

Michael Weber

Bundesteilhabegesetz – Kosten statt Nutzen?

Ist das Bundesteilhabegesetz ein „riesiges Bürokratiemonster“? Der Autor identifiziert Ursachen der Bürokratie und skizziert Auswege aus der Bürokratiefalle.

1. Kostenanstieg in der Eingliederungshilfe

Die Klagen sind nicht mehr zu überhören. Der neue Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Kay Ruge, verkündete in einem Interview in der FAZ vom 9. Januar 2026 den bevorstehenden finanziellen Kollaps der Kommunen (vgl. Altenbockum 2026). Neben der Kinder- und Jugendhilfe sei es die Eingliederungshilfe mit ihrem starken Kostenanstieg pro Fall, deren Ausgaben für das finanzielle Desaster deutscher Kommunen mitverantwortlich sei. Als verursachenden Kostentreiber nennt Ruge das Bundesteilhabegesetz (BTHG), das seit 2017 die Teilhabesituation von Menschen mit Behinderung umfassend regeln und verbessern soll. Der Deutsche Landkreistag hatte im März 2025 in seinen „Forderungen zur Weiterentwicklung des Bundesteilhabegesetzes“ darauf hingewiesen, dass es nicht zuletzt die BTHG-bedingten Mehrausgaben seien, die in der Eingliederungshilfe eine Ausgabendynamik ausgelöst haben (Deutscher Landkreistag 2025). Die Finanzuntersuchung zum BTHG, die das zuständige Bundesministerium im letzten Jahr vorgelegt hat (vgl. BMAS 2025a), bestätigt die Sicht des Deutschen Landkreistages. Die Anhebung der Einkommens- und Vermögensgrenzen, die im Zeitraum von 2017 bis 2023 zu Mindereinnahmen der Träger der Eingliederungshilfe führten (2,3 Mrd. Euro), und der Anstieg ihres Planungspersonals (tarif- und fallzahlbereinigt: 790 Mio. Euro) führten in Summe zu einer Mehrbelastung der Träger der Eingliederungshilfe von 1,76 Mrd. Euro. Die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen wirkte für die Leistungsträger zwar entlastend (ca. 1,3, Mrd. Euro), konnte den Kostenanstieg insgesamt aber nicht kompensieren – und trug dazu bei, den bürokratischen Aufwand für die Leistungserbringer bei der Umsetzung dieser Trennung in schwindelnde Höhen zu treiben. Für das Politikfeld der Eingliederungshilfe ist es typisch, dass solche Transaktionskosten im Zuge gesetzlicher Änderungen nicht in eine Gesamtrechnung einbezogen werden. Berücksichtigt sind in der Zahl von 1,76 Mrd.



Dr. rer. publ. Michael Weber,
Geschäftsführer Heilpädagogisches
Zentrum Krefeld – Kreis Viersen GmbH

Euro auch nicht die exogenen Faktoren wie die Fallzahl-, Tarif- und Inflationsentwicklungen, die im Zeitraum zwischen 2017 und 2023 zu einem Ausgabenanstieg von über 40 % beigetragen haben. Mit einem weiteren jährlichen Kostenanstieg der Gesamtausgaben der Eingliederungshilfe in Höhe von einer Mrd. Euro sei zu rechnen.

„In der Kommunalpolitik hat sich mittlerweile ein Narrativ etabliert, wonach es sich beim BTHG um ein ‚riesiges Bürokratiemonster‘ handele.“

Auf Vertreter einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung wirkt es auf den ersten Blick entlastend, dass die Finanzuntersuchung des BMAS für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nur eine geringfügige Steigerung in Höhe von 11 Mio. Euro konstatiert. An der prekären Finanzlage der Kommunen und ihrer überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe ändert das natürlich nichts. Sie trägt vielmehr dazu bei, dass Verhandlungen über auskömmliche Kostensätze auch in diesem Teilsegment der Eingliederungshilfe zunehmend schwieriger werden.

In der Kommunalpolitik hat sich mittlerweile ein Narrativ etabliert, wonach es sich beim BTHG um ein „riesiges Bürokratiemonster“ handele, so lautet jedenfalls die Bewertung des

Tübinger Oberbürgermeisters Boris Palmer in der Sendung „Markus Lanz“ vom 22. April 2025 (ab etwa Minute 15). Die Fülle einzelvertraglicher Ansprüche von Menschen mit Behinderung habe für einen nicht mehr zu bewältigenden Kostenschub gesorgt. Gleichzeitig sei ein unmittelbarer Nutzen für die Leistungsberechtigten nicht erkennbar. Zusammen mit anderen Ausgaben, insbesondere dem Bürgergeld, entstehe z. B. in den baden-württembergischen Kommunen, so Palmer, ein Kostendruck, dem 90 % der Kommunen nicht mehr standhalten können.

