



---

## TOP 2 - Kommunale Entlastung (Bundesteilhabegeld, Aufgabenverlagerung)

### Vorbemerkung

Das Arbeitspapier ermöglicht der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz eine Befassung mit den Modellen für eine Entlastung der Kommunen. Diese Modelle werden nach den dafür maßgeblichen Gesichtspunkten (z. B. Zuständigkeitsverlagerungen, veränderte Finanzströme) eingeordnet und beschrieben.

Demgegenüber enthält das Arbeitspapier keine Übersicht über die Finanzwirkungen einzelner Maßnahmen, die noch gesondert in einem Finanzierungstableau (TOP 4) dargestellt werden. Das Arbeitspapier soll die Arbeitsgruppe dabei unterstützen, die mit den jeweiligen Einzelmaßnahmen im Finanzierungstableau verbundenen Finanzierungswege in ihren Voraussetzungen und Wirkungen beurteilen zu können.

### 1. Sachverhalt

#### a) Politische Zielsetzung für den Bundesgesetzgeber

Der Koalitionsvertrag sieht zur Verbesserung der Finanzlage der Kommunen vor, die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes von den Ausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich bei der Eingliederungshilfe zu entlasten. Die hiermit verbundene Neuausgestaltung des Teilhaberechts soll zugleich sicherstellen, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht. Der Koalitionsvertrag geht dabei von folgender politischer Rahmensetzung aus (Auszüge).

- „Starke Kommunen – zukunftsfeste Finanzbeziehungen von Bund und Ländern“

*„Mit einem Bundesteilhabegesetz wollen wir die Kommunen bei der Eingliederung von Menschen mit Behinderung stärker als bisher finanziell unterstützen. Auch die*

*Länder brauchen eine vernünftige Finanzausstattung, um gemeinsam mit ihren Kommunen die vielfältigen Aufgaben erfüllen zu können. Handlungsfähigkeit in Bund und Ländern, Städten und Gemeinden, in allen Regionen Deutschlands, das ist unser Ziel. In einer Kommission wollen wir die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu ordnen.“*

- „Solide Staatsfinanzen – nachhaltig und generationengerecht“

*„Die Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland sollen weiter finanziell entlastet werden. Im Jahr 2014 erfolgt ohnehin die letzte Stufe der Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund und damit eine Entlastung der Kommunen in Höhe von 1,1 Mrd. Euro. Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes beginnen wir mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr.“*

- „Handlungsfähig im Bund, in Ländern und Kommunen“

*„Wir werden ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“*

Beratungsgegenstand der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz sind nur die Zielsetzungen, die mit dem Inkrafttreten eines Bundesteilhabegesetzes verknüpft sind, also das Entlastungsziel im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich und die Vermeidung einer neuen Ausgabendynamik. Dazu gehören nicht die Vorabentlastung in Höhe von 1 Mrd. Euro - diese wurde bereits mit dem „Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes“ vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I, S. 2411) geregelt - und auch nicht die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

## **b) Verteilung der Ausgabenlast in der Eingliederungshilfe**

Die Durchführung der Aufgaben der Eingliederungshilfe sowie die Kostentragung werden durch Landesrecht unterschiedlich geregelt. Die Aufgaben- und die Finanzierungszuständigkeiten sind zudem nicht immer deckungsgleich. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, allgemeine Aussagen zu treffen, welche staatliche Ebene innerhalb der Länder von der Ausgabenlast oder von Ausgabensteigerungen in der Eingliederungshilfe betroffen ist.

Wollte man die Finanzierungsverantwortung im Sinne einer Annäherung systematisieren, so ließen sich drei unterschiedliche Finanzierungstypen bilden:

➤ Typ 1: Finanzierung durch die kommunalen Träger (6 Länder):

In Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen und Hessen finanzieren die kommunalen Träger die Eingliederungshilfe, wobei kommunalrechtliche Besonderheiten zu beachten sind. So sind in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen die höheren Kommunalverbände in den Finanzierungsweg eingebunden. In Baden-Württemberg und Thüringen liegen sowohl Aufgaben- als auch Finanzierungszuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Mittelbare Kostenlastveränderungen können sich aus allgemeinen landesinternen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich ergeben.

➤ Typ 2: Finanzierung durch die Länder (3 Länder + 3 Stadtstaaten):

In Brandenburg, Saarland und Sachsen-Anhalt finanzieren die Länder die Ausgaben der Eingliederungshilfe. Dies gilt auch für die Stadtstaaten, bei denen sich die Aufgaben und die Lasten der kommunalen Ebene und der Landesebene in einer Gebietskörperschaft vereinen. Überwiegend, d.h. in den Stadtstaaten, im Saarland und in Sachsen-Anhalt liegt hier nicht nur die Finanzierungs-, sondern auch die Aufgabenzuständigkeit auf der Landesebene.

➤ Typ 3: Kostenbeteiligung der Länder (4 Länder):

In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern tragen die Länder einen spezifischen Anteil an den Kosten der Eingliederungshilfe, die von der kommunalen Ebene ausgeführt wird. In dieser Variante fallen die Aufgabenverantwortung der kommunalen Ebene und die Finanzierungsverantwortung der Länder teilweise auseinander.

