

Fachkräftemangel in Oberbayern 2024

Der Fach- und Arbeitskräftemangel wird zunehmend zur Herausforderung für die Versorgung und die Qualität in der Eingliederungshilfe. In diesem Themenheft wird die aktuelle Situation mithilfe der verfügbaren Daten und Erfahrungen aufgezeigt und über Maßnahmen informiert, die der Bezirk Oberbayern bereits dagegen ergreift.

Soziales | Gesundheit | Bildung | Kultur | Umwelt | Heimatpflege

Inhaltsverzeichnis

1. Anlass und Problemaufriss	1
2. Fach- und Arbeitskräftesituation in der Eingliederungshilfe.....	2
2.1 Rechtliche Grundlagen.....	2
2.2 Forschungsstand	3
2.3 Daten der Eingliederungshilfe in Oberbayern.....	7
2.4 Blick in die Praxis.....	9
2.5 Zwischenfazit und Diskussion	13
3. Maßnahmen des Bezirks	14
3.1 Arbeitsgruppe „Fachkräftemangel“	14
3.1.1 Praktikantenförderung	14
3.1.2 Weiterqualifizierung	15
3.1.3 Innovative Personaleinsatzkonzepte.....	15
3.1.4 Kompetenzprofile (BEW/TWG)	15
3.1.5 Kompetenzprofile (besondere Wohnformen)	16
3.2 Wissenschaftliche Studie in Planung.....	16
3.3 Übergreifende Arbeitsgruppen auf bayerischer Ebene.....	17
4. Fazit	18
Abbildungsverzeichnis.....	19
Tabellenverzeichnis.....	19
Literatur	20

1. Anlass und Problemaufriss

Das vorliegende Themenheft widmet sich dem Fach- und Arbeitskräftemangel im Bereich der Eingliederungshilfe des Bezirks Oberbayern. Damit greift es eine Thematik auf, deren Relevanz gegenwärtig rapide zunimmt und sowohl die Praxis der Behindertenhilfe als auch die Verwaltung zunehmend beschäftigt.

Der allgemeine Arbeitskräftemangel wird besonders seit Ende der Corona-Pandemie in ungekanntem Ausmaß offensichtlich. In nahezu allen Branchen wird Personal gesucht, vakante Stellen bleiben unbesetzt. Auf dem Arbeitsmarkt des Sozialwesens finden diese Engpässe, insbesondere in den Bereichen Pflege und Kindertagesbetreuung, viel Beachtung. Auffällig ist jedoch, dass die Eingliederungshilfe in der öffentlichen Debatte und politischen Diskussion weit weniger präsent ist. Auch aus wissenschaftlicher Perspektive fehlen hier wichtige Informationsgrundlagen.

Dabei mangelt es nicht an Hinweisen auf die Problematik durch die Verbände, Einrichtungsträger und Interessensvertretungen, begleitet von entsprechenden Appellen an die Politik: Soziale Einrichtungen stehen kurz vor dem Kollaps (vgl. Pressemitteilung Freie Wohlfahrtspflege Bayern, 3.2.2022), die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung ist gefährdet (vgl. Beauftragter für die Belange von Menschen mit Behinderung in Bayern, Holger Kiesel, 09.05.2023), Versorgungsangebote und Leistungen werden reduziert, Belastungen beim Personal nehmen zu, die zu Abwanderung des Personals führen (vgl. Resolution der Lebenshilfe Landesverband Bayern, 13.11.2022). Der Bayerische Bezirketag fordert in einem Schreiben an den ehemaligen Staatsminister für Gesundheit, Pflege und Prävention, Klaus Holetschek, neben zukunftsweisenden strukturellen Überlegungen eine schnellstmögliche Umsetzung kurzfristiger Maßnahmen.

Die Herausforderungen sind somit klar benannt. Der Bezirk Oberbayern will mit diesem Themenheft einen praxisorientierten Problemaufriss und Informationsüberblick zu dem hochaktuellen Thema bieten, Position beziehen und eigene Aktivitäten vorstellen.

2. Fach- und Arbeitskräftesituation in der Eingliederungshilfe

2.1 Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Grundlagen für den Personaleinsatz in Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe befinden sich sowohl im Ordnungsrecht als auch im Recht der Eingliederungshilfe. Das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX), das die gesetzlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe enthält, schreibt keine konkrete Fachkraftquote vor. Nach § 124 Abs. 2 S. 1 SGB IX haben geeignete Leistungserbringer für Leistungen der Eingliederungshilfe eine dem Leistungsangebot entsprechende Anzahl an Fach- und anderem Betreuungspersonal zu beschäftigen. Konkretisiert wird diese gesetzliche Vorgabe durch den am 01.07.2023 in Kraft getretenen Landesrahmenvertrag und die auf dieser Grundlage zu schließenden Rahmenleistungsvereinbarungen. In den Rahmenleistungsvereinbarungen erfolgt die Konkretisierung hinsichtlich der Fachkraftquote und der Definition, welche Berufsgruppen als Fachkräfte gelten. Dabei wurden Basispersonalschlüssel dort einrichtungsübergreifend festgelegt.

Personalschlüssel können bei einigen Angeboten darüber hinaus im Rahmen der einrichtungsindividuellen Leistungsvereinbarung verhandelt werden. Derzeit gelten bis zum Abschluss der neuen Vereinbarungen noch die Rahmenleistungsvereinbarungen auf Grundlage des Rahmenvertrags nach §§ 75 SGB XII.

Folgende besondere rechtliche Grundlagen regeln, welche Berufsgruppen als Fachkräfte gelten und welche Personalschlüssel bzw. Fachkraftquote vorgegeben sind:

Werkstätten für Menschen mit Behinderung: Es gelten für das gesamte Bundesgebiet §§ 9 und 10 Werkstättenverordnung (WVO).

Wohnen für erwachsene Menschen mit Behinderung: Abhängig von der Wohnform ist vorrangig das Pflege- und Wohnqualitätsgesetz¹ (PfleWoqG) sowie die Ausführungsverordnung² (AVPfleWoqG) bindend. Die ordnungsrechtliche Fachkraftquote von mindestens 50 Prozent ist in den genannten Einrichtungen festgelegt. Sie wird in den Leistungsvereinbarungen, die der Bezirk Oberbayern mit den Leistungserbringern verhandelt, berücksichtigt. Bei längerer Unterschreitung der Quote können durch die FQA (Fachstelle für Pflege- und Behinderteneinrichtungen – Qualitätsentwicklung und Aufsicht) der örtlichen Träger Auflagen, wie Bußgelder, ein vorübergehender Aufnahmestopp bis hin zur Schließung, verhängt werden.

Kinder- und Jugendbereich: Die „Richtlinien für Heilpädagogische Tagesstätten, Heime und sonstige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung“ (StMAS 2022) bilden die Grundlage für die Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Im Überarbeitungsprozess meldeten die Bezirke und der Bayerische Bezirkstag Vorschläge und kritische Themen, die in der aktuellen Richtlinie nicht einbezogen wurden. Dies betraf beispielsweise die Anerkennung verschiedener Qualifikationen, um die Personalgewinnung auszuweiten. Die aktuell in der neuen Richtlinie vorgesehene Erhöhung

¹ Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung. Das überarbeitete PfleWoqG ist am 01.08.2023 in Kraft getreten.

² Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes und Weiterbildung in der Pflege und Hebammenkunde (AVPfleWoqG), insbesondere §§ 15 ff. Die Verordnung befindet sich derzeit noch in Überarbeitung (Stand November 2023), sodass ggf. noch Änderungen, die eine größere Flexibilität ermöglichen, erhofft werden.

von Planstellen beziehungsweise Personal für die Tätigkeiten im Gruppendienst kann von einigen Kinderwohnheimen nicht erfüllt werden. Einrichtungen müssen daher Plätze reduzieren oder Gruppen schließen. Die Verbesserung der Standards führt dazu, dass weniger Kinder und Jugendliche versorgt werden können. Die Bezirke haben im Rahmen einer Arbeitsgruppe einen Brandbrief³ entworfen, der im Dezember 2023 vom Bayerischen Bezirkstag an das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales versendet wurde.

2.2 Forschungsstand

Der Bedarf an sozialen Dienstleistungen steigt aufgrund demografischer und gesellschaftlicher Veränderungen weiter an. Gerade in der Eingliederungshilfe ist seit Jahren eine massive und kontinuierliche Steigerung zu verzeichnen. Das wird beispielweise am **Zuwachs der Leistungsnehmenden** innerhalb Oberbayerns um fast ein Viertel seit 2012 deutlich (vgl. Abschnitt 2.3).⁴ Der gewachsene Bedarf ergibt sich auch aus der Generierung weiterer sozialrechtlicher Ansprüche⁵ gegenüber der öffentlichen Daseinsvorsorge (vgl. Schneiders, Schönauer, 2022, S. 356). Für die Arbeit der Bezirke sind hier v. a. das Bundesteilhabegesetz (BTHG) und das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) zu nennen.

