Flüchtlinge als Herausforderung für die Finanzverfassung

Von Universitätsprofessor Dr. Joachim Wieland, Speyer*

Die große Zahl von Flüchtlingen, die in Deutschland Schutz gesucht haben, bringt vor allem für die Kommunen viele neue Aufgaben und Ausgaben mit sich. Der Bund hat sich zwar zur finanziellen Unterstützung bereit erklärt, stößt aber in der geltenden Finanzverfassung auf enge Grenzen für Finanztransfers an Gemeinden und Kreise. Der Beitrag zeichnet die Wege nach, die von der Staatspraxis eingeschlagen worden sind, analysiert deren rechtliche Probleme und schlägt Lösungen vor.

I. Problemaufriss

Die große Zahl von Flüchtlingen, die 2015 in Deutschland Zuflucht gesucht haben, stellt auch eine Herausforderung für die Finanzverfassung dar. In der außergewöhnlichen Situation sind strukturelle Probleme sichtbar geworden, die zwar schon lange bestehen, die aber eher interessierten Fachleuten bekannt waren, als dass sie öffentliche Aufmerksamkeit erregt hätten. Im allgemeinen Bewusstsein verankert dürfte aber seit längerer Zeit die prekäre Finanzlage vieler Kommunen sein. Bürgerinnen und Bürger werden mit den Folgen der kommunalen Finanzprobleme täglich auf den Straßen ihrer Gemeinden, in den Schulen oder Krankenhäusern konfrontiert. Sie können aus den Medien erfahren, dass die kommunale Verschuldung steigt, dass vor allem die Kassenkredite mit ca. 50 Mrd. Euro ein vor einiger Zeit noch unvorstellbares Ausmaß erreicht haben.[1] Noch 1992 belief sich der Kassenkreditbestand der Kommunen in Deutschland „nur" auf 1,4 Mrd. Euro.[2] Am 31. Dezember

* *Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und seit Oktober 2011 Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.*

1 *Christoph Link,* Kommunen sehen sich unter Druck, Stuttgarter Zeitung v. 26.10.2016, http://www.stuttgarter-zeitung.¬de/inhalt.stz-zukunftskongress-kommunensehen-sichunter-¬druck.483b8936-fb6d-407b-8004-cecb22d8150d.html <11.11.2016>; *Brigitte Scholtes,* Wie die Kommunen von den Niedrigzinsen profitieren, heute.de v. 29.6.2016, http://www.¬heute.de/wie-die-kommunen-von-den-niedrigzinsen-profitie¬ren-44168618.html <11.11.2016>.

2 *Stephan Brand/Sascha Wolff,* Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung, KfW Research v. 25.1.2016, S. 1, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volks¬wirtschaft/Fokus-Nr.-114-Januar-2016-Kommunale-Kassen¬kredite.pdf <11.11.2016>.

2015 waren daraus 50,943 Mrd. Euro geworden[3] und Projektionen der weiteren Entwicklung halten bis 2020 eine Steigerung auf 77 Mrd. Euro für realistisch[4]. Kassenkredite sind vom kurzfristigen „kommunalen Dispokredit" zu einem Mittel der Finanzierung laufender Ausgaben geworden.[5] Ihnen steht keine Bildung von kommunalem Vermögen gegenüber.[6]

Sie werden auf absehbare Zeit kaum rückgeführt werden können, weil das aufseiten der Kommunen eine kaum vorstellbare Abgabenerhöhung oder Aufgabenreduzierung und Ausgabenkürzung voraussetzen würde. Viele Kommunen sind längst in der „Vergeblichkeitsfalle" gelandet.[7] Die für eine Beseitigung der Abhängigkeit von den Kassenkrediten in Betracht kommenden Maßnahmen würden bei Weitem nicht ausreichen, um Kassenkredite zukünftig überflüssig zu machen oder sogar zu tilgen.[8] Da die Anstrengungen sowieso vergeblich erscheinen, besteht kein Anreiz, sie den Bürgerinnen und Bürgern zuzumuten. Da Kassenkredite kurzfristig angelegt sind, sind sie besonders abhängig von Veränderungen des Zinsniveaus. Steigen die Zinsen, schlägt sich das nach kurzer Zeit bei der Bedienung der kommunalen Kassenkredite nieder.[9]

