

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Evaluation des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)

Beschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushaltsplan 2022/2023

Drucksache 19/0400 (B. 94)

Der Senat von Berlin
IAS - III B 2.8
Telefon: 9028 (928) - 1833

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über

Evaluation des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)

Beschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushaltsplan 2022/2023

- Drucksache Nr. 19/0400 (B. 94) -

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 23. Juni 2022 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, jährlich zu berichten, welche organisatorischen, strukturellen, personellen und finanziellen Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Evaluation des Bundesteilhabegesetzes in Berlin gezogen werden, welche Maßnahmen daraus folgen und welche rechtlichen Änderungen sich daraus ergeben. Der nächste Bericht ist zum 30. März 2023 vorzulegen.“

Hierzu wird berichtet:

Zum Zeitpunkt des Auflagenbeschlusses im Juni 2022 waren die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges in der Ukraine für das Land Berlin und die erheblichen Mehrbelastungen für den Berliner Verwaltungsapparat noch nicht absehbar. Auch die Verzögerungen für die Umsetzungs- und Evaluationsprozesse des BTHG durch die COVID-19 Pandemie, müssen weiter berücksichtigt werden. Der Bericht geht auf den aktuellen Umsetzungsstand der wesentlichen Aufgabenschwerpunkte aus Sicht des Senats ein und greift dabei die trotz Verzögerungen bereits erzielten Evaluationsergebnisse auf.

I. Organisatorisch-strukturelle Entwicklung

1. Stand Aufbau der Teilhabefachdienste und der Häuser der Teilhabe

Die Gewährung von Eingliederungshilfe erfolgt seit 01.01.2020 durch die Teilhabefachdienste (THFD) in den Sozial- und Jugendämtern. Diese sind in allen Berliner Bezirken eingerichtet. Die Rollentrennung von Teilhabeplanung und Leistungskoordination wird grundsätzlich entsprechend der Vorgaben der Gemeinsamen Ausführungsvorschriften Eingliederungshilfe (AV EH) umgesetzt. Die gemäß Nummer 177 Absatz 3 AV EGH erforderlichen Kooperationsvereinbarungen zwischen den Teilhabefachdiensten Jugend und Soziales sind geschlossen.

Die THFD koordinieren sich in einem jeweiligen bezirklichen örtlichen Arbeitsbündnis im sogenannten „Haus der Teilhabe“ - einem wesentlichen Schwerpunkt der Reformen im Rahmen des BTHG. Unter diesem „Dach“ werden gemeinsame Strukturen und Arbeitsabläufe der beteiligten Akteure vereinbart. Die räumliche Zusammenführung der THFD ist von einigen Bezirken schon umgesetzt worden. Sie ist im Wesentlichen davon abhängig, ob geeignete Immobilien gefunden werden.

Als erster wesentlicher Schritt der strukturellen ressortübergreifenden Zusammenarbeit wurde das sog. Übergangsmanagement zwischen den Bereichen Jugend und Soziales definiert, das heißt, die Übergänge der Zuständigkeit z. B. bei Erreichen der Volljährigkeit der leistungsberechtigten Person unter ihrer Beteiligung so zu gestalten, dass insbesondere am aktuellen Bedarf orientierte Leistungsfortsetzungen oder Leistungsanschlüsse rechtzeitig und umfassend sichergestellt sind. Um die Qualität dieser Übergänge zu verbessern haben die Senatsverwaltungen für Integration, Arbeit und Soziales sowie für Bildung, Jugend und Familie unter Beteiligung der THFD Soziales und Jugend am 12.07.2021 ein Gemeinsames Rundschreiben erlassen (Gemeinsames Rundschreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie und der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Nr. 1/2021). Das Rundschreiben beschreibt wesentliche Bedingungen und Prozessabläufe für einen reibungslosen Übergang der Leistungen von den Teilhabefachdiensten Jugend zu den Teilhabefachdiensten Soziales und konkretisiert insoweit die Gemeinsamen Ausführungsvorschriften Eingliederungshilfe. Die für Jugend und Soziales zuständigen Senatsverwaltungen stellen eine gemeinsame laufende Bewertung mit den Teilhabefachdiensten Jugend und Teilhabefachdiensten Soziales sicher, um auf Hinweise aus der Praxis hinsichtlich der Umsetzung dieses Rundschreibens zu reagieren.

Um die Qualität der Übergänge bei Fallabgaben der Persönlichen Assistenz zwischen den Fachgebieten der Bezirke und dem THFD des LAGeSo zu verbessern, haben die Senatsverwaltungen für Integration, Arbeit und Soziales sowie für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung am 15. März 2022 ein gemeinsames Rundschreiben über wesentliche Bedingungen und Prozessabläufe erarbeitet (Rundschreiben Soz Nr. 02/2022).

2. Steuerung, Partizipation und Qualitätssicherung durch gemeinsame Gremien

Zur Sicherstellung einer weitgehenden Vernetzung aller am Eingliederungshilfeprozess beteiligten Institutionen sind Strukturen mit Beteiligung von Kooperationspartnern des Trägers der Eingliederungshilfe und Interessensvertretungen der Menschen mit Behinderung geschaffen worden.