Demgegenüber steht ein Angebot am Arbeitsmarkt, das den aufgezeigten Bedarfen – trotz bisheriger erheblicher Steigerungen im Personalvolumen – nicht gerecht zu werden scheint. Für die Gesamtwirtschaft ist festzustellen: „Auch wenn noch nie so viele Menschen beschäftigt waren wie heute, haben die bestehenden Engpässe an Fach- und Arbeitskräften ein bisher ungekanntes Ausmaß angenommen.“ (Fitzenberger, 2023, S. 6). **Besonders im Bereich des Sozialwesens hat das Personalvolumen stark zugenommen:** „Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich von 1991 bis 2015 fast verdoppelt, während sie in der gesamten Wirtschaft viel weniger – um 11 Prozent – zugenommen hatte.“ (Brenke et al., 2018, S. 307).

Darüber hinaus wird die Überalterung der Bevölkerung und der Eintritt der sogenannten „**Babyboomer“-Generation in den Ruhestand** in den kommenden Jahren weitere Lücken aufreißen: Prognosen zufolge geht die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von circa 62,4 Mio. (2021) auf circa 59,5 Mio. (2040) zurück. Auf der anderen Seite wird bis 2040 bundesweit mit einer benötigten Steigerung an Arbeitskräften im Gesundheits- und Sozialwesen von etwa einer Million Erwerbstätigen gerechnet (vgl. BfAS, 2023, S. 19-23).

Schon in der Gegenwart sind **die größten Fachkraftlücken dem sozialen Bereich und dem Gesundheitssektor zuzuordnen**. Auf der Liste der Mangelberufe⁶ rangieren der Bereich „Sozialarbeit und Sozialpädagogik“ auf Nummer eins, „Kinderbetreuung und Erziehung“

³ Hier wird besonders auf die Notwendigkeit eines Austauschs auf ministerialer Ebene zu der angespannten Situation und den Zusammenhang mit den Auswirkungen aufgrund der Richtlinie hingewiesen.

⁴ Dies entspricht der bundesweiten Entwicklung (vgl. Sozialpolitik-aktuell.de, Stand 02.11.2023)

⁵ z.B. Pflegestärkungsgesetz und Kinderförderungsgesetz

⁶ Das Klassifikationssystem für Berufe (KLdB) unterscheidet vier Anforderungsniveaus: HelferIn/Helfer (angelernte oder einjährige Ausbildung), Fachkraft (mind. zweijährige Ausbildung), SpezialistIn/Spezialist (Bachelorstudiengang oder vergleichbar) sowie ExpertIn/Expertin (Masterstudiengang oder vergleichbar) (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2021, S. 26-27).

Die Liste der Mangelberufe betrifft jeweils einzelne Anforderungsniveaus innerhalb der Berufsgruppen: „Sozialarbeit und Sozialpädagogik“: „ExpertIn/Expertin“; „Kinderbetreuung und Erziehung“: „SpezialistIn/Spezialist“; „Altenpflege“ und „Gesundheits- und Krankenpflege“: „Fachkraft“.

auf Nummer zwei, „Altenpflege“ auf Nummer drei sowie „Gesundheits- und Krankenpflege auf Nummer fünf (vgl. Hickmann, Kroneberg, 2022, S.1f zit. n. Deutscher Verein, 2023, S. 4).

Für Oberbayern geht aus eigenen Analysen von Arbeitsmarktdaten (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Juli 2023) hervor, dass die Anzahl der Beschäftigten der für die Eingliederungshilfe besonders relevanten Berufsgruppe⁷ seit März 2018 um circa 18 Prozent gestiegen ist (vgl. Tabelle 1). Die „Fachkräfte“ mit mindestens zweijähriger Ausbildung stellen dabei nach wie vor die weitaus größte Gruppe dar, ihr Anteil ist jedoch um **12 Prozent zurückgegangen**. Sehr viel mehr Beschäftigte hingegen haben heute einen Bachelor- oder vergleichbaren Abschluss („Spezialistin/Spezialist“), hier weisen die Daten einen Zuwachs von circa 300 Prozent aus⁸. Die „Experten“ (Masterstudium oder vergleichbar) verzeichnen mit knapp 8 Prozent geringe Zuwächse. Gleichzeitig sind mit einem Zuwachs von circa 50 Prozent erheblich mehr angelernte Beschäftigte oder Beschäftigte mit einjähriger Ausbildung („Helferin/Helfer“) tätig.

Tabelle 1: Entwicklung der Beschäftigten aus der Berufsgruppe „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“ 2018-2023 in Oberbayern

Jahr	Helferin/ Helfer	Fachkräfte	Spezialistin/ Spezialist	Expertin/ Experte	Gesamtergebnis
2018	10.630	48.250	4.500	17.500	80.880
2023	15.780	42.480	18.210	18.810	95.280
+ seit 2018	5.150	-5.770	13.710	1.310	14.400
in %	48,5%	-12,0%	304,7%	7,5%	17,8%

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Arbeitslosen und gemeldeten Arbeitsstellen nach Zielberufen der KldB 2010, Nürnberg, August 2023, Stichtag 31.03.

Die hohen Zuwächse bei Beschäftigten auf Bachelorniveau könnten auf eine zunehmende **Akademisierung**, unter anderem wegen des Umbaus des Bildungssystems und der Einführung von Bachelor/Master-Abschlüssen, hinweisen. Jedoch bleibt unklar, wie aussagekräftig die Daten tatsächlich sind.

Beachtlich ist auf der anderen Seite die erhebliche Zunahme von ungelerten Beschäftigten bzw. von Beschäftigten mit nur einjähriger Ausbildung. Schon vor dem besagten Zeitraum konnte auf bundesweiter Ebene festgestellt werden, dass vor allem der Anteil der „Helferinnen und Helfer“ gestiegen ist. Auch ist er im Bereich „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“ im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittlich ausgeprägt (vgl. Brenke et al., 2018, S. 311). Diese Veränderung wird in der Wissenschaft als Tendenzen der **Deprofessionalisierung**⁹ kritisch diskutiert (vgl. Franz et al., 2023, S. 1). Es wird davon

⁷ Berufsgruppe „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“

⁸ Hinweis: Warum die Anzahl der „Spezialistinnen/der Spezialisten“ auf Bachelorniveau so stark angestiegen ist, lässt sich nicht abschließend klären. Aufgrund der Größenordnung ist (auch) von einer Veränderung der Zuordnungslogik auszugehen.

⁹ Unter „Professionalisierung“ wird in der Sozialen Arbeit seit ihren Anfängen die Schaffung und Verbesserung fachlicher Qualifikation und Ausbildung verstanden (vgl. Hammerschmidt und Sagebiel, 2010, S. 11).

ausgegangen, dass ein „Weniger“ an Fachkräften sich negativ auf die Arbeitssituation und -zufriedenheit auswirkt und letztlich die Attraktivität des Berufsfelds im Wettbewerb um Arbeitskräfte und Nachwuchs tangieren kann. Auch das Thema Überforderung und mögliche daraus erwachsende Folgen werden in den Fokus gerückt. Eine Studie¹⁰ aus dem Jahr 2021 zeigt auf, dass „weniger als ein Viertel der Beschäftigten (...) die bestehende Personalausstattung für angemessen [hält]. Etwa 60 Prozent berichten, dass in ihrer Einrichtung zunehmend Personal ohne einschlägige Ausbildung eingesetzt wird [...]. Dabei kann es zu **Überforderung und Gefährdungen** kommen.“ (verdi, 2021, S. 2). Aus diesen Gründen hat der Bezirk Oberbayern gemeinsam mit den Verbänden 2023 eine UAG Weiterqualifizierung initiiert (siehe Abschnitt 3.1.2).

In einer Orientierungshilfe der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe (BAGüS) zum Thema Gewaltschutz in der Eingliederungshilfe wird darauf hingewiesen, dass sowohl mangelndes als auch unzureichend ausgebildetes Personal im Zusammenhang mit struktureller Gewalt zu nennen ist und daraus personale Gewalt hervorgehen kann (vgl. BAGüS, 2023, S. 6).

Es braucht also auch weiterhin eine ausreichende Anzahl an gut ausgebildetem Personal. Das „Personalvolumen“ steht dem „Bedarf“ immer noch ungleich gegenüber, obwohl die Ausbildungsinstitutionen in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen haben, ihr Angebot auszubauen. Für das Arbeitsfeld der Kinderbetreuung beispielsweise kann der kontinuierliche Zuwachs der Ausbildungszahlen seit vielen Jahren sehr genau beziffert werden (vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer 2023). Für den vielfältigeren Bereich der Eingliederungshilfe¹¹ hingegen fehlt bislang ein institutionell verankertes Ausbildungsmonitoring. Eigene Auswertungen des Bezirks Oberbayern, die sich auf die Jahre 2011-2015 bezogen, weisen auf eine Steigerung der Ausbildungszahlen zumindest für diesen Zeitraum hin.