### **c) Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe <sup>1</sup>**

In der Eingliederungshilfe kann eine stetig anhaltende Ausgabendynamik beobachtet werden, die sich ohne gesetzliche Änderungen in den kommenden Jahren fortsetzen wird:

---

<sup>1</sup> Der Abschnitt c) verwendet hauptsächlich Berechnungen und Prognosen des Berichtes zur „Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“, con\_sens, August 2014, S. 61 ff. Zwischenzeitlich liegen auch Daten der amtlichen Sozialhilfestatistik bis zum Jahr 2013 vor. Die Ergebnisse der Datenerhebung des con\_sens Berichtes für die Jahre 2012 und 2013 weichen teilweise von den aktualisierten Ergebnissen der amtlichen Statistik ab.

- Bruttoausgaben Eingliederungshilfe 1994: 6,3 Mrd. Euro
- Bruttoausgaben Eingliederungshilfe 2012: 16,5 Mrd. Euro
- Prognostizierte Bruttoausgaben Eingliederungshilfe 2020: 21,6 Mrd. Euro

Die Ausgabendynamik entspricht wachsenden Empfängerzahlen in der Eingliederungshilfe:

- Empfänger 1994: ca. 292.000 Personen
- Empfänger 2012: ca. 751.000 Personen
- Prognostizierte Empfänger 2020: ca. 931.000 Personen

Die Ausgabendynamik ist sehr unterschiedlich auf die Leistungen der Eingliederungshilfe verteilt. So steigen z.B. im stationären Wohnen für Erwachsene die Ausgaben wesentlich langsamer als im ambulanten Wohnen. Die Prognose für die Ausgaben im Jahr 2020 wurde unter der Annahme erstellt, dass das Leistungssystem keinen gesetzlichen Reformen unterzogen wird. Die Gesamtausgaben würden dann im Betrachtungszeitraum 2012 - 2020 um 30,8 % steigen, die durchschnittlichen Fallkosten jedoch nur um 5,6 %.

Bei dieser Durchschnittsbetrachtung folgt die Fallkostensteigerung der Dynamik der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung.

**GESAMTÜBERSICHT DER AUSGABEN IN DER EINGLIEDERUNGSHILFE FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNG**

	Maßnahme	Ausgaben in Mio. Euro		
		2012	2015	2020
Erwachsene	Stationär betreutes Wohnen	7.607	8.253	9.340
	Ambulant betreutes Wohnen	1.381	1.802	2.588
	Werkstatt für behinderte Menschen	3.624	3.904	4.463
	Tagesförderstätten	515	638	868
	Tagesstätten für Menschen mit seelischer Behinderung	208	240	296
	<b>Erwachsene GESAMT (ohne Doppelzählungen)</b>	<b>13.335</b>	<b>14.837</b>	<b>17.555</b>
Kinder und Jugendliche	Stationär betreutes Wohnen	700	689	703
	Integrationshilfen	405	598	981
	Frühförderung	508	599	768
	Kindertageseinrichtungen	1.531	1.541	1.553
	<b>Kinder und Jugendliche GESAMT (ohne Doppelzählungen)</b>	<b>3.144</b>	<b>3.427</b>	<b>4.006</b>
<b>GESAMT (ohne Doppelzählungen)</b>		<b>16.479</b>	<b>18.265</b>	<b>21.561</b>

Quelle: con\_sens, 2014, siehe Fußnote 1

ÜBERSICHT ÜBER DIE PROGNOSTIZIERTE ENTWICKLUNG DER EINGLIEDERUNGSHILFE (AUSGABEN)

	Maßnahme	Ausgaben in Mio. Euro		Entwicklung in Prozent
		2012	2020	2012-2020
Erwachsene	Stationär betreutes Wohnen	7.607	9.340	22,8%
	Ambulant betreutes Wohnen	1.381	2.588	87,5%
	Werkstatt für behinderte Menschen	3.624	4.463	23,1%
	Tagesförderstätten	515	868	68,6%
	Tagesstätten für Menschen mit seelischer Behinderung	208	296	42,2%
	<b>Erwachsene GESAMT (ohne Doppelzählungen)</b>	<b>13.335</b>	<b>17.555</b>	<b>31,6%</b>
Kinder und Jugendliche	Stationär betreutes Wohnen	700	703	0,5%
	Integrationshilfen	405	981	142,3%
	Frühförderung	508	768	51,2%
	Kindertageseinrichtungen	1.531	1.553	1,4%
	<b>Kinder und Jugendliche GESAMT (ohne Doppelzählungen)</b>	<b>3.144</b>	<b>4.006</b>	<b>27,4%</b>
	<b>GESAMT (ohne Doppelzählungen)</b>	<b>16.479</b>	<b>21.561</b>	<b>30,8%</b>

Quelle: con\_sens, 2014, siehe Fußnote 1

**d) Finanzverfassungsrechtlicher Gestaltungsbereich für den Bundesgesetzgeber**

Bundesrechtliche Aufgabenzuweisungen und Finanzierungsregelungen folgen dem streng zweistufig ausgestalteten Staatsaufbau. Hieraus ergeben sich im Wesentlichen drei Maßgaben für den Gestaltungspielraum des Bundesgesetzgebers:

