

ENDBERICHT – KURZZUSAMMENFASSUNG

Wissenschaftliche Evaluation der in der Bayerischen Rahmenleistungsvereinbarung für Leistungen im Arbeitsbereich nach § 58 SGB IX in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) nach § 219 SGB IX getroffenen Vereinbarungen

Studie im Auftrag von

**Bezirk Oberpfalz (für die Leistungsträger)
Ludwig-Thoma-Straße 14
93051 Regensburg**

**und der
Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten
für behinderte Menschen e. V. (LAG WfbM Bayern) (für Leistungserbringer)
Zielstattstraße 9
81379 München**

März 2026

Impressum

contec – Gesellschaft für Organisationsberatung mbH

Birgitta Neumann
Tobias Tomaszik
Christiane Gairing
Cäcilia Jeggle
Heike Brüning-Tyrell
Thomas Hoffmann
Kathrin Bucholski

IEGUS – Institut für europäische Gesundheits- und Sozialwirtschaft GmbH

Benjamin Herten
Katharina Kirstein
Verena Peters
Dr. Michael Tamminga-Wessels
Julia Bremicker-Smieja

Bochum/Berlin, den 31. März 2026

1. Kontextualisierung der Ergebnisse

Die nachfolgenden Ergebnisse sind vor dem Hintergrund der spezifischen Kontextbedingungen der Evaluation zu interpretieren. Diese ergeben sich insbesondere aus den Rahmenbedingungen der Modellphase, dem methodischen Vorgehen sowie dem Zusammenspiel mit weiteren Reformprozessen der Eingliederungshilfe.

Die Evaluation wurde im Rahmen einer zeitlich befristeten Modellphase durchgeführt, in der die neue Rahmenleistungsvereinbarung (RLV) erstmals unter realen Umsetzungsbedingungen erprobt wurde. Die Modellphase war als Erprobungsphase konzipiert und wurde in insgesamt 19 ausgewählten Werkstätten in allen sieben bayerischen Bezirken umgesetzt. Eine flächendeckende Einführung der neuen Systematik war zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht erfolgt und sollte erst auf Grundlage der vorliegenden Ergebnisse geprüft werden.

Mit der RLV ist eine grundlegende Weiterentwicklung der bisherigen Leistungssystematik verbunden. Während bislang vor allem pauschale Hilfebedarfsgruppen (HBG) maßgeblich waren, erfolgt die Leistungsbemessung nun auf Grundlage einer differenzierten Systematik aus einer Basisleistung sowie zusätzlichen Bedarfskategorien mit jeweils definierten Intensitätsstufen. Diese Struktur ermöglicht eine stärker individualisierte Abbildung von Unterstützungsbedarfen. Gleichzeitig werden Bedarfsermittlung, Leistungsplanung und Finanzierung enger miteinander verknüpft. Die praktische Umsetzung dieser veränderten Systematik stellte einen zentralen Gegenstand der Modellphase dar. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung befand sich die Umsetzung in vielen Werkstätten noch in einer frühen Phase, die durch strukturelle und prozessuale Anpassungen geprägt war. Gleichzeitig bestanden Unterschiede im Umsetzungsstand zwischen den beteiligten Werkstätten und Regionen. Vor diesem Hintergrund spiegeln die Ergebnisse in erster Linie den Stand der Implementierung während der Modellphase wider und geben Hinweise auf die Wirkungsweise der RLV unter realen Einführungsbedingungen. Rückschlüsse auf einen konsolidierten Regelbetrieb sind damit jedoch nur eingeschränkt möglich.

Die Evaluation basiert auf einem Mixed-Method-Ansatz, der quantitative und qualitative Daten aus standardisierten Befragungen, Gruppendiskussionen, Interviews mit Expertinnen und Experten sowie Dokumentenanalysen integriert und die Perspektiven von Leistungsberechtigten, Leistungserbringern und Leistungsträgern zusammenführt. Die Untersuchung war als formative Evaluation der Implementationsphase angelegt und richtete den Fokus auf die praktische Umsetzung sowie die damit verbundenen Veränderungen. Da keine systematische Ausgangsmessung vor Einführung der RLV vorlag, stand nicht die Messung kausaler Effekte im Vordergrund. Vielmehr zielte die Evaluation darauf ab, Umsetzungsprozesse, wahrgenommene Veränderungen und zentrale Wirkungszusammenhänge differenziert zu erfassen und einzuordnen. Die Kombination unterschiedlicher Datenquellen und Perspektiven stärkt die Aussagekraft der Ergebnisse und ermöglicht eine fundierte Bewertung der Entwicklungen in der Modellphase.

Die Ergebnisse liefern damit belastbare Hinweise auf zentrale Herausforderungen, Gelingensbedingungen und Wirkungsdimensionen der neuen Leistungsstruktur. Ihre Übertragbarkeit ist im Sinne einer analytischen Generalisierbarkeit zu verstehen: Die Befunde sind grundsätzlich auf vergleichbare Werkstätten übertragbar, stehen jedoch im Kontext unterschiedlicher organisatorischer und regionaler Rahmenbedingungen sowie unterschiedlicher Umsetzungsstände.

Die Umsetzung der RLV erfolgte zudem gleichzeitig zu der Implementierung weiterer Reformprozesse der Eingliederungshilfe, insbesondere der Einführung des Bedarfsermittlungsinstruments BIBay sowie der Weiterentwicklung des Gesamtplanverfahrens nach dem SGB IX. Diese Instrumente erfüllen unterschiedliche Funktionen innerhalb des Systems, greifen in der praktischen Umsetzung jedoch eng ineinander. Während BIBay der systematischen und personenzentrierten Erfassung individueller Unterstützungsbedarfe dient und das Gesamtplanverfahren darauf aufbauend die Planung und Festlegung der Leistungen regelt, definiert die RLV die konkrete Ausgestaltung, Struktur und Finanzierung der Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstätten. In der Praxis sind diese Prozesse eng miteinander verknüpft, da Ergebnisse der Bedarfsermittlung und Gesamtplanung unmittelbar in die Anwendung der Leistungssystematik der RLV einfließen. Vor diesem Hintergrund sind die beobachteten Entwicklungen im Zusammenspiel dieser Instrumente zu interpretieren; eine eindeutige Zuordnung einzelner Effekte zur RLV ist daher nur eingeschränkt möglich.

2. Management Summary

Die vorliegende Evaluation analysiert die Auswirkungen der in der Bayerischen Rahmenleistungsvereinbarung (RLV) für Leistungen im Arbeitsbereich von Werkstätten für behinderte Menschen eingeführten Systematik im Rahmen einer zweijährigen Modellphase (2024–2025). Ziel ist die Schaffung einer evidenzbasierten Grundlage für die Bewertung und Weiterentwicklung der RLV, insbesondere im Hinblick auf fachliche, administrative und finanzielle Effekte sowie deren Beitrag zu einer personenzentrierten und teilhabeorientierten Leistungserbringung.

Übergreifend zeigt sich, dass sich die Umsetzung der RLV zum Zeitpunkt der Datenerhebung überwiegend in einer frühen Implementierungsphase befindet. Die Modellphase ist bislang vor allem durch strukturelle, organisatorische und prozessuale Anpassungen gekennzeichnet, während konkrete Veränderungen im Arbeitsalltag der Leistungsberechtigten nur begrenzt sichtbar sind. Die RLV wird weniger als fachliche Neuerung, sondern eher als Systematisierung bestehender Praxis wahrgenommen, schafft jedoch zugleich strukturelle Voraussetzungen für eine stärker personenzentrierte und wirkungsorientierte Leistungserbringung.

Fachliche Auswirkungen

Mit Blick auf die fachlichen Auswirkungen ist die angestrebte stärkere Ausrichtung an den individuellen Bedürfnissen strukturell verankert, wird im Arbeitsalltag jedoch bislang nur teilweise umgesetzt.

Leistungsberechtigte bewerten ihre Unterstützung überwiegend positiv (90 % sehen eine gute Passung zwischen Unterstützung und eigenen Zielen, 94 % empfinden ihre Fähigkeiten als passend zu ihrer Tätigkeit und 86 % sind insgesamt zufrieden), wobei diese Einschätzungen eher auf bestehende Strukturen als auf Veränderungen der Modellphase zurückgeführt werden. Ein zentrales Spannungsfeld ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen individualisierter Bedarfsermittlung und weiterhin überwiegend gruppenbezogener Leistungserbringung, wobei die Übertragung individueller Bedarfe in konkrete Unterstützungsleistungen als herausfordernd gilt.