Ob das neu ausgebildete Personal erfolgreich am Arbeitsmarkt ankommt und dort auch langfristig zur Verfügung steht, ist eine weitere, nicht ausreichend geklärte Frage. Einige Studien liefern alarmierende Hinweise, was den **Austritt aus dem Beruf** betrifft: Daten, die während der Coronapandemie erhoben wurden, zeigen auf, dass sich 62,1 Prozent der Beschäftigten in der Sozialen Arbeit belastet oder sogar extrem belastet fühlen. Aus der Sicht von jeder zweiten Person haben sich die Arbeitsbedingungen verschlechtert. Folglich spielten 29,9 Prozent mit dem Gedanken eines Stellen- und 16,2 Prozent eines Berufswechsels (vgl. Meyer, N., Alsago, 2021, S. 217). Eine zweite Studie zeigt auf, dass 41,6 Prozent der Befragten aus sozialen Berufen sich nicht vorstellen können, ihren Beruf bis zum Renteneintritt auszuüben (vgl. Schneiders, Schönauer, 2022, S. 365). Auch eine Studie der TU Darmstadt stützt diese Tendenz: „Fast die Hälfte aller Beschäftigten der Behindertenhilfe [denkt] darüber nach, ihren Job aufzugeben. Zum Vergleich: Im Durchschnitt aller Berufsgruppen gilt das laut DGB-Index Gute Arbeit für weniger als ein Fünftel.“ (verdi, 2021, S. 2).

Wie sich die Situation auf dem sozialen Arbeitsmarkt in Oberbayern darstellt, kann teilweise auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit gezeigt werden. Die Zahl offen gemeldeter Stellen in der Berufsgruppe „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“ ist zwischen

¹⁰ Die Befragung von Beschäftigten der Behindertenhilfe wurde von der Technischen Universität Darmstadt durchgeführt und in Teilen von „verdi“ veröffentlicht.

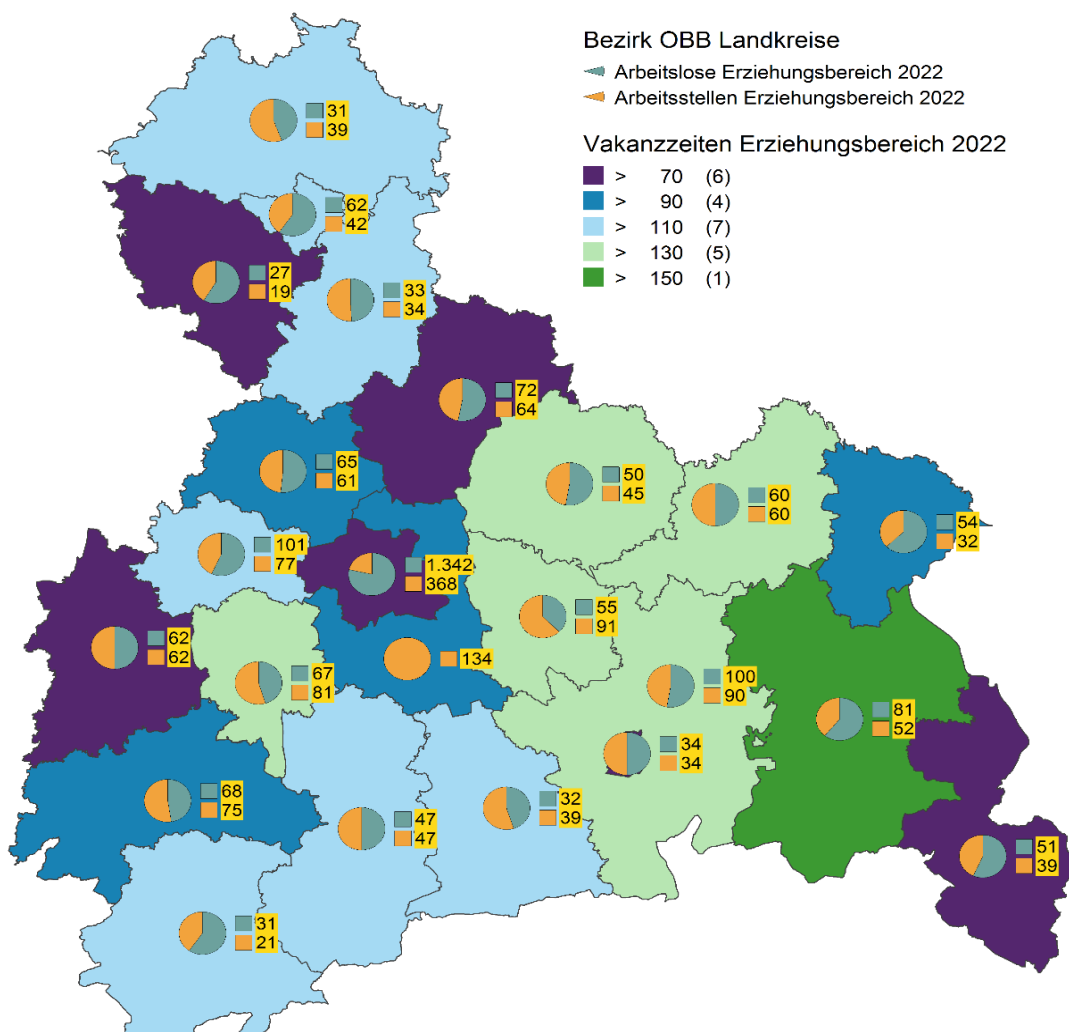
¹¹ Altenpflege, Krankenpflege, Kinderpflege, Erzieher/-innen, Heilerziehungspfleger/-innen etc.

2012 und 2022 um 72,75 Prozent auf dann 1.607 gestiegen. Die Zahl der Arbeitslosen ist in demselben Zeitraum – wie auch die der Erwerbspersonen – ebenfalls deutlich gewachsen. Jedoch liegt die Arbeitslosenquote in dieser Berufsgruppe in Oberbayern bei unter zwei Prozent und damit auf einem sehr niedrigen Niveau. In der Arbeitsmarktforschung wird hier üblicherweise von „**Vollbeschäftigung**“ gesprochen (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2023). Im Vergleich dazu liegt die Arbeitslosenquote in der Berufsgruppe in Süddeutschland bei 2,5 Prozent, im Bundesgebiet bei 4,0 Prozent (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022).

Auffallend ist weiter, dass offene Arbeitsstellen überwiegend für „Spezialistinnen/Spezialisten“ und „Expertinnen/Experten“ gemeldet werden, die Arbeitslosenquote aber bei den „Helferinnen/Helfern“ am höchsten ist.

Da gut ausgebildetes Personal also knapp ist, wachsen die Zeiten, bis eine offene Stelle vermittelt ist, in Oberbayern kontinuierlich an. Während der Nachbesetzungszeitraum 2012 noch bei 54 Tagen im Durchschnitt lag, sind es 2022 bereits 108 Tage. Bis 2028 wird damit gerechnet, dass es im Schnitt bis zu 128 Tage dauern könnte, bis eine Stelle nachbesetzt wird.

Abbildung 1: Arbeitsmarktsituation in der Berufsgruppe „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“ - differenziert nach Landkreisen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Arbeitslosen und gemeldeten Arbeitsstellen nach Zielberufen der KIdB 2010, Nürnberg, August 2023

In Abbildung 1 werden neben der regionalisierten Darstellung der Arbeitslosenzahlen (grün) auch die offenen Stellen (orange) in Kreisdiagrammen im Jahresschnitt veranschaulicht. Zusätzlich sind die Landkreise und kreisfreien Städte mit den durchschnittlichen Vakanzzeiten eingefärbt.¹²

Daraus ergibt sich, dass der überwiegende Anteil der Landkreise und kreisfreien Städte über 110 Tage benötigt, um eine Stelle zu besetzen. Die längste Nachbesetzungszeit liegt im Jahr 2022 im Landkreis Traunstein bei circa 150 Tagen.

Zusammenfassung und Ausblick: Im Bereich der sozialen Dienstleistungen wachsen sowohl der Bedarf als auch das Personalvolumen kontinuierlich an. Dennoch ist eine deutliche Schieflage zu verzeichnen, die sich künftig beispielsweise aufgrund der Verrentung geburtenstarker Jahrgänge, möglicher Ausstiegstendenzen aktuell tätiger Fachkräfte oder der zu geringen Anzahl höher qualifizierter Personen zuspitzen wird. Die niedrigen Arbeitslosenquoten und die immer weiter ansteigenden Vakanzzeiten weisen schon in der Gegenwart auf einen Mangel an gut ausgebildetem Personal hin.

