Höhe des Budgets

Leistungsbezieher: Erhebungen in der Anfangsphase (2019) und Etablierungsphase (2021), Stichprobe mit insgesamt 640 Beschäftigten bei anderen Leistungsanbietern und 640 Budgetnehmern im Hinblick darauf, (1) ob es sich um einen Neufall handelt oder nicht, und (2) aus welchen Motiven die Leistungsform gewählt wurde.

2.7.3 Neue Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung

Die in § 75 SGB IX aufgeführten Leistungen zur Teilhabe an Bildung stellen eine neu systematisierte Fassung von überwiegend bisher schon erbrachten Leistungen dar, nur wenige Leistungen wie berufliche Weiterbildung und Unterstützung bei Masterstudiengängen werden ergänzt. Die bisher in §§ 55 bis 58 SGB IX genannten „Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ werden nun in §§ 76 bis 84 SGB IX differenzierter entfaltet.

Die neuen Leistungskataloge für soziale Teilhabe und für Teilhabe an Bildung fassen durch die Rechtsprechung in Einzelfällen zugesprochene Leistungen gesetzgeberisch zusammen und systematisieren sie. Daher geht die Bundesregierung hier von Kostenneutralität aus. Allerdings kann diese Ausdifferenzierung des gesetzlichen Leistungskatalogs eine stärkere Inanspruchnahme und eine Einengung von Ermessensspielräumen zur Folge haben, was wiederum mit erhöhten Kosten verbunden wäre.

Methodisch wird vorgeschlagen, die Auswirkungen ab Einführung im Jahr 2020 durch regelmäßige Abfragen bei den Trägern (Stichprobe) und einen Statistikabgleich zu begleiten, vorher aber bereits (d.h. ab dem 4. Quartal 2018) die entsprechenden Positionen nach geltendem Recht zu erheben. Zu trennen sind Fallzahlenentwicklung, Sachkosten- und Verwaltungskostenentwicklung, um unterschiedliche Veränderungseffekte separat voneinander ermitteln zu können. Die Ergebnisse dieser Erhebung werden mit den vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten abgeglichen.

Auf dieser Grundlage sind die Kosten und Kostenentwicklungen der Leistungen für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung in differenzierter Form auf der Ebene des Bundes und der Länder zu bestimmen und in ihrer Entwicklung zu analysieren.



2.7.4 Trennung von Fachleistungen und Leistungen zum Lebensunterhalt

Die derzeitigen Leistungen in vollstationären Einrichtungen beinhalten eine umfassende Versorgung und Betreuung einschließlich existenzsichernder Leistungen (Lebensunterhalt, Wohnkosten, Kleidung, Barbetrag nach § 27b SGB XII und ggf. Zusatzbarbetrag nach § 133a SGB XII). Ab 2020 werden die Fachleistungen der Eingliederungshilfe und die existenzsichernden Leistungen unterschieden. Die existenzsichernden Leistungen werden für Erwachsene im Rahmen der vom Bund finanzierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Kapitel 4 SGB XII getragen.

Die Finanzuntersuchung soll prüfen, wie sich durch die Trennung zwischen beiden Leistungsformen künftig die Finanzströme entwickeln und ob die in der Gesetzesbegründung angenommenen Finanzwirkungen auf Bund, Länder und Kommunen so tatsächlich eintreten. Zur Ermittlung von Nettoeffekten sind Faktoren wie Erhöhung der existenzsichernden Leistungen, jährliche Erhöhung der Regelsätze und Orientierung der existenzsichernden Leistungen in besonderen Wohnformen an der Regelbedarfsstufe 2 statt 3 sowie weitere Details zu berücksichtigen. Somit ist zu untersuchen, wie sich die neu zugeschnittenen Anteile der vom Bund getragenen Grundsicherung als Entlastung der Träger der Eingliederungshilfe auswirken, und wie sich die darüber hinausreichenden Anteile, die wiederum den Trägern der Eingliederungshilfe zugerechnet werden, als Belastung entwickeln. Für eine sachgerechte Abgrenzung beider Leistungsbereiche voneinander können Empfehlungen herangezogen werden, die eine Arbeitsgruppe erarbeitet hat (Empfehlung der AG Personenzentrierung vom 28.06.2018).

Methodisch soll die Auswirkung einer klaren Trennung in allen Leistungsbereichen durch eine Erhebung der Ausgaben für Fachleistungen und der Ausgaben für existenzsichernde Leistungen bei den Trägern der Eingliederungshilfe (Stichprobe) ermittelt werden. Dabei sind Vorerfahrungen von Trägern, die diese Trennung bereits seit längerem praktizieren, zu berücksichtigen. Vor allem folgende zentrale Kennzahlen sind zu erheben: Der Umfang der Fachleistungen, der Umfang der vom Bund getragenen KdU und Heizung, die regionale Höhe des Grenzwerts sowie der Umfang der die 25%-Grenze übersteigenden KdU-Leistungen, die vom Träger der EGH zu tragen sind. Weiterhin sind die jährliche Entwicklung der Regelsätze und die Auswirkungen des Wegfalls der Barbeträge und Bekleidungspauschale zu berücksichtigen.

Die in der Stichprobe der Träger erhobenen Daten werden auf den Ebenen des Bundes und der Länder hochgerechnet und ausgewertet. Eine Vergleichbarkeit dieser Daten mit den in der Sozialhilfestatistik erhobenen Ausgabendaten wird geprüft, und in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt werden Anforderungen für eine zukünftige differenzierte statistische Erfassung erörtert. Auf dieser Grundlage werden die einzelnen Kostenkomponenten für Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen nach bisherigem Recht (für das zweite Halbjahr 2019) und nach zukünftigem Recht (in den Jahren 2020 und 2021) separat analysiert und in ihrer Entwicklung dargestellt. Belastungs- und Entlastungseffekte zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Gemeinden andererseits werden ermittelt.