Die Einführung des Bedarfsermittlungsinstruments BIBay wird von Leistungsberechtigten hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten grundsätzlich positiv bewertet, gleichzeitig bestehen jedoch erhebliche Informations- und Verständnisschwierigkeiten: Nur etwa die Hälfte der Befragten hat einen Bescheid erhalten, viele kennen ihre Bedarfskategorie nicht und die praktische Bedeutung der Einstufung bleibt häufig unklar. Auch aus Sicht der Leistungserbringer bestehen Zweifel an der Validität der Bedarfsermittlung, insbesondere bei komplexen oder schwankenden Unterstützungsbedarfen, sowie an der Nachvollziehbarkeit der Verbindung zwischen Gesprächsinhalten und Einstufung. Arbeitsbegleitende Maßnahmen sind weiterhin etabliert, ohne dass bislang deutliche Veränderungen oder eine stärkere Individualisierung erkennbar sind. Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bleiben eine Perspektive für eine Minderheit der Leistungsberechtigten. Einen entsprechenden Wechselwunsch äußert rund ein Drittel (31 %) der befragten Leistungsberechtigten. Auch innerbetriebliche Wechsel sind nur für einen kleineren Teil relevant (19 %). Kurzfristige Effekte der RLV sind bislang nicht erkennbar. Die Funktion des Qualifizierungsbeauftragten wird primär als koordinierend wahrgenommen und führt bislang nicht zu grundlegenden Veränderungen.

Administrative Auswirkungen

Auf administrativer Ebene führt die Einführung der RLV zu einer deutlichen Intensivierung von Prozessen, insbesondere durch zusätzliche Verfahrensschritte, erhöhte Dokumentationsanforderungen, komplexere Abstimmungen und längere Bearbeitungszeiten. Sowohl Leistungserbringer als auch Leistungsträger berichten von steigenden Aufwänden und wachsender Komplexität. Das Berichtswesen gewinnt an Bedeutung als Steuerungsinstrument, während die zunehmende Bürokratisierung vielfach als belastend wahrgenommen wird. Gleichzeitig wird die intensivierte Zusammenarbeit zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern häufig als fachlicher Gewinn bewertet.

Die praktische Handhabbarkeit der Verfahren hängt stark von lokalen Rahmenbedingungen ab, insbesondere von klaren Zuständigkeiten, stabilen Kommunikationsstrukturen und etablierten Routinen.

Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der neuen Systematik, die auf einer stärkeren Orientierung an individuellen Unterstützungsbedarfen durch Bedarfskategorien, Zeitwerte und differenzierte Leistungsbestandteile basiert, sind zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht abschließend bewertbar. Die Modellphase dient insbesondere der Analyse entsprechender Effekte, etwa durch Schattenrechnungen, wobei bereits potenzielle Spannungen, insbesondere im Zusammenhang mit Personalschlüsseln und der Abbildung komplexer Bedarfe, sichtbar werden.

Gleichzeitig zeigen sich bereits deutliche indirekte Effekte: Sowohl bei Leistungsträgern als auch bei Leistungserbringern entstehen zusätzliche Verwaltungsaufwände, die überwiegend ohne strukturelle Gegenfinanzierung bewältigt werden. Dies führt zu einer faktischen Mehrbelastung innerhalb bestehender Budgets.

Die Ergebnisse der Schattenrechnungen verdeutlichen eine heterogene Verteilung finanzieller Effekte zwischen den Einrichtungen. Zudem bestehen Hinweise auf strukturelle Unterfinanzierungsrisiken, insbesondere bei komplexen Unterstützungsbedarfen. Die Refinanzierung definierter Basisstellen wird hingegen als geklärt bewertet.

Übergreifende Bewertung

In der Gesamtbewertung zeigt sich, dass die RLV eine strukturell personenzentrierte, differenzierte und systematische Leistungslogik im Einklang mit den Vorgaben des SGB IX etabliert, deren praktische Umsetzung jedoch überwiegend in einer frühen Phase verbleibt und sich bislang vor allem auf Verfahrens-, Dokumentations- und Steuerungsebenen niederschlägt. Veränderungen im Alltag der Leistungsberechtigten sind demgegenüber nur begrenzt sichtbar. Übergreifend wird die Personenzentrierung gestärkt, bleibt jedoch durch bestehende Strukturen und Ressourcen begrenzt; die Bedarfsermittlung wird differenzierter, weist jedoch Herausforderungen hinsichtlich Verständlichkeit, Validität und Übertragbarkeit auf; Administrative Prozesse nehmen deutlich zu und finanzielle Effekte sind noch nicht abschließend beurteilbar, zeigen jedoch potenzielle Spannungen.

Zentrale Handlungsempfehlungen

Aus den Befunden ergeben sich konsistente Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der RLV:

Fachlich

- Verbesserung von Transparenz und Verständlichkeit für Leistungsberechtigte
- Weiterentwicklung und Differenzierung der Bedarfskategorien und Intensitätsstufen zur besseren Abbildung komplexer Unterstützungsbedarfe
- Transparentere Herleitung von Personalschlüsseln und stärkere Verknüpfung von Bedarfsermittlung und konkreter Leistungserbringung
- Präzisere Zieldefinition arbeitsbegleitender Maßnahmen sowie stärkere Ausrichtung auf individuelle Entwicklungsziele
- Entwicklung eines landesweit abgestimmten Rollenprofils für Qualifizierungsbeauftragte

Administrativ

- Vereinfachung und stärkere Vereinheitlichung von Verfahren, insbesondere bei Bedarfsermittlung, Leistungsbemessung und Berichtswesen
- Reduktion von Dokumentationsanforderungen auf fachlich notwendige Kerninhalte
- Bessere Verzahnung der zentralen Verfahrensschritte zur Erhöhung von Nachvollziehbarkeit und Effizienz
- Ausbau integrierter digitaler Lösungen
- Stärkung klarer Zuständigkeiten und verbindlicher Kommunikationsstrukturen zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern

Finanziell

- Systematische Berücksichtigung indirekter Kosten und administrativer Mehraufwände
- Überprüfung und Weiterentwicklung der Zeitwertsystematik sowie der zugrunde liegenden Personalschlüssel
- Gezielte Adressierung von Unterfinanzierungsrisiken bei komplexen Unterstützungsbedarfen
- Schaffung von Planungssicherheit durch transparente und verlässliche Übergangsregelungen

3. Fachliche Auswirkungen: Kurz-Summary

Die RLV verfolgt das Ziel, die Arbeit von Werkstätten fachlich stärker an den Leitprinzipien des BTHG auszurichten. Dazu gehören insbesondere eine stärker personenzentrierte Leistungsgestaltung, eine systematischere Bedarfsermittlung sowie eine stärkere Assistenz bei Qualifizierung und Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Umsetzung der RLV zum Zeitpunkt der Erhebung überwiegend noch in einer frühen Implementierungsphase befand. Veränderungen betreffen bislang vor allem organisatorische und prozessuale Strukturen, während konkrete Veränderungen im Arbeitsalltag vieler leistungsberechtigter Personen begrenzt wahrgenommen werden. Die folgenden Kernaussagen fassen die zentralen Befunde der Evaluation im Hinblick auf Leistungsqualität, Rahmenbedingungen der Leistungserbringung sowie die Rolle des Qualifizierungsbeauftragten zusammen.