2. BTHG mit doppelter Zielsetzung

Das BTHG hatte bekanntlich eine doppelte Zielsetzung. Es sollte einerseits die Teilhabe und die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung stärken, andererseits die Kostensteigerung in der Eingliederungshilfe bremsen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sollten sich am persönlichen Bedarf orientieren und im Rahmen eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen ermittelt werden. Dabei sollte das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderung im Sinne der UN-BRK gestaltet werden. Gleichzeitig sollten die Kommunen bei den Kosten der Eingliederungshilfe um fünf Milliarden Euro entlastet werden (was im Hinblick auf eine unmittelbare Koppelung zwischen den Bundesmitteln und den kommunalen Ausgaben für die Eingliederungshilfe nicht erfolgt ist). Und es sollte zukünftig eine übermäßige Ausgabensteigerung in der Eingliederungshilfe vermieden werden.

Die Bundesregierung stellte den Kommunen zur Bewältigung der Kostenentwicklung Steuerungsinstrumente zur Verfügung, mit Hilfe derer eine „Effizienzrendite“ erwirtschaftet werden könnte, die ihrerseits eine überbordende Kostenentwicklung abmildern sollte (vgl. BMAS 2025a, S. 114). Bezeichnenderweise sind es genau diese Steuerungsinstrumente, die gegenwärtig in den Verlautbarungen der Organisationen der „kommunalen Familie“ (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe) kritisiert und für Bürokratisierungsschübe und eine höhere Ausgabedynamik verantwortlich gemacht werden (vgl. Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/BAGüS 2025). Ganz offensichtlich sind also gut gemeinte Problemlösungen zu Problemverursachern mutiert.

Ist da nur etwas zufällig schiefgelaufen? Meine Vermutung ist, dass sich hinter dieser Mutation zwei Ursachen übermäßiger Bürokratieentwicklung verbergen, die nicht nur für das Politikfeld der Eingliederungshilfe maßgeblich sind und die sich als ausgesprochen hartnäckig erweisen, wenn es um ihre Beseitigung geht.

3. Effizienzfördernde Steuerungsinstrumente

Doch zunächst zu den vermeintlich effizienzfördernden Steuerungsinstrumenten (vgl. BMAS 2025a, S. 114 ff.). Erstens sollten eine personenzentrierte Bedarfsermittlung und eine bedarfsgerechte Planung den individuellen Bedarf der Leistungsbezieher ermitteln (§ 122 SGB IX). Auf dieser Basis werden die Leistungen passgenau bewilligt. Eine Effizienzrendite könne – so die Vorstellung der damaligen Bundesregierung – zumindest dann erwirtschaftet werden, wenn vorher aufgrund einer weniger präzisen Planung nicht benötigte Leistungen erbracht wurden.

Änderungen im Vertragsrecht führte, zweitens, der § 128 SGB IX herbei. Danach können Leistungsträger verstärkt anlassbezogene oder anlasslose Prüfungen durchführen, mit der Möglichkeit, gemäß § 129 SGB IX Vergütungen zu kürzen, wenn der Vertrag durch den Leistungserbringer ganz oder teilweise nicht erfüllt wird. Auch diese Regelung sollte zu Einsparungen beitragen. Im Zusammenhang mit diesen Qualitätsprüfungen tauchen auch die Begriffe der Wirkungskontrolle und der Wirksamkeit von Leistungen auf. Im Gesetz ist allerdings nicht geregelt, wie man Wirksamkeit misst, und es bleibt auch unklar, was passiert, wenn ein Leistungserbringer seine Leistungen unwirksam erbringt.

Die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen an mehrere Leistungsberechtigte („Pooling“, § 116 Abs. 2 und 3 SGB IX) sollte, drittens, ebenfalls zu Einsparungen im Vergleich zu einer rein individuell zugemessenen Leistungserbringung führen.

Viertens sollte eine präventive Steuerung des Leistungszugangs im Sinne einer verbesserten Vermittlung von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen in die Erwerbstätigkeit (§ 11 SGB IX) durch Modellvorhaben im Rahmen des Bundesprogramms „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ erzielt werden und die Zahl von Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe reduzieren.

4. Aufwändige Bedarfsermittlungsverfahren

Vor allem beim ersten Steuerungsinstrument, dem Bedarfsermittlungsverfahren, mit Hilfe dessen das zentrale Ziel der Personenzentrierung im BTHG umgesetzt werden soll, zeigen sich die Tücken gut gemeinter bundespolitischer Vorhaben. Eine individuelle Bedarfsermittlung, wie sie das BTHG nach § 118 SGB IX vorgibt, zeichnet sich dadurch aus, dass der Hilfebe-