2.7.5 Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens im Rahmen der Eingliederungshilfe

Damit die Leistungen der Eingliederungshilfe bedarfsgerecht geplant und passgenau zugeschnitten werden, sollen die Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger gegenüber den Leistungserbringern durch das trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren nach § 19 SGB IX gestärkt werden. Im Rahmen der Eingliederungshilfe ist eine Gesamtplanverfahren nach §§ 117 ff. SGB IX unter Regie des Trägers der Eingliederungshilfe durchzuführen. Durch Einführung dieser Planungsverfahren sollen die Leistungserbringung besser koordiniert und die Ausgabendynamik begrenzt werden. Dies soll zur Sicherstellung passender und bedarfsge rechter Leistungen in personenzentrierter Ausrichtung beitragen, indem die Träger die Leistungserbringung transparent, koordiniert und wirtschaftlich gestalten. Erforderlich sind dafür ein höherer Personaleinsatz und ggf. auch andere Qualifikationen als die eines Sachbearbeiters, soweit nicht schon vorher bereits Personal mit planerischer Qualifikation eingesetzt wurde. Den langfristig erwarteten positiven Wirkungen kann daher kurzfristig ein Mehrbedarf der Träger an planerisch qualifiziertem Personal gegenüberstehen, das zur Sachbearbeitung in der bisher üblichen Form nicht benötigt wurde. In diesen Fällen sind die Auswirkungen des Gesetzes gegen die bereits bestehenden Kosten abzugrenzen.

Die zu erwartenden Effizienzgewinne lassen sich nicht unmittelbar statistisch erfassen, da sie sich eher langfristig in Form von gesunkenen Fallausgaben statistisch niederschlagen werden. Um dazu bereits jetzt Anhaltspunkte zu ermitteln, sollen die beteiligten Träger (Stichprobe) danach befragt werden, welche Effizienzgewinne sie in welcher Höhe und in welchem Zeitraum erwarten. Zur Bemessung von Effizienzgewinnen werden Kriterien für die Wirksamkeit der Planungsverfahren entwickelt wie z.B. bedarfsgerechtere Leistungen, schnellere Leistungsgewährung etc.

Eine Überprüfung der finanziellen Auswirkungen dieser seit Januar 2018 bestehenden Regelung kann durch eine Erhebung des tatsächlichen Aufwands für dieses Planungsverfahren stichprobenförmig bei den Trägern ermittelt werden. Eine Stichprobe von Trägern soll zu vier Zeitpunkten (jeweils zum Jahresende 2018 bis 2021) befragt werden zu (1) einzelnen Teilschritten eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens, (2) Spezifizierung des damit verbundenen Arbeitsaufwands, (3) Erfassung des bearbeitenden Personals nach Qualifikation und Vergütungsstufe, (4) Abschätzung des Zusatzaufwands seitens der Träger.

Den durch die veränderte Bearbeitung verursachten Mehrausgaben stehen längerfristig erwartete Einsparungen durch Effizienzgewinne gegenüber, die vorab bei den Trägern als deren Erwartungen erfragt werden sollen. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit die vom Statistischen Bundesamt erhobene Finanz- und Personalstatistik, die kommunale Ausgaben des SGB II und des SGB XII und darunter gesondert Personalausgaben erfasst, für einen Statistikabgleich von Rahmendaten herangezogen werden kann.



2.7.6 Einführung von Frauenbeauftragten in WfbM

Nach § 222 Abs. 5 SGB IX wurde zum Januar 2017 in WfbM die Position der Frauenbeauftragten eingeführt. Die Zahl der Beauftragten innerhalb eines Betriebes ist von der Betriebsgröße abhängig. Die Beauftragten nehmen diese Funktion während ihrer Arbeitszeit wahr, d.h. sie haben für diesen Zeitraum einen Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts.

Bezüglich dieser Neuregelung ist zu untersuchen, welche Kosten durch die Freistellung einschließlich der Inanspruchnahme von Assistenzleistungen, Fortbildungen, Sach- und Qualifizierungskosten für die Träger der Eingliederungshilfe anfallen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob es durch die Wiederbesetzung von Arbeitsplätzen durch Werkstattbeschäftigte, die für die Funktion als Frauenbeauftragte von der Arbeit freigestellt werden, zu Mehrkosten kommt. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, sollte auch in Betracht gezogen werden, welche Arbeitszeit mit welcher Vergütung durch diese Funktion in Anspruch genommen wird. Diese Teiluntersuchung wird um die Frage nach den neu hinzugetretenen Kosten für Werkstatträte durch die überregionale Interessenvertretung auf Bundes- und Landesebene ergänzt.

Methodisch wird in einer Trägerbefragung (Stichprobe) für Frauenbeauftragte der direkte (vergütete Arbeitszeit) und indirekte Aufwand (mit der Freistellung verbundene Zusatzkosten) erhoben. Diese Daten werden für Jahreszeiträume erhoben beginnend mit dem Jahr 2017 (im Rückblick) bis zum Jahr 2021. Die Fragen des Implementationsaufwands und der damit verbundenen Kosten werden in Bezug auf das Jahr der Einführung gestellt. Für Werkstatträte wird eine Frage zu den Kosten aufgenommen, die durch Wahrnehmung der überregionalen Interessenvertretung auf Bundes- und Landesebene entstehen.

3. Konzeptpapier „Untersuchung zur verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung“ (Oktober 2018)

Im Oktober 2018 wurde ein Konzeptpapier zu den Arbeitsschritten erstellt, die im Rahmen der ersten Teiluntersuchung zur verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung vorgesehen sind. Dieses Papier wurde mit den Trägervertretungen (DLT, DST und BAGÜS) erörtert und daraufhin an einigen Stellen konkretisiert. Im Folgenden wird die abgestimmte Fassung dargestellt, wie sie im November 2018 von den Trägervertretungen an ihre Mitglieder mit der Bitte um Unterstützung dieser Untersuchung versandt werden soll.

3.1 Ziele und Fragestellungen der ersten Teiluntersuchung

Die mit dem BTHG veränderte Einkommens- und Vermögensanrechnung tritt in drei Stufen zum 1.1.2017, 1.4.2017 und 1.1.2020 in Kraft. Zur Analyse der Kostenauswirkung sind

- (1) die relevanten Daten, die diese Veränderungen abbilden, zu erheben,
- (2) Vergleichsrechnungen mit der Einkommens- und Vermögensanrechnung vor Inkrafttreten des Gesetzes nach den bis 2016 geltenden Regelungen vorzunehmen und
- (3) die ermittelten Effekte auf Bundes- und Länderebene hochzurechnen.