Zentrale Kernaussagen

- **Umsetzung der RLV befindet sich noch in einer frühen Implementierungsphase.** Die Modellphase ist bislang vor allem durch strukturelle und organisatorische Anpassungen an die veränderten gesetzlichen Vorgaben im Teilhabe- und Gesamtplanverfahren geprägt. Veränderungen betreffen insbesondere Verfahren der Bedarfsermittlung, Dokumentation und Leistungsplanung. Konkrete Veränderungen in Art, Inhalt und Umfang der Leistungen im Arbeitsalltag vieler Leistungsberechtigter sind bislang nur begrenzt wahrnehmbar.
- **Personenzentrierung wird durch die neue Bedarfsermittlung strukturell verankert, Veränderungen im Leistungsalltag sind bislang jedoch nur begrenzt sichtbar.** Die Bedarfsermittlung über BIBay richtet aus Sicht der Leistungserbringer und Leistungsträger den Blick stärker auf individuelle Bedarfe, Wünsche und Ziele und wird damit als geeignet empfunden. Leistungsberechtigte berichten jedoch bislang nur begrenzt von Veränderungen in der konkreten Unterstützung.
- **Die Möglichkeit zur Partizipation und Wunsch- und Wahlrecht durch die BIBay-Gespräche wird positiv von den Leistungsberechtigten wahrgenommen.** Leistungsberechtigte berichten überwiegend positiv über die Möglichkeit, eigene Wünsche und Ziele einzubringen. Gleichzeitig zeigen sich Informations- und Verständnislücken hinsichtlich der Einstufung und der praktischen Konsequenzen der Bedarfsermittlung.
- **Zufriedenheit der Leistungsberechtigten ist insgesamt hoch bei zugleich differenzierten Unterschieden nach Unterstützungsbedarf und Passung.** Die Zufriedenheit der Leistungsberechtigten ist insgesamt hoch. Gleichzeitig zeigt sich, dass sie mit steigendem Unterstützungsbedarf tendenziell geringer ausfällt. Zudem berichten Leistungsberechtigte häufiger von Zufriedenheit, wenn Tätigkeiten als passend zu den eigenen Fähigkeiten erlebt werden und ausreichend Unterstützung im Arbeitsalltag vorhanden ist.
- **Die Umsetzung individualisierter Unterstützung wird durch bestehende Rahmenbedingungen begrenzt.** Die Befunde zeigen ein Spannungsfeld zwischen der stärker individualisierten Bedarfsermittlung und der weiterhin überwiegend gruppenbezogenen Leistungserbringung. Die Übertragung individuell erhobener Bedarfe in konkrete

Unterstützungsleistungen wird von Leistungsträgern und Leistungserbringern als anspruchsvoll beschrieben. Leistungserbringer verweisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf begrenzte personelle Ressourcen sowie erhöhte Dokumentationsaufwände.

- **Komplexe Unterstützungsbedarfe werden durch die bestehende Leistungssystematik nur teilweise abgebildet.** Leistungserbringer berichten, dass komplexe, schwankende sowie präventive Unterstützungsbedarfe innerhalb der bestehenden Leistungssystematik nur teilweise abgebildet werden können. Auch Leistungsträger verweisen auf Grenzen der Abbildbarkeit, insbesondere im Zusammenhang mit zeitwertbasierten Ansätzen.
- **Arbeitsbegleitende Maßnahmen bleiben ein etablierter Bestandteil des Werkstattalltags.**
Arbeitsbegleitende Maßnahmen werden häufig genutzt und überwiegend positiv bewertet; Hinweise auf Veränderungen oder eine stärkere Ausrichtung auf individuelle Entwicklungsziele im Zuge der Modellphase zeigen sich bislang nur begrenzt.
- **Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bleiben eine Perspektive für eine Minderheit der Werkstattbeschäftigten.** Rund ein Drittel der Leistungsberechtigten (31 %) äußert einen entsprechenden Wechselwunsch, während die Mehrheit ihre berufliche Perspektive weiterhin innerhalb der Werkstatt sieht. Übergänge sind dabei teilweise mit großen Unsicherheiten und negativen Erfahrungen verbunden.
- **Der Qualifizierungsbeauftragte entwickelt sich vor allem als koordinierende und strukturierende Funktion.** Die neue Rolle wird überwiegend als Bündelung von Qualifizierungs- und Übergangsaktivitäten wahrgenommen. Insbesondere Aufgaben der Koordination, Netzwerkpflege und Angebotsentwicklung werden dem Qualifizierungsbeauftragten zugewiesen. Die Rolle trifft dabei häufig auf bereits bestehende Strukturen des Übergangsmanagements. Auch aus Sicht der Leistungsträger wird die Bündelung von Zuständigkeiten als unterstützend für Abstimmungsprozesse beschrieben.
- **Kurzfristige Effekte auf Übergänge sind bislang nicht erkennbar.** Die Einführung des Qualifizierungsbeauftragten wird vor allem als strukturelle Stärkung der Übergangsarbeit beschrieben, während kurzfristige Effekte auf die Zahl tatsächlicher Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt überwiegend nicht erwartet werden.

4. Administrative Auswirkungen: Kurz-Summary

Die RLV verfolgt das Ziel, die Leistungserbringung im Arbeitsbereich von Werkstätten stärker zu strukturieren. Dazu gehören insbesondere die Einführung des Bedarfsermittlungsinstruments BIBay, die stärkere Verknüpfung von Bedarfsermittlung und Leistungsplanung sowie eine stärker standardisierte Dokumentation und Leistungsbemessung. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die Umsetzung der RLV im administrativen Bereich mit einer deutlichen Ausweitung und Verdichtung von Verfahren verbunden ist. Die Modellphase ist bislang vor allem durch zusätzliche Verfahrensschritte, erhöhte Dokumentations- und Abstimmungsanforderungen sowie neue Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen Werkstätten und Bezirken geprägt. Die Veränderungen betreffen damit insbesondere die Abläufe der Bedarfsermittlung, das Berichtswesen, die Zeitwertsystematik sowie die Organisation und Steuerung administrativer Prozesse.

Die folgenden Kernaussagen fassen zentrale Befunde der Evaluation zu Prozessveränderungen, Berichtswesen, Zeitwertsystematik, Ressourcenbelastung sowie Zusammenarbeit und Kommunikationsstrukturen zusammen.

Zentrale Kernaussagen

- **Die Modellphase geht mit einer deutlichen Intensivierung administrativer Verfahren einher.** Sowohl Werkstätten als auch Bezirke berichten von zusätzlichen Verfahrensschritten, erweiterten Prüf- und Abstimmungsprozessen sowie verlängerten Bearbeitungszeiten. Die Veränderungen betreffen insbesondere die Bedarfsermittlung mit BIBay, das Gesamtplanverfahren sowie die Leistungsbemessung.
- **Die administrativen Anforderungen haben sich in Werkstätten und Bezirksverwaltungen spürbar erhöht.** Werkstätten berichten insbesondere von zusätzlichem Aufwand bei Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung der Bedarfsermittlung sowie von steigenden Dokumentationspflichten. Bezirke beschreiben vor allem komplexere Fallbearbeitungen, intensivere Prüfprozesse und einen erhöhten Zeitbedarf in der Sachbearbeitung.
- **Berichtswesen und Dokumentation haben als Steuerungsinstrumente deutlich an Bedeutung gewonnen.** Dokumentation dient neben der fachlichen Verlaufsdarstellung, zunehmend der Begründung von Einstufungen, der Leistungsbemessung und der administrativen Absicherung von Entscheidungen. Dies führt auf beiden Seiten zu einer erhöhten Relevanz von Nachweis-, Dokumentations- und Prüfprozessen.
- **Die Zeitwertsystematik wird als zentrales Steuerungsinstrument, aber auch als Spannungsfeld beschrieben.** Leistungsträger betrachten die Zeitwerte vor allem als Grundlage strukturierter Leistungsbemessung und administrativer Steuerung. Werkstätten berichten dagegen von Schwierigkeiten, komplexe, indirekte oder schwankende Unterstützungsbedarfe in ein minutengenaues System zu übertragen. Dadurch entstehen Spannungen zwischen standardisierter Bemessungslogik und den Unterstützungsrealitäten im Werkstattalltag.
- **Der erhöhte administrative Aufwand wirkt sich auf Organisation und Personaleinsatz aus.** In mehreren Werkstätten verschieben sich Arbeitsanteile zugunsten administrativer Tätigkeiten. Zeitressourcen, die zuvor stärker für direkte Unterstützung genutzt wurden, werden nun vermehrt für Dokumentation, Abstimmung und Verfahrensbegleitung benötigt. Auch

auf Seiten der Leistungsträger wird der zusätzliche Aufwand häufig ohne entsprechende personelle Aufstockung bewältigt.

- **Die Zusammenarbeit zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern hat sich intensiviert, ist aber ressourcenintensiver geworden.** In mehreren Bezirken wird von einem stärkeren fachlichen Austausch über Unterstützungsbedarfe berichtet. Gleichzeitig haben Koordinationsaufwand, Rückfragen und Abstimmungsbedarfe deutlich zugenommen. Die Verfahren werden überwiegend als weiterhin funktionsfähig, aber deutlich aufwendiger beschrieben.
- **Die Effizienz der Verfahren hängt stark von lokalen Umsetzungsbedingungen ab.** Dort, wo klare Zuständigkeiten, stabile Kommunikationswege, feste Ansprechpartnerinnen und -partner und abgestimmte Routinen bestehen, werden die Verfahren eher als handhabbar beschrieben. In Regionen mit verzögerten Rückmeldungen, uneinheitlichen Dokumentationsanforderungen oder unklaren Zuständigkeiten berichten die Beteiligten von erhöhtem Koordinationsaufwand und längeren Bearbeitungszeiten.
- **Für eine Weiterentwicklung der Verfahren werden vor allem Vereinfachung, Standardisierung und bessere Verzahnung als zentral angesehen.** Sowohl Werkstätten als auch Bezirke benennen Entwicklungsbedarfe bei der Reduktion paralleler Dokumentationsanforderungen, der stärkeren Vereinheitlichung von Standards, der Vereinfachung der Zeitwertsystematik, dem Ausbau digitaler Lösungen sowie bei klareren Kommunikations- und Governance-Strukturen.