Die Ursachen für den gewaltigen Anstieg der Kassenkredite sind vielfältig. Die Länder haben es nicht selten versäumt, ihren Kommunen eine für deren Aufgabenerfüllung angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. Der Bund hat vor Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsverbots gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und 85 Abs. 1 Satz 2 GG im Jahr 2006 zu oft den Ausbau des Sozialstaats zulasten der Kommunen finanziert.[10] Da das Aufgabenübertragungsverbot gem. Art. 125 a Abs. 1 Satz 1 GG nur für die Zukunft gilt,[11] die Kommunen also die aus den ihnen vor 2006 übertragenen Sozialleistungen resultierenden Ausgaben weiter selbst finanzieren müssen, ist die finanzielle Entlastung durch das Verbot relativ gering. Außerdem haben nicht wenige Kommunen über ihre Verhältnisse gelebt, sich mehr geleistet, als sie nachhaltig finanzieren können, und viel zu spät eine Sanierung ihrer Haushalte in Angriff genommen, mit der Kommunalpolitiker bekanntlich kaum Wählerstimmen gewinnen können. Angesichts der Vielfältigkeit der Ursachen für die kommunale Verschuldung und insbesondere für das Wachstum der Kassenkredite wird sich im Einzelfall kaum mehr feststellen lassen, welche (exogenen oder endogenen) Fehler vorrangig eine desolate Finanzlage verursacht haben.[12]

Die Politik hat das Problem längst erkannt, aber nur zurückhaltend darauf reagiert. So ist im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 vereinbart, dass die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden sollen.[13] *Hans-Günter Henneke* hat anschaulich die Probleme aufgezeigt, die sich hinter dieser nur scheinbar eindeutigen Vereinbarung verbergen und die nicht untypisch für Bemühungen um finanzielle Entlastungen sind: Da die Belastung von Ländern, Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden mit den Kosten der Eingliederungshilfe je nach Land ganz unterschiedlich ist, hätte ein Anknüpfen der Mittelverteilung an die Kostenentstehung der Eingliederungshilfe zu einer Verteilung der 5 Mrd. Euro geführt, die mit Blick auf die Forderung nach einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen völlig sachwidrig gewesen wäre.[14] Verteilungsgerechtigkeit und Ausgleich der Kostenbelastung für die Eingliederungshilfe sind Maßstäbe, die zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen können.[15] Deshalb waren langwierige Verhandlungen notwendig, bevor nach fast drei Jahren ein Weg zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung gefunden wurde.[16] Letztlich sind der gemeindliche Anteil am Umsatzsteueraufkommen um 2,4 Mrd. Euro ab 2019 und der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen um eine Milliarde Euro ab 2018 (mit der politischen Zusage der Weiterleitung an die Kommunen) erhöht worden.[17] Die restlichen 1,6 Mrd. Euro sind in die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung geflossen.[18] Dass es fast drei Jahre gedauert hat, bis dieser Kompromiss erreicht werden konnte, ist der beste Beweis dafür, dass die Stärkung der Finanzkraft der Kommunen unter Geltung der gegenwärtigen Finanzverfassung keine leichte Aufgabe ist. Ansatzpunkt wird regelmäßig die Erhöhung der kommunalen Einnahmen sein, während die Entlastung von Ausgaben sich angesichts der verfassungsrechtlichen Zuweisung der Ausgabenverantwortung als schwierig erweist.

3 Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2015, 2016, S. 43, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200153244.pdf?__blob=publicationFile <11.11.2016>; davon werden 47,656 Mrd. Euro nichtöffentlichen Gläubigern geschuldet, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/SchuldenGemeinden_311215.html;jsessionid=550E63420988420651CCF03DF6855A78.cae2 <11.11.2016>.

4 *Brand/Wolff* (Fn. 2), S. 1.

5 Ebd.

6 Ebd.

7 Vgl. *Marc Hansmann*, Kommunale Haushaltskonsolidierung in der Vergeblichkeitsfalle?, in: Mareike Köller/Dietrich Fürst (Hrsg.), Kommunale Finanznot – Auswirkungen und Lösungsansätze, 2012, S. 150.

8 Vgl. ebd.

9 *Brand/Wolff* (Fn. 2), S. 1.

10 Vgl. *Siegfried Broß/Karl-Georg Mayer*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, Art. 84 Rn. 29.

11 *Ferdinand Kirchhof*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 84 Rn. 169 (Stand: 77. EL Juli 2016).

12 Vgl. *Hansmann* (Fn. 7), S. 150.

13 Koalitionsvertrag v. 26.11.2016, S. 88, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile <11.11.2016>.

14 *Hans-Günter Henneke*, Endlich ist der Bär erlegt, um dessen Fellverteilung seit fast drei Jahren kräftig gerungen wurde, Der Landkreis 2016, 301 (303).

15 *Henneke* (Fn. 14), Der Landkreis 2016, 301 (302).

16 *Henneke* (Fn. 14), Der Landkreis 2016, 301 (301).

17 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen v. 14.9.2016, S. 2, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-09-14-Integrationskosten.pdf?__blob=publicationFile&v=2 <11.11.2016>.