Die diesbezüglichen Regelungen zu den Einkommens- und Vermögensgrenzen in der Sozialhilfe werden in Art. 11 BTHG, §§ 60a und 66a sowie § 90 Abs. 3 und DVO zu § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII dargelegt. Im Bereich der **Einkommens**heranziehung gab es nach bisheriger Regelung einen Absetzbetrag in der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Höhe von 30% des Einkommens, max. 50% der Regelbedarfsstufe 1 (§ 82 Abs. 3 SGB XII-alte Fassung). Bei der Ermittlung des für Leistungen der Eingliederungshilfe anzurechnenden Einkommens ist zusätzlich der ab Januar 2017 geltende, neue Freibetrag für Einkommen aus Erwerbstätigkeit in Höhe von 40% des Erwerbseinkommens, maximal aber 65% der Regelbedarfsstufe 1, zu berücksichtigen (§ 82 Abs. 6 SGB XII). Bei der Anrechnung von Einkommen aus einer Tätigkeit in einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter im Rahmen der existenzsichernden Leistungen sind 12,5% der Regelbedarfsstufe 1 zuzüglich 50% des übersteigenden Betrags anzusetzen (§ 82 Abs. 3 Satz 2 SGB XII). Ab 2020 wird die Heranziehung von Einkommen durch §§ 135 bis 138 SGB IX geregelt.

Im Bereich der Heranziehung von **Vermögen** wurde für die Sozialhilfe insgesamt der Schonbetrag kleinerer Barbeträge und Geldwerte zum 1.4.2017 von 2.600 auf 5.000 Euro pro Person erhöht (§ 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII mit DVO). Hinzu kommt ein Vermögensschonbetrag für Lebensführung und Alterssicherung in der Eingliederungshilfe von 25.000 EUR und in der Hilfe zur Pflege von ebenfalls 25.000 EUR, wenn dieses Vermögen überwiegend aus eigenem Erwerbseinkommen während des Leistungsbezugs stammt (§ 90 Abs. 3 SGB XII). Ab dem Jahr 2020 wird das Vermögen nur oberhalb eines Betrags „von 150 Prozent der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches“ (§ 139 SGB IX) herangezogen. Diese Bezugsgröße lag im Jahr 2017 bei 35.700 Euro, was einer Vermögensgrenze von 53.550 Euro entsprechen würde. Wie hoch dieser Wert im Jahr 2020 liegen wird, ist noch nicht bekannt, da die Bezugsgröße jährlich angepasst wird. Zu diesem Zeitpunkt wird auch die Heranziehung von Partnern bei der Anrechnung von Vermögen abgeschafft.

Ziel der Untersuchung ist eine auf belastbarer empirischer Grundlage beruhende Berechnung zu den Be- und Entlastungswirkungen der veränderten Einkommens- und Vermögensanrechnung. Diese sind bei den Trägern der Eingliederungshilfe zu erheben, indem die Bearbeiter, die die zustehenden Leistungen und die mögliche Heranziehung prüfen, die relevanten Fälle dokumentieren. Diese Daten werden vom ISG analysiert, hochgerechnet und in Form jährlicher Einnahmen und Ausgaben auf den Ebenen des Bundes und der Länder ausgewiesen. Die Erhebungen sind ab dem Jahr 2020 so zu gestalten, dass die dann in Kraft tretenden Veränderungen der Einkommensanrechnung nach §§ 135 bis 138 SGB IX und der Vermögensanrechnung nach §§ 139 bis 140 SGB IX (Erhöhung der Vermögensgrenze und Verzicht auf Heranziehung von Partnervermögen) in ihren Auswirkungen hinreichend klar erkennbar werden.

Im Rahmen dieser Teiluntersuchung sind folgende Fragestellungen zu beantworten:

- (1) Wie wirkt sich die veränderte Einkommensanrechnung auf die Leistungsbezieher aus? Welche Teilgruppen von Leistungsbeziehern profitieren davon eher als andere?
- (2) Wie wirkt sich die veränderte Vermögensanrechnung auf die Leistungsbezieher aus?



- (3) Zu wessen Lasten gehen die höheren Aufwendungen? Zu welchen Anteilen gehen die höheren Aufwendungen zu Lasten der Träger der Eingliederungshilfe? Wie wirkt sich die veränderte Vermögensanrechnung auf den Träger der Grundsicherung aus?
- (4) Auf welche Faktoren, wie z. B. unterschiedliche Leistungsstrukturen in den Bundesländern oder unterschiedliche Vermögensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland, lassen sich mögliche Unterschiede im Umfang der Be- und Entlastungen zurückführen?

3.2 Methodik der Untersuchung

3.2.1 Erhebungsinstrument

Als Instrument zur Datenerhebung wurde in der ISG-Vorstudie ein vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) entwickeltes Instrument auf Excel-Basis in kleinem Rahmen getestet (ISG 2017: 9 ff).¹ Mit diesem Instrument wurden Daten zu dem beim Antragsteller vorhandenen Einkommen und Vermögen sowie die monatlichen Beträge der Leistungen der Eingliederungshilfe, ggf. der Hilfe zur Pflege, der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Blindenhilfe erhoben. Die Ergebnisse der Vergleichsrechnung mit Ausgaben und Einnahmen nach früherer Rechtslage wurden durch im Excel-Dokument hinterlegte Berechnungsformeln bearbeitet und unmittelbar ausgewiesen.

