Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein

Gutachten zur Identifizierung von Potenzialen zur Kostendämpfung sowie Effizienz- und Effektivitätssteigerung in der Eingliederungs- und Sozialhilfe

Vorstellung des Zwischenberichts im Sozialausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Kiel, 29. Oktober 2026

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7608

Dr. Georg Barzel, Corinna Mantaj, Dieter Schmitz, Hans-Peter Schütz-Sehring

con_sens
Soziale Entwicklung.
Gemeinsam gestalten.

„Einblick in die Projektwerkstatt“ – Vorstellung des Zwischenberichts





Gutachten zur Identifizierung von Potenzialen zur Kostendämpfung sowie Effizienz- und Effektivitätssteigerung in der Eingliederungs- und Sozialhilfe – Zwischenbericht (Stand: Juli 2026)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassender Überblick	**5**
1 Ausgangssituation und Zielsetzung	**6**
2 Methodik und Vorgehen	**8**
3 Analysen, Hypothesen und Ansätze	**10**
3.1 Mögliche Veränderungen des Rahmens	11
3.1.1 Umsetzung von Empfehlungen aus dem Dialogprozess auf Bundesebene	11
3.1.2 Finanzbeziehungen Land und Kommunen	14
3.2 Ansätze bei übergreifenden Themen	15
3.2.1 Landesweites Controlling- und Statistiksystem	15
3.2.2 Bündelung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben	17
3.2.3 Einbezug des Sozialraums	23
3.2.4 Potenzial anderer Finanzierungsformen, insbesondere Budgets	23
3.3 Optimierung in den Leistungsbereichen	25
3.3.1 Assistenzleistungen in besonderen Wohnformen	25
3.3.2 Teilhabe an Bildung: Schulbegleitung	27
3.3.3 Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten	30
3.3.4 Arbeitsbereich der Werkstätten für Menschen mit Behinderung	33
3.3.5 Assistenzleistungen außerhalb besonderer Wohnformen	37
3.3.6 Heilpädagogische Leistungen	38
4 Akteursorientierte Handlungsoptionen	**42**
4.1 Einordnung in das Leistungsgeschehen	42
4.2 Handlungsrahmen der Leistungsträger	44
4.3 Mitwirkung der Leistungserbringer	45
4.4 Operationalisierung der Handlungsempfehlungen	46
5 Weiteres Vorgehen	**47**

con_sens Seite 2 von 49

(1) Auftrag
Anlass und Ziele

(2) Methodik
Ansatzpunkte für die Analyse

(3) Arbeitsstand
Analyseergebnisse und erste Empfehlungen

(4) Ausblick
Weiteres Vorgehen

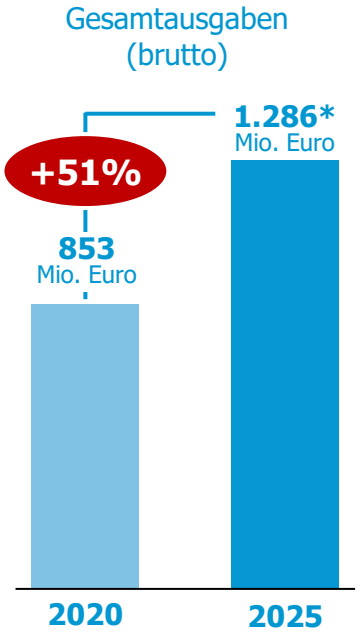
Seit 2020 sind die Ausgaben für Eingliederungshilfe um die Hälfte gestiegen – deutlich stärker als die Zahl der Leistungsberechtigten