Um dabei ein abgestimmtes und einheitliches Handeln zu gewährleisten, haben verschiedene Gremien auf Bezirks- und Landesebene ihre Arbeit aufgenommen und mittlerweile verstetigt:

- Berliner Steuerungskreis und Bezirksteuerungskreise (Verwaltungsgremien)
- Berliner Teilhabebeirat und Bezirksteilhabebeiräte

Die Themenschwerpunkte des letzten Jahres waren

- im Berliner Steuerungskreis:

- die regelmäßige Befassung mit der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der THFD Jug und Soz
- die Umsetzung der Einführung des Teilhabe-Instrumentes für Berlin (TIB) sowie die Unterstützung dessen durch das „TIB Coaching“ der THFD Soziales und des Landesamtes für Gesundheit und Soziales (LAGeSo)
- die Überarbeitung der AV EH sowie das Gemeinsame Rundschreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie und der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Nr. 1/2021 für die Übergänge (Fallabgaben) der Teilhabefachdienste Jugend an die Teilhabefachdienste Soziales der Bezirke und das LAGeSo
- die Vorbereitung der Evaluation der Strukturen und Prozesse der Eingliederungshilfe in den THFD

- im Berliner Teilhabebeirat:

- das Qualifizierungsprogramm für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der THFD durch die Alice Salomon Hochschule (ASH) und dessen Durchführung
- die Validierung der Ziel- und Leistungsplanung (ZLP) im Rahmen der TIB-Einführung und Gründung einer begleitenden Arbeitsgruppe,
- der strukturierte Dialogprozess zur Novellierung der Ausführungsvorschrift Eingliederungshilfe
- Die Vorstellung eines Konzeptes zur Evaluation der Strukturen und Prozesse der Eingliederungshilfe in den THFD
- Der Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen in der Eingliederungshilfe mit dem Fokus auf dem Schutz von Frauen mit Behinderungen

II. Fachliche Entwicklung

1. Einführung des neuen Instrumentes zur Bedarfsermittlung „Teilhabe-Instrument Berlin“ (TIB)

Das TIB wurde aufgrund der durch das BTHG geänderten Anforderungen an die Bedarfsermittlung entwickelt. Die Entwicklung erfolgte in einem partizipativen Prozess, der zweistufig zunächst mit einer Erprobungsphase startete und in eine sukzessive Anwendungsphase in 2021 überging.

Pandemiebedingt wird das TIB erst seit dem 01.01.2022 in allen Teilhabefachdiensten Soziales und Jugend angewendet (gem. Rundschreiben Soz 05/2021 „Veröffentlichung des TIB“ vom 22. Juni 2021 (ABl. S. 2395 ff.)), zuletzt mit Datum 22.02.2022 aktualisiert.

Bei der Einführung des TIB und der sich daran anschließenden weiteren Prozessschritte werden die Teilhabefachdienste Soziales durch ein externes „TIB-Coaching“ der Firma transfer - Unternehmen für soziale Innovation unterstützt. Eine Validierungs-AG wird die gesammelten Erfahrungen aufgreifen und partizipativ Vorschläge für die weitere Entwicklung der Instrumente erarbeiten. Sie wird dabei wissenschaftlich begleitet. Im Anschluss daran wird geprüft, inwieweit doppelte Datenerhebung bei parallelen Bedarfen der Pflege und Eingliederungshilfe bestehen und in welcher Weise sie vermieden werden können.

Um auf die Besonderheiten von Kindern und Jugendlichen einzugehen, wurden für die Teilhabefachdienste Jugend in zwei Anlagen besondere Anwendungshinweise gegeben. Zudem wurden bisher zwei Informationsschreiben (eines in einfacher Sprache) für leistungsberechtigte junge Menschen und Eltern erarbeitet und u.a. mit den Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderung abgestimmt. Dem Erlass des Rundschreibens ging ein Dialogtag voraus, in dem Vertretende der AG Menschen mit Behinderung, der LIGA, der Teilhabefachdienste Jugend, der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung und der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Hinweise aus den unterschiedlichen Perspektiven diskutiert und auf dessen Implementierung überprüft haben. Ein ähnlicher Dialogprozess ist für die Vorbereitung der Anwendung des TIB für die Leistungen nach § 35 a SGB VIII im Oktober 2022 begonnen worden.

2. Neukonzeption des Gesamtplanverfahrens nach den Anforderungen des BTHG einschließlich Geschäftsprozessanalyse und Einführung eines digitalen Teilhabe-Planverfahrens

Mit dem BTHG war auch das Sozialverfahren des Trägers der Eingliederungshilfe (Gesamtplanverfahren) neu zu konzipieren und weiterzuentwickeln. Die fachliche Grundkonzeption einschließlich der technischen Prozessmodellierung und der Vorbereitung der schrittweisen digitalen Abbildung im Rahmen des Projekts „Sozialhilfeportal (SHP)“ ist abgeschlossen. Aktuell werden digital ausfüllbare Formulare (z. B. der Antrag) für die einzelnen Prozessschritte abgestimmt und sukzessive dem Anwenderkreis zur Verfügung gestellt. Eine erste größere Testung des SHP für die Prozesse der Eingliederungshilfe mit einem Kreis aus Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus allen THFD in den Sozialämtern und dem LAGeSo hat von Dezember 2022 bis Januar 2023 stattgefunden. Erste Auswertungen deuten einen positiven Verlauf dieser Testung hin.

Die Zeit bis zum Echteinsatz der ersten Digitalisierungselemente wird intensiv genutzt, um die bisher verwendeten PDF-Formulare zu optimieren.