Trotz dieser Erkenntnisse sind die Aussagen zur Fachkräftesituation, die für den Bereich der Eingliederungshilfe auf oberbayerischer Ebene getroffen werden können, deutlich eingeschränkt. Die genannten Daten wurden auf unterschiedlichen regionalen Ebenen gewonnen. Zudem erlauben die Berufszuschnitte „Sozial- und Gesundheitsbereich“ oder „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“ keine trennscharfe Differenzierung zwischen Personal, das in der Eingliederungshilfe beziehungsweise in anderen, konkurrierenden Arbeitsfeldern zum Einsatz kommt.

2.3 Daten der Eingliederungshilfe in Oberbayern

Der vorliegende Abschnitt beschreibt die Entwicklung der Leistungsnehmenden der Eingliederungshilfe im Zuständigkeitsbereich des Bezirks Oberbayern.¹³

Als Ergebnis der Analyse wird angenommen, dass der hier dargestellte Zuwachs an Leistungsnehmenden einen Anstieg von Fachkräften notwendig machen wird, um die Versorgung der Leistungsnehmenden im Bezirk Oberbayern zu gewährleisten. Die Analyse zeigt somit auch, dass ein bereits **bestehender Fachkräftemangel** sich wegen der zu erwartenden Zuwächse an Leistungsnehmenden in Zukunft noch verschärfen und damit die Versorgungssicherheit in Oberbayern erheblich einschränken wird.

Tabelle 2 beschreibt die Entwicklung der Anzahl an Leistungsnehmenden in der Eingliederungshilfe, die in den Zuständigkeitsbereich des Bezirks Oberbayern fallen, in den Jahren 2012 bis 2022. Die Leistungen werden in einzelne Lebensbereiche zusammengefasst. Dabei werden die Leistungsnehmenden unterteilt in eine Gruppe, die eine Leistung innerhalb Oberbayerns erhält, sowie in eine Gruppe, die außerhalb des Bezirks eine Leistung in Anspruch nimmt.

¹² Hinweis: In der Legende beschreiben die in Klammern stehenden Zahlen die Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte, welche sich in einem Intervall befinden.

¹³ Weiteren Daten auf Ebene des Bezirks Oberbayern finden sich im Sozialbericht bzw. der Datenfortschreibung unter: <https://www.bezirk-oberbayern.de/Soziales/Sozialplanung/Sozialberichterstattung/>

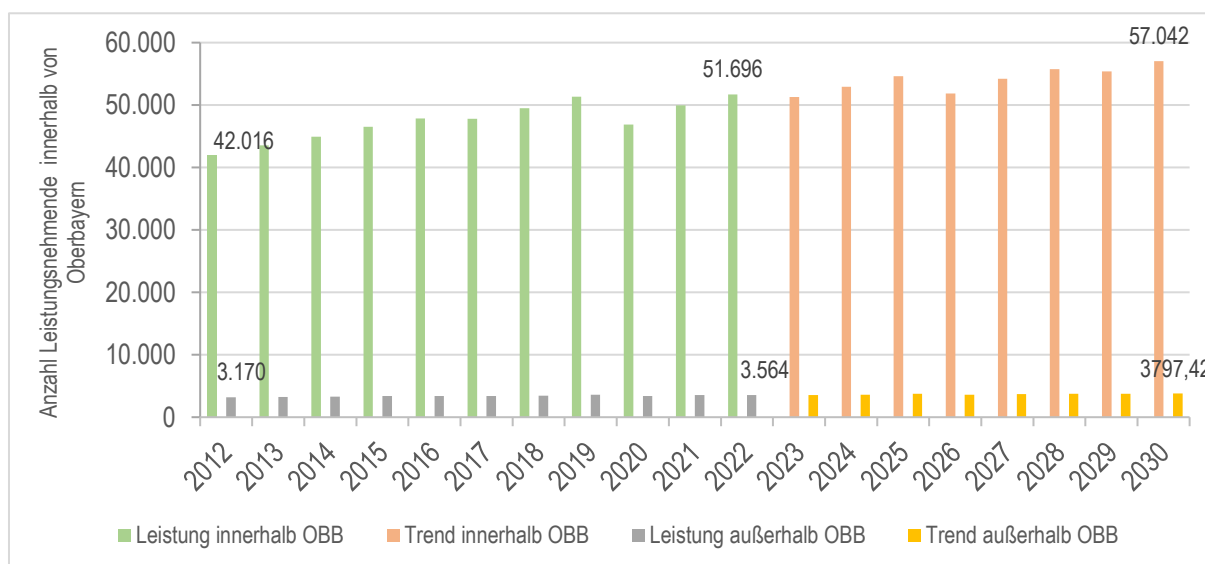
Tabelle 2: Entwicklung der Leistungsnehmenden (LN) in der Eingliederungshilfe in Oberbayern

Leistungen nach Lebensbereichen	LN des Bezirks Oberbayern, die Leistungen innerhalb von Oberbayern beziehen				LN des Bezirks Oberbayerns, die Leistungen außerhalb von Oberbayern beziehen			
	2012	2022	Zuwachs	jährl. Zuwachs	2012	2022	Zuwachs	jährl. Zuwachs
Kinder und Jugendliche	19.371	25.157	29,87%	2,65%	420	544	29,52%	2,62%
ambulante Leistungen Erwachsene	5.859	8.950	52,76%	4,33%	185	476	157,30%	9,91%
teilstationäre Leistungen Erwachsene	9.002	10.172	13,00%	1,23%	1.022	1.310	28,18%	2,51%
Leistungen besondere Wohnformen Erwachsene	7.784	7.417	-4,71%	-0,48%	1.543	1.234	-20,03%	-2,21%

Quelle: Bezirk Oberbayern-Controlling; SoziusOpenÜ; Stand: 30.06.2023

Die Anzahl an Leistungsnehmenden nahm am stärksten im Bereich der ambulanten Leistungen zu, während es im Bereich der besonderen Wohnformen für Erwachsene zu leichten Rückgängen kam. Insgesamt liegen die Zuwachsraten der Leistungsnehmenden, welche innerhalb Oberbayerns zwischen 2012 und 2022 eine Leistung erhalten haben, bei 23,04 Prozent oder jährlich 2,09 Prozent. Die Zahl derjenigen, die außerhalb des Bezirks eine Leistung erhalten haben, ist im genannten Zeitraum um 12,43 Prozent oder jährlich 1,18 Prozent angestiegen (im Vergleich dazu Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der LN der Eingliederungshilfe in Oberbayern - Zeitreihe



Quelle: Prozessproduzierte Daten des Bezirk Oberbayern, Stand 01.12.2023

In Abbildung 2 ist die Entwicklung von Leistungsnehmenden im zeitlichen Verlauf von 2012 bis – prognostisch – 2030 dargestellt. Es werden vier Balken dargestellt. Die grünen/orangenen Balken beschreiben die Entwicklung der Leistungsnehmenden, welche innerhalb Oberbayerns eine Leistung erhalten haben. Die grauen/gelben Balken mit geringeren Häufigkeitszahlen beschreiben die Entwicklung der Leistungsnehmenden, welche außerhalb des Bezirks eine Leistung erhalten haben bzw. in Zukunft bekommen. Beide Kurven verlaufen weitestgehend parallel zueinander, wobei die Zuwächse der Leistungsnehmenden außerhalb Oberbayerns geringer ausfallen bzw. ausfallen werden.

Für die Leistungsnehmenden innerhalb Oberbayerns wird ein Zuwachs zwischen 2022 und 2030 von 10,53 Prozent (5.400 Personen), für die außerhalb des Bezirks von 6,53 Prozent (240 Personen) erwartet. **Aufgrund der Steigerungen wird ein Zuwachs an Fachkräften bei der zukünftigen Versorgung erforderlich sein.** Es besteht ein starker linearer Zusammenhang beider Entwicklungen ($r=0,98$).

2.4 Blick in die Praxis

Schon heute ist der Fach- und Arbeitskräftemangel in den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe deutlich spürbar. Im täglichen Handeln der Träger und der Verwaltung stellt er eine ständige Herausforderung dar. Der Blick in die Zukunft hinsichtlich Platzerhalt und Bedarfsdeckung wird zunehmend sorgenvoll.

Im Folgenden werden Herausforderungen geschildert, mit denen die Verwaltung konfrontiert ist. Dabei fließen auch Einschätzungen aus dem Austausch mit Trägern, Einrichtungen und Diensten ein. Zu betonen ist, dass lediglich ein erster Einblick und einige beispielhafte Entwicklungen dargestellt werden können, die in den vielfältigen Bereichen der Eingliederungshilfe mehr oder weniger ausgeprägt beobachtet werden.