Massiver Ausgabenanstieg bei moderatem Fallzahlenwachstum

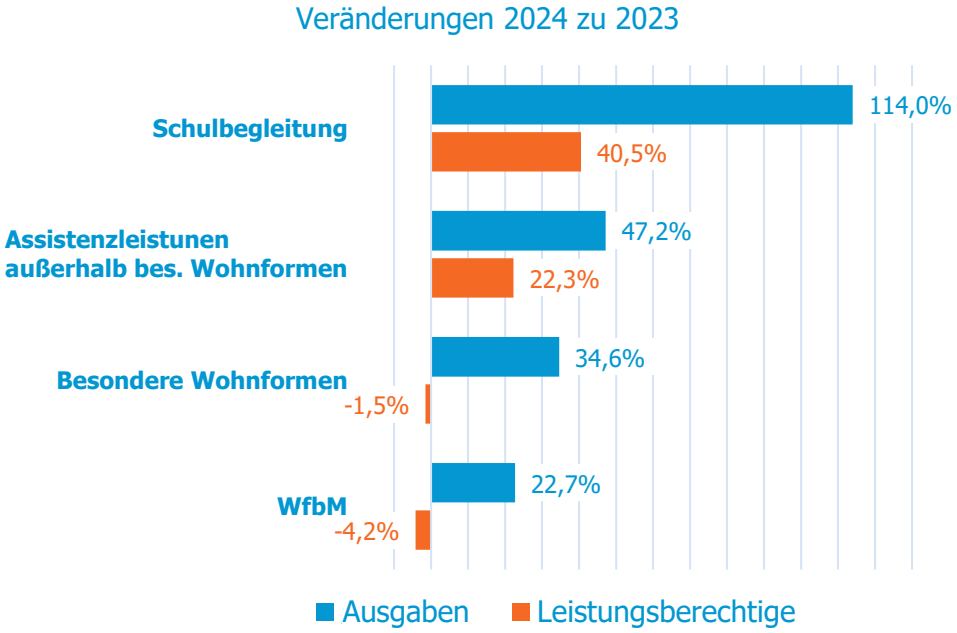
Zunahme der Zahl der Leistungsberechtigten:
+ 11,5 %

2020: 37.001 LB
2025: 41.262 LB

NB:
der größte Teil der Ausgaben-steigerung entfällt auf die Jahre 2023 und 2024



Hohe Dynamik in einzelnen Leistungsbereichen – insbesondere von 2023 auf 2024



*Quelle: Kommunales Benchmarking 2025

Zielsetzung des Projekts: Identifizierung von Ansätzen zur Kostendämpfung

Finanzielle Nachhaltigkeit erreichen und sichern

Kostendämpfung in EGH und Sozialhilfe – Erreichen einer wirtschaftlich vertretbaren Kostensteigerung (z.B. 4 % p.a.)

&

Teilhabe sicherstellen und **Qualitätsstandards erhalten**

Langfristige Sicherung und qualitative Weiterentwicklung der Leistungen für Menschen mit Behinderungen (MmB)

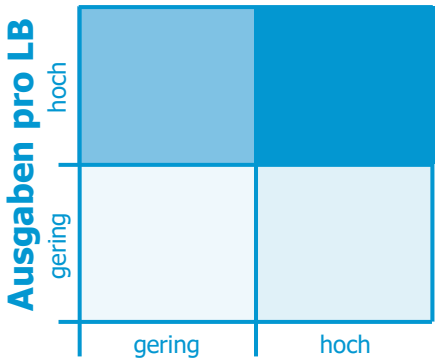
- **Identifizierung der Kostentreiber**: Ursachen der Kostensteigerungen analysieren
- **Potenziale freilegen**: Effizienz- und Effektivitätssteigerung – organisatorisch und strukturell

Praktische und konkrete Handlungsempfehlungen:

- Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten verbessern
- Konkrete Maßnahmen entwickeln und priorisieren
- gesetzliche und administrative Regelungsvorschläge für Bund, Land und Kommunen

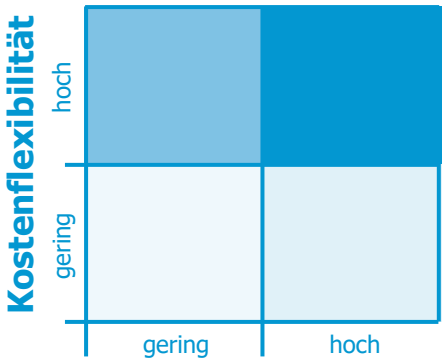
Ansatz: Heuristik zur Einordnung der Leistungen