III. Personelle Entwicklung

1. Stellensituation in den Teilhabefachdiensten

Neue Auswertungen, auf deren Grundlage eine angepasste Einschätzung der Entwicklung der Stellenbedarfe erfolgen kann, sind im zweiten Quartal 2023 zu erwarten. Die aktuelle Grundlage bildet demnach die Einschätzung des Personalbedarfs aus dem letzten Bericht zur Evaluation des BTHG aus 2022, welche hier noch einmal erläutert wird

Zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes wurde ein zusätzlicher Personalbedarf in den Bezirken für die Bereiche Soziales und Jugend im Umfang von 128 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt (zuzüglich 6 VZÄ für das LAGeSo) und mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 finanziert. Ein etwaiger Personalbedarf in den bezirklichen Gesundheitsämtern wird erst nach Festlegung, Umsetzung und Evaluation der neuen Verfahren und Standards, z. B. für die Begutachtung, abschließend ermittelt und abgestimmt.

Für die Teilhabefachdienste in den Ämtern für Soziales, wurde - auf Basis der unten erläuterten neuen Fallzahlquoten - ein Personalmehrbedarf in der Fallbearbeitung (Teilhabepflicht und Leistungskoordination) im Umfang von zunächst 98 VZÄ kalkuliert. Von diesen 98 VZÄ wurden sechs (0,5 VZÄ je Bezirk) dem LAGeSo für den von den Bezirken übernommenen Aufgabenbereich Persönliche Assistenz zur Verfügung gestellt.

Für die Fallbearbeitung im Teilhabefachdienst Jugend haben die Bezirke 12 zusätzliche VZÄ (jeweils eine VZÄ pro Bezirk), insbesondere für die sogenannte Schnittstellenarbeit erhalten.

Der o. g. Personalszuwachs führt im Sozialbereich zu einer wesentlichen Verbesserung der bisher in den Zielvereinbarungen zum Fallmanagement in der EGH angesetzten Gesamtfallzahlquote (1 : 75). Über die neuen Rollen der Teilhabepflicht (fachlicher Schwerpunkt, Fallzahlquote von 1:88 setzt sich zusammen aus 1 : 100 für 80 % der Fälle und 1 : 60 für 20 % komplexer Fälle) und der Leistungskoordination (rechtlicher Schwerpunkt, Fallzahlquote 1 : 170) ergibt sich zusammengefasst eine neue Gesamtfallzahlquote von 1 : 58.

Im Bereich Jugend wurde über beide Rollen (Teilhabepflicht und Leistungskoordination) zusammengefasst von einer Fallzahlquote von 1 : 50 ausgegangen. Dies berücksichtigt, dass es sich um minderjährige Leistungsempfänger handelt.

Die zunächst als Arbeitshypothese angesehenen Fallzahlquoten für Teilhabepflicht und Leistungskoordination sollen im Rahmen einer systematischen Personalbedarfsermittlung evaluiert werden, sobald nach der Einarbeitungsphase mit realistischen Ergebnissen gerechnet werden kann. Dabei wird insbesondere auch die Effizienz der Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die neue Rollenteilung und die neuen Instrumentarien (TIB und ZLP) überprüft.

Für die fachliche Koordination und Standortkoordination in Bezug auf die Gründung der Häuser der Teilhabepflicht wurde von Landesseite ein zusätzlicher Personalbedarf von zwei VZÄ je Bezirk für besondere Koordinierungsaufgaben anerkannt.

Die Stellenbesetzung in den Teilhabefachdiensten stellt sich aktuell (Stand: BTHG-Evaluationsbericht 2021 von April 2022) wie folgt dar:

Bereich Soziales

	besetzte Stellen	unbesetzte Stellen	Summe
Mi	41,59	13,91	55,5
FK	30,3	4	34,3
Pa	51	6	57
CW	22,45	7	29,45
Sp	29	3	32
SZ	23	7	30
TS	29	18	47
Nk	46	2	48
TK	32	3	35
MH	40	26	66
Li	44		44
Rd	27,6	1	28,6
Summe Bezirke	415,9	90,9	506,9

LAGeSo	38,2	1,6	39,7
---------------	------	-----	------

Bereich Jugend

	besetzte Stellen	unbesetzte Stellen	Summe
Mi	9,4	1,6	11
FK	9,8	0,2	10
Pa	22,3	1	23,3
CW	8,4	1,6	10
Sp	8,7	3,2	11,9
SZ	20,7	1,3	22
TS	5,2	2,3	7,5
Nk	13	0	13
TK	9,5	0,5	10
MH	10,84	2	12,84
Li	9		9
Rd	9,7	0,1	9,77
Summe Bezirke	136,3	13,9	150,2

Für den Bereich Soziales wurden von den Bezirken gegenüber dem Berichtsstand März 2021 knapp 27 Stellen mehr gemeldet. Der Anteil der unbesetzten Stellen ist um 4 % auf 18 % gesunken, aber noch ist jede 6. Stelle nicht besetzt.

Für den Bereich Jugend wurden gegenüber dem Berichtsstand März 2021 drei Stellen mehr gemeldet. Der Anteil der unbesetzten Stellen ist um 5 % gesunken und liegt jetzt bei 9 %. Jede 11. Stelle ist nicht besetzt.