18 Ebd.

II. Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen, den die Finanzverfassung vorgibt, lässt nur wenig Spielraum für eine Stärkung der Kommunalfinanzen durch den Bund. Auf den ersten Blick hin scheint sich der Weg über eine Erhöhung des kommunalen Anteils am Einkommensteueraufkommen anzubieten. Gemäß Art. 106 Abs. 5 GG erhalten die Gemeinden, nicht aber die Kreise einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Gemäß § 1 Satz 1 Gemeindefinanzreformgesetz beträgt dieser Anteil gegenwärtig 15 % des Lohnsteueraufkommens und des Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer. Der Bundesgesetzgeber kann auf diesem Wege mit Zustimmung des Bundesrates das Steueraufkommen der Gemeinden aus der Einkommensteuer regeln. Eine Stärkung der Finanzkraft der Landkreise durch den Bund lässt die Finanzverfassung jedoch nicht zu. Auch wirkt sich jede Steigerung des Anteils der Gemeinden am Einkommensteueraufkommen zulasten von Bund und Ländern aus. Deren gemeinsamer Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer gem. Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG wird in dem Maße verringert, wie der gemeindliche Anteil erhöht wird. Der Bund kann das Einkommensteueraufkommen der Gemeinden also nur in einem Ausmaß erhöhen, das von den Ländern mitgetragen wird. Deren Mehrheit ist aber nicht zuletzt mit Blick auf die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG eher zu einer Entlastung der eigenen Haushalte als zu einer Stärkung der kommunalen Finanzkraft genötigt und geneigt. Zudem ist Maßstab für die Höhe der Zuweisung an die Gemeinden die (gekappte) Einkommensteuerleistung von deren Einwohnern, § 3 GemFinRefG. Gemeinden, deren Einwohner eine hohe Einkommensteuerleistung erbringen, erhalten also (in aller Regel) mehr Geld als Gemeinden, deren Einwohner nur eine niedrigere Einkommensteuerleistung erbringen und deren Steueraufkommen gerade gestärkt werden müsste, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können.

Auch eine Erhöhung des Anteils der Kommunen am Umsatzsteueraufkommen bringt Nachteile mit sich: Art. 106 Abs. 5a GG weist wiederum nur den Gemeinden und nicht den Kreisen einen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer zu. Dieser Anteil beträgt gem. § 1 Satz 3 FAG grundsätzlich 2,2 %. Auch insoweit vermindert jede Erhöhung des gemeindlichen Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer automatisch den Anteil von Bund und Ländern. Nur wenn neben dem Bund auch die Länder zum Verzicht auf einen Teil des Umsatzsteueraufkommens bereit sind, kann es auf diesem Weg zu einer Stärkung der gemeindlichen Finanzkraft kommen. Die Finanzkraft der Kreise kann so in keinem Fall gestärkt werden.

Eine Ausgabenentlastung der Kommunen lässt sich wegen des Konnexitätsprinzips des Art. 104 a Abs. 1 GG nicht leicht bewirken. Nach dem Konnexitätsprinzip folgt die Ausgabenlast der Aufgabenlast: Der Bund und die Länder (einschließlich der Kommunen)[19] tragen jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Etwas anderes ist nur im Bereich der Bundesauftragsverwaltung und bei der Gewährung von Geldleistungen vorgesehen bzw. möglich (Art. 104 a Abs. 2 und 3 GG). Hier muss bzw. kann der Bund Ausgaben für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die Länder übernehmen. Da die Ausführung von Bundesgesetzen gem. Art. 83 GG im Zweifel Aufgabe der Länder ist, tragen diese regelmäßig die Kosten, die sich aus dem Vollzug von Bundesgesetzen ergeben.

Nun könnte man meinen, dass diese Kompetenzaufteilung nur die Länder und nicht die Kommunen betrifft. Das wäre dann der Fall, wenn das Aufgabenübertragungsverbot (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und 85 Abs. 1 Satz 2 GG) schon seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gegolten und den Bundesgesetzgeber daran gehindert hätte, den Kommunen Verwaltungsaufgaben zu übertragen. Tatsächlich ist das Verbot jedoch erst 2006 in Kraft getreten.[20] Zu diesem Zeitpunkt hatte der Bundesgesetzgeber jedoch den Sozialstaat längst durch vielfältige Sozialleistungsgesetze ausgebaut und häufig genug Kommunen zu Aufgabenträgern bestimmt.[21] Das hatte notwendig auch die Ausgabenverantwortung der Kommunen zur Folge.[22] Die Länder haben sich Aufgabenübertragungen im Bundesrat nicht widersetzt, weil sie selbst dadurch von Aufgaben und zugleich von Ausgaben verschont blieben.[23] Erst in neuerer Zeit haben die Flächenländer in ihre Verfassungen Regelungen aufgenommen, die den Kommunen einen Anspruch auf Kostenersatz geben, wenn ihr Land ihnen Aufgaben überträgt.[24] Kommunale Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind aber regelmäßig vor Inkrafttreten der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln begründet worden und werden deshalb von der landesverfassungsrechtlichen Kostenausgleichspflicht regelmäßig nicht erfasst.[25] Dennoch müssen die Kommunen die Aufgaben erfüllen und damit auch die Ausgaben tragen, die sich aus der großen Zahl der seit 2015 nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge ergeben. Der Bund kann sich nur an den von Geldleistungsgesetzen verursachten Kosten beteiligen. So übernimmt er gem. § 46 SGB II die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt für Arbeitsuchende nach dem

19 *Hanno Kube*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Art. 104a Rn. 8 (Stand: 30. Ed. 1.9.2016).