- Keine bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisungen an Kommunen:  
Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben übertragen werden (sog. „Aufgabenübertragungsverbot“). Demnach adressiert der Bundesgesetzgeber neue Pflichten zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben (z.B. der öffentlichen Fürsorge), die er nicht selbst wahrnimmt, an die Länder, die ihrerseits durch landesrechtliche Ausführungsbestimmungen festlegen können, ob und in welchem Umfang die kommunale Ebene Aufgabenträger wird.
- Keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen:  
Die Finanzverfassung ordnet die Kommunen den Ländern zu, so dass - von wenigen enumerativ im GG benannten Ausnahmefällen abgesehen - bundesrechtliche Finanzierungsregelungen ausschließlich an die Länder adressiert werden dürfen. Aus diesem Grund fließen Bundesbeteiligungen, die zugunsten der Kommunen wirken sollen, ausschließlich an die Länder. Beispiele hierfür sind die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung im SGB II (BBkU nach § 46 Abs. 5 SGB II) und die Kosterstattung des Bundes für die Geldleistungen der Grundsicherung im Alter

und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII). Ob und in welchem Umfang Kommunen innerhalb des Landes in diese Finanzströme einbezogen werden, entscheidet der Landesgesetzgeber, der ggf. weiteren landesverfassungsrechtlichen Vorgaben unterworfen ist (z.B. „Konnexitätsprinzip“).

- Bundesbeteiligung nur an Geldleistungen:

Die Finanzverfassung gibt einen abschließenden Rahmen für finanzielle Beteiligungen oder Zuwendungen des Bundes an die Länder vor. Hiernach kann sich der Bund finanziell an laufenden Ausgaben nur dann beteiligen, wenn diese auf gesetzlichen Regelungen für Geldleistungen beruhen. Trägt der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben, führen die Länder das Gesetz in Bundesauftragsverwaltung durch. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Verwaltungsausgaben der Länder oder an den Kosten für Sach- und Dienstleistungen ist nicht möglich.

## 2. Handlungsbedarf

Neben den bundespolitischen Zielsetzungen des Koalitionsvertrages für die 18. Legislaturperiode wurde auch auf Landes- und kommunaler Ebene Handlungsbedarf gesehen, im Zusammenhang mit der Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes zu einer deutlichen finanziellen Entlastung bei den Ausgaben in der Eingliederungshilfe beizutragen.

### a) **Gesetzliche Regelung zur Entlastung der Kommunen**

Nach den Vorgaben des Koalitionsvertrages soll die Entlastung der Kommunen (nicht ausdrücklich der Träger der Eingliederungshilfe) im Rahmen der Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes erfolgen. Die Umsetzung der Entlastung soll nachhaltig sein. Das neue Teilhaberecht soll keine neue Ausgabendynamik in Gang setzen. Mit welcher konkreten Entlastung die Reform des Teilhaberechts insgesamt verknüpft und in welcher Weise inhaltlich die Eingliederungshilfe ausgestaltet werden soll, gibt der Koalitionsvertrag nicht vor.

### b) **Verknüpfung der kommunalen Entlastung mit dem Bundesteilhabegesetz**

Die Bundesländer richteten mit ASMK-Beschluss vom 27./28. November 2013 an den Bund die Forderung, Vorschläge zur Übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe zu prüfen, die „gegebenenfalls durch Kombination zu einer vollständigen Kostenübernahme der Eingliederungshilfe durch den Bund führen.“ Hierzu zählen die Teile C und D des „Berichts für die ASMK zu einem Bundesleistungsgesetz“ (Protokoll 90. ASMK)

mehrere Vorschläge auf. Diese Forderung wurde mit ASMK-Beschluss vom 26./27. November 2014 nochmals bekräftigt.

Die Konferenz der Fachverbände für Menschen mit Behinderungen, der Landschaftsverband Rheinland sowie der Landschaftsverband Westfalen-Lippe haben sich jeweils mit eigenen Positionspapieren und Resolutionen für eine Verknüpfung der Überlegungen für eine Entlastung der Kommunen mit den Beratungen für ein Bundesteilhabegesetz ausgesprochen und hierbei auf die inhaltlichen und politischen Wechselwirkungen zwischen den beiden Reformzielen hingewiesen.

Bezugspunkt für die Erklärungen der Verbände war das in der Öffentlichkeit diskutierte so genannte „Scholz-Schäuble-Papier“, welches Überlegungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen enthält. Unter anderem geht das Papier auf die Möglichkeit der sukzessiven Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung durch den Bund ein, belässt aber die Finanzierungsverantwortung der Eingliederungshilfe bei den Ländern. Korrespondierend zu ihrer Finanzierungsverantwortung bei den verschiedenen sozialen Leistungen sieht das Papier die Übertragung einer beschränkten Gesetzgebungskompetenz in diesen Aufgabenbereichen (u.a. Eingliederungshilfe, Hilfen zur Erziehung, übrige Sozialhilfe) auf die Länder vor.

### **3. Handlungsoptionen**

Die nachfolgenden Handlungsoptionen werden unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Entlastung aufgeführt. Die hiermit verbundenen Fragen der Leistungserbringung können in diesem Rahmen nicht dargestellt werden, sondern sind Gegenstand der jeweiligen Arbeitspapiere vorangegangener Sitzungen. Sachliche Bezüge zu diesen Arbeitspapieren sind durch Fußnoten gekennzeichnet.

Die Handlungsoptionen schließen sich wechselseitig nicht aus und können - jedenfalls teilweise - miteinander kombiniert werden. Die Darstellung geht noch nicht im Detail auf die derzeitigen verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Bundesgesetzgeber ein. Erst im Abschnitt „4. Bewertungskriterien“ wird dieser verfassungsrechtliche Bezug zu den einzelnen Handlungsoptionen hergestellt.