In den meisten Bezirken bleibt die Personalsituation durch anhaltende Fluktuation, die teils schwierige Bewerberlage und lange Besetzungsverfahren ein wichtiges Thema. Die ausgewiesenen Stellen beinhalten auch Leitungskräfte und mit Querschnittsaufgaben betrautes Personal. Die

besetzten Stellen beinhalten zudem auch nicht im aktiven Arbeitsprozess befindliche Personen und lassen somit keinen Rückschluss auf etwaige Fallzahlquoten zu.

2. Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Eingliederungshilfe

Die Sicherstellung einer breitgefächerten Basisqualifizierung ist seit Einführung des Fallmanagements in der Eingliederungshilfe ein wichtiges Anliegen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung. Im Jahr 2019 wurde die Alice Salomon Hochschule Berlin (ASH) mit der Erstellung eines wissenschaftlich fundierten, an den Praxisbedarfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Teilhabefachdiensten orientierten Qualifizierungskonzeptes beauftragt. Deren Umsetzung erfolgte schrittweise. Ab Mitte 2019 begann die kursorische Schulung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen eines Ad-hoc-Programms, ab dem Jahr 2020 in Kooperation mit der Verwaltungsakademie Berlin.

Seit Mai 2021 ist die ASH Berlin mit der Durchführung, dem Veranstaltungsmanagement und mit der Qualitätssicherung des Qualifizierungsprogramms beauftragt. Die Qualifizierung wird von Teams aus fachlich hochqualifizierten Referentinnen und Referenten aus verschiedenen Hochschulen, Organisationen und Vereinen vermittelt, sodass sowohl Fachexpertise als auch Erfahrungsexpertise von Menschen mit Behinderung vertreten sind. Das Qualifizierungsprogramm 2022 umfasste über zehn Module. Seit Mai 2022 finden die Veranstaltungen auch in Präsenz statt.

Daneben werden die Beschäftigten in der Einführungs- und Umsetzungsphase des TIB durch ein individuelles externes Coaching bzw. eine begleitete Bedarfsermittlung inklusive der Ziel- und Leistungsplanung (Prozess der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung) unterstützt.

Das Sozialpädagogische Fortbildungsinstitut Berlin-Brandenburg (SFBB) hat ein gemeinsames Fortbildungsangebot für die Führungskräfte der THFD Soziales und Jugend entwickelt und den zweitägigen ressortübergreifenden Führungskräfte-Workshop „Wirksam Führen im Zuge der BTHG-Umsetzung“ durchgeführt. Hier wurden Führungskräfte gestärkt, um ihre Teams in den Veränderungsprozessen zu begleiten. Dieses Angebot wurde in 2022 fortgeführt.

Im Bereich der SenBJF wurden regelmäßig Fortbildungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der THFD Jugend durch die SFBB auf der Grundlage eines modularen Curriculums, das von Fachkräften der Eingliederungshilfe durch die SFBB in Absprache mit der SenBJF entwickelt wurde, durchgeführt. So wurden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der THFD Jugend zum TIB geschult. Das BTHG Fortbildungskonzept für 2022/2023 wurde in einem fünfstufigen Ansatz unter Beteiligung interner und externer Stakeholder/-innen und unter Berücksichtigung der Bedarfe der Jugendämter entwickelt. Ein Schwerpunkt ist die Schulung der Mitarbeitenden der Regionalen Sozialpädagogischen Dienste zu den Grundlagen und der Entstehungsgeschichte des BTHG sowie zum Verfahren und zu den Instrumenten wie z. B. TIB, Ziel- und Leistungsplanung sowie ICF. Für neue Mitarbeitende der Teilhabefachdienste Jugend wird ebenfalls ein Modul zur Anwendung des TIB und der ZLP vorgehalten. Es wird weiterhin mit digitalen Formaten gearbeitet wie beispielsweise Erklärvideos für Beschäftigte in den THFD oder dem TIB Lernvideo.

Die SenIAS und die SenBJF veranstalteten gemeinsam mit dem Projekt „Umsetzungsbegleitung BTHG“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. am 17. und 18. Oktober 2022 eine Regionalkonferenz zum Umsetzungsstand des Bundesteilhabegesetzes (BTHG). Gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Träger der Eingliederungs- und Sozialhilfe, der Leistungserbringer, der Organisationen der Menschen mit Behinderungen und der Akteure des Betreuungswesens wurde Bilanz zur bisherigen Umsetzung des BTHG auf Landesebene gezogen. Im Fokus standen die Umsetzungserfahrungen der beteiligten Akteure sowie aktuelle Herausforderungen.

In den Jahren 2023 und 2025 sind Strategiekonferenzen im Bereich Inklusion und Eingliederungshilfe geplant.

IV. Evaluation der Teilhabefachdienste / Häuser der Teilhabe (HdT)

Im Dezember 2021 wurde die Firma Kienbaum mit einer prozessbegleitenden Organisationsuntersuchung beauftragt. Dabei wird im Dialogverfahren mit den Bezirken die Umsetzung der sich aus dem BTHG ergebenden Neuerungen formativ evaluiert. Im Ergebnis wird ein regelmäßiger Statusbericht die Erfahrungen und Ergebnisse der bezirklichen Umsetzung über einen Soll-Ist-Abgleich laufend und in standardisierter Form dokumentieren.

Ziel ist die Optimierung und Harmonisierung der Umsetzung über die Identifikation von guten Praktiken („Good Practices“) und die Ableitung von Maßnahmen, um etwaige Soll-/Ist-Lücken zu schließen.