5. Finanzielle Auswirkungen: Kurz Summary

Die neue Leistungssystematik entfaltet in der Modellphase bislang vor allem indirekte und schwer abschließend quantifizierbare finanzielle Wirkungen. Ein belastbares Endbild liegt noch nicht vor, da sich die Systematik weiterhin in der Erprobung befindet und zentrale Steuerungsinstrumente – insbesondere Bedarfskategorien, Zeitwertlogik und Schattenrechnungen – vielerorts noch nicht konsolidiert sind.

Die zentralen finanziellen Effekte liegen derzeit weniger in eindeutig messbaren Mehrkosten als in steigenden indirekten Kosten, Planungsunsicherheit sowie offenen Fragen der künftigen Refinanzierung.¹ Die folgenden Kernaussagen fassen die zentralen finanziellen Befunde zusammen.

Zentrale Kernaussagen

- **Die nach neuer RLV verbindliche Refinanzierung der Basisstellen durch die Leistungsträger ist unstrittig.** Dies betrifft die Stellen der Qualifizierungsbeauftragten für den allgemeinen Arbeitsmarkt, Qualitätsmanagement, Datenschutzbeauftragten, IT-Administration. Die neue RLV konkretisiert damit teils gelebte Praxis und weist die Stellen korrekterweise dem durch die Leistungsträger zu refinanzierenden Bereich zu.
- **Steigende indirekte Belastungen auf Seiten der Leistungsträger ohne strukturelle Gegenfinanzierung.** Die Umsetzung der neuen Systematik bindet erhebliche Verwaltungskapazitäten im Fachdienst und in der Sachbearbeitung, ohne dass hierfür in der Regel neue Stellen geschaffen wurden. Dies führt zu faktisch steigenden Verwaltungsaufwänden innerhalb bestehender Budgets, also zu Mehrarbeit in der Verwaltung zu Lasten anderer Aufgaben.
- **Nicht refinanzierter Mehraufwand und Planungsunsicherheit bei Leistungserbringern.** Gestiegene Dokumentations-, Abstimmungs- und Berichtspflichten binden Fachpersonal, das dadurch weniger für die direkte Leistungserbringung zur Verfügung steht. Gleichzeitig ist unklar, ob und in welchem Umfang dieser Mehraufwand künftig refinanziert wird.
- **Heterogene Wirkung der Schattenrechnungen.** Rund die Hälfte der ausgewerteten zwölf Einrichtungen erhält Ausgleichszahlungen zwischen 13.000 € und 227.000 €; die andere Hälfte erhält keine zusätzlichen Mittel. Die Berechnungen deuten zudem auf eine strukturelle Verschiebung von Stellen weg vom Pflegedienst hin zu Gruppen- und Fachdiensten hin.
- **Unklare Übersetzungslogik zwischen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung als zentrales Konfliktfeld.** Die Ableitung konkreter Personalschlüssel aus den Ergebnissen des BIBay wird als nicht ausreichend verlässlich beschrieben. Aus Sicht der Leistungserbringer entsteht dadurch eine unsichere Kalkulationsgrundlage, da die angesetzten Zeitwerte nicht konsistent in refinanzierbare Personalkosten überführt werden können. Insbesondere bei schwankenden oder komplexen Unterstützungsbedarfen ergeben sich Risiken für eine auskömmliche Finanzierung, da tatsächliche Personalaufwände nicht in allen Fällen durch die Vergütungssystematik gedeckt sind.

¹ Während der Modellphase wurden temporär zusätzliche Zahlungen pro Klient und Zeitraum geleistet, diese dienten dem Ausgleich des Mehraufwands, der durch die Teilnahme an der Modellphase entstanden ist. Sie endeten mit dem 31.12.2025.

- **Strukturelle Unterfinanzierungsrisiken bei komplexen Bedarfen.** Insbesondere Leistungsberechtigte mit hohem oder stark schwankendem Unterstützungsbedarf, etwa bei psychischen Beeinträchtigungen oder Autismus-Spektrum-Störungen, sind im bestehenden System aus Basisleistung und Mehrbedarf nur unzureichend refinanziert. Mehrere Werkstätten berichten über das Risiko, diese Personengruppe künftig nicht mehr adäquat versorgen zu können.
- **Angespannte wirtschaftliche Gesamtlage verstärkt den Druck.** Die schwierige Situation in der Werkstattproduktion schränkt bisherige finanzielle Ressourcen aus der Produktion für besondere Leistungen zunehmend ein und erhöht die Vulnerabilität gegenüber systemischen Unterdeckungen.

6. Fazit

Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass sich die Umsetzung der RLV zum Zeitpunkt der Datenerhebung überwiegend noch in einer frühen Implementierungsphase befindet. Die Modellphase ist bislang vor allem durch strukturelle und organisatorische Anpassungen geprägt. Zentrale fachliche Zielsetzungen, insbesondere eine stärkere Personenzentrierung, eine differenziertere Bedarfsermittlung sowie eine stärkere arbeitsmarktorientierte Ausrichtung, werden von den beteiligten Akteuren grundsätzlich unterstützt, sind jedoch im Arbeitsalltag der Leistungsberechtigten bislang nur begrenzt sichtbar. Dabei zeigt sich, dass Personenzentrierung schon zuvor Anspruch in den WfbM war, der nun auf eine neue qualitative Ebene gehoben wird und Verhandlungs- und Veränderungsprozesse auslöst. Auch die Leistungsberechtigten zeigen sich mehrheitlich zufrieden in den WfbM, haben aber weiterhin teils Verständnisprobleme in Bezug auf die Verfahren sowie Sorgen und Ängste vor den Veränderungen.

Gleichzeitig ist die Modellphase durch einen erheblich gestiegenen administrativen Aufwand gekennzeichnet, der sowohl bei den Leistungserbringern als auch bei den Leistungsträgern Ressourcen bindet, ohne dass bislang eine strukturelle Gegenfinanzierung erfolgt ist. Finanzielle Wirkungen entfaltet die neue Systematik vor allem indirekt – durch steigende Verwaltungskosten, Planungsunsicherheit und strukturelle Unterfinanzierungsrisiken bei komplexen Bedarfslagen. Eine landesweit einheitliche Systematik bei Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung ist im Sinne des Wettbewerbs sinnvoll und perspektivisch noch zu entwickeln.

Als übergreifendes Ergebnis der Modellphase über alle offenen Fragestellungen hinweg zeigt sich eine gestiegene Kommunikation zwischen Leistungserbringer- und Leistungsträgerseite, was in einigen Fällen zu einem besseren gegenseitigen Verständnis geführt hat.

Insgesamt bestätigt sich der Charakter der Modellphase als Transformations- und Lernprozess, in dem neue Instrumente und Verfahren erprobt und schrittweise in die Praxis integriert werden.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die vorliegende Evaluation hat neun zentrale Fragestellungen zu den Auswirkungen der RLV untersucht. Die nachfolgenden Antworten basieren auf den Ergebnissen der Kapitel 3 bis 6 des Gesamtberichts und integrieren fachliche, administrative sowie finanzielle Befunddimensionen.

(1) Welche Auswirkungen hat die Vereinbarung auf die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Art, Inhalt und Umfang der Leistung? Sind die Rahmenbedingungen zur Leistungserbringung im Vergleich zur bisherigen RLV im Sinne des BTHG (Sozialraumorientierung, Personenzentrierung, Partizipation, Selbstbestimmung, Wunsch und Wahlrecht, Durchlässigkeit zum allg. Arbeitsmarkt usw.) ausgestaltet?