Zur besseren Systematisierung der Handlungsoptionen werden diese in vier Themenblöcke untergliedert: A) Allgemeine Finanzausgleichsmodelle, B) Kostenbeteiligungsmodelle, C) Aufgabenverlagerungsmodelle und D) Sonstige.

## **A. Allgemeine Finanzausgleichsmodelle zwischen Bund, Ländern und Kommunen - außerhalb des Rechts der Eingliederungshilfe**

Im Rahmen der bestehenden Bund-Länder-Finanzbeziehungen (zum Teil mit Einbindung der Kommunen) werden im Block A) Handlungsoptionen benannt, die - für sich betrachtet - ohne weitergehende Änderungen im Recht der Eingliederungshilfe im Ergebnis zu einer Entlastung der Kommunen beitragen.

### **a) Veränderte Verteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer zugunsten der Länder/Kommunen**

Der Anteil von Bund, den Ländern und der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer wird nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) festgelegt. Eine Veränderung des Gemeindeanteils am Steueraufkommen durch Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates) kann unabhängig von den Inhalten eines Bundesteilhabegesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen beitragen. Dieser Weg ist bei der Vorabentlastung in Höhe von 1 Mrd. Euro durch das „Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes“ vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I, S. 2411) gewählt worden, in dem die Entlastung hälftig durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung und hälftig durch einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zulasten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer erfolgte. Darüber hinaus hat der Deutsche Landkreistag vorgeschlagen, Möglichkeiten zur Erhöhung des kommunalen Einkommensteueranteils zu prüfen, um eine Stärkung der kommunalen Finanzkraft zu erreichen. <sup>2</sup>

### **b) Weitere Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II durch den Bund**

In der 4. Sitzung hat die Arbeitsgruppe das im Zusammenhang mit dem so genannten „Scholz-Schäuble-Papier“ diskutierte Modell für eine Entlastung der Kommunen durch weitere Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 46 Abs. 5 bis 8 SGB II (BBKdU) durch den Bund (bis auf letztlich 100 Prozent) erörtert.

Die Gesamtausgaben für KdU betragen im Jahr 2013 rd. 13,7 Mrd. Euro. Derzeit liegt die Beteiligungsquote des Bundes (einschließlich des Erhöhungswertes nach § 46 Abs. 6 SGB II für die Bildungs- und Teilhabeleistungen) bei einer Durchschnittsbe-

---

<sup>2</sup> Der Landkreis 12/2014, S. 687

trachtung aller Länder bei 35,4 %. In einzelnen Ländern liegt diese Quote allerdings deutlich höher (Rheinland Pfalz 44,8 %, Baden Württemberg 38,8 %). Nach heutiger Rechtslage ist die Beteiligungsquote im SGB II auf 49 % gedeckelt (§ 46 Abs. 7 Satz 4 SGB II), um eine Bundesauftragsverwaltung mit weitgehenden Weisungsrechten zu vermeiden. Eine etwaige Öffnung der 49 %-Grenze hätte demgemäß die Bundesauftragsverwaltung zur Folge und wäre durch Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates) umzusetzen.

## **B. Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Eingliederungshilfe**

Die nachfolgenden Handlungsoptionen im Block B) stehen in einem inhaltlichen Zusammenhang mit der Reform der Eingliederungshilfe. Dabei steht in der Handlungsoption a) der finanzielle Effekt zur Entlastung der Kommunen im Vordergrund, während in der Handlungsoption b) der Schwerpunkt bei der leistungsrechtlichen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe liegt.

### **a) Reine „Übernahme“ der Kosten der Eingliederungshilfe durch den Bund**

Die unter a) beschriebenen Handlungsoptionen verändern - für sich betrachtet - den Leistungsumfang der Eingliederungshilfe nicht, sondern modifizieren lediglich den Weg bzw. die Art der Leistungserbringung, ohne den leistungsrechtlichen Rahmen im Übrigen zu berühren. In anderen Worten: Die Mehrausgaben des Bundes führen zu einer entsprechenden Entlastung der bisherigen Kostenträger (ggf. erforderliche Weiterleitung der Entlastung durch die Länder an die Kommunen vorausgesetzt).

#### **(1) Geldleistung nach Art. 104a Abs. 3 GG anstelle einer Fachleistung<sup>3</sup>**

Durch Bundesgesetz wird festgelegt, dass ein Teil der Fachleistungen der Eingliederungshilfe zukünftig als Geldleistung erbracht wird. Eine Nachteilsausgleichskomponente ist nicht vorgesehen. An den Ausgaben für die Geldleistung beteiligt sich der Bund anteilig oder vollständig und erstattet sie den Ländern. Trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr, wird das Geldleistungsgesetz in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt, d.h. der Bund hat erweiterte Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Ländern und ggf. auch den nachgeordneten Dienststellen innerhalb eines Landes.

In dieser Handlungsoption muss geregelt werden, welche Fachleistung durch

---

<sup>3</sup> siehe TOP 3 der 4. Sitzung AG Bundesteilhabegesetz, Handlungsoption 3a)

Bundesrecht in eine Geldleistung überführt werden soll. Die Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz hat hierfür in der 3. Sitzung (TOP 1) die Handlungsoption einer Geldleistung zur Förderung der Teilhabe werkstattbedürftiger Menschen am Arbeitsleben diskutiert<sup>4</sup>.