20 *Joachim Suerbaum*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Art. 84 Rn. 30 (Stand: 30. Ed. 1.9.2016).

21 Ein deutliches Beispiel findet sich bei *Friedrich Schoch/Joachim Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 17.

22 Ebd.

23 *Schoch/Wieland* (Fn. 21), S. 17.

24 Zum Ganzen: *Stefan Mückl*, in: Hans-Günter Henneke/Hermann Pünder/Christian Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich, 2006, § 3 C. Rn. 55–101.

25 Näher dazu *Hans-Günter Henneke*, Zum Koalitionsausschuss und „Flüchtlingsgipfel", Der Landkreis 2015, 204 (206); *Klaus Ritgen*, Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Der Landkreis 2015, 633 (637 ff.).

SGB XII. Alle anderen Kosten sind von den Kommunen zu erbringen. Deshalb wurde bei dem rasanten Anstieg der Flüchtlingszahlen 2015 schnell deutlich, dass die Kommunalfinanzen angesichts der neuen Aufgaben und Ausgaben erheblich gestärkt werden mussten. Das erwies sich angesichts der geltenden Regelungen der Finanzverfassung jedoch als schwierig.

III. Wege und Umwege zur Stärkung der Kommunalfinanzen

1. Anteile der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen

Die Staatspraxis ging davon aus, dass der relativ beste Ansatzpunkt für eine Stärkung der Kommunalfinanzen nach der geltenden Finanzverfassung die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens ist, auch wenn die Kreisfinanzen so nicht gestärkt werden können. Die Finanzverfassung weist in Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG das Aufkommen der Umsatzsteuer dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, soweit das Aufkommen nicht nach Art. 106 Abs. 5a Satz 1 GG den Gemeinden zufließt. Die Finanzverfassung legt aber nicht die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen fest, sondern überlässt die Festlegung dem Gesetzgeber, Art. 106 Abs. 5a Satz 3 GG. Damit ermöglicht das Grundgesetz eine flexible Regelung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern, für die Art. 106 Abs. 3 und 4 GG nur abstrakte Maßstäbe vorgeben. Ein Blick auf § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) zeigt, in welchem Umfang Bund und Länder die Festlegung der Anteile an der Umsatzsteuer zum Ausgleich ihrer jeweiligen Finanzierungsansprüche nutzen. Das Ausmaß der Vorwegabzüge, die in dieser Norm geregelt sind, hat einen Umfang angenommen, der die Verständlichkeit der Norm erheblich beeinträchtigt. Der Transparenz der Regelung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens ist das nicht förderlich. Den Bedürfnissen der Praxis wird insoweit Vorrang vor der Rechtsklarheit eingeräumt. Nach einigen Vorwegabzügen standen den Gemeinden schon bislang 2,2 % des Umsatzsteueraufkommens zu (§ 1 Satz 3 FAG). Vom danach verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer erhält der Bund 50,5 %, die Länder 49,5 % (§ 1 Satz 4 FAG).

Von dieser Regelung musste der Bundesgesetzgeber ausgehen, als er sich um einen Ausgleich der Mehrbelastungen der Kommunen durch die hohe Zahl von Flüchtlingen bemühte. Er entschied sich dafür, den Anteil der Kommunen am Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von 2,2 % 2015 und 2016 jeweils um 500 Mio. Euro aufzustocken, 2017 um 1,5 Mrd. Euro, § 1 Abs. 1 Satz 3 FAG. Für 2018 soll der Aufstockungsbetrag durch eine Änderung von § 1 Abs. 1 Satz 3 FAG 2,76 Mrd. Euro und ab 2019 jährlich 2,4 Mrd. Euro betragen.[26]