Dabei soll der Fokus auf Aspekten der Struktur- und Prozessqualität sowie einer effektiven, effizienten und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung liegen, insbesondere auf:

- der berlinweiten Steuerungsstruktur,
- der Ausgestaltung der Aufbauorganisation der bezirklichen Häuser der Teilhabe und ihren räumlichen und sächlichen Rahmenbedingungen, u. a.
- der Prozessgestaltung, z. B. der Prozessstreuung bei der Implementierung der Sollprozesse und der Etablierung von Qualitätssicherungsverfahren,
- der Umsetzung und einheitlichen Auslegung von Fachstandards und Fachkonzepten, wie bspw. der Sozialraumorientierung,
- der Beobachtung der quantitativen und qualitativen Personalentwicklung, der Umsetzung der getrennten Rollen u. a.
- den Kooperationsverfahren und dem Übergangmanagement: bspw. zwischen Jugend und Soziales, zwischen den Bezirken und dem LAGeSo, sowie die Zusammenarbeit mit den Gesundheitsämtern und den Partnern der Jugendberufsagentur Berlin – dabei auch Prüfung der organisatorischen Einbeziehung des betroffenen Gesundheitsbereiches im Haus der Teilhabe.

Teil der Untersuchung ist die Erarbeitung eines geeigneten methodischen Vorgehens, wie eine systematische Personalbedarfserhebung unter Berücksichtigung der oben genannten qualitativen und verwaltungsökonomischen Aspekte ausgestaltet werden kann. Die Ersterhebung erfolgt in einem gesonderten Verfahren. Da sich die Einführung dieser Prozesse aufgrund der Pandemie und der Aufnahme der geflüchteten Menschen aus der Ukraine verschoben hat, waren konzeptionelle Vorarbeiten in 2022, die Durchführung selbst aber erst in 2023 zweckmäßig.

V. Finanzielle Entwicklung

1. Fallzahl- und Ausgabenentwicklung

Finale Daten für die Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben für das Jahr 2022 liegen erst im zweiten Quartal 2023 vor. Aus diesem Grund finden sich zur Abbildung des bisherigen Umsetzungsprozesses in diesem Abschnitt lediglich die bereits im BTHG-Evaluationsbericht für 2021 erhaltenen Entwicklungen von 2016 bis 2021.

Mit der Umsetzung des BTHG hat ein längerer Veränderungsprozess eingesetzt, durch den unmittelbar Einfluss auf die Verwaltungsorganisation und das Leistungsgeschehen genommen wurde. Im Jahr 2020 kam es mit der dritten und in seiner Wirkung wesentlichen Reformstufe zur Einführung des neuen Leistungsrechts mit seiner neuen Leistungsstruktur nach SGB IX. Zum Jahreswechsel 2019/2020 wechselte die Zuständigkeit für Persönliche Assistenz und für die Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe für außerhalb Berlins betreute Menschen von den Bezirken in das LAGeSo.

Die Ausgaben- und Fallzahlentwicklung der einzelnen Bereiche (ohne EGH Asyl) sind der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen.

1. Reformstufe	2. Reformstufe	3. Reformstufe
Ab 01.01.2017: Vorgezogene Änderungen im Schwerbehindertenrecht und Verbesserung in der Einkommens- und Vermögensberücksichtigung	Ab 01.01.2018: Einführung SGB IX Teil 1 und Teil 3 und Reform des Vertragsrechts der EGHneu im SGB IX	Ab 01.01.2020: Einführung SGB IX Teil 2 (EGHneu) und weitere Verbesserung in der Einkommens- und Vermögensberücksichtigung

Entwicklung der Transferausgaben im Bereich Eingliederungshilfe seit 2016 (brutto, ausschließlich T-Teil)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% Entwicklung
	Tausend Euro						
							2016-2021
Gesamt¹	712.510	736.102	778.573	826.905	910.425	958.794	
% Veränderung		3,3%	5,8%	6,2%	10,1%	5,3%	35%

¹ ohne Fallbestand LAGeSo

Bezirke

Soziales	657.496	679.497	719.505	765.137	841.851	886.146	
% Veränderung		3,3%	5,9%	6,3%	10,0%	5,3%	35%

differenziert nach Personenkreis

	2019-2020	2020-2021
körp-geist.	441.518	478.547
seelisch	237.204	269.513
mix	86.799	99.806
	8%	4%
	14%	7%
	8%	6%

differenziert nach Leistungsarten

	2019-2020	2020-2021
Besondere Wohnformen	237.932	261.219
körp-geist.	221.468	243.095
seelisch	16.464	18.124
Assistenz im (betreuten) Wohnen	282.026	317.400
körp-geist.	110.671	120.643
seelisch	171.355	196.757
Einzelfallhilfe (außerh. Entgelte)	11.074	9.039
körp-geist.	4.112	3.228
seelisch	6.962	5.812
Werkstätten	121.570	130.907
körp-geist.	102.691	109.850
seelisch	18.880	21.057
Beschäftigungs- und Förderbereich Tagesstruktur (mix)	86.674	93.460
Budget für Arbeit (mix)	125	384
Tagesstätten	23.498	27.712
Sonstiges	2.623	1.783
körp-geist.	2.577	1.732
seelisch	45	52
	10%	3%
	7%	4%
	12%	3%
	8%	6%
	207%	17%
	18%	3%
	-32%	27%
	-33%	25%
	14%	110%