Die Erprobung dieses Instruments führte zum Ergebnis, dass es zwar seine Funktion erfüllt, aber von der Handhabung her aufwändig ist, da jedes Formular auszufüllen, abzuspeichern, weiterzuleiten und zu Auswertungszwecken einzeln abzurufen und in eine Datenbank einzulesen ist. Um diesen Prozess zu vereinfachen, hat das ISG ein alternatives Verfahren entwickelt, bei dem nur einige wenige Eckdaten pro Fall anzugeben sind, während die Berechnungskapazitäten aus dem jeweiligen Formular herausgenommen und in ein zentrales Auswertungsprogramm auf SPSS-Basis verlagert werden (ISG 2017: 19 f). Dies bedeutet für die Datenerhebung im Zuge der Fallbearbeitung eine erhebliche Entlastung der beteiligten Sachbearbeiter, da lediglich ein Set von einigen Eckdaten pro Fall in eine Liste einzutragen ist:

- monatliche Leistungsbeträge (brutto) der Eingliederungshilfe, soweit es sich um vermögensrelevante Leistungen handelt, sowie Leistungen der Hilfe zur Pflege, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung und Blindenhilfe
- Leistungen der Pflegeversicherung nach § 43a SGB XI (die aus Sicht der Eingliederungshilfe als Einnahmen zu betrachten sind); dabei kann der Maximalbetrag durch Anklicken angegeben werden, und nur wenn ein geringerer Betrag bezogen wird, ist dieser exakt einzutragen
- Höhe des Einkommens, soweit es auf Leistungen der Eingliederungshilfe bzw. auf existenzsichernde Leistungen anzurechnen ist (mit Anpassungsbedarf ab 2020)

¹ ISG (2017): Schaffung einer Datengrundlage für die Finanzuntersuchung nach Art. 25 Absatz 4 BTHG, Köln.



- Höhe des vorhandenen Vermögens (mit Anpassungsbedarf ab 2020)
- Höhe der individuellen Vermögensgrenze bzw. alternativ: Angabe der Zahl der Personen, die vom Leistungsbezieher unterhalten werden (woraus sich eine individuelle Vermögensgrenze errechnen lässt).

Im Unterschied zum getesteten Excel-Instrument ist der geschätzte Zeitraum der erforderlichen Hilfeleistung nicht mehr einzutragen. Der Bearbeitungsaufwand pro Fall ist als gering einzuschätzen. Diese Erhebungsliste könnte so aussehen:

Datenerhebung bei Heranziehung von Einkommen und Vermögen (vereinfacht)

Zeitraum: März - Mai 2019	Fallnummer			
Hilfeart (monatliche Aufwendungen)	1	2	3	4
Eingliederungshilfe (ohne Anteil Grundsicherungsbedarf / HLU)	2.020,00 €			
abzgl. Leistungen nach § 43a SGB XI	266,00 €			
Hilfe zum Lebensunterhalt	130,00 €			
Grundsicherungsbedarf	850,00 €			
ggf. Blindenhilfe	- €			
Summe Leistungen (ggf. abzügl. § 43a SGB XI):	2.734,00 €			
Kostenbeteiligung aus Einkommen				
Einkommensbeteiligung Eingliederungshilfe	130,00 €			
Einkommensbeteiligung existenzsichernde Leistungen	130,00 €			
Einkommensbeteiligung gesamt	260,00 €			
Kostenbeteiligung aus Vermögen				
vorhandenes Vermögen	15.000,00 €			
individuelle Vermögensgrenze EGH	30.000,00 €			
individuelle Vermögensgrenze existenzsichernde Leistungen	5.000,00 €			

Weiterhin werden zu Hochrechnungszwecken Angaben zur Zahl der Leistungsfälle der Eingliederungshilfe insgesamt und der Fälle mit vermögensrelevanten Leistungen benötigt, die in der Erprobungsphase mit einem Mantelbogen erhoben wurden. Wenn die Datenerhebung in Form einer Stichprobe erfolgt, sind diese Angaben für die Abteilung bzw. den Zuständigkeitsbereich der Mitarbeiter zu machen, die die Erhebung durchführen.

3.2.2 Datenauswertung

Vor dem Systemwechsel wären Personen mit Einkommen oder Vermögen oberhalb der bis Jahresende 2016 geltenden, niedrigeren Grenzwerte nicht leistungsberechtigt gewesen. Die Zahl der Personen, die infolge der Anhebung der Freibeträge leistungsberechtigt werden, ist im Rahmen der Einzelfallprüfungen anhand der Höhe des anzurechnenden Einkommens und Vermögens eindeutig identifizierbar. Im Vergleich mit der bis zum Jahresende 2016 geltenden Heranziehungspraxis wird die Differenz ermittelt, die als Mehrkosten infolge des BTHG (zusätzlicher Vermögensschonbetrag nach § 60a SGB XII in Höhe von 25.000 EUR und Erhöhung des kleineren Barbetrags nach der VO zu § 90 Abs. 2 Ziffer 9 SGB XII von 2.600 EUR auf 5.000 EUR) zu verbuchen sind.



Die ermittelten Differenzbeträge gegenüber früherem Recht werden entsprechend der Anrechnungsregeln² auf Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen aufgeteilt, um ermitteln zu können, in welchem Maße der Bund als Träger der Grundsicherung nach Kap. 4 SGB XII und in welchem Maße die Länder und Kommunen als Träger der Fachleistungen der Eingliederungshilfe be- oder entlastet werden.

Ab dem Jahr 2020 wird dies ebenso für den erweiterten Personenkreis infolge der zweiten Erhöhungsstufe der Freibeträge nach § 140 SGB IX gelten.

Das zum Einsatz kommende Dokumentationsinstrument muss alle hier genannten Komponenten der Einkommens- und Vermögensfreibeträge berücksichtigen. Auch die Veränderungen im Zeitverlauf mit der Neuregelung ab 2020 sind abzubilden. Die zu diesem Zeitpunkt in Kraft tretenden Änderungen der Heranziehung von Einkommen müssen so erfasst werden, dass sie auch bei Anwendung des Nettoprinzips nach § 137 Abs. 3 SGB IX transparent werden. Die ebenfalls ab diesem Zeitpunkt geänderte Vermögensheranziehung muss auch adäquat erfasst werden. Die Nichtanrechnung von Partnervermögen kann nicht ohne Weiteres erschlossen werden. In den laufenden Fällen, in denen vor 2020 ein Partnervermögen herangezogen wurde, kann der Wegfall dieser Heranziehung in der Dokumentation vermerkt werden. Bei Neuansträgen, die ab dem Jahr 2020 gestellt werden, wird zwar weiterhin erfasst, ob ein Partner vorhanden ist, um den Einkommensfreibetrag nach § 136 Abs. 3 SGB IX berechnen zu können. Ob dessen Vermögen vor 2020 angerechnet worden wäre, ist aber daraus nicht ersichtlich. Diese Information muss bei Neuansträgen ab 2020 zusätzlich erhoben werden, wozu ggf. eine Klientenbefragung erforderlich sein kann.