## **(2) Quotale Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe**

Gelegentlich wird die Forderung diskutiert, der Bund solle sich an den Kosten der Eingliederungshilfe quotale beteiligen. Unter dieser Überschrift stehen wiederum verschiedene Modelle, die fiskalische und fachliche Gesichtspunkte mehr oder weniger miteinander verbinden. Hierbei wird zum Teil auch darauf hingewiesen, dass jedenfalls zunächst geprüft werden soll, ob Möglichkeiten für eine quotale Beteiligung des Bundes bestehen oder geschaffen werden können<sup>5</sup>. Der Vollständigkeit halber ist diese Option ohne konkrete Ausgestaltung hier ebenfalls benannt.

### **b) Einführung eines Bundesteilhabegeldes als neue Leistung <sup>6</sup>**

Die Vorschläge für ein Bundesteilhabegeld sind vielgestaltig und wurden bereits in der 4. Sitzung der AG Bundesteilhabegesetz - dort mit Blick auf Leistungsverbesserungen für Menschen mit Behinderungen - behandelt. Im Rahmen der Ausgestaltung eines gesetzlichen Leistungstatbestandes sind hierzu insbesondere zu regeln:

- der Kreis der anspruchsberechtigten Personen,
- die Anspruchsvoraussetzungen (einschließlich der Bedürftigkeitsabhängigkeit),
- das Verhältnis zu den Fachleistungen der Eingliederungshilfe, z.B. die Anrechnung auf die Fachleistungen sowie
- die Höhe der Geldleistung, einschließlich deren Anpassung und Fortschreibung.

Auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 3 GG regelt der Bundesgesetzgeber außerdem den Umfang der Kostenbeteiligung des Bundes am neuen Bundesteilhabegeld. Im Gegensatz zu der unter 3a(1) benannten Umwandlung einer Fachleistung in eine Geldleistung handelt es sich bei dem Bundesteilhabegeld um eine neue Leistung als eigene Handlungsoption, die die bisherigen Fachleistungen - für sich betrachtet - inhaltlich unberührt lässt.

---

<sup>4</sup> Erörterung der Bewertungskriterien zu dieser Option wurde für die 8. Sitzung vorgemerkt

<sup>5</sup> Positionspapier der Bundes-SGK „Menschen mit Behinderungen besser helfen, Kommunen von Sozialausgaben entlasten“ vom 27. September 2013

<sup>6</sup> TOP 3 der 4. Sitzung AG Bundesteilhabegesetz, Handlungsoption 3b) „Bundesteilhabegeld“, entspricht ASMK-Vorschlag zum Bundesteilhabegeld von 2013

Hierbei bestimmt nicht schon allein die Bundesbeteiligung den Umfang der Entlastung der bisherigen Kostenträger der Eingliederungshilfe. Erst die Zusammenschau mit den Leistungsvoraussetzungen, der Ausgestaltung und den Anrechnungsvorschriften auf die Fachleistungen der Eingliederungshilfe lässt eine Beurteilung zu, inwieweit die Einführung des Bundesteilhabegeldes zu einer finanziellen Entlastung der bisherigen Kostenträger beiträgt. In anderen Worten: Die Mehrausgaben des Bundes können höher sein als die Entlastung der bisherigen Kostenträger. Das Delta zwischen den Mehrausgaben des Bundes und der Entlastung der bisherigen Kostenträger würde Leistungsverbesserungen für Menschen mit Behinderungen widerspiegeln (Leistungshöhe und/oder anspruchsberechtigter Personenkreis).

### **C. Entlastung (der Kommunen bzw. der Träger der Eingliederungshilfe) durch Aufgabenverlagerungen**

Einige Vorschläge für ein Bundesteilhabegesetz gehen direkt oder mittelbar mit der Neuverteilung von Aufgabenzuständigkeiten einher. Diese Reformansätze werden hier im Block C) unabhängig von den damit verbundenen Änderungen im Verfahrens- oder Leistungsrecht im Hinblick auf die Möglichkeiten für eine kommunale Entlastung dargestellt.

#### **a) Bund wird selbst Leistungsträger (Bundeseigene Verwaltung)**

Nach Art. 87 GG kann der Bund unter bestimmten Voraussetzungen durch eigene Behörden öffentliche Aufgaben wahrnehmen. In dieser Variante führt eine Aufgabenverlagerung auf den Bund gleichermaßen zur Verlagerung der Kostenträgerschaft auf den Bund und diesem Umfang zu einer Entlastung der bisherigen Kostenträger.

#### **b) Einführung des Anspruchs auf ambulante Pflegeleistungen der Pflegeversicherung nach SGB XI auch für pflegebedürftige Menschen, die in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen wohnen <sup>7</sup>**

Durch eine bundesgesetzliche Regelung wird der bislang auf monatlich 266 Euro begrenzte Kostenanteil der Pflegeversicherung für pflegebedürftige behinderte Menschen in einer vollstationären Einrichtung (§ 43a SGB XI) erhöht. Die soziale Pflegeversicherung wird damit in größerem Maße als bisher in Anspruch genommen. Im Umfang der stärkeren Kostenbeteiligung der Pflegeversicherung tritt eine Entlastung der nachrangig leistungsverpflichteten Träger der Eingliederungshilfe ein.