Die Besetzung von Stellen in der Eingliederungshilfe ist schwieriger geworden, sowohl bei Fachkräften als auch bei Hilfskräften. Insbesondere in Einsatzfeldern mit herausfordernden Rahmenbedingungen und hohen Bedarfen der Leistungsnehmenden sind Nachbesetzungen schwierig und dauern länger. Das Werben um neue Mitarbeitende bindet zunehmend Kapazitäten bei den Einrichtungen und Diensten; längst findet ein **Überbietungswettkampf der Träger** untereinander um geeignetes Personal statt. Bewerbende können ihre Einsatzbereiche immer stärker entsprechend ihren persönlichen Vorstellungen und Bedürfnissen (z. B. Arbeitszeiten) auswählen, was zu **Personalfluktuations zwischen Bereichen der Eingliederungshilfe** führt. Auch haben Mitarbeitende vermehrt das Gefühl, den Hilfebedarfen von Leistungsnehmenden mit der personellen Ausstattung und den verfügbaren Ressourcen nicht mehr gerecht werden zu können. Dies führt zu **Abwanderung in andere Arbeitsfelder**, wie z. B. die Pflege oder Kindertagesbetreuung¹⁴.

Die Personalsituation wird in der Folge in vielen Einrichtungen als fragil und krisenhaft beschrieben. Durch weitere Personalreduzierungen (z. B. durch Kündigung, Schwangerschaft) gerät sie schnell an ihre Grenzen. Der Bezirk Oberbayern konnte in den letzten Jahren

¹⁴ vgl. Resolution der Lebenshilfe Landesverband Bayern, November 2022

anhand der vorliegenden Berichte der FQAs¹⁵ beobachten, dass es immer mehr Einrichtungen schwerfällt, die vereinbarte Fachkraftquote einzuhalten, bzw. dass sehr schwankende Zahlen vorliegen.

In der Folge bleiben mehr Plätze, die zwischen Leistungserbringer und Bezirk verhandelt sind, unbesetzt. Es kommt zu **Platzabbau, Gruppen- und Angebotsschließungen** und teils langen Wartelisten. Auch die fachliche Weiterentwicklung von Angeboten und die Ambulantisierung geraten dadurch ins Stocken. Das hat in erster Linie Konsequenzen für die Leistungsnehmenden. Für die Leistungserbringer können nicht belegbare Plätze ein erhebliches wirtschaftliches Risiko darstellen. Und auch der daraus entstehende bürokratische Aufwand, da die Vereinbarungen immer wieder angepasst werden müssen, erhöht sich auf beiden Seiten.

Vergleicht man unterschiedliche Versorgungsbereiche, so gerät das „**Wohnen**“ besonders in den Blick. Schichtdienst und Wochenenddienst stellen hohe Anforderungen an das Personal. In Wohngruppen mit intensivem Betreuungsbedarf, hohem Pflegebedarf oder mit Leistungsnehmenden, die beispielsweise eine hohe Selbst-, Fremd- oder Objekt aggression zeigen, gestaltet sich die Personalakquise besonders anspruchsvoll. Es können teilweise nicht alle Plätze belegt werden. Insbesondere für Leistungsnehmende mit sehr anforderndem Hilfebedarf ist es schwierig, geeignete Plätze zu finden.

Speziell für den Bereich **Wohnen für Kinder und Jugendliche** mit geistiger, seelischer und/oder körperlicher Behinderung liegen Daten zum Abbau von Plätzen vor, die eine **beispielhafte Quantifizierung** der Entwicklung ermöglichen: **Seit dem Jahr 2012 ist das Platzangebot oberbayernweit von 1216 Plätzen auf 903 Plätze im Jahr 2022¹⁶ gesunken**. Dies bedeutet einen Rückgang um über ein Viertel. Gleichzeitig verzeichnen die Träger erheblich mehr Anfragen für Wohnplätze, die Suche wird bisweilen bundesweit ausgeweitet. Ein zunehmendes Problem ist, dass Plätze von jungen Erwachsenen belegt sind, die nach dem Ende ihrer Schulzeit keinen Anschlussplatz im Erwachsenenbereich finden. Um neue Angebote zu schaffen, führte der Bezirk Oberbayern kürzlich ein Interessensbekundungsverfahren im Bereich des Intensivwohnens für Kinder und Jugendliche durch, um Träger zu gewinnen, neue Plätze auf- bzw. auszubauen. Der Versuch blieb jedoch bisher erfolglos, da die Träger aufgrund des Fachkräftemangels das hohe Risiko scheuen.

In den **Kliniken der Psychiatrie und Suchthilfe** zeigt sich ebenfalls eine angespannte Versorgungssituation, welche in Wechselwirkung zur Problematik in der Eingliederungshilfe steht. Beispielhaft konnte ein neu gebautes Gebäude der Kinder- und Jugendpsychiatrie in Haar nicht wie geplant in Betrieb genommen werden. Stationäre Kapazitäten können aufgrund fehlenden Personals nicht genutzt werden. Statt der geplanten 20 stationären Plätze läuft der Betrieb eingeschränkt als Tagesklinik. Die erhoffte Entlastung der Wohnheime in Oberbayern ist bislang nicht eingetreten. Auch im Erwachsenenbereich ist die Situation angespannt, was zu folgenreichen Wechselwirkungen mit der Eingliederungshilfe führt: Die

¹⁵ Fachstellen für Pflege- und Behinderteneinrichtungen – Qualitätsentwicklung und Aufsicht (früher: Heimaufsicht)

¹⁶ Bezirk Oberbayern, Referat 27 AG 400, Stand 31.01.2024

Suche nach einem Wohnplatz im Anschluss an einen Klinikaufenthalt bleibt mitunter erfolglos und die Betroffenen verbleiben in den Kliniken, was zu teilweise immens verlängerten Liegezeiten führt.

Im **ambulanten Bereich mit pauschaler Finanzierung**, wie beispielsweise Tagesstätten, Beratungsstellen oder Zuverdienstplätzen, führt der Fachkräftemangel zu längeren Wartezeiten für Beratungstermine oder den Erhalt von Plätzen. Das kann die Qualität der Dienstleistung beeinträchtigen. Gleichzeitig werden immer mehr Leistungsnehmende frühzeitig aus Kliniken in den ambulanten Bereich entlassen und noch nicht vollständig genesene Leistungsnehmende mit hohem Hilfebedarf registriert. Auf der anderen Seite profitieren ambulante Versorgungsbereiche davon, dass bestimmte Tätigkeiten auch im Homeoffice ausgeführt werden können, was den Arbeitsbereich hinsichtlich der Personalgewinnung attraktiver macht. Im Gegensatz zu den besonderen Wohnformen können im ambulanten Bereich Unterstützungsleistungen auch digital erbracht werden - wie beispielsweise Beratungsgespräche.

Bei **Kindertageseinrichtungen** führt der Mangel an Fachkräften im Bereich heilpädagogischer Fachdienste oft dazu, Integrationsplätze für Kinder mit Eingliederungshilfebedarf zögerlich anzubieten. Auch Heilpädagogische Tagesstätten (HPT) können dringend benötigte Plätze, etwa für die steigende Schülerzahl im Förderschwerpunkt „geistige Entwicklung“, nicht bereitstellen. Sie berichten, dass einige bestehende Gruppen (zeitweise oder dauerhaft) geschlossen werden mussten – vorrangig in Einrichtungen mit dem Schwerpunkt geistige Entwicklung. Die Wartelisten der HPTs sind in vielen Regionen lang ebenso wie die der Frühförderstellen.

In **anderen Bereichen der Eingliederungshilfe** ist der Fachkräftemangel zwar ebenfalls spürbar, und die Personalakquise und -bindung erfordert viel Aufwand, jedoch bleibt die Zahl der Mitarbeitenden (noch) weitgehend stabil, und Angebote können aufrechterhalten werden. Dies trifft etwa auf die Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) oder die Anderen Leistungsanbieter (ALA) zu. Allerdings gestaltet sich, wie auch in anderen Bereichen, die Besetzung von Leitungspositionen, wie Sozialdienstleitung oder Werkstatteleitung, besonders schwierig und kann zu längeren Vakanzen führen.

Die anhaltenden Personalengpässe haben Folgewirkungen, die es fachlich und finanziell zu begleiten gilt. So werden **steigende Anfragen bezüglich Fachkräfteanerkennungen** beobachtet, die über die bisherigen Berufsbilder hinausgehen. Diese Anfragen betreffen nicht nur klassische Berufe im Sozial- und Gesundheitswesen, sondern zunehmend auch (Quer-)Einsteigerinnen und Einsteiger mit anderen beruflichen Hintergründen oder im Ausland erworbenen Qualifikationen.