	2016-2021						
Jugend	55.014	56.605	59.068	61.767	68.575	72.648	
% Veränderung		2,9%	4,4%	4,6%	11,0%	5,9%	32%

LAGeSo²							2019-2021
persönliche Assistenz (EGH+HzP)³				54.789	84.189	82.982	
% Veränderung					53,7%	-1,4%	51%
							2016-2021
EGH außerhalb Berlin³	96.544	100.830	104.371	110.764	123.343	133.041	
% Veränderung		4,4%	3,5%	6,1%	11,4%	7,9%	38%

² bis 2019 Sonderzuständigkeit für Fälle der persönlichen Assistenz bei den Bezirken und außerhalb Berlins beim BA Lichtenberg,

ab 2020 Sonderzuständigkeit beim LAGeSo

³ ab 2020 Ausgabenaufteilung der Hilfebereiche kalkulatorisch ermittelt auf Basis von OPEN/PROSOZ-Auswertungen

Entwicklung der Ø Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe seit 2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021**	% Entwicklung	
	Ø Fallzahlen							
Bezirke							2016-2021	
Soziales	24.076	24.632	25.042	25.303	25.654	25.728		
% Veränderung		2,3%	1,7%	1,0%	1,4%	0,3%	7%	
Jugend	2.613	2.599	2.655	2.703	2.582	2.439		
% Veränderung		-0,5%	2,2%	1,8%	-4,5%	-5,5%	-7%	
LAGeSo¹							2019-2020	2020-2021
persönliche Assistenz²				403	409	407	1%	0%
% Veränderung					1,5%	-0,5%		
							2016-2021	
EGH außerhalb Berlin	2.761	2.779	2.795	2.851	2.774	2.940		
% Veränderung		0,7%	0,6%	2,0%	-2,7%	6,0%	6%	

Insgesamt betrachtet sind im BTHG-Umsetzungszeitraum bislang eher Fallkosten- statt Fallzahlanstiege zu verzeichnen, da die Ausgabensteigerungen die Fallzahlsteigerungen im gleichen Zeitraum überschreiten.

Auffällig ist weiterhin, dass – über alle Leistungsformen betrachtet – die Ausgabenzuwächse im Bereich Eingliederungshilfe für Menschen mit seelischen Behinderungen deutlich über denen der Eingliederungshilfe für Menschen mit körperlich/geistigen Behinderungen liegen. Dies kann möglicherweise auch pandemiebedingte Gründe haben.

Gegenüber 2016, dem letzten Jahr vor der BTHG-Umsetzung, sind die Gesamtausgaben in der Eingliederungshilfe (brutto, ohne EGH Asyl und ohne zentrale Zuständigkeiten LAGeSO) um etwa 35 % gestiegen. Mit 11 % ist dabei der höchste jährliche Anstieg im Jahr 2020 - und damit erwartungsgemäß im Jahr der dritten Reformstufe - zu verzeichnen. Für Berlin ergeben die aktuellen Zahlen für 2021 mit einem Anstieg um 5,5 % im Vergleich zu 2020 wieder eine, in etwa den Vorjahren entsprechende Ausgabenentwicklung.

Dieser Trend ist laut Bundesstatistik nicht deckungsgleich zur bundesweiten Gesamtentwicklung - insbesondere der erhebliche Anstieg 2020 gegenüber 2019. Allerdings ist dies kein Alleinstellungsmerkmal Berlins. Es ist vielmehr über alle Bundesländer eine extreme Spreizung der Ausgabenentwicklung in der EGH festzustellen (Spannbreite der Nettoausgaben von 13,78 % Entlastung in Bremen und bis zu einer Kostensteigerung um 16,36 % in Mecklenburg-Vorpommern, Vergleichswert Berlin 5,53 %). Dies ist auch Thema der ASMK und der Länder-Bund-Arbeitsgruppe zum BTHG (LBAG BTHG - siehe unten).

Die Ursachen für die konkrete Ausgabenentwicklung der Eingliederungshilfe in Berlin sind derzeit – wie im gesamten Bundesgebiet – wegen vielfältiger und sich teilweise gegenseitig überlagernder Einflussfaktoren nicht exakt festzustellen bzw. zu beziffern. Nach bisheriger Analyse der Fallzahl- und Ausgabenentwicklung sind hierzu folgende wesentliche Punkte zu benennen:

- Pauschale Vergütungssatzsteigerungen

Seit 2016 sind die pauschal verhandelten Vergütungen um ca. 21 % gestiegen:

Vergütungszeitraum	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pauschaler Vergütungssatz	2,14%	3,50%	3,50%	4,99%	3,50%	1,80%
Entwicklung (kumulativ)	2,14%	5,71%	9,41%	14,87%	18,90%	21,04%

- Individuelle Vergütungssteigerungen

Während die Auswirkungen der pauschalen Vergütungssteigerungen vergleichsweise gut zu kalkulieren sind, liegt dies bei den individuellen Vergütungssteigerungen wegen erheblicher Schwankungsbreiten anders.

Abweichend von den pauschalen Entgeltsteigerungen können Leistungserbringer höhere Anpassungen geltend machen, wenn sie denn diese Bedarfe hinreichend nachweisen. Beispielsweise sind höhere Personalkosten in den Vertragsbereichen nach SGB IX, XI und XII als wirtschaftlich anzuerkennen, wenn sie auf Tarifvertragsabschlüsse gründen oder die Bezahlung von Mindestlohn sichern. Zudem wurden die Vergütungserhöhungen bislang nach dem Abschluss langwieriger strittiger Verfahren ggf. auch rückwirkend bezahlt und führten zu jahresübergreifenden Verzerrungen der Ausgabenentwicklung.