---

<sup>7</sup> siehe TOP 2+3 der 7. Sitzung AG Bundesteilhabegesetz, Handlungsoption 3c)

**c) Personenzentrierte Zuordnung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen <sup>8</sup>**

Existenzsichernde Leistungen der Eingliederungshilfe für stationäre Wohnformen sollen im Zuge der personenzentrierten Ausgestaltung des Leistungskatalogs künftig nicht mehr als Fachleistung, sondern durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder die Hilfe zum Lebensunterhalt erbracht werden. Dies führt dazu, dass die Ausgaben der Eingliederungshilfe sinken und die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel SGB XII) bzw. für die Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB II, Drittes Kapitel SGB XII) steigen.

Nach Art. 104a Abs. 3 GG kann sich der Bund an Geldleistungen zur Existenzsicherung beteiligen. Die Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet der Bund seit dem Jahr 2014 zu 100 %. Die Aufgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt werden derzeit von den Sozialhilfeträgern wahrgenommen und finanziert.

**d) Übernahme der Kosten nach dem 3. Kapitel SGB XII („Rest-HLU“)**

Diese Handlungsoption wurde nicht in der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz diskutiert und kann auch als ein Modell für einen Finanzausgleich auf der Bund-Länder-Ebene angesehen werden. Sie steht jedoch in einem engen Zusammenhang mit der Handlungsoption c) zur Abgrenzung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird dieser Finanzierungsgesichtspunkt hier - für sich betrachtet - weiter ausgeführt:

Seit dem 1. Januar 2014 erstattet der Bund nach § 46a SGB XII die Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, 4. Kapitel) den Ländern vollständig. Die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel im SGB XII werden derzeit (überwiegend) von den Sozialhilfeträgern finanziert.

Der Bund kann über den nach § 46a SGB XII eröffneten Finanzierungsweg an die Länder auch die Kosten der Hilfen zum Lebensunterhalt übernehmen. Im Jahr 2013 betragen die Nettoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII ca. 1,25 Mrd. Euro. Der Umfang der Entlastung ist bei einer Kostenübernahme des Bundes auch davon abhängig, welche bisherigen Fachleistungen der Eingliederungshilfe künftig als Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (HLU) zu erbringen sind und somit die derzeitigen Nettoausgaben erhöhen.

---

<sup>8</sup> siehe TOP 2 der 2. Sitzung AG Bundesteilhabegesetz

**e) Inklusive Bildung - Stärkung der Verantwortung der Länder** <sup>9</sup>

Die für Bildung jeweils zuständigen Stellen übernehmen auf der Grundlage entsprechender Regelungen in den Schul- und Hochschulgesetzen der Länder die volle Verantwortung für inklusive Bildung und treffen entsprechende Regelungen zur Umsetzung von Artikel 24 der UN-BRK. Die Träger der Eingliederungshilfe werden durch die neue Aufgabenzuordnung entlastet. Übergangsweise werden die in § 54 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 SGB XII (Eingliederungshilfe - alt) verorteten Leistungen (Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule) weiterhin erbracht. Die Leistungen zur Förderung der inklusiven Bildung werden im SGB IX definiert. Die Leistungserbringung und deren Finanzierung wird von den Ländern übernommen.

**D. Sonstige (z.B. Übernahme der Ausgaben für Asylbewerberleistungen)**

Abseits der Überlegungen für eine kommunale Entlastung im Rahmen eines Bundesteilhabegesetzes sind auch weitere Veränderungen im Bereich der sozialen Leistungen denkbar, die mittelbar mit einer Entlastung der Kommunen einhergehen können. So hat sich der Bund bereit erklärt, den Ländern und Kommunen in den Jahren 2015 und ggf. auch 2016 jeweils 500 Mio. Euro zum Ausgleich von Mehrbelastungen im Bereich der Asylbewerberleistungen bereitzustellen („Gesamtkonzept zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern“).

Darüber hinaus kann auch durch leistungsrechtliche Änderung im AsylbLG eine Entlastung der Kommunen erreicht werden, bspw. durch eine Einschränkung des Anwendungsbereiches des AsylbLG und ein dementsprechendes Eintreten der anderen sozialen Sicherungssysteme, insbesondere des SGB II. Diese Handlungsoption wird hier lediglich als Merkpunkt zur Unterstützung der Diskussion aufgeführt. Da die Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz nicht mit Fragen des AsylbLG inhaltlich befasst ist, entfällt insoweit eine Bewertung im nachfolgenden Abschnitt „4. Bewertungskriterien“.

**4. Für den Sachverhalt relevante Bewertungskriterien**

**Zu Block A) Allgemeine Finanzausgleichsmodelle**

**zu a) Veränderte Verteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer zugunsten der Länder/Kommunen**

---

<sup>9</sup> siehe TOP 2 der 6. Sitzung AG Bundesteilhabegesetz, Handlungsoption 3a)

(a) UN-BRK-Relevanz

Keine.

(b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

• Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer:

Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Zielgerichtete finanzielle Besserstellung der Kommunen ist in den Grenzen von Art. 106 GG möglich. Regelungsort ist das Finanzausgleichsgesetz.