Die von der Stichprobe der Träger erhobenen Daten werden dann anhand der Zahl und Struktur der Leistungsbezieher auf Bundesebene hochgerechnet, was bei der Stichprobenkonzeption mit bedacht und vorbereitet werden muss. Auch eine Hochrechnung auf der Ebene der Länder ist vorgesehen. Die Ergebnisse sind im Zeitverlauf zu analysieren. Den teilnehmenden Trägern kann eine Sonderauswertung ihrer Daten angeboten werden.

3.2.3 Unterstützung der Träger und Aufbau einer Stichprobe

Die Unterstützung der Untersuchung seitens der Kommunalen Spitzenverbände als Vertretern der örtlichen Träger der Eingliederungshilfe sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) ist von grundlegender Bedeutung. Weiterhin sind in den Ländern, in denen überwiegend die örtlichen Träger für die Durchführung der Eingliederungshilfe zuständig sind (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) die Kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene für eine Unterstützung des Forschungsprojekts zu gewinnen.

² Die Anrechnung erfolgt in der Reihenfolge: zuerst auf die Grundsicherung, dann auf die Hilfe zum Lebensunterhalt und dann auf die Eingliederungshilfe; vgl. § 19 Abs. 2 Satz 2 SGB XII.



Die Untersuchung zur verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung kann mit einer Stichprobe von Trägern durchgeführt werden. In Bundesländern mit überwiegend örtlicher Zuständigkeit der Eingliederungshilfe sollen zwei kreisfreie Städte und zwei Landkreise an den Erhebungen beteiligt werden. In Bundesländern mit überwiegend überörtlicher Zuständigkeit der Eingliederungshilfe ist eine Einbeziehung aller Mitarbeiter eines Trägers nicht erforderlich, sondern einzelne Abteilungen eines Trägers können zur Stichprobe gehören. Diese muss so differenziert gegliedert und so ausreichend besetzt sein, dass sie verlässliche Hochrechnungen nicht nur auf Bundesebene, sondern auch für jedes Bundesland ermöglicht. Die Bildung dieser Stichprobe wird zu Beginn der Untersuchung im Zuge der Gespräche mit den Spitzenverbänden erörtert.

3.3 Vorgesehene Arbeitsschritte im Einzelnen

Zur Bearbeitung der Teiluntersuchung (1) „Verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung“ sind die folgenden Arbeitsschritte vorgesehen.

Arbeitsschritt 1.1: Vorbereitung der Datenerhebung

In einem ersten Schritt ist die Bildung einer Stichprobe von Trägern vorgesehen. Bei überörtlicher Trägerschaft können sich einzelne Abteilungen mit einem bestimmten Anteil der Fallbearbeitungen beteiligen.³ Bei örtlicher Trägerschaft ist eine Vollerhebung in ausgewählten Kommunen vorgesehen; angestrebt werden je Bundesland 2 Städte und 2 Landkreise, z.B. in Baden-Württemberg jeweils aus den Landesteilen Baden und Württemberg). Wenn eine Beteiligung zugesichert wird, ist innerhalb der teilnehmenden Träger(abteilungen) eine Vollerhebung aller Fälle geplant, in denen Einkommensbeträge zwischen alter und neuer Einkommensgrenze und/oder Vermögensbeträge zwischen alter und neuer Vermögensgrenze auftreten.

Die Liste der zu erhebenden Daten und das Verfahren zu deren Auswertung sollen vor Beginn des Einsatzes mit einem Kreis von Experten erörtert und geprüft werden. Mit diesen wird auch ein Leitfadens besprochen, den das ISG zur Vorbereitung der Erhebung erstellt und der auch die in der Vorstudie deutlich gewordenen Fragen bei der praktischen Anwendung (ISG 2017: 13 ff) beantwortet.

Arbeitsschritt 1.2: Durchführung der Datenerhebung

Die Dokumentation der Einkommens- und Vermögenseffekte ist auf der Basis von sozialhilfrechtlichen Einzelfallprüfungen der Fälle mit anzurechnenden Einkommen und Vermögen vorgesehen. Die Erhebungsmethode umfasst eine Eingabe von 8 bis 10 Eckwerten pro Fall in ein Onlinetool. Über einen Zeitraum von drei Monaten dokumentieren die beteiligten Mitarbeiter der Träger laufend die für die Untersuchung relevanten Fälle, die sie in diesem Zeitraum bearbeiten. Geplant ist, diese Eckdaten bei der Trägerstichprobe über ein Online-Formular laufend zu erheben und die gemeldeten Daten in etwa halbjährlichen Abständen auszuwerten.

³ In der Vorstudie (ISG 2017) hatte sich der KSV Sachsen als überörtlicher Träger über einen Monat vollständig beteiligt. In diesem Zeitraum wurden dort 52 Fälle mit anzurechnendem Vermögen dokumentiert.



Erhebungsphasen sind in den drei Jahren 2019 bis 2021 geplant. Wie in der Vorstudie angeregt, halten wir zwei Erhebungsphasen à drei Monate pro Jahr für ausreichend. Dies können z.B. die Monate März bis Mai und September bis November sein.

Während der Datenerfassung bietet das ISG den involvierten Mitarbeitern eine „Hotline“ zur fortlaufenden Beratung per Telefon oder Email an. Die dabei erörterten einzelnen Fragen und die jeweils gefundenen Lösungen werden in Form eines Email-Newsletters allen beteiligten Akteuren mitgeteilt.

Zum Abschluss eines Dokumentationszeitraums werden die folgenden Angaben erhoben:

1. Wie viele Mitarbeiter haben sich an der Dokumentation kontinuierlich beteiligt?
2. Wie viele Personen beziehen im Zuständigkeitsbereich dieser Mitarbeiter zurzeit Leistungen der EGH? (Fälle insgesamt)
3. Wie viele Personen sind darunter, die im Zuständigkeitsbereich dieser Mitarbeiter zurzeit vermögensrelevante Leistungen der EGH beziehen?
4. In wie vielen Fällen wurde im Dokumentationszeitraum eine Vermögensprüfung durchgeführt bzw. begonnen?
5. In wie vielen dieser Fälle wurde ...