- Die RLV legt eine konzeptionell am BTHG ausgerichtete Leistungssystematik zugrunde, die die Leitprinzipien der Personenzentrierung, Partizipation, Selbstbestimmung sowie des Wunsch- und Wahlrechts strukturell verankert. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen jedoch, dass eine vollständige bedarfsgerechte Ausgestaltung im Sinne dieser Ziele zum Zeitpunkt der Datenerhebung erst in Ansätzen realisiert ist. Die Umsetzung befindet sich überwiegend noch in einer frühen Implementierungsphase.
- Auf struktureller Ebene wurden zentrale Instrumente wie das Bedarfsermittlungsverfahren mittels BiBay eingeführt, die eine individuellere Bedarfserfassung ermöglichen. Leistungsberechtigte berichten mehrheitlich positiv über ihre Teilhabe an den BiBay-Gesprächen und über die Berücksichtigung ihrer Wünsche und Ziele. Gleichwohl zeigen die quantitativen Befragungsdaten, dass viele Leistungsberechtigte ihre Einstufung in Bedarfskategorien nicht kennen oder deren Bedeutung nicht nachvollziehen können. Dies deutet darauf hin, dass Beteiligungsrechte zwar formal erfüllt werden, ihre inhaltliche Wirksamkeit im Sinne eines aktiven Empowerments jedoch noch nicht durchgehend gewährleistet ist.
- Hinsichtlich Sozialraumorientierung, Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt und personenzentrierter Assistenz lassen sich erste strukturelle Fortschritte erkennen, etwa durch die neu refinanzierte Funktion des Qualifizierungsbeauftragten und arbeitsbegleitende Maßnahmen. Konkrete Veränderungen im Arbeitsalltag der Leistungsberechtigten sind bislang jedoch nur begrenzt wahrnehmbar. Die RLV schafft die notwendigen Voraussetzungen für eine BTHG-konforme Leistungsgestaltung; ihre vollständige Wirkung wird sich erst in späteren Implementierungsphasen zeigen.

(2) Sind die bereitgestellten personellen und strukturellen Ressourcen ausreichend und geeignet, um Menschen mit höherem Hilfebedarf die Arbeit in einer WfbM zu ermöglichen?

- Die Frage ist auf Grundlage der vorliegenden Befunde ambivalent zu beantworten. Einerseits belegen die quantitativen Befragungsdaten, dass der überwiegende Teil der Leistungsberechtigten (ca. 71 %) eine ausreichende personelle Unterstützung wahrnimmt. Andererseits zeigen die qualitativen Erhebungen, dass insbesondere Werkstätten mit Leistungsberechtigten mit komplexen, episodischen oder stark schwankenden Unterstützungsbedarfen – etwa bei psychischen Beeinträchtigungen oder Autismus-Spektrum-Störungen – unter der bestehenden Leistungssystematik strukturelle

Unterversorgungsrisiken beschreiben. Die zwei Bedarfskategorien mit je zwei Intensitätsstufen werden bei hochkomplexen Unterstützungslagen als zu undifferenziert bewertet.

- Zusätzlich führt der gestiegene Dokumentations- und Verwaltungsaufwand dazu, dass Fachpersonal anteilig weniger Zeit für die direkte pädagogische Begleitung aufwenden kann. Eine strukturelle Gegenfinanzierung dieser Mehraufwände ist bislang nicht dauerhaft erfolgt. Im Ergebnis sind die Ressourcen für einen Großteil der Leistungsberechtigten derzeit noch ausreichend; für Menschen mit sehr hohem Unterstützungsbedarf bestehen jedoch erkennbare Lücken, die einer systematischen Weiterentwicklung der Leistungssystematik bedürfen.

(3) Welche Auswirkungen ergeben sich auf die Finanzierungsstruktur der Modellwerkstätten im Vergleich zu den bisherigen Regelungen, unter besonderer Berücksichtigung des eingesetzten Personals und der Leistungsprofile der Werkstätten?

- Die neue Leistungssystematik entfaltet in der Modellphase bislang vor allem indirekte und nur bedingt abschließend quantifizierbare finanzielle Wirkungen. Ein belastbares Gesamtbild liegt noch nicht vor, da sich zentrale Steuerungsinstrumente – insbesondere Bedarfskategorien, Zeitwertlogik und Schattenrechnungen – vielerorts noch in der Erprobung befinden.
- Die Auswertung der verfügbaren Schattenrechnungen für elf Einrichtungen aus fünf Bezirken zeigt ein heterogenes Bild: Etwa die Hälfte der Einrichtungen erhält Ausgleichszahlungen zwischen 13.000 € und 227.000 €, während die andere Hälfte unter der neuen Systematik höhere Entgelte als nach der alten Systematik erzielt. Diese Heterogenität ist strukturell bedingt und spiegelt Unterschiede in der Bedarfsstruktur der Leistungsberechtigten, in der Personalausstattung sowie in der bisherigen Verhandlungstiefe zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern wider.
- Darüber hinaus ist eine strukturelle Verschiebung von Stellenanteilen weg vom Pflegedienst hin zu Gruppen- und Fachdiensten feststellbar. Diese Umverteilung hat unmittelbare Implikationen für die fachliche Zusammensetzung der Leistungserbringung. Die angespannte wirtschaftliche Lage in der Werkstattproduktion erhöht die Vulnerabilität der Einrichtungen gegenüber systemischen Unterdeckungen zusätzlich.

(4) Welche Auswirkungen ergeben sich auf die vom Leistungsträger zu übernehmenden Kosten gegenüber den bisherigen Kosten?

- Die Evaluation zeigt, dass auf Seiten der Leistungsträger vor allem steigende indirekte Kosten entstehen, die bislang keine strukturelle Gegenfinanzierung erfahren haben. Die Umsetzung der neuen Systematik – insbesondere die Durchführung der BIBay-Gespräche einschließlich Vor- und Nachbereitung sowie Fahrzeiten – bindet erhebliche Verwaltungskapazitäten im Fachdienst und in der Sachbearbeitung. Pro BIBay-Einzelfall werden von den Leistungsträgern durchschnittlich bis zu 4,8 Arbeitsstunden benannt, die innerhalb bestehender Budgets aufgefangen werden müssen.
- Zusätzliche Abstimmungs-, Prüf- und Kommunikationsbedarfe im Rahmen des Gesamtplanverfahrens sowie parallele Dokumentationssysteme erzeugen in mehreren Bezirken

Doppelstrukturen. Die Mehrzahl der befragten Bezirke beschreibt die Belastungssituation als hoch bis sehr hoch. Eindeutig quantifizierbare Nettomehrkosten auf der Ebene der Leistungserbringungskosten lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beziffern, da die Modellphase noch nicht konsolidiert ist. Klar erkennbar ist jedoch, dass die mit der neuen Systematik verbundenen administrativen Anforderungen zu faktisch steigenden Verwaltungskosten führen, die bei dauerhafter Fortführung des Systems einer expliziten Ressourcenplanung bedürfen.

- Schließlich sind noch die Mehrkosten zu benennen, die aufgrund der neuen Systematik ggf. an WfbM gezahlt werden.

(5) Wie ist die Effizienz der vereinbarten Abläufe im Zusammenspiel zwischen Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsberechtigten zu bewerten und gibt es dabei Barrieren, administrative und bürokratische Hürden?

- Die Effizienz der vereinbarten Abläufe im Zusammenspiel zwischen Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsberechtigten ist zum Zeitpunkt der Evaluation ambivalent zu bewerten. Einerseits führt die neue Systematik zu einer stärker formalisierten und inhaltlich vertieften Zusammenarbeit zwischen den Akteursgruppen; die intensivere fachliche Abstimmung wird von einem Teil der Beteiligten als Zugewinn beschrieben.
- Andererseits ist die Effizienz durch eine Vielzahl struktureller Barrieren und administrativ-bürokratischer Hürden erheblich eingeschränkt. Hierzu zählen insbesondere die zeitintensive Bedarfsermittlung mittels BIBay, die parallele Nutzung mehrerer Dokumentations- und Bemessungssysteme, verlängerte Bearbeitungszeiten sowie unklare Zuständigkeiten und Schnittstellenprobleme. Die Übertragung individuell ermittelter Bedarfe in gruppenbasierte Leistungsstrukturen erzeugt zusätzliche Reibungsverluste. Für die Leistungsberechtigten bleiben die Verfahrensergebnisse nur eingeschränkt nachvollziehbar, und konkrete Veränderungen im Arbeitsalltag sind bislang begrenzt sichtbar. Das System befindet sich insgesamt noch in einem Transformationsprozess; Effizienzgewinne werden bislang nur punktuell und kontextabhängig realisiert.

(6) Gibt es unterschiedliche Verfahren zur Eingruppierung in die Bedarfskategorien und Intensitäten der neuen Leistungssystematik? Bestehen Veränderungsbedarfe bspw. in Bezug auf Vergleichbarkeit und Transparenz?