darf nicht pauschal, sondern basierend auf den persönlichen Zielen und Wünschen ermittelt wird, oft unter Nutzung von Instrumenten, die an der ICF-Klassifikation orientiert sind. Entstanden ist in der Landschaft der Träger der Eingliederungshilfe nun allerdings eine Vielfalt an Instrumenten, die teilweise seit Jahren einer abschließenden Fertigstellung entbehren und höchst aufwändige Abstimmungsprozeduren zwischen Vertretern der Leistungsträger, der Leistungserbringer und der Leistungsberechtigten verursacht haben (vgl. BMAS 2025b, S. 42 ff.). Abgesehen von den dadurch entstandenen und nicht eingepreisten Transaktionskosten ist es den Machern des BTHG offensichtlich komplett entgangen, dass intensivere, individualisierte, personenzentrierte Bedarfsfeststellungs- und Planungsverfahren personalaufwändig sind. Die Finanzuntersuchung im Auftrag des BMAS zeigt einen Aufwuchs der bereinigten Personalkosten (ohne Berücksichtigung der Fallzahlen und der Tarifierhöhungen) für planerische Aufgaben von 114,2 Mio. (2016) auf 363 Mio. Euro.

Die Finanzevaluation macht ferner darauf aufmerksam, dass der Personalaufwand bei der Einführung eines neuen Hilfeplanverfahrens nicht gegengerechnet wurde (vgl. BMAS 2025a, S. 116). Das ist einigermaßen überraschend, und zwar nicht nur deshalb, weil damit ein ganz entscheidender Kostentreiber des BTHG nicht miteinkalkuliert wurde, sondern auch deshalb, weil die Problematik des Fachkräftemangels gänzlich unterschätzt wurde. In der Praxis führen die Engpässe bei der Personalgewinnung auf Seiten der Leistungsträger mittlerweile dazu, dass das benötigte Personal aus den Reihen der Leistungserbringer abgeworben wird.

„Die fehlende Präzisierung der zentralen Begriffe ‚Wirkung‘ und ‚Wirksamkeit‘ hat dazu geführt, dass die gegenwärtig in den Bundesländern zur Anwendung kommenden Erfassungsinstrumente höchst disparat und teilweise auch fachlich unzureichend sind.“

Darüber hinaus zeigen sich auch Probleme bei der fachlichen und technischen Einführung und Umsetzung anspruchsvoller Bedarfsermittlungs- und Planungsverfahren. Beispiel ist das Bedarfsermittlungsinstrument NRW, kurz BEI_NRW. Hier wird jetzt nach mehrjähriger Planungs- und Einsatzzeit (seit August 2020) neu ausgeschrieben, zunächst um einen Softwareanbieter in Europa ausfindig zu machen, der die Ansprüche an ein neues, digitalisiertes, KI-gestütztes System erfüllen kann (vgl. Haberl/Mennemann 2024). Mit flächendeckend umsetzbaren

Ergebnissen ist vor Ende nächsten Jahres nicht zu rechnen, ganz davon abgesehen, dass im Landesteil Westfalen andere Wege gegangen werden, sodass in ein und demselben Bundesland kein einheitliches System auf den Weg gebracht wird.

Es kann daher nicht verwundern, dass die Leistungsträger die gesetzlichen Vorgaben zum Gesamtplan (§ 121 Abs. 2 SGB IX) in ihren gemeinsamen „Forderungen zur Weiterentwicklung des BTHG“ (Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/BAGüS) als zu komplex einschätzen und den „bürokratischen Aufwand“ beklagen, der mit ihrer Umsetzung verbunden sei.

5. Das Konnexitätsprinzip und die vergebliche Forderung nach finanziellem Ausgleich

Neben der Forderung nach einer Komplexitätsreduktion des gesetzlich vorgegebenen Bedarfsermittlungsverfahrens und nach einer Verringerung der zeitlichen Taktung der Gesamtplanung (größere Abstände als nach zwei Jahren) ertönt auch sehr schnell der Schlachtruf „Wer bestellt, muss bezahlen“. Das Konnexitätsprinzip, dessen strikte Einhaltung auch der neue Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages vehement einfordert (vgl. Altenbockum 2026), besagt bekanntlich, dass diejenige föderale Ebene die Ausgaben zu tragen hat, die die öffentlichen Aufgaben wahrnimmt. Das Prinzip soll dafür sorgen, dass keine Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene übertragen werden. Die Kommunen berufen sich im Falle des BTHG darauf, dass die gesetzlichen Regelungen zwar vom Bund kamen, die Länder aber im Bundesrat zugestimmt haben und daher zusammen mit dem Bund die kommunalen Mehrausgaben vollständig kompensieren müssen. Rechtlich kann man sich dabei auf die in allen Landesparlamenten verankerte Verursacherkonnexität beziehen. Dass eine solche Forderung angesichts der prekären Finanzlagen von Bund und Ländern politisch nicht durchsetzbar sein wird, dürfte allerdings nicht weiter überraschen.