... ein Leistungsantrag abgelehnt, weil das Vermögen über der Vermögensgrenze lag?

... eine bisherige Leistung eingestellt, weil das Vermögen über der Vermögensgrenze lag?

... eine Leistung gewährt und übersteigendes Vermögen abgefordert?

Arbeitsschritt 1.3: Auswertung und Berichterstattung

Die im Arbeitsschritt 1.2 gewonnenen Erhebungsdaten werden im ISG in eine Datenbank eingearbeitet, einer Plausibilitätsprüfung unterzogen und ggf. bereinigt. Mit einem vom ISG erstellten Auswertungsprogramm werden diese Daten in regelmäßigen Abständen ausgewertet, um auch unterjährige Entwicklungen erfassen und analysieren zu können. Bei Beginn der Auswertungen am Jahresende 2018 ist bis zum Jahresende 2021 mit insgesamt sieben Auswertungszeitpunkten zu rechnen, wovon drei Zeitpunkte vor und vier nach der Gesetzesänderung zum Januar 2020 liegen. Da die Dokumentation mit einer bundesweiten Trägerstichprobe voraussichtlich erst im Jahr 2019 beginnen wird, sind für die Übergangsjahre 2017 und 2018 qualifizierte Schätzungen vorzunehmen. Anhaltspunkte für diese Schätzungen sind die in der ISG-Vorstudie erhobenen Daten als Ausgangspunkt und die im Jahr 2019 erhobenen Daten als Endpunkt der von 2017 bis 2019 dauernden Zwischenphase. Die Entwicklung in den Jahren 2017 und 2018 kann möglicherweise anhand der Daten einzelner Träger exemplarisch untersucht werden, die die Dokumentation der Einkommens- und Vermögensheranziehung seit der ISG-Vorstudie kontinuierlich fortgeführt haben; diese Möglichkeit wird noch geprüft.

Die Ergebnisse der Auswertungen werden auf Landes- und Bundesebene hochgerechnet. Dabei werden Strukturinformationen aus der Sozialhilfestatistik als Anhaltspunkte zur Gewichtung



herangezogen. Sobald für ein Erprobungsjahr die Ergebnisse der Einnahmen- und Ausgabenstatistik des Statistischen Bundesamts vorliegen, werden die Ergebnisse der ISG-Erhebung mit diesen Ergebnissen abgeglichen und mögliche Abweichungen erklärt.

4. Überblick zum Stand der Bearbeitung

Die Beauftragung des ISG erfolgte im Juli 2018. Im bisherigen Projekterlauf wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- (1) Auftaktbesprechung mit dem Auftraggeber
- (2) Gewinnung der Unterstützung der Spitzenverbände der Sozialhilfeträger
- (3) Auftaktveranstaltung mit Ländervertretern, der BAGüS und den kommunalen Spitzenverbänden am 10.09.2018 im BMAS Berlin
- (4) Konstitution des projektbegleitenden Beirats
- (5) Aufbau einer Trägerstichprobe
- (6) Auftaktbesprechung mit Vertretern des Statistischen Bundesamts

Diese Arbeitsschritte werden im Folgenden erläutert.

4.1 Auftaktbesprechung mit dem Auftraggeber

Am 20.08.2018 fand im BMAS Berlin eine Auftaktbesprechung zwischen Referat Vb3 und den in das Projekt eingebundenen Mitarbeiter/innen des ISG statt, in der die Themen und Fragestellungen der einzelnen Teiluntersuchungen, die methodischen Schritte zur Bearbeitung, der Zeitplan der Untersuchung, ein Auftaktgespräch mit Ländervertretern und die geplante Einsetzung eines Beirats erörtert wurden.

4.2 Gewinnung der Unterstützung der Spitzenverbände der Sozialhilfeträger

Wichtig ist es, für die geplante Untersuchung die Unterstützung der Trägerverbände zu gewinnen, da einzelne Träger erfahrungsgemäß ihre Mitwirkungsbereitschaft (sei es zur Beantwortung eines Fragebogens oder zur Dokumentation über einen längeren Zeitraum) davon abhängig machen, dass die jeweiligen Untersuchungsschritte mit ihren Spitzenverbänden abgestimmt wurden. Daher hat das ISG bereits im August 2018 den Kontakt zu den zuständigen Ansprechpartnern der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Landkreistag – DLT und Deutscher Städtetag – DST) und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) aufgenommen. Diese Gespräche dienten dazu, Einvernehmen über das Ziel der Untersuchung, die vorgesehenen Arbeitsschritte und den Unterstützungsbedarf seitens der Träger zu erzielen. Als Grundlage dieser Diskussion wurde im August 2018 ein Konzeptpapier zur Finanzuntersuchung insgesamt erstellt (vgl. Kapitel 2) und im September/ Oktober 2018 ein spezifisch auf die erste Teiluntersuchung ausgerichtetes Konzeptpapier (vgl. Kapitel



3). Die mit den Spitzenverbänden DLT, DST und BAGüS abgestimmte Fassung soll im November 2018 von den Trägervertretungen an ihre Mitglieder mit der Bitte um Unterstützung dieser Untersuchung versandt werden.

4.3 Auftaktveranstaltung mit Ländervertretern, der BAGüS und den kommunalen Spitzenverbänden

Am 10.09.2018 fand eine Auftaktbesprechung mit Ländervertretern, der BAGüS und den kommunalen Spitzenverbänden in den Räumlichkeiten des BMAS in Berlin statt. Dieses Gespräch diente der Vorstellung von Zielsetzung, Konzeption und methodischen Schritten der Untersuchung. Zur Einführung präsentierte das ISG:

- (1) Vorstellung des Rahmenkonzepts der Finanzuntersuchung
- (2) Vorstellung der Konzepte für die Teiluntersuchungen 1 bis 6 sowie allgemeine Arbeitsschritte
- (3) Zeitplan und Ausblick auf die nächsten Untersuchungsschritte.