- Die Evaluation belegt, dass in Bayern unterschiedliche Verfahren zur Eingruppierung in die Bedarfskategorien und Intensitätsstufen existieren.
- In allen Bezirken wurde bei der Bemessung und Eingruppierung auf die standardisierte Zeitwerttabelle zurückgegriffen. Auf Grundlage dieser Zeitwerttabelle hat der Bezirk Schwaben in enger Kooperation mit den dortigen Werkstätten den sogenannten „Leistungsbericht Schwaben“ entwickelt, der über eine Pool-Faktor-Logik individuelle Bedarfe in nachvollziehbare Zeitwerte und Stellenäquivalente überführt. Ergänzend wurde eine „Zeitwerttabelle Schwaben“ etabliert, die die tatsächlichen Jahresarbeitszeiten der Mitarbeitenden – unter Berücksichtigung von Urlaub, kalkulatorischen Krankheitstagen, Fortbildungen und Teambesprechungen – in effektiv verfügbare Betreuungszeiten überführt. Dabei wurden die Daten allerdings nur erfasst und bisher nicht reflektiert.

- Eine modifizierte Version dieses Instruments wurde auch in Oberfranken eingesetzt.

(7) Welche Veränderungen ergeben sich durch die Anwendung des Bedarfsermittlungsinstruments Bayern (BIBay) und des neuen Berichtswesens für die Werkstätten? Sind die bereitgestellten personellen und strukturellen Ressourcen dafür ausreichend und geeignet?

- Die Einführung des BIBay und des neu konzipierten Berichtswesens haben für Werkstätten und Leistungsträger gleichermaßen erhebliche Veränderungen mit sich gebracht. Fachlich ermöglicht das BIBay eine systematischere und differenziertere Erfassung individueller Bedarfe, die neben Beeinträchtigungen auch Aktivitäten, Teilhabe, Umweltfaktoren und personenbezogene Faktoren berücksichtigt. Dies wird von einem Teil der Beteiligten als fachliche Weiterentwicklung gegenüber der bisherigen Bedarfserhebung bewertet.
- Gleichzeitig sind die bereitgestellten personellen und strukturellen Ressourcen sowohl auf Seiten der Leistungserbringer als auch auf Seiten der Leistungsträger für die Bewältigung der neuen Anforderungen überwiegend nicht ausreichend. Die Durchführung der BIBay-Gespräche einschließlich Vor- und Nachbereitung, die Erstellung der neuen Berichte sowie die parallele Anwendung bestehender Dokumentationssysteme verursachen einen erheblichen Mehraufwand, der weder bei Leistungsträgern noch bei Leistungserbringern durch entsprechende Stellenzuwächse kompensiert wurde. Dies führt zu einer faktischen Ressourcenumverteilung zulasten der direkten Leistungserbringung und der individuellen Assistenz der Leistungsberechtigten.

(8) Welches Profil, welche Aufgabe und welche Wirksamkeitskriterien können unter Berücksichtigung bestehender Maßnahmen für die Arbeit des Qualifizierungsbeauftragten für den allgemeinen Arbeitsmarkt angelegt werden?

- Die Evaluation zeigt, dass die Funktion des Qualifizierungsbeauftragten in den Modellwerkstätten unterschiedlich ausgestaltet ist und auf bereits bestehende Strukturen des Übergangsmanagements trifft. In vielen Einrichtungen wird die Rolle primär als koordinierende und strukturierende Funktion wahrgenommen, die bestehende Qualifizierungs- und Übergangsaktivitäten bündelt. Konkrete Effekte auf die Anzahl tatsächlicher Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sind zum Zeitpunkt der Evaluation nicht nachweisbar und werden von den meisten Beteiligten auch kurzfristig nicht erwartet.
- Hinsichtlich des Rollenprofils lassen sich folgende Kerndimensionen identifizieren:
 - a) Koordination und Vernetzung mit externen Akteuren wie Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (EAA) und Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes
 - b) individuelle Förder- und Übergangsbegleitung für Leistungsberechtigte, die den Wunsch äußern/das Ziel haben auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln
 - c) Angebotsplanung und -entwicklung im Bereich Qualifizierung und Arbeitsmarktvorbereitung
 - d) interne Strukturentwicklung in der Werkstatt.

- Als Wirksamkeitskriterien sind neben quantitativen Übergangsquoten insbesondere prozessbezogene Indikatoren relevant, die die Entwicklung individueller Teilhabeziele, die Qualität der Übergangsbegleitung und den Aufbau betrieblicher Kooperationen abbilden. Da Aufgabenbeschreibung und organisatorische Einbindung zwischen den Einrichtungen teilweise erheblich variieren, erscheint die Entwicklung eines landesweit abgestimmten Stellenprofils mit klar definierten Verantwortlichkeiten geboten.

(9) Gibt es Aspekte der Rahmenleistungsvereinbarung, auch rechtlicher Art, die überarbeitet oder präzisiert werden sollten?

- Bedarfskategorien und Intensitätsstufen: Die bestehenden zwei Bedarfskategorien mit je zwei Intensitätsstufen werden bei komplexen Unterstützungsbedarfen als unzureichend differenziert bewertet. Die Prüfung einer dritten Intensitätsstufe (I3) sowie eine präzisere inhaltliche Abgrenzung der Kategorien erscheinen erforderlich.
- Alternativ wäre auch eine Öffnungsklausel zu erwägen, die in besonderen Konstellationen Personalschlüssel nach individueller Verhandlung ermöglicht. Dies wäre konträr zur Logik, ein einheitliches System für Bayern zu entwickeln, war unter den alten Bedingungen jedoch möglich.
- Basisstellenplan: Die Nachvollziehbarkeit der kalkulierten Zeitwerte und Personalschlüssel wird von einem erheblichen Teil der Leistungserbringer als unzureichend bewertet. Eine transparentere Herleitung unter Berücksichtigung tatsächlicher Betreuungsaufwände und Ausfallzeiten ist zu empfehlen.
- Rechtliche Einordnung: Ein Teil der als belastend erlebten Anforderungen ist nicht auf die RLV, sondern auf bundesrechtliche Vorgaben des SGB IX zurückzuführen (insbesondere §§ 117 ff., § 118, § 121 Abs. 2 SGB IX). Eine klarere Kommunikation der jeweiligen Rechtsgrundlage würde Akzeptanz und Orientierung bei den Beteiligten stärken.

7. Handlungsempfehlungen

Aus den Ergebnissen der Evaluation lassen sich konkrete Handlungsempfehlungen ableiten, die auf eine Weiterentwicklung der RLV und ihrer Umsetzung abzielen. Die aktuell hohe Beteiligung und Reformbereitschaft der beteiligten Akteure sollte dabei gezielt genutzt werden, um Veränderungsprozesse in verbindliche Umsetzungsstrukturen mit klaren Verantwortlichkeiten zu überführen. Die Empfehlungen sind nach den drei zentralen Wirkungsdimensionen der Evaluation strukturiert.

7.1 Fachliche Handlungsempfehlungen

F1: Weiterentwicklung der Bedarfskategorien und der Leistungssystematik

Die bestehenden Bedarfskategorien sollten präziser definiert werden, u.a. indem Basisleistungen von qualifizierter und unterstützender Assistenz abgegrenzt werden. Die Einführung einer dritten Intensitätsstufe (I3) für Menschen mit komplexen, mehrdimensionalen Unterstützungsbedarfen sollte geprüft werden, um das Risiko einer faktischen Ausgrenzung dieser Personengruppe aus dem WfbM-System zu verhindern. Alternativ könnte die Einbindung einer Öffnungsklausel für individuelle Fälle geprüft werden.

F2: Überarbeitung der Personalschlüssel und Konkretisierung von Stundenanteilen

Es sollte transparenter herausgearbeitet werden, welche Stellenanteile für gruppenbezogene Basisleistungen vorzuhalten sind und wie viele individuelle Assistenzstunden erforderlich sind, um die personenzentrierten Teilhabeziele der Leistungsberechtigten zu unterstützen.

F3: Fokussierung der Dokumentationsanforderungen auf fachliche Kerninhalte

Die Dokumentationsanforderungen sollten auf Kerninhalte beschränkt werden, um personelle Ressourcen prioritär für die individuelle Assistenz der Leistungsberechtigten verfügbar zu halten. Einheitliche Dokumentationsstandards mit Schwerpunkt auf erbrachten Leistungen, der Erreichung individueller Teilhabeziele sowie der Dokumentation von Besonderheiten (z. B. Krisen) sollten verbindlich eingeführt werden.