Das eigentliche Problem liegt jedoch tiefer und führt uns zu einer Ursache für übermäßige Bürokratie, die kürzlich ein Autorenkollektiv der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer identifiziert hat. „Ein Übermaß an Bürokratie kristallisiert sich besonders dort, wo sich im föderalen Staatsaufbau die Kompetenzen der unterschiedlichen Ebenen berühren oder überschneiden“ (Behnke et al. 2025, S. 489). Auf das Konnexitätsprinzip kann man sich in einem föderalen politischen System zwar grundsätzlich berufen, vor allem auf den Ebenen der Vollzugsverwaltung. Das hat aber den unbeabsichtigten Effekt zur Folge, dass die gesetzgebenden Ebenen diese Vorgehensweise der Kommunen antizipieren und die praktische Umsetzung weitgehend den Kommunen über-

lassen. Viele gesetzliche Regelungen, und das Bedarfsermittlungsverfahren des BTHG ist ein prägnantes Beispiel dafür, bleiben in der Folge vage. „Kommunen müssen daher eigenständige Lösungen entwickeln, anstatt von zentralen standardisierten Systemen zu profitieren. Dies führt zu ineffizienten Insellösungen (...) Anstatt Effizienzgewinne und Skalenerträge durch eine einheitliche Plattform oder koordinierende Maßnahmen zu erzielen, entstehen redundante Entwicklungen und höhere Kosten. So wird ein eigentlich auf Vereinfachung zielendes Gesetz durch die Konnexitätsproblematik zu einer zusätzlichen Belastung für die Kommunen“ (Behnke et al. 2025, S. 489).

Man wird einen vergleichbaren Effekt im Falle der gesetzlichen Vorgaben im BTHG zur Wirkungskontrolle und Wirksamkeit feststellen können, die im Kontext der Qualitätsprüfungen nach §§ 128, 129 SGB IX ebenfalls als Instrumente zur besseren Steuerung der Leistungserbringer und damit zur Gewinnung einer Effizienzrendite der Leistungsträger gedacht waren. Eine Präzisierung der Begriffe im Gesetz ist auch hier unterblieben, ganz zu schweigen von Vorgaben bezüglich relevanter Zielgrößen von Wirksamkeitsmessungen oder auch der Anwendung wissenschaftlich anerkannter Methoden der Wirkungsanalyse und der Wirkungsevaluation, die sich in anderen Politikbereichen (Kinder- und Jugendhilfe, Entwicklungshilfe) bereits als praktikabel erwiesen haben. Die fehlende Präzisierung der zentralen Begriffe „Wirkung“ und „Wirksamkeit“ hat dazu geführt, dass die gegenwärtig in den Bundesländern zur Anwendung kommenden Erfassungsinstrumente höchst disparat und teilweise auch fachlich unzureichend sind (vgl. Bartsch/Löwenhaupt/Weber 2022). Es dürfte jedenfalls nicht zu bestreiten sein, dass den gesetzlichen Regelungen zu Wirkung und Wirksamkeit und ihren Bemühungen zur praktischen Umsetzung im Feld der Eingliederungshilfe kein unmittelbarer Nutzen für die behinderten Menschen gegenübersteht.

Es scheint also auf Seiten des Bundesgesetzgebers politisch rational zu sein, möglichst wenige konkrete Vorgaben für die effektive und effiziente Umsetzung gesetzlicher Regelungen zu machen, um so möglichen finanziellen Forderungen in Folge des Konnexitätsprinzips von vornherein die Grundlage zu entziehen. Der Vollzugsverwaltung auf kommunaler Ebene bleibt nichts anders übrig, als eigene, zumeist aufwändige und suboptimale Lösungen zu finden. Die dadurch verursachten Bürokratieschübe sind tief im föderalen Staatsaufbau verankert, sodass es auf den ersten Blick sehr schwierig erscheint, Ansatzpunkte zu finden, um diesen Entwicklungen bei zukünftigen Gesetzesvorhaben zu begegnen. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

6. Qualitätskontrollen und Misstrauenskultur

Auch die zweite Ursache für übermäßige Bürokratie, die das Speyerer Autorenkollektiv ausmacht, wird in den gesetzlichen Regelungen des BTHG und in deren Umsetzung deutlich. In Deutschland existiert eine Verwaltungskultur, die durch ein gegenseitiges Misstrauen aller Beteiligten geprägt ist. In der Folge entstehen stark formalisierte und regelgebundene Arbeitsweisen, die Kontrolle und Absicherung priorisieren (Behnke et al. 2025, S. 494).

Im BTHG kommt diese Ausprägung einer auf Dokumentation und Kontrolle setzenden Verwaltungskultur vor allem in §§ 128 und 129 SGB IX zum Ausdruck. Bereits in der Gesetzesbegründung zum BTHG (BT-Drucks. 18/9522, S. 298–299) wurde im Hinblick auf die gesetzlichen Maßnahmen zu Prüfungsmöglichkeiten der Leistungsträger das Prinzip der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) relativiert. Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Leistungserbringer, so hieß es in der damaligen Gesetzesbegründung, diene zum einen der Gewährleistung einer qualitativ angemessenen Leistungserbringung und zum anderen einer wirtschaftlichen Verwendung der durch Steuergelder finanzierten Leistungen der Eingliederungshilfe. Das Land NRW hat von der Öffnungsklausel im §128 SGB IX Gebrauch gemacht und gibt in § 8 Ausführungsgesetz zum SGB IX NRW (AG-SGB IX NRW) anlassunabhängige, unangekündigte Qualitätsprüfungen vor. Der damit einhergehende Bürokratie- und Kontrollaufwand, den z.B. Werkstätten gegenwärtig in NRW erfahren, wird verstärkt durch zusätzliche Kontrollen im Rahmen des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG), das seit einigen Jahren auch auf Werkstätten ausgedehnt wurde. Der personelle und finanzielle Aufwand, den die daraus resultierenden Mehrfachkontrollen sowohl auf Seiten der Leistungserbringer als auch auf Seiten der kommunalen und staatlichen Behörden erzeugen, steht in keinem Verhältnis zu dem Nutzen für die Leistungsberechtigten.