Es ist nicht geplant, die Länder an der Stärkung der Kommunalfinanzen zu beteiligen. Stattdessen will der Bund die finanzielle Entlastung der Kommunen alleine schultern. Dazu muss der Bund den Ländern für 2018 1,388 Mrd. Euro und für 2019 1,207 Mrd. Euro ausgleichen, die die Länder infolge des erhöhten Umsatzsteuervorwegbetrages an die Gemeinden sonst tragen müssten.[27] Das soll über die Änderung des § 1 Satz 5 FAG erreicht werden. § 1 Satz 4 FAG weist dem Bund nämlich 50,5 % des Umsatzsteueraufkommens „zuzüglich des in Satz 5 genannten Betrages" und den Ländern 49,5 % des Umsatzsteueraufkommens „abzüglich des in Satz 5 genannten Betrages" zu. Wendet sich der Leser nunmehr Satz 5 der Vorschrift zu, stellt er mit Überraschung fest, dass dort für die Jahre 2015 bis 2018 Minusbeträge ausgewiesen sind, die nach dem Gesetzentwurf noch weiter erhöht werden sollen. Ab dem Jahr 2019 ist nun erstmals ebenfalls ein Minusbetrag vorgesehen.[28] Der Anteil des Bundes von 50,5 % am Umsatzsteueraufkommen erhöht sich also nicht etwa, wie nach der Formulierung „zuzüglich" zu erwarten wäre, sondern verringert sich um den in Satz 5 genannten Milliardenbetrag. Umgekehrt führt der Minusbetrag in Satz 5 bei den Ländern nicht zu einem Abzug von ihrem Anteil von 49,5 % am Umsatzsteueraufkommen, wie es das Wort „abzüglich" erwarten lässt, sondern zu dessen Erhöhung. Dem rechtsstaatlichen Anspruch auf klare Gesetzestexte wird diese verquere Regelungstechnik nicht gerecht. Vermutlich wird zur Rechtfertigung der schwer verständlichen Regelungstechnik angeführt werden, dass die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes sich nicht an die Bürgerinnen und Bürger, sondern an die für Finanzen von Bund und Ländern zuständigen Amtsträger richten. Das trifft zu, ändert aber nichts daran, dass sich das rechtsstaatliche Gebot der Rechtsklarheit auf alle gesetzlichen Regelungen erstreckt. Die Staatsgewalt kann zudem nur dann i.S.d. Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG vom Volk ausgehen, wenn das Volk die von seinen Repräsentanten getroffenen Regelungen auch versteht.

Um zu vermeiden, dass die den Gemeinden zugewiesenen Festbeträge des Umsatzsteueraufkommens den Anteil der Länder in Höhe von 49,5 % des Umsatzsteueraufkommens verringern, erhalten die Länder zum Ausgleich des rechnerischen Abzugsbetrags einen Festbetrag in gleicher Höhe wie dem Verlust, den sie sonst durch die Festbeträge für die Kommunen erleiden würden. Im Ergebnis kommt nur der Bund für die Stärkung der Kommunalfinanzen auf. Das wird aber durch die Regelungstechnik eher verhüllt als verdeutlicht.

Der Bund wird den Ländern 2016 und 2017 auf diesem komplizierten Wege je weitere 2 Mrd. Euro als Integrationspauschale[29] und 350 Mio. Euro zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zahlen[30]. Hinzugerechnet werden 339 Mio. Euro an Einsparungen für das weggefallene Betreuungsgeld 2016 und 774 Mio. Euro 2017.[31] Weiter unterstützt der Bund die Länder mit 100 Mio. Euro bei den Betriebskosten der Kinderbetreuung, damit die Sprachförderung unterstützt werden kann.[32] Auch 2018 wird der Bund den

26 Bundesregierung (Fn. 17), S. 4.

27 Bundesregierung (Fn. 17), S. 12.
28 Bundesregierung (Fn. 17), S. 4.
29 Bundesregierung (Fn. 17), S. 9.
30 BT-Drs. 18/6185, S. 58.
31 BT-Drs. 18/6185, S. 58.
32 *Hans-Günter Henneke*, An drei Stellschrauben wurde bei den vertikalen Finanzbeziehungen vom Bund zugunsten von

Ländern eine Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. Euro,[33] 350 Mio. Euro zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und 100 Mio. Euro zur Sprachförderung zahlen[34]. Nach dem aktuellen Gesetzesstand werden die Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2019 aus dem Umsatzsteueraufkommen insgesamt 8,1 Mrd. Euro erhalten.[35] Da der Bund den Verlust an Umsatzsteueraufkommen, den die Länder so erleiden würden, vollständig ausgleicht, trifft allein ihn die Finanzierungslast.

Obwohl die Kommunen staatsorganisationsrechtlich zu den Ländern gehören, müssen diese zur Stärkung der Kommunalfinanzen angesichts der Herausforderungen der großen Zahl von Flüchtlingen also keinen Beitrag leisten. Das erscheint im Ergebnis durchaus vertretbar, weil die Zahl der Flüchtlinge jedenfalls nicht von politischen Entscheidungen der Länder abhängt. Inwieweit der Bund faktisch in der Lage war, im Jahr 2015 den Zustrom der Flüchtlinge zu begrenzen oder sogar zu stoppen, wird sich rückblickend kaum noch klären lassen. Da es aber die Entscheidung der Bundesregierung war, die Flüchtlinge angesichts der bedrückenden Notlage in einer großen Anstrengung des gesamten Landes aufzunehmen, erscheint es auch im Hinblick auf die politische Verantwortung durchaus angemessen, dass der Bund die Finanzierungsverantwortung übernimmt. In den nächsten Jahren wird zu klären sein, wann aus Flüchtlingen Einwohnerinnen und Einwohner Deutschlands werden, für die dann auch die reguläre Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen gelten wird. Voraussetzung dafür dürfte sein, dass ein Flüchtling einen gesicherten Aufenthaltsstatus erlangt hat. Solange der Aufenthaltsstatus von Flüchtlingen noch nicht geklärt ist, sind sie weiter auf der Flucht und greift daher die Finanzierungsverantwortung des Bundes.