Leistungserbringer setzen deshalb vermehrt auf **Zeitarbeitskräfte**, sowohl für Fachkräfte als auch für Hilfskräfte. Dies verursacht erhebliche Kosten ohne einen Nutzen in Bezug auf Leistungen oder Qualität für die Leistungsnehmenden. Zeitarbeit steht fachlich in der Kritik, da sie in der Regel zu häufigen Personalwechseln und damit zu Qualitätsverlust in der Betreuungsleistung führt. Fehlende Kontinuität und Beziehungsqualität können zu vermehrten Verhaltensauffälligkeiten bei den betroffenen Menschen mit Behinderung führen, die wiederum mehr Personal erfordern und die Situation weiter verschärfen. Auch Unzufriedenheit beim Stammpersonal ist häufig die Folge. Das bestehende Personal ist ständig gefordert, neue Mitarbeiter einzuarbeiten, was zu Überlastung mit hohen Krankheitsraten und dem Weggang

in andere Bereiche führt. Zusätzlich fühlt sich das Stammpersonal, z. B. aufgrund der höheren Verantwortung bei geringerer Entlohnung oder der Abdeckung „ungeliebter“ Schichten, im Vergleich schlechter gestellt und droht, ebenfalls in die Zeitarbeit abzuwandern. Dadurch geraten Leistungserbringer zunehmend in Abhängigkeit von Zeitarbeitsfirmen. Diese können hohe Kosten verlangen und Ansprüche zu Lasten des Stammpersonals stellen. Sollte sich das Personal von Zeitarbeitsfirmen für einen Wechsel zu einem Leistungserbringer entscheiden, werden erhebliche Ablösesummen fällig.

Auf die folgenreichen Auswirkungen der ordnungsrechtlichen Vorgaben des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes (PfleWoqG)¹⁷ und der Heimrichtlinien für den Kinder- und Jugendbereich¹⁸ in Bezug auf die Bewältigung des Fachkräftemangels wurde in Abschnitt 2.1 bereits eingegangen. Dies soll hier noch einmal vertieft werden. **Die ordnungsrechtlichen Vorgaben erschweren bzw. verhindern mögliche Spielräume des Leistungsrechts.** Dies betrifft im Erwachsenenbereich die besonderen Wohnformen und ambulant betreuten Wohngemeinschaften, für die das Pflege- und Wohnqualitätsgesetz bindend ist. Es schreibt eine feststehende Fachkraftquote von 50 Prozent vor. Auch muss immer mindestens eine Fachkraft vor Ort sein. In Außenwohngruppen führt dies dazu, dass rechnerisch bisweilen eine Fachkraftquote von 80 Prozent erreicht werden muss, um diese Vorgaben einzuhalten. Auch die Anordnung einer Fachkraft in der Nacht, stellt die Einrichtungen vermehrt vor Herausforderungen – etwa, wenn erfahrene Hilfskräfte zur Verfügung stünden oder eine Nachtwache in Bereichen, in denen eine Nachtbereitschaft ausreichend wäre. In Bereichen der Eingliederungshilfe, die diesen Vorgaben nicht unterliegen, haben die Bezirke merklich mehr Gestaltungsspielräume, um auf besondere Herausforderungen zu reagieren.

Im Bereich der Heilpädagogischen Tagesstätten und der Wohnheime für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sind die Heimrichtlinien der Regierung von Oberbayern umzusetzen. Hier führen die 2023 angepassten Richtlinien dazu, dass Leistungserbringer mit bisher stabiler Personaldecke das erforderliche Personal bei gleichbleibender Bedarfslage der Betreuten erhöhen müssen. Es entsteht damit eine Situation, die von vielen als Überversorgung und angesichts des Personalmangels als äußerst problematisch empfunden wird.

¹⁷ vgl. Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung in der Fassung vom 01.08.2023

¹⁸ vgl. Richtlinien für Heilpädagogische Tagesstätten, Heime und sonstige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung in der Fassung von 28.10.2022

2.5 Zwischenfazit und Diskussion

Im Bereich der Eingliederungshilfe ist ein Fach- und Arbeitskräftemangel festzustellen, der die Einrichtungen und Dienste sowie die Sozialverwaltung des Bezirk Oberbayern massiv belastet. Die Problematik scheint zwar je nach Leistungserbringer, Qualifikationen, Arbeitsbedingungen und Hilfeformen unterschiedlich ausgeprägt zu sein. Doch die verfügbaren Daten und Erfahrungen weisen auf eine zunehmende und flächendeckende Gefährdung der Versorgungssicherheit hin.

Der Bezirk Oberbayern hat nicht nur den gesetzlichen Auftrag, die Versorgung in der Eingliederungshilfe sicher zu stellen, sondern auch eine Verpflichtung gegenüber allen leistungsberechtigten Menschen mit Behinderungen in Oberbayern. Vor diesem Hintergrund sind drohende Einschränkungen oder gar Priorisierungen von Angeboten ein Szenario, das es mit allen Mitteln abzuwenden gilt.

Um dem Fachkräftemangel in diesem Spannungsfeld zu begegnen, werden Forderungen laut, die Fachkraftquoten zu reduzieren. Auch die Frage, welche Berufsgruppen als „Fachkraft“ verstanden werden, wird bereits sehr unterschiedlich beantwortet. Zudem gewinnt Zeitarbeit stark an Bedeutung, was sehr kritisch gesehen wird. Selbst mithilfe dieser Maßnahmen kann den Herausforderungen, die die Personalgewinnung gegenwärtig und auch längerfristig mit sich bringt, nicht mehr ausreichend begegnet werden.

Dabei ist die Frage ungeklärt, welche Konsequenzen diese Versuche, die schwierige Situation zu bewältigen, für die Qualität der Hilfeleistung und die Zufriedenheit der gut ausgebildeten Stammebelegschaft mit sich bringen. Studienergebnisse und Alltagsbeobachtungen zeichnen ein kritisches Bild. Führen die notgedrungen eingeschlagenen Wege langfristig in eine Sackgasse, wobei für viele Leistungserbringer gerade der Erhalt des gut ausgebildeten und eingearbeiteten Stammpersonals einen hohen Stellenwert hat?

3. Maßnahmen des Bezirks

3.1 Arbeitsgruppe „Fachkräftemangel“

Das Gremium zur Gesundheits-, Sozial- und Versorgungsplanung (Gremium GSV) hat in seiner Sitzung am 15.03.2016 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe (AG) „Fachkräftemangel“ beschlossen. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertretungen der Freien Wohlfahrtspflege, dem Bundesverband der privaten Anbieter (bpa), der Regierung von Oberbayern und der Verwaltung des Bezirks Oberbayern. Ihr Auftrag ist es, sich zu aktuellen Problemlagen und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Thema Fachkräftemangel auszutauschen, zu beraten und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat im Juli 2017 ihre Arbeit aufgenommen. Es wurden diverse Unterarbeitsgruppen etabliert, deren Arbeit nachfolgend vorgestellt wird.

3.1.1 Praktikantenförderung

Im Zusammenhang mit der Arbeit der AG „Fachkräftemangel“ steht das von ihr konzipierte und erfolgreich umgesetzte Förderprogramm „In die Zukunft investieren, heißt in die Menschen investieren – Programm des Bezirks Oberbayern zur Unterstützung von Einrichtungen der Eingliederungshilfe zur Gewinnung künftiger Fachkräfte“.

Im Oktober 2019 wurde das Förderprogramm im Gremium GSV präsentiert. Von Seiten des Gremiums GSV ist die Vorstellung des Programms im Sozial- und Gesundheitsausschuss empfohlen worden. Der Sozial- und Gesundheitsausschuss hat das Förderprogramm im März 2020 beschlossen und mit Haushaltsmitteln in Höhe von EUR 1.000.000 für das Ausbildungsjahr 2020/21 bewilligt.

Die daraus resultierende Unterarbeitsgruppe „Praktikantenförderung“ besteht aus Vertretungen der freien Wohlfahrtspflege, des Bundesverbands der privaten Anbieter (bpa), der Regierung von Oberbayern und der Verwaltung des Bezirks Oberbayern. Sie hat einen Fahrplan entwickelt, der die zeitliche Umsetzung des Programms für das Ausbildungsjahr 2020/2021 ermöglichte und auch für die anschließenden Förderperioden 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024 und 2024/2025 sicherstellt. Auch für diese Ausbildungsjahre wurden jeweils EUR 1.000.000 bewilligt.

Bisher war es nicht möglich, alle förderfähigen Praktikumsstellen zu besetzen und das zur Verfügung stehende Förderbudget auszuschöpfen. Dies hat mehrere Ursachen: Zum einen hat die Corona-Pandemie zu Anlaufschwierigkeiten beim Start des Förderprogramms geführt. Zum anderen treten Praktikantinnen und Praktikanten immer wieder kurzfristig vor Beginn des Praktikums zurück oder brechen dieses kurz nach dem Start ab. Für eine größere Flexibilität hinsichtlich der Besetzung von Praktikumsstellen soll künftig ab dem Ausbildungsjahr 2024/2025 eine Überbuchung von 10 bis 15 Prozent der zu vergebenden Stellen möglich sein. Damit soll eine höhere Auslastung der Praktikumsstellen erreicht werden.

Das Förderprogramm stellt ein Instrument dar, das dem Fachkräftemangel in den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe entschieden entgegentritt und gleichzeitig Interesse an einer Tätigkeit in der Eingliederungshilfe wecken soll. Ziel ist es, in Zukunft eine tragfähige reguläre Finanzierung von Praktikumsstellen aufzubauen.