7. Die Beschädigung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses

Um nicht missverstanden zu werden: Natürlich bedarf es bei der Marktgestaltung für hilfebedürftige Menschen wirksamer und gut austarierter Qualitätskontrollen. Die Erbringung sozialer Dienstleistungen läuft aufgrund informationeller Defizite der Nachfrager, also der Menschen mit Behinderung, und aufgrund eines möglicherweise opportunistischen Verhaltens der Anbieter (Moral Hazard) Gefahr, Prozessen einer zumindest schleichenden Qualitätsverschlechterung zu unterliegen. Ökonomen sprechen hier vom Risiko der adversen Se-

lektion (vgl. Akerlof 1970), an dessen Ende das Verschwinden qualitativ guter Anbieter stünde – wenn es denn keine Gegenbewegung im Sinne einer kontinuierlichen Überwachung der Leistungsqualität durch staatliche Instanzen oder durch Prüfstellen der Leistungsträger geben würde. Allerdings – und das scheint im Falle des BTHG in Vergessenheit geraten zu sein – sind Qualitätskontrollen, einer jahrzehntelangen sozialpolitischen Tradition folgend, keine hoheitlichen, sondern kooperative Akte, die im Rahmen eines sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses auszutarieren sind. Die Qualitätskontrollen sind Teil der Vertragsinhalte, die in der Eingliederungshilfe zwischen den Vertretern der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Leistungsträger in Landesrahmenverträgen festzuhalten sind und nicht im Sinne eines Über- bzw. Unterordnungsverhältnisses zu erfolgen haben. Im Grunde ist der Übergang von einem kooperativen Geschehen zu einem hoheitlichen Eingriff das zentrale Merkmal des BTHG, das sowohl bei den Regelungen zur Qualitätskontrolle (§§ 128, 129 SGB IX) als auch bei den Regelungen zur Gesamtplanung deutlich hervortritt. Die Ausgestaltung des Bedarfsplanungsverfahrens ist nun fest in der Hand der Leistungsträger – und sorgt dort für einen überzogenen personellen Aufwand und für die allseits beklagten bürokratischen Auswüchse.

„Die elementaren Grundsätze eines funktionierenden sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses scheinen in der aktuellen sozialpolitischen Landschaft in einem Strudel ordnungspolitischer Orientierungslosigkeit verloren gegangen zu sein.“

Leistungserbringer sind im sozialrechtlichen Dreieck stets mitverantwortlich für die inhaltlich-qualitative Ausgestaltung der Sozialgesetze – und nicht lediglich „Dienstleister“ oder „Erfüllungsgehilfen“ der Leistungsträger. Diese auf Kooperation und gegenseitige Machteinschränkung angelegte Struktur ist aus ordnungs- und sozialpolitischen Gründen erforderlich, weil der Staat im Leistungsverschaffungsverhältnis stets in einer Doppelrolle auftritt (vgl. Cremer/Goldschmidt/Höfer 2023, S. 223). Er ist nicht nur Gestalter und Regulierer sozialpolitischer Strukturen und Prozesse, sondern auch Kostenträger und in dieser Rolle mit einer Monopolposition ausgestattet. Die für den Staat verantwortlich handelnden Akteure laufen aufgrund dieser Interessenkonstellation Gefahr, staatliche Leistungsverschaffung unter primär fiskalischen Gesichtspunkten zu betrachten. Die eingeschränkte politische Artikulationsfähigkeit hilfebedürftiger Menschen verstärkt diesen Anreiz zusätzlich, Geld dort einzusparen, wo mit wenig Widerstand der Betroffen-

nen zu rechnen ist. Die Leistungserbringer und ihre Verbände haben demgegenüber nicht nur die Aufgabe einer wirtschaftlichen und sparsamen Leistungserbringung, sondern müssen auch die Interessen hilfeschuchender Menschen anwaltlich vertreten, was wiederum zur Begrenzung der Machtposition der Leistungsträger beiträgt. Leistungserbringer sind also nicht auf rein wirtschaftliche Interessen (Erwirtschaftung von Überschüssen) festgelegt, sondern müssen sich an Sachzielen orientieren und eine Mitverantwortung für die sozialpolitische Ausgestaltung des Angebotsspektrums von Leistungen übernehmen. Können sich Leistungsträger und Leistungserbringer nicht auf den Abschluss von Vereinbarungen einigen, sieht das Recht der Eingliederungshilfe in § 133 SGB IX ein Schiedsstellenverfahren vor. Stehen die Vertragsinhalte fest, haben die Leistungsträger die Möglichkeit, über den Marktzutritt neuer Leistungserbringer zu entscheiden.