2. Entflechtungsmittel

Ebenfalls mit Blick auf die hohe Zahl von Flüchtlingen hat der Bund als Form eines indirekten Finanzierungsbeitrags zugunsten der Länder die sogenannten Entflechtungsmittel beträchtlich erhöht. Der Bund hatte sich im Rahmen der Föderalismusreform I 2006 aus einer Reihe von Mischfinanzierungen verabschiedet. Um den Übergang von der Mischfinanzierung zur alleinigen Finanzierung durch die Länder nicht zu hart zu gestalten, wurden in Art. 143 c GG Kompensationsbeträge für eine Übergangszeit festgelegt.[36] Danach stehen den Ländern von 2007 bis 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Mit dieser Spezialregelung wurde das Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG durchbrochen.[37] Bund und Länder wurden in Art. 143 c Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet, bis Ende 2013 zu überprüfen, in welcher Höhe die den Ländern zugewiesenen Finanzierungsmittel zu deren Aufgabenerfüllung noch angemessen und erforderlich sind. Auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe hatten sich Bund und Länder aus Anlass der Bewältigung der Folgen des Hochwassers im Sommer des Jahres 2013 geeinigt, dass der Bund die bis Ende 2013 jährlich gezahlten Mittel bis Ende 2019 in unveränderter Höhe fortzahlen würde. Gemäß dieser Einigung zahlt der Bund bis 2019 u. a. weiterhin knappe 520 Mio. Euro jährlich, ohne dass dieser Betrag jedoch nunmehr noch förmlich mit der Zweckbindung „Wohnraumförderung" versehen ist.[38] Art. 12 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes erhöhte diesen Betrag für die Zeit von 2016 bis 2019 um jährlich 500 Mio. Euro[39] auf nunmehr 1,018 Mrd. Euro (§ 3 Abs. 2 EntflechtG). Nach dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung sollen diese Mittel für die Jahre 2017 und 2018 um weitere 500 Mio. Euro jährlich erhöht werden,[40] sodass die Länder flüchtlingsbedingt zusätzliche 3 Mrd. Euro Entflechtungsmittel erhalten werden.[41] Ob und inwieweit sie dieses Geld an ihre Kommunen weiterleiten, kann der Bund rechtlich nicht festlegen.

Der Weg zur Bewältigung der Kosten, welche die hohe Zahl von Flüchtlingen verursacht, über die Erhöhung der vom Bund gezahlten Entflechtungsmittel ist nicht nur wegen der fehlenden Weiterleitungsverpflichtung an die Kommunen finanzverfassungsrechtlich schwierig. Immerhin kann man eine Brücke von den Kosten, die Flüchtlinge verursachen, hin zur Wohnraumförderung schlagen. Die Flüchtlinge, die in Deutschland bleiben dürfen, brauchen möglichst schnell Wohnungen. Angesichts der Lage des Wohnungsmarktes müssen diese im Wesentlichen neu gebaut werden. Es handelt sich insoweit also nicht mehr eigentlich um Kosten der Entflechtung der Mischfinanzierungen. Da aber gem. Art. 143 c Abs. 3 Satz 2 Hs. 2 GG die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bestehen bleibt, kann man davon ausgehen, dass mit dem Geld Investitionen in den Bau von Wohnungen gefördert werden, die zumindest auch Flüchtlingen zugutekommen werden. Die Erhöhung der Entflechtungsmittel zur Bewältigung der Kosten, welche die hohe Zahl von Flüchtlingen verursacht, hält sich damit gegenwärtig noch im verfassungsrechtlichen Rahmen der Übergangsregelung gem. Art. 143 c GG. Diese Hilfskonstruktion wird allerdings von 2020 an nicht mehr zur

Ländern und Kommunen seit 2015 kräftig gedreht, Der Landkreis 2016, 366 (366).