Im Ergebnis sind individuelle Vergütungssteigerungen bis 40 % - bezogen auf einzelne Einrichtungsplätze - zu verzeichnen. Der Anteil an Einrichtungen mit individueller Vergütungsvereinbarung liegt in der Eingliederungshilfe bei ca. 27 % von insgesamt 1.100 Einrichtungen / Diensten. Es wird die Einführung eines landesinternen Berichtswesens zum Abschluss individueller Vergütungsvereinbarungen geprüft.

- Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen ab 01.01.2020

Ab dem 1. Januar 2020 werden, wie gesetzlich gefordert, die Fachleistungen der Eingliederungshilfe und die Leistungen für den Lebensunterhalt, inklusive der Kosten für die Unterkunft – auch in stationären Einrichtungen, getrennt behandelt und finanziert. Der Bund übernimmt dabei weiterhin eine teilweise Refinanzierung über die Grundsicherung im Alter und die Kosten der Unterkunft bis zur Höhe der statistisch ermittelten durchschnittlichen angemessenen Warmmiete von Einpersonenhaushalten sowie ggf. einen diesen Wert um bis zu 25 % übersteigenden Betrag. Die darüberhinausgehenden Kosten der Unterkunft sind wiederum als sogenannte Fachleistung II von den Ländern und Gemeinden als Eingliederungshilfe zu finanzieren. Fraglich ist noch, ob die vom Bund kalkulierte Entlastung für Länder und Gemeinden tatsächlich wirkt. Darüber hinaus wurde im Bereich der Eingliederungshilfe auch vom Brutto- auf das Nettoleistungsprinzip umgestellt (vor allem Wegfall der Überleitung der Einkommen). Durch diesen erwartungsgemäßen Einnahmerückgang wird der eigentliche Bruttoausgabenzuwachs nicht vollständig abgebildet. Zusätzlich sind noch tatsächliche Einnahmerückgänge als Auswirkung des Angehörigenentlastungsgesetzes zu verzeichnen.

- **BTHG-Zuschlag**
Für den durch die Umsetzung des BTHG entstandenen Mehraufwand wurden - begrenzt auf die Jahre 2020 und 2021 - je nach Leistungsangebot unterschiedliche fallbezogene Zuschläge gewährt. Für 2020 und 2021 lagen die entsprechenden Mehrausgaben in der Eingliederungshilfe bei jeweils ca. 15 Mio. €.
- **Pandemiebedingte Einflüsse auf das Antrags- und Bewilligungsverhalten**
Die letzten Jahre waren geprägt von den besonderen Herausforderungen der pandemischen Lage und den Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, die sich in erheblichen Bewegungs- und technischen Einschränkungen des Personals sowie in Ausfällen und Sonder einsätzen des Personals äußerten. Im Ergebnis war in den Sozialämtern und Teilhabefachdiensten schwerpunktmäßig die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes und des Leistungsgeschehens unter erheblich einschränkenden Bedingungen zu gewährleisten. Dies hatte Verzögerungen bei der Einführung und Umsetzung der zur verbesserten Steuerungsfähigkeit des Eingliederungshilfeträgers geplanten Instrumente (z. B. TIB, ZLP, neue Vergütungsstruktur) zur Folge. Darüber hinaus mussten zur Absicherung der Versorgung der hilfebedürftigen Menschen unter Pandemiebedingungen sogar bislang übliche Steuerungsmechanismen ausgesetzt werden (z. B. modifizierte Leistungserbringung bei voller Vergütung, Freihalteregulierung). Im Ergebnis können für den zurückliegenden BTHG-Umsetzungszeitraum über das auswertbare Antrags- und Bewilligungsgeschehen noch keine validen Analysen und Schlüsse zu neuen und ggf. auch steuerungsbedingten finanziellen Auswirkungen vorgenommen werden.

Abschließend ist noch auf einen Sachverhalt von erheblicher finanzieller Relevanz für das Haushaltsjahr 2020 im Bereich der Persönlichen Assistenz hinzuweisen, die im Rahmen der BTHG-Umsetzung in den zentralen Zuständigkeitsbereich des LAGeSo gewechselt ist. Die Persönliche Assistenz ermöglicht Menschen mit Behinderungen und hohem Pflegebedarf durch kompensatorische Unterstützungsleistungen in allen Bereichen des täglichen Lebens die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben in der eigenen Häuslichkeit zu führen. Die Assistenzleistungen werden dabei entweder vom Menschen mit Behinderung selbst durch die Einstellung von Assistenzkräften organisiert (sogenanntes Arbeitgebermodell) oder durch einen beauftragten Pflegeassistenzdienst ausgeführt. Die für ca. die Hälfte aller Assistenznehmer*innen leistungserbringenden ambulanten Pflegedienste haben im Jahr 2019 einen Tarifvertrag abgeschlossen, der sich nach dem Vertragsrecht der Pflegeversicherung und der Eingliederungshilfe in deutlich höheren Vergütungen niederschlug, die einen Ausgabenzuwachs im Bereich der Persönlichen Assistenz von rd. 15 Mio. € bewirkt haben. Im Dezember 2022 wurde auch für die Assistenznehmenden im Arbeitgebermodell die Refinanzierung eines analogen Tarifvertrages für die von ihnen beschäftigten Assistenzkräfte anerkannt.