Diese elementaren Grundsätze eines funktionierenden sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses scheinen in der aktuellen sozialpolitischen Landschaft in einem Strudel ordnungspolitischer Orientierungslosigkeit verloren gegangen zu sein (vgl. Weber 2024). Die Bundespolitik spornt die Leistungsträger an, stärker „steuernd“ auf die Zugänge, Strukturen, Prozesse der Eingliederungshilfe einzuwirken, und versieht die Leistungsträger mit rechtlich abgesicherten Kompetenzen einer personenzentrierten Planung und einer hoheitlichen Kontrolle der Einrichtungen, ohne allerdings inhaltliche Leitplanken für gelingende Steuerungsprozesse gesetzlich zu verankern. Diesen politischen Steilpass nehmen die Akteure der Kommunen und der überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe dankbar an und verlangen noch mehr vom Gleichen: eine verbindliche Sozial- und Bedarfsplanung mit Belegrechten gegenüber den „nachgeordneten“ Leistungserbringern, „Komplexitätsreduzierungen“ im Vertragsrecht (Ablösung des Vereinbarungsprinzips und damit des Kontrahierungszwangs nach §§ 123 ff. SGB IX) und das Einkassieren der Schiedsstellenfähigkeit von Leistungsvereinbarungen (vgl. Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/BAGüS). Die damit verbundene Forderung nach einer zentralen Bedarfsplanung – unter Inkaufnahme einer Umgehung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten (§ 8 SGB IX) und eines Eingriffs in die Berufsfreiheit privater Anbieter (Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG) – sind die Folgen einer durch das BTHG verursachten politischen Destabilisierung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses.

8. Ein Phänomen wird unangreifbar, weil alle davon profitieren

Leider verlaufen diese Entwicklungen nicht zum Nutzen der Menschen mit Behinderung. Sie sind stattdessen Ausfluss eines fehlgeleiteten Politik- und Verwaltungsverständnisses,

das, statt auf einen geregelten Markt zu setzen und Menschen mit Behinderung systematisch Chancen für eine selbstverantwortete Auswahlentscheidung zu geben, den Leistungserbringern mit Misstrauen begegnet und auf bürokratiefördernde Steuerungs- und Kontrollprozesse setzt. Die Leistungsträger scheinen sich wiederum mehr und mehr in diesen bürokratischen Dauerschleifen zu verheddern. Sie tun das, was Verwaltungsbehörden eben so tun, wenn sie politisch vage Vorgaben erhalten, die sie inhaltlich zu füllen haben. Sie setzen auf eigenes Wachstum und auf die Intensivierung von Regulierungen. Es gibt dann in der Folge keine Stoppregeln für weniger präzise Bedarfsermittlungsinstrumente, für eine noch individuellere „Personenzentrierung“, keine Stoppregeln für weniger präzise Kontrollprozeduren und erst recht keine Stoppregeln für weniger Personal, das solchen Aufgaben nachkommen muss. Eine derart ausgerichtete und abgerichtete Bürokratie findet in sich selbst keine Grenzen weiteren Wachstums. Bürokratien sind, wie Niklas Luhmann bereits vor mehr als vierzig Jahren schlussfolgerte (vgl. Luhmann 1982), auf ein Nichtmehrfunktionieren aus Überlastung angelegt. Sie müssen ihre Aktivitäten irgendwann abbrechen, weil das Geld ausgeht oder weil ihnen in einer überalterten Gesellschaft schlicht die Menschen fehlen, die all die Aufgaben übernehmen können, die politisch wünschenswert erscheinen. Anschauliche Beispiele liefern derzeit die unterschiedlichen Leistungsbereiche der Eingliederungshilfe, aber auch die Situation in Schulen und Kindergärten.

Die damit verbundenen Einschränkungen oder Abbrüche des Leistungsgeschehens vollziehen sich auf einer anderen Ebene der Realität und haben sich von politischen Nutzenerwartungen und bürokratischen Prozessen abgekoppelt. Politische, moralische oder auch fachliche Argumentationen für den Aufbau und die weitere Verbesserung von Leistungen verlieren ihre Überzeugungskraft, wenn die Ressourcen nicht mehr vorhanden sind, um den damit verbundenen Ansprüchen gerecht zu werden. Diesen Zustand haben wir offensichtlich erreicht. Bis zu diesem Zeitpunkt haben aber alle profitiert, Politik mit einem primären Nutzen im Verhältnis zu ihren Wahlbürgern und die Verwaltung mit einem sekundären Nutzen bezüglich ihres eigenen Wachstums. Sie haben davon profitiert, dass alle profitieren, weshalb das Phänomen der Bürokratie unangreifbar wurde.