F4: Verschlankung und stärkere Fokussierung der Teilhabe- und Gesamtplanungsprozesse

Die Verfahren der Bedarfsermittlung und Gesamtplanung sollten stärker auf ihre fachlichen Kerninhalte konzentriert werden. Gleichzeitig sollte geprüft werden, wie Leistungsberechtigte bei der Formulierung persönlicher Ziele intensiver unterstützt werden können. Die Verantwortung für die Gesamtplanung verbleibt gemäß SGB IX beim Leistungsträger; Werkstätten können lediglich beratend mitwirken.

F5: Klarere Zieldefinition für arbeitsbegleitende Maßnahmen

Arbeitsbegleitende Maßnahmen sollten einer klareren fachlichen Zieldefinition zugeführt werden. Es ist zu klären, in welchem Umfang diese primär der Persönlichkeitsentwicklung, der sozialen Teilhabe oder der Förderung arbeitsbezogener Kompetenzen dienen sollen. Im Sinne des rehabilitativen Auftrags der Werkstätten nach § 58 SGB IX erscheint eine stärkere Ausrichtung zumindest eines Teils der Angebote auf berufliche Entwicklungsziele sinnvoll.

F6: Entwicklung eines landesweit abgestimmten Stellenprofils für Qualifizierungsbeauftragte

Die erheblichen Variationen in Aufgabenbeschreibung und organisatorischer Einbindung legen die Entwicklung eines landesweit abgestimmten Stellenprofils nahe, das zentrale Aufgabenbereiche, Verantwortlichkeiten und Wirksamkeitskriterien definiert. Ergänzend wird die Einrichtung einer werkstattübergreifenden Arbeitsgruppe empfohlen, um Erfahrungen auszutauschen und bewährte Praxisansätze sichtbar zu machen.

7.2 Administrative Handlungsempfehlungen

A1: Vereinheitlichung von Prozessen und Verfahren

Für die weitere Ausgestaltung der RLV sollten zentrale Verfahrensschritte, Dokumentationsanforderungen und Entscheidungslogiken bayernweit stärker vereinheitlicht, sowie Schnittstellen klar definiert werden. Die Evaluation zeigt, dass unterschiedliche Vorgehensweisen zwischen Bezirken zu zusätzlichem Abstimmungsaufwand, Unsicherheiten und eingeschränkter Vergleichbarkeit führen. Erforderlich sind daher verbindliche Standards für Bedarfsermittlung, Leistungsbemessung, Berichtswesen und Rückmeldeprozesse. Eine stärkere Harmonisierung würde nicht nur die Verfahrenssicherheit erhöhen, sondern auch die Bearbeitungszeiten verkürzen und die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen verbessern. Regionale Besonderheiten können

weiterhin berücksichtigt werden, sollten jedoch auf einer gemeinsamen Grundstruktur aufbauen. Bezirke, die bereits lokale Lösungsansätze entwickelt haben, können dabei als Orientierung dienen.

A2: Reduktion von Verfahrenskomplexität und Vereinfachung der Dokumentation

Die Dokumentationsanforderungen sollten auf das fachlich und administrativ notwendige Maß zurückgeführt werden. Handlungsschwerpunkte sollten die Reduktion von Verfahrensschritten sowie die Vereinfachung von Dokumentations- und Abstimmungsprozessen bilden. Sinnvoll wäre ein differenziertes Berichtssystem, das stabile Verläufe mit reduzierten Nachweispflichten verbindet und ausführliche Berichte auf Fälle mit wesentlichen Veränderungen oder erhöhtem Klärungsbedarf konzentriert. Gleichzeitig sollten bereits vorhandene ICF-orientierte Dokumentationsformen der Werkstätten stärker anerkannt und nutzbar gemacht werden, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Damit könnte die Parallelität alter und neuer Systeme schrittweise aufgelöst und der Verwaltungsaufwand reduziert werden, ohne die fachliche Nachvollziehbarkeit aufzugeben. Geprüft werden sollte, ob bestimmte Dokumentationsanforderungen durch gezielte Prüfmechanismen ersetzt werden können. Digitale Systeme können dazu beitragen Dokumentations- und Berichtspflichten effizienter zu gestalten.

A3: Zeitwertsystematik überprüfen und vereinfachen

Die Zeitwertsystematik sollte hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit, Praktikabilität und fachlichen Passung systematisch überprüft und vereinfacht werden. Dabei sollte geprüft werden, inwieweit die minutengenaue Bemessungslogik durch Zeitkorridore oder gröbere Bedarfskategorien ersetzt oder ergänzt werden kann, um die praktische Anwendbarkeit im Werkstattalltag zu erhöhen. Zudem erscheint es angezeigt, bestehende Bedarfskategorien und Schwellenwerte zu überprüfen und gegebenenfalls um zusätzliche Abstufungen zu erweitern, um unterschiedliche Unterstützungsintensitäten differenzierter abbilden zu können. Weiterhin sollte sichergestellt werden, dass präventive, indirekte und strukturelle Unterstützungsleistungen im System angemessen berücksichtigt werden, da diese bislang nur eingeschränkt erfasst werden können. Schließlich wird empfohlen, die Bemessungslogik so auszugestalten, dass sie in einer nachvollziehbaren Beziehung zu personellen Ressourcen und Personalschlüsseln steht, um die Umsetzbarkeit der Leistungsbemessung auf organisationaler Ebene zu verbessern.

A4: Bedarfsermittlung, Leistungsbemessung und Gesamtplanung besser miteinander verzahnen

Perspektivisch sollte ein integrierteres Verfahren entwickelt werden, in dem aus der Bedarfsermittlung möglichst direkt anschlussfähige Informationen für Leistungsbemessung, Gesamtplanung und Bescheide hervorgehen. Eine bessere Verzahnung der Systeme würde die administrative Tragfähigkeit erhöhen und zugleich die Verständlichkeit der Verfahren für alle Beteiligten verbessern.

A5: Digitale Infrastruktur ausbauen und Dokumentationssysteme technisch integrieren

Zur Entlastung der beteiligten Akteure sollten digitale Lösungen konsequent ausgebaut und besser aufeinander abgestimmt werden. Benötigt werden digitale, datenschutzkonforme Lösungen für Datenaustausch, Berichtserstellung, Fallbearbeitung und die Zusammenführung relevanter Informationen aus verschiedenen Verfahrensschritten. Entscheidend ist dabei, dass neue digitale

Instrumente nicht zusätzliche Parallelsysteme schaffen, sondern bestehende Prozesse tatsächlich integrieren.

A6: Kommunikations- und Governance-Strukturen verbindlicher und transparenter gestalten

Die Zusammenarbeit zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern sollte durch klare Zuständigkeiten, feste Ansprechpersonen und verlässliche Abstimmungsformate strukturell abgesichert werden. Die Ergebnisse zeigen, dass Verfahren dort besser funktionieren, wo stabile Kommunikationswege, regelmäßige Austauschformate und nachvollziehbare Entscheidungsprozesse bestehen. Empfehlenswert sind daher verbindliche Rückmeldewege, standardisierte Abstimmungsroutinen und transparente Kriterien für Einstufungen und Nachforderungen.

A7: Sicherstellung ausreichender personeller Ressourcen für die Umsetzung

Die neuen administrativen Anforderungen werden vielfach ohne entsprechende Ressourcenanpassung bewältigt – auf Kosten der direkten Leistungserbringung. Die Weiterentwicklung der Verfahren sollte mit einer realistischen Ressourcenplanung verbunden werden. Es bedarf einer realistischen Personalbedarfsplanung sowohl auf Seiten der Leistungsträger als auch der Leistungserbringer sowie eines klaren Rahmens für die Refinanzierung administrativer Mehraufwände, bspw. hinsichtlich der Berücksichtigung beratender oder organisatorischer Leistungen bei der Bedarfsermittlung mittels BIBay. Erforderlich ist daher eine systematische Prüfung, welche administrativen Aufgaben dauerhaft zusätzlich entstanden sind und wie diese personell, organisatorisch und finanziell abgesichert werden können.

A8: Personenzentrierung auch in der administrativen Umsetzung stärker sichern

Eine personenzentrierte Umsetzung bedeutet nicht nur differenzierte Bedarfsermittlung, sondern auch nachvollziehbare, zugängliche und handhabbare Verwaltungsverfahren. Diese sollten so weiterentwickelt werden, dass die angestrebte Personenzentrierung nicht durch Komplexität, Fachsprache und übermäßige Bürokratisierung geschwächt wird. Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass die intensivere Bedarfsermittlung fachlich grundsätzlich positiv bewertet wird, zugleich aber für leistungsberechtigte Personen und ihr Umfeld teilweise schwer verständlich und belastend ist. Deshalb sollten Unterlagen, Bescheide und Zielsystematiken verständlicher formuliert und stärker auf praktische Nutzbarkeit ausgerichtet werden. Auch sollte geprüft werden, in welchen Fallkonstellationen Vollerhebungen tatsächlich erforderlich sind und wo vereinfachte Verfahren ausreichen.