2. Fazit und Ausblick zum weiteren Vorgehen

Aufgrund der Komplexität vieler, teils konträr wirkender Faktoren sind gesicherte Schlussfolgerungen zum aktuellen Zeitpunkt nicht seriös abzugeben. Erst mit dem Abklingen der pandemischen und ukrainischen Fluchtauswirkungen wird das neue Gesetz in vollem Umfang seine Wirkung erzielen.

Berlin wird, als besonderen Schwerpunkt, weiterhin auf Bundesebene die gemeinsamen Bemühungen mit den anderen Bundesländern verstärken, um gegenüber dem Bund finanzielle Mehrbelastungen infolge der BTHG-Umsetzung nachzuweisen und ggf. entsprechende Ausgleichsforderungen an den Bund zu richten. Hervorgehoben sei hier der bereits einstimmige ASMK-Beschluss der Länder aus dem Dezember 2021, den Evaluationszeitraum gem. Artikel 25 Abs. 4 BTHG auf Ende 2024 zu verlängern, um folgende Untersuchungsschwerpunkte zusätzlich einzubeziehen:

- die pandemiebedingten Entwicklungen und Probleme und deren Abgrenzung zu den BTHG-bedingten Effekten,
- die deutlich aufwendigeren Verhandlungen auf allen Vertragsebenen,
- die Übergangsvereinbarungen und ihre Auswirkungen,
- die deutliche Ausweitung der Assistenzleistungen und des Personenkreises,
- die unterschiedliche Umsetzung des BTHG in den Ländern und deren Kostenauswirkungen,
- die Bereinigung der Kostenentwicklung um Einmaleffekte,
- die kritische Überprüfung der vom Bund kalkulierten Entlastung infolge der Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen bei besonderen Wohnformen.

Auf Landesebene liegt der Fokus auf einer Verbesserung der Steuerungsfähigkeit des EGH-Trägers. Hierfür ist es zunächst erforderlich, die Steuerungspotentiale isoliert betrachten zu können und dabei nach Hauptverwaltung auf der Preisebene (Vergütungsverhandlungen mit den Leistungsanbietern) und Bezirksverwaltung auf der Bedarfsebene (Bedarfsfeststellung und Bewilligung) zu differenzieren. Dies ist derzeit nur unzureichend möglich. Hierzu sollen geeignete maschinelle Auswertungsmöglichkeiten über das Fachverfahren entwickelt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Überprüfung und Anpassung der Produktstruktur im Bereich der Eingliederungshilfe geplant, jedoch erst auf Basis einer neuen Leistungs- und Vergütungsstruktur zielführend. Hierzu laufen derzeit noch die Verhandlungen mit der Anbieterseite.

Für den Bereich der ambulanten Leistungen der Eingliederungshilfe des SGB IX für junge Menschen wurden erstmals zum 01.01.2022 mit der Übergangs- und Erprobungsvereinbarung (Ü-EV) eine landesweite Regelung für Leistungsinhalte und Entgelte auf Ebene der Hauptverwaltung in diesem Bereich vereinbart. Es erfolgte eine deutliche prozentuale Steigerung der bisherigen Entgelte zur Sicherung von Qualität und Leistung. Zugleich wurde eine Verpflichtung der beitretenden Leistungserbringer zur Datenerhebung und Datenübermittlung bezogen auf Träger-, Personal- und Leistungsstrukturen festgelegt (Fach- und Strukturblatt), um das Feld der Leistungserbringung transparent zu machen. Damit einher ging eine gesamtstädtisch weiterentwickelte Modulstruktur für die Leistungen sowohl der Sozialen Teilhabe als auch der Teilhabe an Bildung, die mit dem ebenfalls ab 01.01.2022 anzuwendenden TIB / ZLP als modernes Bedarfserhebungsinstrument verknüpft, d.h. bewilligt und umgesetzt, werden können. Ab dem 01.01.2023 wird ein begleitendes Monitoring für die Umsetzung der Ü-EV bei den Leistungserbringern und den Teilhabefachdiensten Jugend durchgeführt, um die Anwendung der neuen Leistungsstruktur bewerten zu können. Alle erhobenen Daten sollen im Hinblick auf den nächsten Schritt der Weiterentwicklung zu einer Landesrahmenvereinbarung im Sinne des § 131 SGB IX ausgewertet werden.

Für den Bereich der Leistungen der Eingliederungshilfe an junge Menschen ist zu beachten, dass mit der sog "Inklusiven Lösung" und der damit angestrebten Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen eine strategische Bewertung und Weiterentwicklung der erreichten Ausrichtung der Eingliederungshilfe für junge Menschen im Land Berlin verbunden ist.

Durch fachlich und technisch unabänderliche Gegebenheiten braucht es zur qualitativen Aufbereitung der Daten eines Berichtsjahres eine bestimmte Nachlaufzeit, die sich bis in das zweite Quartal des Folgejahres erstreckt. Es wird deshalb vorgeschlagen, Folgeberichte künftig statt zum 30.03. zum 30.06. des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorzulegen.

Berlin, den 21. März 2023

Der Senat von Berlin

Franziska G I F F E Y
Regierende Bürgermeisterin

Katja K I P P I N G
Senatorin für Integration,
Arbeit und Soziales