9. Zwei Auswege aus der Bürokratiefalle

Luhmanns Analyse ist mehr als vierzig Jahre alt, und sie ist in der hermetischen und bisweilen auch zynischen Sprache der funktionalistischen Systemtheorie formuliert, die man sich keineswegs zu eigen machen muss.

Ein möglicher Ausweg aus den bürokratischen Teufelskreisen, die sich aus dem BTHG und seinen zweifelhaften ordnungspolitischen Vorgaben ergeben, wurde bereits benannt. Ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis mit freiem Marktzutritt von Leistungserbringern, mit einer passenden Dosis Wettbewerb, der klaren Verortung des betriebswirtschaftlichen Belegungsrisikos bei den Leistungserbringern und gleichzeitiger Zurückhaltung der Leistungsträger in Sachen Zugangssteuerung, ist immer noch ein Erfolg versprechendes Modell. Es hat vor allem den Vorteil, die im föderalen Staatsaufbau verankerten bürokratiefördernden Prozesse durch den Einbezug und die Einflussnahme privater und freigemeinnütziger Akteure abzu-bremsen.

Aber auch das BTHG selbst hat eine Option vorgesehen, mit Hilfe derer bürokratische Auswüchse und Fehlsteuerungen im System in Schach gehalten werden könnten. Das BTHG spricht von einer Überprüfung der Wirksamkeit vereinbarter Leistungen. Man kann den entsprechenden Passus in § 128 SGB IX durchaus missverstehen, nämlich als zusätzliches Kontrollinstrument der Leistungsträger gegenüber den Leistungserbringern mit der Chance einer Vergütungskürzung im Falle unwirksamer Leistungserbringung. Ob Leistungen wirksam erbracht wurden, ob also Klienten von bestimmten Maßnahmen profitieren, ließe sich aber durchaus auch auf die etwas komplexere Frage nach der Eignung institutioneller Settings ausdehnen, die den konzeptionellen Rahmen für personenbezogene Interventionen bilden (vgl. Boecker/Weber 2021). Man könnte beispielsweise danach fragen, welche organisatorischen Maßnahmen in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung zu einer verbesserten Übergangsquote auf den allgemeinen Arbeitsmarkt führen, um so gelingende Organisationsentwicklungsprozesse in diesen Einrichtungen zu befördern. Das wäre z.B. ein lohnenswertes Kooperationsprojekt von Leistungsträgern und Leistungserbringern. So könnten immerhin Fragen nach der Eignung bestimmter Strukturen oder Konzepte aufgeworfen werden, die den primären Nutzen der Klienten in den Vordergrund stellen und nicht den sekundären Nutzen bürokratischer Apparate, die ihr eigenes Wachstum im Blick haben.

Interessanterweise hat auch Niklas Luhmann vor mehr als vierzig Jahren einen ähnlich gelagerten Vorschlag gemacht. Wirksamkeits- und Nutzenüberprüfungen sollten nach seiner Ansicht jedoch einen Schritt vorher erfolgen und bereits bei der standardisierten Annahme im Gesetzgebungsprozess ansetzen, ob der Nutzen, den man den Klienten verspricht, auch tatsächlich eintreten wird. In der Politik behilft man sich für gewöhnlich mit der Unterstellung, dass ein primärer Nutzen bei den Klienten eintritt. Wer möchte schon im politischen Diskurs die Legitimität der Aussage bestreiten, dass individuelle, passgenaue Lösungen für Menschen mit Behinderung anzustreben sind, die für „mehr Inklusion“ dieser Bevölkerungs-

gruppe sorgen? Das politische Programm müsse deshalb, so Luhmann, einer kausalen Vorprüfung unterzogen werden und die eigene Effektivität garantieren, also eine begründete Voraussage treffen, dass bestimmte gesetzliche Maßnahmen auch tatsächlich den Erfolg und den Nutzen bei den Klienten hervorrufen, der in der Gesetzesbegründung genannt wurde. In aktuellen Konzepten der Politikberatung spricht man in diesem Zusammenhang von Ex-ante-Praxischecks, so z.B. im Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (vgl. BMWK 2025). Praxischecks wurden auch im Falle des BTHG vorgenommen. Man denke an die umfangreichen Evaluationsstudien zu den fachlichen und finanziellen Auswirkungen des Gesetzes (BMAS 2025a/2025b). Das sind jedoch Praxischecks, die ex post, also im Nachhinein, zum Einsatz kommen, dann also, wenn es bereits zu spät ist. Ex-ante-Praxischecks würden hingegen im Vorfeld u.a. den Ressourcen- und Abstimmungsaufwand kritisch in den Blick nehmen, den bestimmte Gesetzespassagen mit hoher Wahrscheinlichkeit hervorrufen werden. Die Autorinnen und Autoren des Wissenschaftlichen Beirats des BMWK regen an, durch die Einbindung verschiedener Ressorts und die enge Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten aus der Umsetzungspraxis einen stärkeren Fokus auf die konkreten Auswirkungen eines Gesetzes zu richten, um bürokratische Fehlsteuerungen von Anfang an zu vermeiden.