„Was"
Schwerpunkte



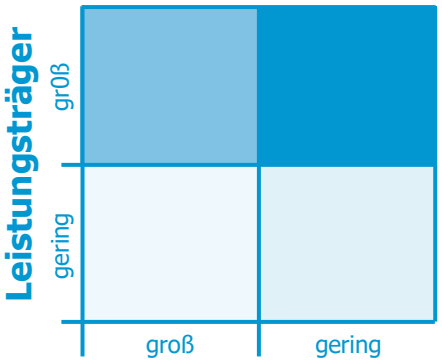
Bestimmung „lohnenswerter" **Bereiche**

„Wie"
Veränderbarkeit



Ausloten der Spielräume für **Anpassungen**

„Wer"
Handlungsmöglichkeit

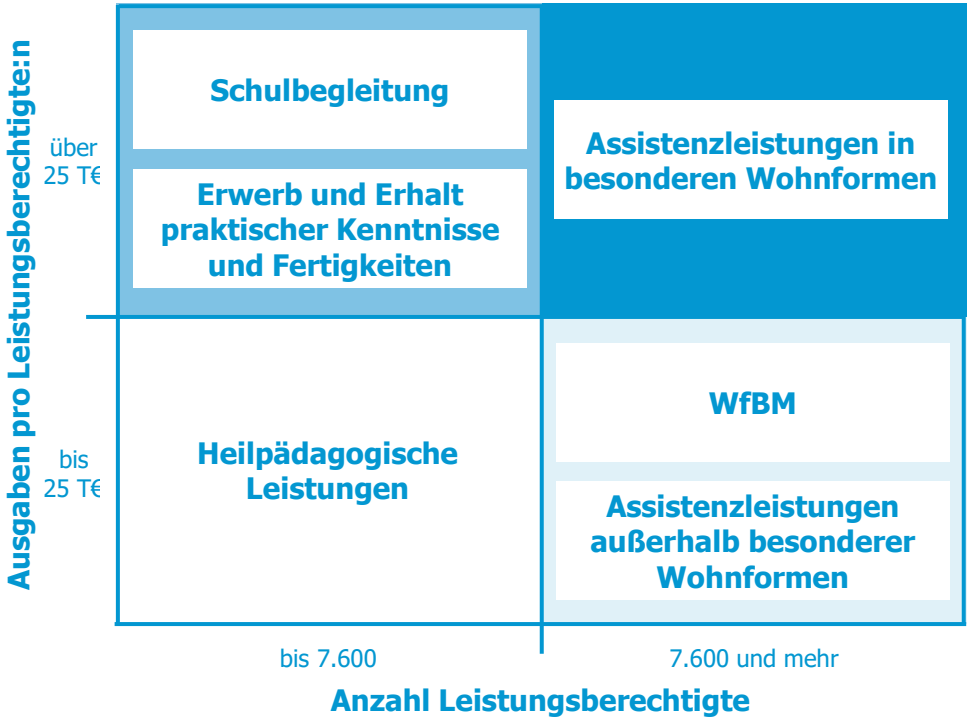


Bestimmung der **Handlungs-position**

Einordnung der Leistungsbereiche nach Ausgaben pro Leistungsberechtigte:n und Anzahl Leistungsberechtigte

Ausgewählte Daten für 2024

Bereich	Leistungs-berechtigte 2024	Bruttoausgaben 2024 in T€	
		gesamt	pro LB
Assistenzleistungen außerhalb besonderer Wohnformen	14.724	173.877	12
WfbM	10.859	264.999	24
Besondere Wohnformen	7.759	394.312	51
Heilpädagogische Leistungen	7.501	101.900	14
Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten	3.075	78.107	25
Schulbegleitung	2.598	68.825	26
Gesamt (inkl. Mehrfachzählungen)	**46.516**	**1.082.021**	**23**
nachrichtlich: ohne Mehrfachzählung	*40.113*		*27*



Hinweis: Grenzen zwischen den Quadranten ist jeweils der Median

Hypothesen zu den Ursachen der Veränderungen (1)

Assistenzleistungen in besonderen Wohnformen	• Umstellung auf SGB IX-konforme Leistungsvereinbarungen: Personalmehrung/ Nachholeffekte • durch Ambulantisierung: Verdichtung komplexer/kostenintensiver Fälle • höherer pflegerischer Bedarf durch steigendes Durchschnittsalter • Zunahme von Leistungsberechtigten mit 1:1-Betreuungsbedarf (statt geschlossener Unterbringung)
Schulbegleitung (Teilhabe an Bildung)	• starke Zunahme der Schüler:innen mit Schulbegleitung • grds. Inklusivität der Schulen entwicklungsfähig
Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten	• Umstellung auf SGB IX-konforme Leistungsvereinbarungen • regionale Diskrepanz zwischen Bedarfsstrukturen und Standorten –> Fahrtkosten! • Zuwächse vor allem durch Senioren aus WfbM und Schulabgänger mit hohem Unterstützungsbedarf