• Gemeindeanteil an der Einkommensteuer:

Nach Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG sind Bund und Länder an dem nach Abzug des Gemeindeanteils verbleibenden Einkommensteueraufkommen je zur Hälfte beteiligt. Eine Entlastung der Kommunen würde daher auch die Länder belasten. Da eine zielgenaue Kompensation der Länder z.B. auch über die Umsatzsteuerverteilung nicht erreicht werden kann, ist eine isolierte Entlastung der Kommunen durch den Bund im Rahmen der Einkommensteuerverteilung nicht umsetzbar.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Keine Auswirkungen.

(d) Finanzielle Auswirkungen (nur Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer)

- Direkte Entlastung der Kommunen möglich.
- Mehrkosten bzw. Mindereinnahmen entstehen für den Bund im Umfang der höheren Beteiligung der Länder und Kommunen am Steueraufkommen.
- Kein Bezug zur Ausgabenentwicklung in der Eingliederungshilfe.

**zu b) Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung durch den Bund**

(a) UN-BRK-Relevanz

Keine.

(b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Erfordert zusätzlich eine Entscheidung darüber, ob und inwieweit ein Ausgleich des Bundes für Bildungs- und Teilhabeleistungen (Volumen derzeit ca. 500 Mio. €), der bislang über eine Sonderbundesbeteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft und Heizung erbracht wird, durch das Bundesgesetz geregelt werden soll.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Bundesauftragsverwaltung KdU führt im SGB II zu einer komplexen Steuerung

mit großem zusätzlichem Verwaltungsaufwand, die zudem der Intention von Art. 91e GG zuwiderläuft (Jobcenterreform).

(d) Finanzielle Auswirkungen

- Direkte Entlastung aller Kommunen von den Ausgaben der KdU bei unterstellter Weitergabe der Mittel durch die Länder.
- Kein Bezug zur Ausgabenentwicklung in der Eingliederungshilfe.
- Ausgabenerhöhung bei den KdU möglich, aufgrund des (völligen) Auseinanderfallens von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bei einer der Höhe nach nicht bestimmten Leistung (kein Anreiz zur Kostenbegrenzung).

***Zu Block B) Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Eingliederungshilfe***

**zu a) Übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe durch den Bund**

**(1) Geldleistung nach Art. 104a Abs. 3 GG anstelle einer Fachleistung** <sup>10</sup>

**(2) Quotale Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Eingliederungshilfe**

(a) UN-BRK-Relevanz

**zu (1)** Stärkung der eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung bei Umwandlung von Fachleistungen in Geldleistungen.

**zu (2)** Keine.

(b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

**zu (1)** Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

**zu (2)** Finanzielle Beteiligung des Bundes an den Ausgaben eines Leistungsgesetzes ist nur möglich bei Geldleistungen, die aufgrund eines Bundesgesetzes gewährt werden. Eine vollständige Umwandlung der Eingliederungshilfe in ein Geldleistungsgesetz wurde bisher nicht als Handlungsoption in der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz diskutiert.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

**zu (1)** und **zu (2)** Keine Auswirkungen.

(d) Finanzielle Auswirkungen

**zu (1)**

- Entlastung tritt bei den Kostenträgern der Eingliederungshilfe (für die betreffende Fachleistung) ein.

---

<sup>10</sup> siehe TOP 3 der 4. Sitzung AG Bundesteilhabegesetz, Handlungsoption 3a)

- Bundesanteil an der Übernahme der Kosten bzw. Aufgaben wächst mit der Ausgabendynamik mit (steigende Fallzahlen).
- Kostenbeteiligung des Bundes geht zunächst an die Länder.

**zu (2)**

- Entlastung tritt bei den Kostenträgern der Eingliederungshilfe ein.
- Bundesanteil an der Übernahme der Kosten bzw. Aufgaben wächst mit der Ausgabendynamik mit (steigende Fallzahlen).

**zu b) Bundesteilhabegeld als neue Leistung** <sup>11</sup>

(a) UN-BRK-Relevanz

Stärkung der eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung bei Umwandlung von Fachleistungen in Geldleistungen.

(b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Verfassungsrechtlich tragfähige Definition des leistungsberechtigten Personenkreises erforderlich (Gleichbehandlungsgrundsatz).

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Mehraufwand in Abhängigkeit von der Ausgestaltung, insb. bei Bundesauftragsverwaltung und Ausgestaltung des anspruchsberechtigten Personenkreises.

(d) Finanzielle Auswirkungen

- Entlastung tritt bei den Kostenträgern der Eingliederungshilfe (für die betreffende Fachleistung) ein.
- Der Bundeshaushalt wird unmittelbar zu 100 % belastet.
- Die Belastung des Bundes wächst mit der Ausgabendynamik mit (steigende Fallzahlen).
- Kostenbeteiligung des Bundes geht zunächst an die Länder.
- Der Umfang der Entlastung der Leistungsträger ist abhängig von der Höhe der Bundesbeteiligung an der Geldleistung und von dem anrechnungsfreien Selbstbehalt der leistungsberechtigten Menschen.
- Der Entlastungseffekt tritt nur ein, wenn die leistungsberechtigten Menschen auch die Geldleistung tatsächlich abrufen (Anreizwirkung).

---

<sup>11</sup> siehe TOP 3 der 4. Sitzung AG Bundesteilhabegesetz, Handlungsoption 3b)

## **Zu Block C) Entlastung Eingliederungshilfeträger durch Aufgabenverlagerung**

### **zu a) Bund wird selbst Leistungsträger der Eingliederungshilfe**

(a) UN-BRK-Relevanz

Bundeseigene Verwaltung hat keinen unmittelbaren Mehrwert hinsichtlich der Vorgaben der UN-BRK.