33 Ebd.

34 BT-Drs. 18/6185, S. 58.

35 *Henneke* (Fn. 32), Der Landkreis 2016, 366 (367). Mit Beschluss des Deutschen Bundestages v. 24.11.2016 (BT-Drs. 18/10397, BR-Drs. 688/16) und des Bundesrates v. 25.11.2016 (BR-Drs. 688/16 [Beschluss]) ist noch einmal eine verbesserte quantitative Aufstockung zugunsten der Länder in § 1 Satz 5 FAG und eine prozedurale Absicherung der Gemeinden in § 1 Satz 3 FAG erfolgt; dazu ausf.: *Hans-Günter Henneke,* Vertikale Finanzverteilung in § 1 FAG und § 46 SGB II nochmals zugunsten von Ländern und Kommunen geändert, Der Landkreis 2016, 712.

36 *Kube* (Fn. 19), Art. 143c Rn. 1.

37 *Kube* (Fn. 19), Art. 143c Rn. 2.

38 BGBl 2013 I S. 2402.

39 Vom 23.10.2015, BGBl I S. 1743.

40 Bundesregierung (Fn. 17), S. 7.

41 Näher dazu *Henneke* (Fn. 32), Der Landkreis 2016, 366 (367).

Verfügung stehen. Dann werden die Länder die Aufgabe der Wohnraumförderung, die sie in der Föderalismuskommission I übernommen haben, aus eigenen Mitteln finanzieren müssen. Es ist ein glücklicher Zufall, dass der Finanzbedarf zur Unterbringung von Flüchtlingen noch in die Zeit der Übergangsregelung zur Abmilderung der Entflechtungseffekte fällt.

3. Kosten der Unterkunft

Der dritte Weg zur finanziellen Entlastung der Kommunen führt über die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft gem. § 46 Abs. 5 SGB II. Der Bund kann sich gem. Art. 104 a Abs. 3 GG an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beteiligen, weil es sich um eine bundesgesetzlich geregelte Geldleistung handelt. Formell ist der Entlastungsweg also finanzverfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Ein gewisses Unbehagen in der Sache bleibt dennoch, weil die Bundesbeteiligung genutzt wird, um Finanzmittel vom Bund auf die Kommunen zu verlagern, während direkte Zahlungen vom Bund an die Kommunen im Grundgesetz bislang praktisch nicht vorgesehen sind, wenn man vom Sonderbelastungsausgleich des Art. 106 Abs. 8 GG einmal absieht. Der Bund hatte den Weg über die Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung schon 2011 genutzt, um das Bildungspaket zu finanzieren. Er hat dann 2014 mit dem Kommunalentlastungsgesetz[42] und 2015 mit dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen[43] die Bundesbeteiligung an diesen Leistungen erhöht. Die Erhöhung entspricht für die Jahre 2015 und 2016 einem Betrag von jeweils 500 Mio. Euro und für 2017 einem Betrag von 1 Milliarde Euro.[44] 2018 soll die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung um 1,24 Mrd. Euro und ab 2019 jährlich um 1,6 Mrd. Euro erhöht werden.[45]

Der Bund hat weiter zugesagt, dass er die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben aus dem Vollzug des SGB II in den Jahren 2016 bis 2018 vollständig übernehmen wird. Dazu wird er 2016 400 Mio. Euro, 2017 900 Mio. Euro und 2018 1,3 Mrd. Euro zur Verfügung stellen.[46] Diese Beträge müssen entsprechend der Systematik der gesetzlichen Regelung in Prozentsätze der Ausgaben für Unterkunft und Heizung umgerechnet werden, vgl. § 46 Abs. 6–10 SGB II-E.[47] Erschwerend kommt hinzu, dass die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz höhere Beträge als die anderen Länder erhalten, vgl. § 46 Abs. 6 SGB II-E.[48] Die zusätzlichen Leistungen des Bundes belaufen sich damit für die Zeit von 2015 bis 2019 auf einen Gesamtbetrag von 7 Mrd. Euro.[49] Dieses Geld dient der Stärkung der Kommunalfinanzen allgemein ebenso wie dem Ausgleich der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben der Kommunen.

42 Vom 22.12.2014, BGBl I S. 2411.
43 Vom 24.6.2015, BGBl I S. 974 (976).
44 *Henneke* (Fn. 32), Der Landkreis 2016, 366 (368).
45 Bundesregierung (Fn. 17), S. 13.
46 Bundesregierung (Fn. 17), S. 1.
47 Ebd.
48 Ebd.
49 *Henneke* (Fn. 32), Der Landkreis 2016, 366 (369).