Hypothesen zu den Ursachen der Veränderungen (2)

WfbM	• neue Vergütungsvereinbarungen (TVöD, Haustarife) und inflationsbedingte Kostensteigerungen • Veränderung der Beschäftigtenstruktur • Unzureichende Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt
Assistenzleistungen außerhalb besonderer Wohnformen	• Umstellung auf SGB IX-konforme Leistungsvereinbarungen • lange Verweildauern, wenig Abgänge, steigende individuelle Bedarfe bzw. kostenintensive Fälle („1:1"-Betreuung) • Fehlanreize und ggf. Mitnahmeeffekte
Heilpädagogische Leistungen	• Kita: Umschichtungen von Regel- zu Einzelbetreuung (aufgrund mangelnder inklusiver Regelstruktur) • Frühförderung: steigende Leistungsumfänge

Die Handlungsmöglichkeiten liegen auf unterschiedlichen Ebenen – Rahmen, übergreifende Themen und Ansatzpunkte in den Leistungsbereichen


Inhaltsverzeichnis

Rahmenbedingungen (Kap. 3.1) **– begrenzte Handlungsmöglichkeiten**
vor allem Anpassungen auf bundesgesetzlicher Ebene erforderlich

Übergreifende Themen (Kap. 3.2) – **mehrere Handlungsansätze**

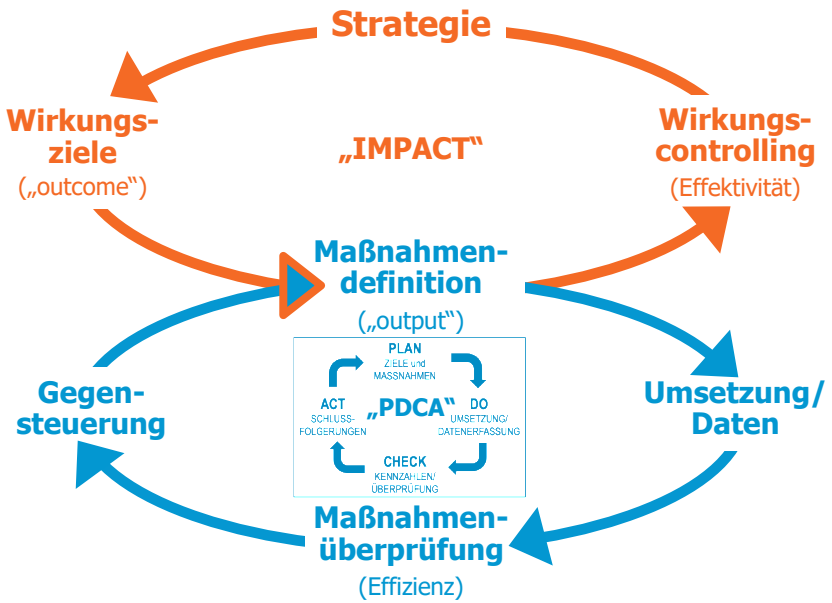
- Optimierung der **Instrumente**, z.B. Vertragsmanagement, SHIP, Belegungsmonitoring
- Weiterentwicklung der **Strukturen** und **Prozesse**, z.B. Controlling, überörtliche fachliche Unterstützung, überregionale Planung

Leistungsbereiche (Kap. 3.3) – **konkrete Ansatzpunkte** (aber weiterer Analysebedarf)

- Insgesamt **20 Handlungsempfehlungen** – eher vorbereitende Arbeiten für eine spätere schnelle Umsetzung
- **Vertiefende Analysen** zu verschiedenen Aspekten **notwendig**
  - Datenanalysen und Auswertungen (KOSOZ, Benchmarking)
  - Prozesse – Einbezug der Kommunen, ggf. auch der Leistungserbringer erforderlich

„Controlling- und Statistiksystem“: Differenzierung in die verschiedenen Ebenen durch miteinander verschränkte Regelkreise

Grundmodell: Operativer „P-D-C-A“-Zyklus – eingebettet in strategisches Wirkungscontrolling



Drei Ebenen:

(1) Wirkungsorientiertes Controlling

Fundierte Analyse der Maßnahmen hinsichtlich Wirkungen, Nebenwirkungen und Wirkfaktoren auf Grundlage der Ziele der Hilfeplanung

(2) Prozessorientiertes Controlling

Fokus auf die Prozessschritte der Hilfeplanung, differenziert nach Antragsarten, sowie auf die Zu- und Abgangskriterien.