In der anschließenden Diskussion wurden Rückfragen, Anmerkungen, Hinweise und Klärungen erörtert (vgl. Kapitel 5).

4.4 Konstitution des projektbegleitenden Beirats

Die Untersuchung der finanziellen Auswirkungen des BTHG soll durch einen Beirat begleitet werden, in dem die Konzeption der Untersuchung sowie Zwischen- und Endergebnisse diskutiert und das durchführende Institut fachlich beraten werden. Diesem Beirat werden Vertreter der Länder, Kommunen und Träger, des Deutschen Behindertenrats, der Wissenschaft, der Freien Wohlfahrtspflege und der betroffenen Ressorts der Bundesregierung einschließlich des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angehören. Im September und Oktober 2018 kontaktierte das ISG interessierte Wissenschaftler und Verbände, erläuterte die Zielsetzung der Untersuchung und in diesem Rahmen die Funktion des Beirats (vgl. die Beiratsliste in Kapitel 6). Die erste Beiratssitzung ist für den 12. Dezember 2018 geplant.

4.5 Aufbau einer Trägerstichprobe

Die Dokumentation der Auswirkungen der veränderten Einkommens- und Vermögensheranziehung in Teiluntersuchung 1 soll in Zusammenarbeit mit einer Stichprobe von örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern durchgeführt werden. Diese Stichprobe sollte bundesweit gestreut sein, um Hochrechnungen für alle Bundesländer vornehmen zu können. Dazu war es zunächst erforderlich, die Spitzenverbände der Träger für eine Unterstützung der Untersuchung zu gewinnen (vgl. Abschnitt 4.2). In weiteren Schritten werden mit den kommunalen Spitzenverbänden der Länder, in denen die Eingliederungshilfe überwiegend auf örtlicher Ebene bearbeitet wird, weitere Gespräche geführt mit dem Ziel, den Zugang zu Kommunen zu gewinnen, die sich an dieser Stichprobe beteiligen. Parallele Bemühungen laufen auf überörtlicher Ebene im Gespräch mit der BAGüS. Von den Trägern, zu denen auf diese Weise ein



Zugang erschlossen wird und die zu einer Mitwirkung bereit sind, werden dann diejenigen ausgewählt, die die Stichprobe bilden. Diese Auswahl erfolgt bei den örtlichen Trägern insbesondere anhand von Kommunaltypen (vorgesehen sind je Bundesland zwei kreisfreie Städte und zwei Landkreise) und regionalen Kriterien (z.B. in Baden-Württemberg auf die Landesteile Baden und Württemberg verteilt). Die von dieser Stichprobe dokumentierten Daten werden anhand von Rahmendaten (Einwohner, Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe, Struktur der Hilfearten) sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene hochgerechnet.

Da sich der Aufbau dieser Stichprobe verzögert hat, musste der ursprünglich schon im Herbst 2018 geplante Beginn der Einkommens- und Vermögensdokumentation in das erste Halbjahr 2019 verschoben werden. Die Stichprobe sollte aber bis zum Termin der Beiratssitzung am 12.12.2018 konstituiert sein.

4.6 Auftaktbesprechung mit Vertretern des Statistischen Bundesamts

Die Bundesstatistik der Sozialhilfe wird die durch das BTHG in die Wege geleiteten Änderungen ab dem Jahr 2020 in der reformierten Fassung nach §§ 143 ff. SGB IX erfassen. Soweit daraus finanzielle Auswirkungen des BTHG ersichtlich werden, soll vorab eine Abstimmung mit der Finanzuntersuchung erfolgen, um sicherzustellen, dass später im Hinblick auf die erfassten Merkmale eine wechselseitige Validierung ermöglicht wird. Zur Vorbereitung dieser Verzahnung diente eine Auftaktbesprechung mit Vertretern des Statistischen Bundesamts und des BMAS, die am 15.10.2018 in der Zweigstelle Bonn des Statistischen Bundesamts durchgeführt wurde.

5. Protokoll der Auftaktbesprechung mit Ländervertretern, der BAGÜS und den kommunalen Spitzenverbänden (Kurzfassung)

Das Auftaktgespräch zur Finanzuntersuchung mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder, der Träger der Eingliederungshilfe sowie des Bundeskanzleramtes, des BMG und des BMAS fand am 10.09.2018 in den Räumlichkeiten des BMAS in Berlin statt. Inhalte des Gesprächs waren:

- (1.) Vorstellung des Rahmenkonzepts der Finanzuntersuchung
- (2.) Vorstellung der Konzepte für die Teiluntersuchungen 1 bis 6 sowie allgemeine Arbeitsschritte
- (3.) Zeitplan und Ausblick auf die nächsten Untersuchungsschritte

In diese Punkte wurde mit einer Präsentation des ISG eingeführt.

5.1 Rahmenkonzept der Finanzuntersuchung

Bei der Vorstellung des übergreifenden Untersuchungskonzepts wurde die Unterstützung der Träger als zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Untersuchung bezeichnet. Die Unterscheidung, in welchen Ländern örtliche und in welchen überörtliche Träger für die Eingliederungshilfe



rungshilfe zuständig seien, wurde diskutiert. ES wurde darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeit nicht unbedingt mit der konkreten Bearbeitung zusammenfällt; man müsse für jedes Land einzeln prüfen, auf welcher Ebene die Bearbeitung erfolge, da Zuständigkeit und konkrete Bearbeitung in den Ländern unterschiedlich geregelt sein können. In einigen Ländern wird die Zuständigkeit erst Anfang 2019 geklärt.

In einigen Teiluntersuchungen ist eine Vollerhebung geplant, in anderen ist es ausreichend, mit Stichproben zu arbeiten. Das Ziel der Untersuchung ist es, die Schätzungen aus dem Gesetzgebungsverfahren insgesamt und pro Land zu überprüfen; daher muss pro Land eine Stichprobe konstruiert werden, die repräsentativ ist.