3.1.2 Weiterqualifizierung

In der AG „Fachkräftemangel“ haben die Vertretungen der freien Wohlfahrtspflege eingebracht, dass sie die finanzielle Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen für Mitarbeitende in Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe für erforderlich halten. Daraufhin haben die Mitglieder des Gremiums GSV im Frühjahr 2023 die AG „Fachkräftemangel“ beauftragt, die Möglichkeit zur Auflegung eines solchen Förderprogramms zu diskutieren und ein Konzept zu erarbeiten.

Daraus resultiert die Einberufung einer Unterarbeitsgruppe „Weiterqualifizierung“. Ihr Ziel ist es, zu prüfen, ob eine Förderung zur Weiterqualifizierung von Mitarbeitenden in Einrichtungen und Diensten eine weitere Maßnahme zur Minderung des Fachkräftemangels darstellen kann.

3.1.3 Innovative Personaleinsatzkonzepte

Wie unter Abschnitt 2.4 bereits dargelegt, wird über Zeitarbeit im sozialen und pflegerischen Bereich wegen der damit verbundenen Probleme intensiv diskutiert. Eine Reduzierung der Zeitarbeitskräfte auf einen vertretbaren Rahmen in den Einrichtungen der Eingliederungshilfe erscheint sowohl der Sozialverwaltung des Bezirks Oberbayern als auch den Verbandsvertretungen als Beteiligte der AG Fachkräftemangel unerlässlich.

Um Lösungen für diese komplexe Problematik finden zu können, haben die Teilnehmenden der AG „Fachkräftemangel“ die Einrichtung einer Unterarbeitsgruppe empfohlen. Neben der Betrachtung der Folgen von Zeitarbeit in den Einrichtungen und Diensten soll sie sich mit der Themenvielfalt moderner (und erprobter) Konzepte zum Personaleinsatz auseinandersetzen, deren Anwendbarkeit in der Eingliederungshilfe prüfen sowie neue Ideen und Konzepte entwickeln. Ergänzend dazu ist beabsichtigt, auch in Modellprojekten gemeinsam mit Leistungserbringern und Einrichtungen praxisnah zu erproben, wie Zeitarbeit reduziert oder ganz abgeschafft werden kann. Die Ergebnisse und Impulse der Modellprojekte sollen in die Unterarbeitsgruppe eingespeist werden.

Die Mitglieder des Gremiums GSV haben in der Sitzung vom 11.10.2023 die Gründung der Unterarbeitsgruppe „Innovative Personaleinsatzkonzepte“ sowie die Einrichtung entsprechender Modellprojekte beschlossen.

3.1.4 Kompetenzprofile (BEW/TWG)

In der AG „Fachkräftemangel“ ist die Gestaltung von Anforderungs- bzw. Kompetenzprofilen tätiger Fachkräfte in der Eingliederungshilfe ein beherrschendes Thema. 2017 hat sich eine Unterarbeitsgruppe der Beschreibung von direkten und indirekten Aufgaben und den dafür benötigten Kompetenzen für das ambulante Wohnen für Menschen mit seelischer Behinderung (BEW/TWG) angenommen. Ergebnisse des Austauschs wurden in dem Papier „Anforderungsprofile für die Produkte: Ambulant betreutes Einzelwohnen (BEW) und therapeutische Wohngemeinschaften (TWG) für Menschen mit seelischer Behinderung“ formuliert.

Von Seiten der Vertretungen der Wohlfahrtsverbände ist 2023 der Wunsch nach einer Überarbeitung des Papiers in die AG eingebracht worden. Denn vor dem Hintergrund des Angebots neuer, sich weiter differenzierender Studienabschlüsse besteht aus Sicht der Verbände

und der Sozialverwaltung erneut Diskussions- und Anpassungsbedarf. Deshalb hat die Unterarbeitsgruppe unter der Federführung der Sozialverwaltung und unter Beteiligung der Verbandsvertretenden ihre Arbeit wieder aufgenommen. Die Mitglieder des Gremiums GSV haben sich in der Sitzung am 11.10.2023 für die Überarbeitung des Papiers ausgesprochen.

3.1.5 Kompetenzprofile (besondere Wohnformen)

In Anlehnung an die in Abschnitt 3.1.4 genannten Diskussionen hat sich eine weitere Unterarbeitsgruppe mit Kompetenzprofilen für besondere Wohnformen für Menschen mit geistiger/ körperlicher Behinderung beschäftigt. Im Zentrum stand auch hier die Frage, wie in den Einrichtungen der besonderen Wohnformen dem steigenden Mangel an Fachkräften entgegen gewirkt werden kann. Es wurde zudem diskutiert, wie Fachkräfte schneller gewonnen und die Qualität in den Einrichtungen erhalten werden können.

Die Unterarbeitsgruppe hat sich inhaltlich auf bestehende Qualifikationen im Gruppendienst und eventuell im Fachdienst der besonderen Wohnformen für Menschen mit geistiger/ körperlicher Behinderung beschränkt. Die Beschreibung der Aufgaben und die dazu benötigten Kompetenzen im Gruppendienst sind mit dem Ziel erarbeitet und dargestellt worden, die Fort- und Weiterbildungsbedarfe von Personen zu verdeutlichen, die aus anderen Berufsfeldern als Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger kommen. Die Diskussionen innerhalb der Unterarbeitsgruppe haben zu einem besseren gemeinsamen Verständnis der notwendigen Profile mit ihren unterschiedlichen Tätigkeiten und Aufgaben geführt. Ein weiteres Ergebnis ist die Aussage der Regierung von Oberbayern, die dem zuständigen Ministerium folgendes vorgeschlagen hat: Es sollen weitere Qualifikationen in der gültigen Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden, die die Fachkräfteeigenschaften im Gruppendienst und im Fachdienst begründen. So kann für alle Beteiligten mehr Sicherheit und Klarheit erreicht werden. Das Ergebnis bezüglich der Verwaltungsvorschrift ist noch offen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bezirk Oberbayern mit seiner Unterstützung zur Gewinnung künftiger Fachkräfte in die Zukunfts- und Leistungsfähigkeit seiner Angebote und somit in die Sicherung seines gesetzlichen Versorgungsauftrages investiert.

3.2 Wissenschaftliche Studie in Planung

Die Fach- und Arbeitskräftesituation und zukünftige Personalbedarfe sind im Pflegebereich bereits fundiert untersucht. Zuletzt hat das „Monitoring Pflegepersonalbedarfe Bayern 2020“ (VdPB, 2021) vertiefte Erkenntnisse geliefert. In der Eingliederungshilfe aber fehlt bislang eine vergleichbare bayernweite, datenbasierte Grundlage für die Planung (vgl. Schneiders, Schönauer, 2022, S. 365).

Die bayerischen Bezirke haben in der Sitzung des Hauptausschusses vom 24. Mai 2023 in Würzburg beschlossen, diese Lücke zu schließen und eine wissenschaftliche Studie zu beauftragen. Diese soll der Frage nachgehen, wie der Fach- und Arbeitskräftebedarf in der Eingliederungshilfe zukünftig gedeckt werden kann und welche Maßnahmen und Weichenstellungen hierfür erforderlich sind. Dazu soll ein unabhängiges sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut beauftragt werden, das die Situation auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick nimmt.

Fragen wie zum Beispiel „Wie viele Fachkräfte werden in den kommenden Jahren altersbedingt aus dem Beruf ausscheiden?“, „Kann dieses Personal durch Nachwuchskräfte ersetzt werden?“ oder „Ist es sinnvoll, auf eine Änderung der rechtlichen Vorgaben zur Fachkraftquote hinzuwirken?“ sollen beantwortet werden. Zusätzlich zur Analyse von Sekundärdaten und zur Auswertung bestehender empirischer Studien soll eine Primärdatenerhebung unter den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe im Fokus stehen.

Die Studie soll den bayerischen Bezirken als Informations- und Argumentationsgrundlage für den sozialpolitischen Diskurs zur Sicherung des Versorgungssystems in der Eingliederungshilfe dienen. Sie soll helfen, eine starke, datenbasierte Position zu vertreten und den Sektor der Eingliederungshilfe erfolgreich auf dem Sozialmarkt zu positionieren. Mit Blick auf das Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und andere aktuelle Anforderungen sollen die Ergebnisse dabei unterstützen, das Leistungssystem sinnvoll weiterzuentwickeln und auf Gesetzesänderungen Einfluss zu nehmen.

Die Studienergebnisse liegen voraussichtlich bis Ende 2025 vor. Die Federführung übernimmt der Bezirk Oberbayern.

3.3 Übergreifende Arbeitsgruppen auf bayerischer Ebene

Das Thema wird auch auf bayerischer Ebene mit den anderen Bezirken beispielsweise in Bezug auf die Versorgung von Kindern und Jugendlichen mit massiven Verhaltensstörungen diskutiert, und es wird nach Lösungen gesucht. Auch die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern (LAG Ö|F) als ein Zusammenschluss der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der kommunalen Spitzenverbände in Bayern plant im Jahr 2024 dieses Thema im Rahmen einer Fachreihe aufzugreifen.