(3) Betriebswirtschaftliches Controlling

Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten als Basis für die Beurteilung der Fallzahl- und Kostenentwicklung. Notwendig: Business-Intelligence-System

„Bündelung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben“ (1) – Ausbau des Rahmens als Grundlage für eine verbesserte Steuerung

Vertrags-management	• Notwendig: **Einheitliches, umfassendes digitales Vertragsmanagement** sowie einheitliche personelle und qualifikatorische Standards • Damit: Erhöhung der Effizienz und Verbesserung der Positionierung ggü. Leistungserbringern
Landesrahmen-vertrag	• Ausgangslage: **Ermessensleitlinie** für nicht einvernehmlich geregelte Inhalte liegt vor, aber wird nicht einheitlich angewendet und die Umsetzung gelingt nur begrenzt • Ansatz: **Teilrechtsverordnung** nach § 131 Abs 4 SGB IX (Verordnungsermächtigung)
Prozess-management	• Ausbau der Basis: einheitliche **Kriterien** und **Indikatoren** der **Zielerreichung**, **Vereinfachung SHIP** und Ausbau der **Digitalisierung** • Anwendung: einheitliche Standards, landesweite und trägerübergreifende Erfolgskontrolle

„Bündelung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben" (2) – Optimierung der Umsetzung und bessere Kenntnis der tatsächlichen Lage

Überregionale Sozialplanung	• Sinnvoll: **überregionale Planung** statt lokaler – besonders bei kostenintensiven Angeboten ggf. stärker fokussierter Einsatz der Ressourcen • Ansatz: Stärkung der überregionalen Planungen inkl. regelmäßiger Überprüfung (Basis: „AG zur Förderung und Weiterentwicklung der Strukturen der EGH" nach § 2 AG-SGB IX)
Überörtliche fachliche Unterstützung	• Ansatz: „**Beratende Aufsicht**" – gebündeltes Fachwissen und einheitliche Standards • Damit: Landeseinheitliche Umsetzung durch Unterstützung vor Ort als „Fachdienst" (NB: Arbeit mit den Menschen bleibt vor Ort!)
Datenlage	• Lücke im System: Keine Kenntnis der Leistungsträger über die Platzbelegung, insb. Fremdbelegung • Ansatz: Ausbau der Regelungen im SbStG zu einem System für ein laufendes **Bestands- und Belegungsmonitoring**

Mögliche Handlungsansätze in den Leistungsbereichen – Auswahl

Assistenz innerhalb besonderer Wohnformen	• Bündelung von Leistungen, Unterstützung durch technische Lösungen • Ausbau der Instrumente zur Einzelfall- und Angebotssteuerung • Entwicklung von wirkungsorientierten Kennzahlen
Schulbegleitung (Teilhabe an Bildung)	• für Kommunen mit Pooling-Lösungen: begleitendes Kostenmonitoring • in den anderen Kommunen: Unterstützung bei der Einführung • Ausbau eines gezielten SGB VIII/IX-Schnittstellenmanagements
Erwerb u. Erhalt prakt. Kenntnisse und Fertigkeiten	• Weiterentwicklung der regionalbezogenen Bedarfs- und Angebotsplanung • Optimierung des Fahrzeugeinsatzes
WfbM (Arbeitsbereich)	• Kombination von EGH und Ausgleichsabgabe für Übergänge in Arbeit • Verbesserung der Übergänge von der Schule in Arbeit • stärkere Vernetzung vor Ort (Träger, WfbM, EAA, OFD, Arbeitgeber)
Assistenz außerhalb besonderer Wohnformen	• Entwicklung von Ansätzen zur Ausgangssteuerung im Einzelfall • Neue Modelle zur Steuerung des Fachkräfteeinsatzes

NB: bei den heilpädagogischen Leistungen keine kurzfristigen Ansätze

Weiteres Vorgehen – Vertiefung der Analysen in den Leistungsbereichen und konzeptionelle Arbeiten