7.3 Finanzielle Handlungsempfehlungen

Fi1: Finanzielle Wirkungen systematisch beobachten und konsolidieren

Vor dem Hintergrund der bislang nur indirekten und schwer quantifizierbaren finanziellen Wirkungen wird empfohlen, die finanzielle Entwicklung der Leistungssystematik systematisch zu beobachten und schrittweise zu konsolidieren. Da sich zentrale Steuerungsinstrumente wie Bedarfskategorien, Zeitwertlogik und Schattenrechnungen noch in der Erprobung befinden, besteht derzeit kein belastbares Endbild. Eine kontinuierliche Auswertung der finanziellen Effekte erscheint daher notwendig, um die Wirkungszusammenhänge besser zu verstehen. Ziel sollte es sein, die Systematik in einen stabilen Regelbetrieb zu überführen. Dabei ist insbesondere die

schrittweise Klärung offener Fragen der Refinanzierung zentral. Die Akzeptanz der Zeitwerttabelle und Leistungssystematik leidet unter fehlender Nachvollziehbarkeit. Insbesondere der Personalschlüssel sollte für alle Beteiligten transparent hergeleitet werden – unter Berücksichtigung tatsächlicher Betreuungszeiten sowie Ausfallzeiten durch Urlaub, Krankheit, Fortbildung und Teambesprechungen.

Fi2: Indirekte Kosten und Verwaltungsaufwände strukturell berücksichtigen

Es wird empfohlen, die mit der neuen Leistungssystematik verbundenen indirekten Kosten und den erhöhten Verwaltungsaufwand strukturell zu berücksichtigen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Umsetzung der neuen Verfahren erhebliche Kapazitäten in den Fachdiensten und in der Sachbearbeitung bindet, ohne dass hierfür in der Regel zusätzliche Stellen geschaffen wurden. Damit gehen steigende Verwaltungskosten innerhalb bestehender Budgets, bzw. die Verschiebung von Arbeitsschwerpunkten in Richtung Verwaltung einher. Um die administrative Tragfähigkeit der Systematik langfristig auch finanziell sicherzustellen, erscheint eine Anpassung der Ressourcenstrukturen erforderlich. Dabei sollte nicht nur der zusätzliche Bearbeitungsaufwand in der Verwaltung, sondern auch der erhöhte Prüf- und Abstimmungsaufwand angemessen berücksichtigt und ggf. vergütet werden.

Fi3: Zeitwerte und Personalschlüssel fachlich überprüfen

Es wird empfohlen, die Berechnungsgrundlagen der Zeitwerte und daraus abgeleiteten Personalschlüssel fachlich zu überprüfen. Die aktuellen Kalkulationen werden als teilweise nicht nachvollziehbar und nicht ausreichend realitätsnah beschrieben, wodurch die reale Gefahr von zukünftigen Leistungseinschränkungen, bzw. Kostensteigerungen besteht. Insbesondere werden betreuungsferne Zeiten wie Urlaub, Krankheit oder organisatorische Tätigkeiten nicht ausreichend berücksichtigt, hierdurch entstehen niedrigere de-facto Personalschlüssel, die in Zukunft gegebenenfalls durch zusätzliches Personal ausgeglichen werden müssten. Zudem stellt die Übersetzung schwankender Bedarfe in Durchschnittswerte ein grundlegendes Problem dar. Eine Überprüfung erscheint notwendig, um die fachliche Angemessenheit der Personalausstattung sicherzustellen.

Fi4: Unterfinanzierungsrisiken bei komplexen Bedarfen adressieren

Die strukturellen Unterfinanzierungsrisiken sollten bei komplexen und schwankenden Unterstützungsbedarfen gezielt adressiert werden. Insbesondere bei Leistungsberechtigten mit psychischen Beeinträchtigungen oder Autismus-Spektrum-Störungen zeigt sich, dass die bestehende Systematik eine auskömmliche Refinanzierung nicht in allen Fällen gewährleistet. Mehrere Werkstätten berichten in diesem Zusammenhang über das Risiko, diese Personengruppen künftig nicht mehr adäquat versorgen zu können. Die begrenzte Abbildungsfähigkeit solcher Unterstützungsbedarfe innerhalb der aktuellen Systemlogik stellt damit ein zentrales strukturelles Problem dar. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Anpassung der Systematik erforderlich, um eine bedarfsgerechte Versorgung langfristig sicherzustellen.

Fi5: Prüfung einer dritten Intensitätsstufe zur Vermeidung von Unterfinanzierungsrisiken

Die ernsthafte Prüfung einer dritten Intensitätsstufe ist Teil der weiteren Systementwicklung. Leistungsberechtigte mit komplexen Bedarfen sollten nicht aufgrund eines nicht refinanzierten Personalbedarfs in den Verantwortungsbereich der Tagesförderstätten gedrängt werden – dies stünde im fundamentalen Widerspruch zur Zielsetzung des BTHG.

Fi6: Übertragung und Weiterentwicklung des Leistungsberichts Schwaben

Das in Schwaben entwickelte Instrument der Leistungsbemessung stellt einen methodisch fundierten Versuch dar, die Schnittstellenlücke zwischen qualitativer Bedarfsermittlung und quantitativer Leistungsbemessung durch ein gemeinsam akzeptiertes Verhandlungsinstrument zu schließen. Die teilweise bereits erfolgte Adaption in Oberfranken deutet auf eine Übertragbarkeit hin. Es wird empfohlen, dieses Modell als Grundlage für eine landesweite Weiterentwicklung der Zeitwertlogik zu prüfen und im Dialog zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern weiterzuentwickeln.

Fi7: Planungssicherheit und langfristige Übergangslösungen

Fehlende Planungs- und Investitionssicherheit für Leistungserbringer bspw. bei der Ausschreibung neuer Stellen kann durch langfristige Übergangslösungen entgegengewirkt werden. Derzeit werden organisatorische Entscheidungen, insbesondere im Personalbereich, teilweise zurückgestellt. Grund hierfür ist die Unsicherheit über zukünftige strukturelle Rahmenbedingungen. Diese Situation erschwert eine vorausschauende Steuerung der Einrichtungen. Verlässliche Rahmenbedingungen sind daher eine zentrale Voraussetzung für nachhaltige Organisationsentwicklung. Das Prinzip der Schattenrechnung hat sich hier generell bewährt. Eine Garantie, dass Leistungen über einen langfristigen Zeitraum garantiert werden, erleichtert die Übernahmebereitschaft der neuen RLV auch im Hinblick auf eine Ausrollung in ganz Bayern.

7.4 Übergreifende Perspektive: Langfristiger Kulturwandel als Voraussetzung

Punktuelle Optimierungen auf der Ebene der Instrumente, Verfahren und Strukturen sind notwendig, aber nicht hinreichend für eine vollständige Realisierung der mit der RLV angestrebten Ziele. Erforderlich ist eine grundlegende Weiterentwicklung des Gesamtsystems mit einem klaren, über kurzfristige Anpassungen hinausgehenden Zielbild.

Personenzentrierung kann nicht allein durch neue Instrumente oder Verfahren etabliert werden. Die Bedarfsermittlung stellt lediglich einen Baustein einer personenzentrierten Leistungserbringung dar. Erst wenn individuelle Bedarfe, daraus abgeleitete Teilhabeziele und entsprechende Unterstützungsleistungen dauerhaft im pädagogischen Alltag verankert sind und diese Leistungen gemeinsam mit der leistungsberechtigten Person regelmäßig auf ihre Wirkung überprüft werden, kann von einer konsequent personenzentrierten Leistungserbringung gesprochen werden. Dies erfordert einen langfristigen kulturellen Wandel innerhalb aller beteiligten Organisationen – sowohl auf Seiten der Fachkräfte als auch der Leistungsberechtigten selbst. Ein solcher Haltungswandel setzt voraus, dass alle Beteiligten den Reformprozess verstehen und aktiv mitgestalten können.

Insgesamt zielen die vorstehenden Empfehlungen darauf ab, die Zielklarheit der einzelnen Leistungsbestandteile zu erhöhen, Transparenz innerhalb der Bedarfssystematik zu verbessern und gleichzeitig die Verfahren der Bedarfsermittlung und Gesamtplanung stärker auf ihre fachliche Kernfunktion auszurichten