(b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Bundeseigene Verwaltung mit regionalem Verwaltungsunterbau ist nach Art. 87 GG nur möglich bei neuen Aufgaben und „dringendem Bedarf“ für eine Bundesverwaltung.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Organisatorischer und finanzieller Mehraufwand durch Errichtung und Betrieb einer neuen Verwaltungsstruktur beim Bund.

(d) Finanzielle Auswirkungen

- Entlastung tritt bei den Kostenträgern der Eingliederungshilfe (für die betreffende Fachleistung) ein.
- Kommunale Kostenträger werden ohne Zwischenschaltung der Länder unmittelbar entlastet.
- Der Bund wird durch die Kostenverlagerung zu 100 % unmittelbar belastet.
- Die Belastung des Bundes wächst mit der Ausgabendynamik (steigende Fallzahlen).

### **zu b) Leistungen der Pflegeversicherung für Menschen mit Behinderungen**

(a) UN-BRK-Relevanz

Art. 25 UN-BRK.

(b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Hohe Komplexität der gesetzlichen Regelungen.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

In Abhängigkeit der konkreten Anpassung des Leistungsrechts des SGB XI kann die Umsetzung mit einem verwaltungsmäßigen Mehraufwand verbunden sein. Dem kann ein Minderaufwand bei den Trägern der Sozialhilfe gegenüberstehen.

(d) Finanzielle Auswirkungen

- Entlastung tritt bei den Kostenträgern der Eingliederungshilfe (für die betreffende Fachleistung) ein.
- Kommunale Kostenträger werden ohne Zwischenschaltung der Länder unmittelbar entlastet.
- Die mit der stärkeren Inanspruchnahme der Pflegeversicherung verbundenen Mehraufwendungen wachsen mit der Ausgabendynamik mit.
- Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass bei der Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabeleistungen zugunsten der Menschen mit Behinderungen keine neue Ausgabendynamik entstehen soll. Aus Sicht der Versicherungsgemeinschaft der SPV schließt dies eine Verlagerung von Kosten anderer Träger auf die SPV aus.

**zu c) Personenzentrierte Zuordnung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen**

(a) UN-BRK-Relevanz

Art. 19 und 28 UN-BRK.

(b) Gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Umstellungsaufwand im stationären Bereich. Trennung der Leistungen wird im ambulanten Bereich bereits praktiziert.

(d) Finanzielle Auswirkungen

- Finanzielle Wirkungen sind abhängig von der konkreten Neuordnung bisheriger Fachleistungen zu existenzsichernden Leistungen und der (künftigen) Kostenträgerschaft für diese existenzsichernden Leistungen (siehe unten: zu d).
- Ggf. Folgewirkungen für das SGB II, soweit das SGB XII das Referenzsystem verkörpert.
- Wenn die existenzsichernden Leistungen der Eingliederungshilfe für stationäre Wohnformen künftig durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erbracht werden, wird der Bundeshaushalt unmittelbar belastet. (Die Nettoausgaben der Länder/Kommunen für die Grundsicherung

im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet der Bund seit dem Jahr 2014 zu 100 %).

- Die Erstattung des Bundes wächst - je nach Ausgestaltung der künftigen Leistungszuordnung - mit der Ausgabendynamik (steigende Fallzahlen).

#### **zu d) Übernahme der Kosten nach dem 3. Kapitel SGB XII („Rest-HLU“)**

(a) UN-BRK-Relevanz

Keine.

(b) Gesetzestechische Umsetzbarkeit

Einfach. Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Mehraufwand durch Einführung einer Bundesauftragsverwaltung.

(d) Finanzielle Auswirkungen

- Direkte Entlastung aller Sozialhilfeträger (Kommunen) von den Ausgaben der Sozialhilfe (HLU) bei unterstellter Weitergabe der Mittel durch die Länder.
- Die Bundesbeteiligung an den existenzsichernden Leistungen fließt zunächst den Ländern zu.
- Der Bundeshaushalt wird unmittelbar belastet.
- Keine vollständige Beteiligung des Bundes an der Ausgabendynamik (steigende Fallzahlen) der Eingliederungshilfe. In Abhängigkeit von der leistungsrechtlichen Neuordnung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen, kann ein Teil der Ausgabendynamik von der Bundesbeteiligung aufgefangen werden.

#### **zu e) Inklusive Bildung - Stärkung der Verantwortung der Länder**

(a) UN-BRK-Relevanz

Art. 24 UN-BRK.

(b) Gesetzestechische Umsetzbarkeit

Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

(c) Verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

Im Kultusbereich müssten entsprechende Strukturen geschaffen werden. Nach Auslaufen der Übergangsregelung steht einem Minderaufwand in der Eingliederungshilfe ein Mehraufwand im Kultusbereich gegenüber.

(d) Finanzielle Auswirkungen

- Kostenverlagerung zwischen den Haushalten von Ländern und Kommunen. Zusätzlich Mehrkosten, da bedürftigkeitsabhängige Leistungen der Eingliederungshilfe zu bedürftigkeitsunabhängigen Leistungen und individuell ausgestalteten Rechtsansprüchen im Kultusbereich umgewandelt werden.
- Entlastung tritt bei den Kostenträgern der Eingliederungshilfe (für die betreffende Fachleistung) ein.