Leistungsbereiche	Auswertungen KOSOZ- und Benchmarking-Daten	Exemplarische Prozessanalysen	Expert:innengespräche/ Hearings/Fachtage
Soziale Teilhabe – Assistenzleistungen • innerhalb besonderer Wohnformen • außerhalb besonderer Wohnformen • Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten **Schulbegleitung** (Teilhabe an Bildung) **WfbM** (Arbeitsbereich)	**Fragestellungen** umfassen insbesondere: • Entwicklungen und Veränderungen des Bedarfs • Zusammensetzung wie Altersstruktur, Pflegegrade etc. • Ursachen extremer Fallkosten • Verschiebungen zwischen SGB VIII und SGB XI • Kostentreiber (z.B. Vergütungssätze, tarifliche Besonderheiten) • Praxis der Fallsteuerung (Zugang, Dauer, Intensität, Fachleistungsstunden) • Ermittlung von Hemmnissen ggü. alternativen Ansätzen wie Budgets, Pooling → **Einbezug** der **Kommunen**, **Leistungserbringer** und auch **Leistungsberechtigten**		
Konzeptionelle Arbeiten jeweils Eckpunkte resp. Vorgehensvorschlag	• Controlling- und Statistiksystem (inkl. Prozesse und Strukturen) • Vertragsmanagement • Prozessmanagement/Fallsteuerung • Überregionale Sozialplanung, Sozialraumbudgets, Trägerbudgets • Ausgestaltung einer überörtlichen Unterstützung		



Ihre Fragen, Anmerkungen, Wünsche

Backups

IST-Situation und Veränderung ggü. 2020 in den Leistungsbereichen – Überblick

Leistungsbereich	Eckdaten 2024			Δ zu 2020		Bemerkungen
	LB	Ausgaben (T€, brutto)		LB	Aus-gaben	
		gesamt	pro LB			
Assistenzleistungen in bes. Wohnformen	7.759	394.312	51	**–1,5%**	+34,6%	• starker Anstieg >60jährige (+32,8%) • hoher Anteil mit seelischer Behinderung (38,9%) • Ausgabensteigerung: 2023/24 +12,7%
Teilhabe an Bildung: Schulbegleitung	2.598	68.825	26	+40,5%	**+114,0%**	• Städte: Dichte doppelt so hoch wie in den Kreisen • Fallkosten in den Städten geringer, in den Kreisen starke Streuung (3 bis über 50 T€ pro Fall)
Erwerb/Erhalt praktischer Kenntnisse u. Fertigkeiten	3.075	78.107	25	+14,7%	+41,5%	• Steigerung 2023/24: +13,4% bei den Ausgaben und +10% bei den LB • 2/3 der Leistungen: Tagesförderstätten/Tagesstätten
WfbM	10.859	264.999	24	**-4,2%**	+22,7%	• Ausgabensteigerung 2023/24: +13,2% • Fallkosten über Bundesdurchschnitt • starke regionale Unterschiede bei der Dichte
Assistenzleistungen außer-halb bes. Wohnformen	14.724	173.877	12	+22,3%	+47,2%	• Fallkosten unter, Ambulantisierung über ø Bund • hoher Anteil mit seelischer Behinderung (72,4%) • Dichte in Städten deutlich höher als in den Kreisen
Heilpädagogische Leistungen	7.501	101.900	14	+1,2%	+24,5%	• ca. ¾ Frühförderleistungen (davon 90% mobile) • starke Unterschiede in der Dichte (Städte/Kreise) • große Kostendifferenz nach Leistungsformen
Gesamt (inkl. Mehrfache)	**46.516**	**1.082.021**	**23**	**+7,7%**	**+35%**	
Median	7.630	137.889	25			
Mittelwert	7.753	180.337	25			

Details zu den weiteren Analysen in den Leistungsbereichen (1)

(1) Assistenzleistungen in besonderen Wohnformen		
Vertiefende Analysen		**Datenquellen**
1.	Analyse der KOSOZ-Daten (zu den konkreten Fragestellungen siehe Kap. 5)	KOSOZ
2.	Analyse der Benchmarking-Daten	Benchmarking
3.	Analyse der Prozesse vor Ort in den Kreisen und kreisfreien Städten	Einbezug Kommunen