Weitere übergreifende Arbeitsgruppen wurden 2023 im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung und Weiterentwicklung der Strukturen der Eingliederungshilfe (AG 41 f AGSG) eingeführt. In der UAG 1 Personal werden sich Vertretungen des Ministeriums für Familie, Arbeit und Soziales, der Träger der Eingliederungshilfe, der Leistungserbringer und der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung 2024 intensiv diesem Thema widmen.

4. Fazit

Das vorliegende Themenheft macht die Brisanz des Fach- und Arbeitskräftemangels in der Eingliederungshilfe in Oberbayern deutlich. Der Mangel ist längst zur neuen Normalität geworden.

Fest steht, dass dieser Problematik höchste Priorität eingeräumt werden muss. Sie kann nur in einer gemeinsamen Anstrengung über Bezirksgrenzen hinweg mit Politik, Leistungserbringerverbänden und Interessensvertretungen bewältigt werden. Ein „weiter so“ ist in vielen Bereichen nicht mehr sinnvoll und möglich.

Im Kontext der Ziele des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) wird der Fach- und Arbeitskräftemangel zu einem Hemmnis für Entwicklungen. Es muss kritisch hinterfragt werden, wie damit umgegangen werden kann. Die Sozialverwaltung unternimmt alles in ihrer Macht stehende, um Bedarfe sachgerecht zu erfüllen. Sie stößt dabei aber immer wieder auf neue Herausforderungen. Klar ist, es sind neue, vielleicht auch ungewöhnliche Wege erforderlich. Notwendig sind Lösungen, die sowohl kurzfristig als auch langfristig Wirkung entfalten. Diese bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen der Bedarfsdeckung und Aufrechterhaltung von Angeboten, der Sicherung fachlicher Qualitätsstandards und wirtschaftlicher Aspekte der Leistungserbringer. Gleichzeitig gilt es, attraktive Arbeitsbedingungen in der Eingliederungshilfe zu bewahren.

Aktuelle Debatten kreisen um Mindeststandards, ordnungsrechtliche Vorgaben zur Fachkraftquote und Phänomene wie Zeitarbeit. Es werden Chancen und Risiken sozialraumorientierter Hilfen abgewogen. Ideen wie eine flexiblere Finanzierung jenseits eines abgegrenzten Produktdenkens oder ein institutionsübergreifendes „Pooling“ von Fachkräften werden visioniert und zum Teil bereits umgesetzt.

Ein wesentlicher Schritt auf dem weiteren Weg ist es, eine belastbare Datenbasis zum Fach- und Arbeitskräftemangel in der Eingliederungshilfe zu erhalten – ohne dabei kurzfristige Maßnahmen zu vernachlässigen. Die aktuelle Datenlage ist unzureichend und prognostische Einschätzungen für die Zukunft sind kaum möglich. Es muss transparent sein, wann, wo, wieviel und welches Personal im Bereich der Eingliederungshilfe benötigt wird, inwieweit dies durch vorhandene Nachwuchskräfte und die Kapazitäten der Aus- und Weiterbildung gesichert werden kann und wie die aktuell tätigen Fach- und Arbeitskräfte gehalten werden können.

In benachbarten Sektoren wie der Pflege ist die Problematik bereits seit längerem im Fokus. Die Studie zum Pflegepersonalbedarf in Bayern (vgl. VdPB, 2020) forderte angesichts der Personalherausforderungen nichts Geringeres als einen „Systemwechsel“. Aktuell ist unklar, ob die Eingliederungshilfe auch an diesen Punkt gelangen wird.

Für den Moment gilt es, die Probleme klar zu benennen, rasch die einschlägigen Informations- und Datengrundlagen zu beschaffen und die fachliche Auseinandersetzung mit allen beteiligten Akteuren zu führen sowie gemeinsam Gestaltungsspielräume zu finden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitsmarktsituation in der Berufsgruppe „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“ - differenziert nach Landkreisen	6
Abbildung 2: Entwicklung der LN der Eingliederungshilfe in Oberbayern - Zeitreihe.....	8

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Beschäftigten aus der Berufsgruppe „Erziehung, Soziale Arbeit, Heilerziehungspflege“ 2018-2023 in Oberbayern.....	4
Tabelle 2: Entwicklung der Leistungsnehmenden (LN) in der Eingliederungshilfe in Oberbayern	8

Literatur

Autorengruppe Fachkräftebarometer. „Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2023“. Bielefeld: Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, 2023.

Brenke, Karl, Thore Schlaak, Leopold Ringwald. „Sozialwesen: ein rasant wachsender Wirtschaftszweig“. *DIW Wochenbericht*, Nr. 16: 306–16, 2018.

Bundesagentur für Arbeit. „Klassifikation der Berufe 2010 – überarbeitete Fassung 2020 Band 1: Systematischer und alphabetischer Teil mit Erläuterungen“, November 2021.

Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe (BAGÜS). „Orientierungshilfe der BAGÜS zum Gewaltschutz in der Eingliederungshilfe nach § 37a SGB IX“, 2023.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. „Langfristprojektion des Fachkräftebedarfs in Deutschland, 2021 - 2040“, 2023.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. „Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu den Referentenentwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 17. Februar 2023“, August 2023.

Franz, Julia, Spatschek, Christian, van Rießen, Anne. „Fachkräftemangel und De-Professionalisierung in der Sozialen Arbeit – Analysen und Bestandsaufnahmen“, Call for Papers, 2023.

Fitzenberger, Bernd. „Fach- und Arbeitskräftemangel - und es gibt ihn doch!“ *IAB-Forum - Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, IAB-Debattenbeiträge, 28. März 2023.

Freie Wohlfahrtspflege Bayern. „Personal dringend gesucht – soziale Einrichtungen vor dem Kollaps“, https://www.freie-wohlfahrtspflege-bayern.de/informationen/pressemitteilungen/presseartikel/news/personal-dringend-gesucht-soziale-einrichtungen-vor-dem-kollaps/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=7005c871ff6bf29df3e75a7deac5a729, 3. Februar 2022.

Hammerschmidt, Peter, Sagebiel, Juliane. „Einführung: Professionalisierung im Widerstreit“. In *Professionalisierung im Widerstreit*, 9–24. Frankfurt, 2010.

Hickmann, Helen, Koneberg, Filiz. „Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken“ *IW-Kurzbericht*, Nr. 67, 12. August 2022.

Lebenshilfe Landesverband Bayern. „Dem Fachkräftemangel begegnen – nachhaltige Lösungen JETZT finden und umsetzen“, <https://www.lebenshilfe-bayern.de/publikationen/#c5892>, 13. November 2022.

Meyer, Nikolaus, Alsago, Elke. „Soziale Arbeit am Limit?“ *Sozial Extra* 45, Nr. 3: 210–18. <https://doi.org/10.1007/s12054-021-00380-0>, 1. Juni 2021.

Miles-Paul, Ottmar. „Holger Kiesel ist besorgt über Fachkräftemangel“, <https://kabinet-nachrichten.org/2023/05/09/holger-kiesel-ist-besorgt-ueber-fachkraeftemangel/>, 9. Mai 2023.

Schneiders, Katrin, Schönauer, Anna-Lena. „Fachkräftemangel in der Sozialwirtschaft: Empirische Befunde zu Ursachen und Handlungsbedarfen“. In *Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb: Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld*, herausgegeben von Christoph Gehrlach, Matthias von Bergen, und Katharina Eiler, 355–70. Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement. Wiesbaden: Springer Fachmedien, https://doi.org/10.1007/978-3-658-35381-0_21, 2022.

Sozialpolitik-aktuell.de, Daten, Analysen, Berichte. „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen/ SGB IX (vormals SGB XII)“. Universität Duisburg-Essen. <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/sozialstaat-datensammlung.html#eingliederungshilfe-fuer-behinderte-menschen-sgb-ix-vormals-sgb-xii>, November 2023.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. „Berufsspezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen) - Deutschland und Länder 2022“, 2022.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. „Bestand an Arbeitslosen und gemeldeten Arbeitsstellen mit abgeschlossener Vakanzzeit in Tagen nach ausgewählten Zielberufen und Anforderungsniveau (KldB 2010)“, Juli 2023.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. „Pädagogisches Personal in der Kinderbetreuung und -erziehung“, https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statistischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/AM-kompakt-Kinderbetreuung-erziehung.pdf?__blob=publicationFile&v=13, Februar 2023.

ver.di. „Befragung zeigt auf: Beschäftigte brauchen gute Arbeitsbedingungen“, https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/++file++619cc353c7e4ce84e9e612aa/download/2021-11_Faktenblatt%20Behindertenhilfe.pdf, 1. Dezember 2021.

Vereinigung der Pflegenden in Bayern (VdPB), Sozialforschung (AGP), und Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e.V. (dip). „Monitoring Pflegepersonalbedarf Bayern 2020“, 2020.