5.2 Konzepte für die Teiluntersuchungen 1 bis 6 sowie allgemeine Arbeitsschritte

Anschließend wurden die Konzepte für die sechs Teiluntersuchungen vorgestellt und diskutiert. Schwierigkeiten werden in TU 1 unter anderem in der Erfassung der Auswirkungen des wegfallenden Partnereinkommens ab 2020 gesehen.

In TU 2 besteht die Herausforderung darin, „Neufälle“ zu identifizieren, die Leistungen aufgrund der Neuregelung beziehen. Zu unterscheiden sind (a) Wechsel aus der WfbM in neue Formen, (b) Neufall wegen neuer Berechtigung (altersbedingt oder Eintritt einer Behinderung) oder (c) Neufall wegen Attraktivität der neuen Angebotsformen. Der Vorschlag wird unterstützt, nüchtern zu betrachten, wie sich die Zahlen bzgl. anderer Leistungsanbieter und bzgl. des Budgets für Arbeit entwickeln werden. Es soll in der Untersuchung nicht darum gehen, alle unterschiedlich gelagerten Alternativen in die Untersuchung miteinzubeziehen; vielmehr müsse ermittelt werden, welche Entwicklungen länderspezifisch sind und welche Veränderungen alle Länder in ähnlicher Weise betreffen.

In TU 3 zu den neuen Leistungskatalogen für soziale Teilhabe und Teilhabe an Bildung wird überwiegend von Kostenneutralität ausgegangen, weil hier eigentlich nur bestehende Leistungsansprüche klargestellt würden.

Größere Auswirkungen werden von einer Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt (TU 4) erwartet. Es wird vorgeschlagen, diese Frage in Kooperation mit den Trägern zu untersuchen, die dies modellhaft erproben. Weiterhin wird auf bestehende Vorarbeiten hierzu verwiesen.

Auch mit der Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens (TU 5) gibt es regionale Erfahrungen, an die angeknüpft werden kann. In diesem Kontext kann auch an die Expertise des ISG zu den Verwaltungskosten (2015) angeknüpft werden.

Die TU 6 zur Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen wird überwiegend als vergleichsweise wenig problematisch angesehen.

Zum Abschluss der Untersuchung ist eine integrierte Auswertung und Berichterstattung vorgesehen.



6. Konstitution des projektbegleitenden Beirats

Die Untersuchung der finanziellen Auswirkungen des BTHG soll durch einen Beirat begleitet werden, der zwei Mal pro Jahr (etwa halbtägig) tagen soll. Diesem Beirat sollen Vertreter der Länder, Kommunen und Träger, des Deutschen Behindertenrats, der Wissenschaft, der Freien Wohlfahrtspflege sowie als Gäste Vertreter der betroffenen Ressorts der Bundesregierung angehören. Nach einer Vorklärung der geplanten Besetzung des Beirats und der Bereitschaft zur Mitwirkung wurde dem BMAS am 4. Oktober 2018 eine Liste mit den vorgesehenen Beiratsmitgliedern zugeleitet. Das BMAS hat auf dieser Grundlage den Beirat mit Vertreter/innen aus den folgenden Bereichen und Organisationen einberufen:

- Drei Vertreter der Träger der Eingliederungshilfe
- Fünf Ländervertreter
- Drei Vertreter des Deutschen Behindertenrats
- Ein Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege
- Ein Vertreter der Fachverbände für Menschen mit Behinderungen
- Ein Vertreter des Statistischen Bundesamts
- Vier Wissenschaftler
- Vertreter von zwei Instituten aus dem Bereich der BTHG-Forschung
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen
- als Gäste: Vertreter/innen des Bundeskanzleramtes, BMAS, BMG und BMF.

Die erste Beiratssitzung wurde zum 12. Dezember 2018 einberufen.

7. Ausblick auf das weitere Vorgehen

Nach Vorlage des ersten Zwischenberichts sind die folgenden Arbeitsschritte vorgesehen:

- (1) Kontaktaufnahme zu den kommunalen Spitzenverbänden auf Länderebene mit der Bitte um Unterstützung beim Zugang zu kreisfreien Städten und Landkreisen, die zur Mitwirkung an der Trägerstichprobe bereit sind (November 2018)
- (2) Vorstellung der Konzeption der Finanzuntersuchung bei der Hauptversammlung der BAGüS, um überörtliche Träger zur Mitwirkung an der Trägerstichprobe zu gewinnen (14.11.2018)
- (3) Aufbau der Trägerstichprobe bis zum Termin der ersten Beiratssitzung (12.12.2018)
- (4) Exemplarische Auswertung von zwischenzeitlich dokumentierten Datensätzen zum veränderten Einkommens- und Vermögenseinsatz (derzeit vorliegend: Daten des KSV Sachsen; November/ Dezember 2018)
- (5) Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der ersten Beiratssitzung (12.12.2018)



- (6) Implementation der Dokumentation zum veränderten Einkommens- und Vermögenseinsatz (Januar/ Februar 2019); Durchführung der ersten Dokumentationsphase (März bis Mai 2019)
- (7) Erste themenübergreifende Trägerbefragung im Frühjahr 2019 (Vorbereitung November 2018 bis Januar 2019, Abstimmung und Pretest im Februar 2019, Feldphase März bis April 2019); geplante Fragestellungen sind:
 - Anzahl der Beantragungen / Betriebsaufnahmen der anderen Leistungsträger einschließlich der dort tätigen Menschen mit Behinderungen (TU 2)
 - Anzahl der Beantragungen / Bewilligungen von Budgets für Arbeit (TU 2)
 - Anzahl der Frauenbeauftragten in WfbM sowie Umfang des damit (und mit der überregionalen Interessenvertretung von Werkstatträtern) verbundenen finanziellen Aufwands (TU 6)
- (8) Vorbereitung einer Befragung von anderen Leistungsanbietern und dort tätigen Personen sowie von Budgetnehmern und ihren Arbeitgebern
- (9) Einrichtung einer gemeinsam mit dem Auftraggeber nutzbaren Plattform (März 2019)
- (10) Kontaktaufnahme zu Trägern, die eine Modellerprobung nach Artikel 25 Abs. 3 BTHG in den Bereichen „Auswirkung der verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung“ (Schnittstelle zu TU 1) und „Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt“ (Schnittstelle zu TU 4) durchführen (Januar bis Juni 2019)