(2) Teilhabe an Bildung: Schulbegleitung		
Vertiefende Analysen		**Datenquellen**
1.	Vertiefende Gespräche mit Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte: Klärung, inwieweit Pooling-modelle geplant oder umgesetzt sind, und welche Hemmnisse einer Einführung ggf. entgegenstehen.	Einbezug Kommunen
2.	Darüber hinaus ist von Interesse, wie sich der Bedarf bei heilpädagogischen Leistungen und Frühförderung entwickelt, welche konkreten Kooperationsvereinbarungen mit Schul- und Kitaträgern bestehen und wie sich die Gesamtausgaben nach einer Pooling-Umstellung entwickeln bzw. wie deren Erfolg (Versorgungsqualität, Kosten) gemessen wird.	Schul- und Kita-Träger
3.	In Einzelfällen kommen spezifische Fragen hinzu, z.B. die Ursachen extremer Fallkosten, der Umfang möglicher SGB VIII/IX-Verschiebungen, der Zeitpunkt vollständiger und vergleichbarer Daten sowie die Übertragbarkeit des Trägerbudget-Ansatzes oder anderer wettbewerblicher Instrumente auf Bildungsteilhabeleistungen.	

Details zu den weiteren Analysen in den Leistungsbereichen (2)

(3) Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten		
Vertiefende Analysen		**Datenquellen**
1.	Detaillierte Analyse von KOSOZ-Daten sowie der Rückgriff auf Benchmarking-Daten, um Veränderungen der Bedarfslage durch den demografischen Wandel und Zielgruppenverschiebungen besser zu verstehen.	KOSOZ
2.	Evaluation der Prozesse vor Ort. Fokus: Untersuchung der Passgenauigkeit von Bedarfen und tatsächlichen Angeboten, um potenziellen Fehl-Allokationen entgegenzuwirken.	Einbezug Kommunen

(4) Arbeitsbereich der Werkstätten für Menschen mit Behinderung		
Vertiefende Analysen		**Datenquellen**
1.	Daten der KOSOZ zur Entwicklung der Vergütungssätze sowie stichprobenartige Prüfung von Verträgen mit Leistungserbringern. Ziel: Identifizierung von Kostentreibern	KOSOZ
2.	Daten aus dem EGH-Benchmarking hinsichtlich möglicher Veränderung der Beschäftigtenstruktur (Altersstruktur bzw. Anteil LB über der Regelaltersgrenze, Entwicklung der Pflegegrade)	Benchmarking
3.	Gespräche mit Fachexperten: Good Practice bei den Prozessen der Einzelfallsteuerung (Zugang, Monitoring lfd. Fälle, zielbezogene Steuerung von WfbM-Fällen mit Übergangspotenzial) sowie der einzelfallübergreifenden Netzwerkarbeit mit WfbM, anderen Reha-Trägern, IFD, Arbeitgebern	Expert:innengespräche
4.	Daten der KOSOZ zur Entwicklung der Vergütungssätze sowie stichprobenartige Prüfung von Verträgen mit Leistungserbringern mit dem Ziel der Identifizierung von Kostentreibern, welche über tarifliche Entwicklungen und Inflationsausgleich hinausgehen	KOSOZ

Details zu den weiteren Analysen in den Leistungsbereichen (3)

(5) Assistenzleistungen außerhalb besonderer Wohnformen		
	Vertiefende Analysen	**Datenquellen**
1.	Detaillierte Auswertungen, die insbesondere Aufschluss über Betreuungsdauern, Intensitäten und Fachleistungsstunden geben sollen. Hierzu sind ggf. die örtlichen Träger um Auswertungen zu bitten.	Einbezug Kommunen (Leistungserbringer?)
2.	Analyse der Benchmarking-Daten sowie der Prozesse – insbesondere der Fallsteuerung – vor Ort.	Benchmarking
3.	Weiterer Fokus: Einfluss von Fremdbelegungen	Einbezug Kommunen (Leistungserbringer?)

(6) Heilpädagogische Leistungen		
	Vertiefende Analysen	**Datenquellen**
1.	Gespräche mit Fachexperten vor Ort zu den hauptsächlichen Kostentreibern in beiden Bereichen, bei der Kita u.a. Gründe für die Tendenz zur Einzelintegration, ggf. Hinweise auf „Good Practice“	Expert:innengespräche
2.	Frühförderung: Auswertung der KOSOZ-Daten zu Hinweisen auf Kostentreiber	KOSOZ
3.	Beide: Vergleich der Prozesse vor Ort bei der Zugangssteuerung (Bedarfsermittlung, Bewilligungspraxis)	Einbezug Kommunen (Leistungserbringer?)