IV. Desiderate

Betrachtet man die drei Wege, die der Bund eingeschlagen hat, um die Kommunalfinanzen zu stärken und sich zu einem wesentlichen Teil an den Kosten zu beteiligen, die sich aus der hohen Zahl der Flüchtlinge ergeben, in ihrer Gesamtheit, so ergibt sich ein Unbehagen. Alle drei Finanzierungswege sind formal nicht zu beanstanden. Sie genügen den Anforderungen der Finanzverfassung. Sie sind allerdings intransparent und lassen erst bei genauerer Analyse erkennen, dass sie dazu dienen, dem Bund die Möglichkeit zu geben, den Kommunen Finanzmittel zukommen zu lassen. Diese Zurückhaltung ist angesichts der staatsorganisationsrechtlichen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern vom Ansatz her durchaus nachvollziehbar. Der finanzverfassungsrechtlich saubere Weg zur Stärkung der Kommunalfinanzen und zur Abdeckung von Kosten, die den Kommunen infolge politischer Entscheidungen des Bundes entstehen, bestünde in einer Stärkung der Finanzkraft der Länder. Aus ihrer gestärkten Finanzkraft hinaus könnten die Länder dann die Finanzlage ihrer Kommunen verbessern. Zur Verbesserung der Finanzlage der Länder eröffnet das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 3 und 4 GG die Möglichkeit, die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern gesetzlich neu festzulegen. Über diese Möglichkeit der Neufestlegung erhält die Finanzverfassung die notwendige Flexibilität, die bei einer Änderung der tatsächlichen Gegebenheiten notwendig ist.

Warum wird dieser Weg nicht beschritten? Haupthindernis dürfte sein, dass bei einer Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen für den Bund nicht gesichert wäre, dass sein Verzicht auf Umsatzsteueraufkommen tatsächlich den Kommunen zugutekommen würde. Die Länder wären frei, die zusätzlichen Mittel aus dem Umsatzsteueraufkommen nach ihrem politischen Gutdünken zu verwenden. Deshalb bevorzugt der Bund andere Wege, die ihm die Sicherheit geben, dass seine Finanzmittel den Kommunen kraft rechtlicher Bindung zufließen. Direkte Zahlungen des Bundes an die Länder sieht die Finanzverfassung des Grundgesetzes bislang aber nur in dem eher randständigen Art. 106 Abs. 8 GG für Sonderfälle vor. Wenn der Bund in einzelnen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen Gemeinden oder Gemeindeverbänden unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, also Sonderbelastungen, verursachen, dann bewertet der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.

Vor allem die Länder möchten diese Form der direkten Finanzleistungen vom Bund an Kommunen als Ausnahme für einen besonderen Fall nicht erweitern. Sie befürchten, dass andernfalls zumindest der Anschein entstehen könnte, dass die Zugehörigkeit der Kommunen zum jeweiligen Land ausgehöhlt werden würde. Dieses Argument könnte allerdings mit größerer Überzeugungskraft vorgetragen werden, wenn die Länder es nicht über viele Jahre hinweg zugelassen hätten, dass der Bundesgesetzgeber den Kommunen Aufgaben übertragen und ihnen damit die entsprechende Ausgabenlast zugewiesen hat. Wer keine Einwände gegen eine bundesgesetzliche

Aufgabenübertragung erhoben hat, vermag kaum mit großer Emphase fordern, dass Finanzzuweisungen des Bundes an die Kommunen zur Finanzierung der Aufgabenerledigung unterbleiben.

Das Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG hilft den Kommunen wenig, weil die alten Aufgabenübertragungen gem. Art. 125 a Abs. 1 GG fortbestehen, sodass die durch sie verursachten Kosten weiterhin anfallen. Solange das der Fall ist, wäre es nur konsequent, die finanziellen Folgen der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungen durch Finanzzuweisungen des Bundes direkt an die Kommunen auszugleichen. Der Bund trägt in dieser Konstellation die Verantwortung für die Ausgaben, die Kommunen zu tätigen haben, und sollte deshalb auch für die Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel verantwortlich sein. Eine solche Finanzierungsverantwortung hätte durchaus auch aufgaben- und ausgabenreduzierende Wirkung.

Ein vielleicht erster Schritt in diese Richtung findet sich im Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020.[50] Danach werden zukünftig Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene in verfassungsrechtlich abgesicherter Form in Höhe von 1,5 Mrd. Euro (Schätzungen Mai 2016 für 2019) gewährt.[51] Dabei soll die unterdurchschnittliche Gemeindefinanzkraft zu 53,5 % bezogen auf die Lücke bis zu 80 % des Durchschnitts der Gemeindesteuerkraft ausgeglichen werden.[52] Wenn entsprechende Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene im Finanzausgleichssystem verfassungsrechtlich ermöglicht werden, sollte der Schritt zu einer finanzverfassungsrechtlichen Ermächtigung des Bundes für Zahlungen an die Kommunen zur Stärkung ihrer Finanzkraft nicht mehr so groß sein. Die vielfältigen Umwege und Seitenwege, die gegenwärtig beschritten werden müssen, wenn der Bund die Finanzkraft der Kommunen stärken will, hätten dann ihre Schuldigkeit getan. Die Finanzverteilung im Bund würde transparenter und ehrlicher.

50 PM der Bundesregierung v. 14.10.2016, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/10/2016-10-14-beschluss-bund-laender.html <11.11.2016>.
51 Ebd.
52 Ebd.