Es hat zugegebenermaßen im Vorfeld des BTHG einen umfangreichen Beteiligungsprozess gegeben. Es ist auch nicht so, dass einzelne der damals beteiligten Akteure nicht vor den problematischen ordnungspolitischen Folgen eines in ein Ungleichgewicht gebrachten sozialrechtlichen Dreiecks gewarnt hätten. Entsprechende Äußerungen kamen z.B. vom damaligen Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, Georg Cremer (vgl. Cremer/Fink 2015). Der erste Abschnitt dieses immer noch lesenswerten Beitrags war überschrieben: „Auch die beste Beteiligung kann eine politische Entscheidung nicht ersetzen.“

Diese Aussage zeigt, wie schwer es auch in Zukunft sein wird, gute Gesetze zu verabschieden, die den prognostizierten Nutzen für die Bürger auch mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Entfaltung bringen. Beim BTHG ist das, Stand jetzt, nicht gelungen.

Literatur

Akerlof, George u.a. (1970): The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84, Heft 3, S. 488–500.

Altenbockum, Jasper von (2026): Landräte zur Lage der Kommunen. „Das treibt uns in den Kollaps“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.01.2026.

Bartsch, Konrad/Löwenhaupt, Stefan/Weber, Michael (2022): Studie Wirkung und Wirksamkeit, in: Werkstatt:Dialog 38, Heft 4, S. 14–18.

Behnke, Nathalie et al. (2025): Ursachen übermäßiger Bürokratie und Handlungsansätze für die Landesebene, in: der moderne staat (dms) 18, Heft 2, S. 487–503.

Boecker, Michael/Weber, Michael (2021). Wie lässt sich die Wirksamkeit von Eingliederungshilfe messen? Sozialwissenschaftliche Anregungen von Michael Boecker und Michael Weber. Soziale Arbeit Kontrovers. Deutscher Verein, Band 26.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2025): Bürokratieabbau und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (letzter Abruf: 20. März 2026).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2025a): Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung), Forschungsbericht 656. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-656-abschlussbericht-finanzuntersuchung-bthg.html> (letzter Abruf: 20. März 2026).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2024b): Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Abs. 2 BTHG (Wirkungsprognose), Forschungsbericht 657. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-657-abschlussbericht-wirkungsprognose-bthg.html> (letzter Abruf: 20. März 2026).

Cremer, Georg/Fink, Franz (2015): Bundesteilhabegesetz. Stehen wir vor einer ordnungspolitischen Wende? In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), 7, S. 353–357.

Cremer, Georg / Goldschmidt, Nils / Höfer, Sven (2023): Soziale Dienstleistungen. Marktgestaltung für hilfebedürftige Menschen, 2. Aufl., Tübingen.

Deutscher Landkreistag (2025): Forderungen zur Weiterentwicklung des Bundesteilhabegesetzes, Positionspapier, Berlin. https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/250301_PosPap_Bundesteilhabegesetz.pdf (letzter Abruf: 20. März 2026).

Deutscher Landkreistag / Deutscher Städtetag / Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (2025): Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe. Berlin/Köln. https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/250917_PosPap_Eingliederungshilfe.pdf (letzter Abruf: 20. März 2026).

Haberl, Thomas / Mennemann, Hugo (2024): Entwicklung eines personenzentrierten Bedarfs- und Teilhabeplanprozesses, in: Case Management 21, Heft 3, S. 139–143.

Luhmann, Niklas (1982): Ein Phänomen wird unangreifbar, weil alle davon profitieren. Bürokratie im Wohlfahrtsstaat, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.12.1982, S. 6.

Weber, Michael (2024): Monetäre Zwänge und Vergabeverfahren in der Eingliederungshilfe – Zur Aktualität einer Debatte um ordnungspolitische Fragen für die Gestaltung des Marktes sozialer Dienstleistungen, in: Boecker, Michael/ Weber, Michael (Hrsg.): Das Bundesteilhabegesetz in der Umsetzung. Daten – Fakten – Analysen, Baden-Baden, S. 201–225.



Recht der Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

SGB IX mit anderen Gesetzen und Verordnungen

Herausgegeben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. und Lambertus-Verlag.

5. Auflage 2026; ca. 380 Seiten; kart., 12,90 €; für Mitglieder des Deutschen Vereins 9,90 €

ISBN 978-3-7841-3647-9

Diese Ausgabe enthält die aktuelle Fassung des Textes des Sozialgesetzbuches Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX).

Außerdem wurden der Text des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) sowie einschlägige Verordnungen aufgenommen.

Bestellungen versandkostenfrei in unserem Online-Buchshop: www.verlag.deutscher-verein.de