

# Fallstricke der bundesstaatlichen Kompetenz- und Finanzverteilung



*Quelle: Kurt Loescher, Südkurier*

**Nathalie Behnke, Universität Konstanz**

Nürnberg, 16. November 2017

# Flüchtlingsaufnahme und Integration als Herausforderung an bundesstaatliche Koordination

## Drei relevante Perspektiven

- Verwaltungszusammenarbeit zwischen Ebenen und Behörden (s. die Forschungsarbeiten von Bogumil, Hafner und Kastilan)
- **Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzverteilung (Behnke, angeregt durch die Arbeiten von Hans-Günter Henneke)**
- Koordination zwischen kommunalen Behörden und privaten Leistungserbringern in der Integrationsarbeit und die Finanzierung dieser Leistungen (???)

## Meine Fragen an die Empirie

- **Welche zusätzlichen finanziellen Belastungen fallen für die einzelnen Ebenen im Zuge der Aufnahme und Integration von Geflüchteten an?**
  - Wie sind diese Lasten in der föderalen Aufgabenverteilung zugeordnet?
  - Was bedeutet das vor allem für die kommunale Ebene?
- **An welche Aufgaben sind diese zusätzlichen Leistungen gekoppelt? Was ist deren gesetzliche Grundlage?**
- **Wie gestalten sich die Finanzströme zwischen den Ebenen, um die erhöhten Ausgaben zu finanzieren?**
  - Welche Ausgaben werden kompensiert?
  - Welche Finanzierungswege werden gewählt?
  - In welchem Umfang geben die Länder zusätzliche Mittel an die Kommunen weiter?
- **Welche Rückschlüsse lassen sich hieraus auf die Qualität der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung ziehen?**

# Struktur des Vortrags

1. **Einführung: bundesstaatliche Aufgaben- und Finanzverteilung**
2. **Übersicht: Aufgaben- und Ausgabenbelastungen der Kommunen im Zuge der Aufnahme und Integration von Geflüchteten**
3. **Neue Regelungen zu stärkeren Bundesbeteiligungen**
4. **Fazit**

# **1. Bundesstaatliche Aufgaben- und Finanzverteilung**

# Aufgabenverteilung im Bundesstaat

## Aufgaben des Bundes

- Kaum eigene Verwaltungszuständigkeit
- Art. 86, 87 GG: Bundeseigene Behörden in wenigen Zuständigkeitsbereichen (Auswärtiger Dienst, Finanzen, Wasserstraßen)
- Art. 87 Abs. 3 Möglichkeit der Errichtung bundeseigener Behörden bei Bundesgesetzgebungskompetenz ⇒ **BAMF**

## Aufgaben der Länder

- Art. 30, 83 GG: Grundsatz der Vollzugskompetenz der Länder (Aufgaben als eigene Angelegenheit) gemäß der Logik des Exekutivföderalismus
- Art. 84 GG: Grundsatz und Umsetzung der Rechtsaufsicht des Bundes bei Ländervollzug als eigene Aufgabe
- Art. 85 GG: Grundsatz und Umsetzung der Fachaufsicht des Bundes bei Ländervollzug in Auftragsverwaltung
  
- Vollzugsverantwortung kann an Kommunen als untere Verwaltungsbehörden der Länder weitergereicht werden (**Unterschiede zwischen Ländern!**)

# Kommunale Aufgaben

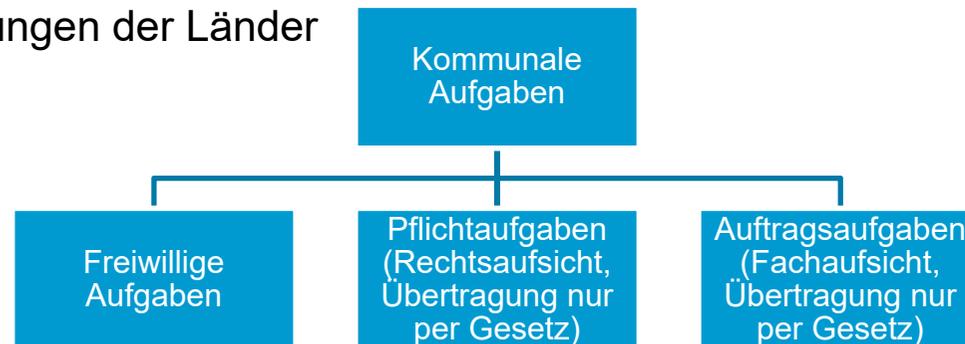
## Menge der kommunalen Aufgaben nicht abschließend bestimmt

Prüfkriterien:

- Subsidiarität
- Leistungsfähigkeit der Kommune
- Verteilung der Aufgaben zwischen Gemeinde und Kreis
- ⇒ Prinzipiell ständiger Aushandlungsprozess zwischen den Ebenen

## Klassifikation kommunaler Aufgaben

- Festgelegt in den Gemeindeordnungen der Länder



# Ausgabenlasten im Bundesstaat

- **Grundsatz: Vollzugskonnexität gemäß Art. 104a Abs. 1 GG ⇒ Ausgaben folgen Aufgaben**
  - Potenziell hohe finanzielle Belastung für Kommunen
  - Seit neuerem Schutz der Kommunen vor steigenden Lasten durch
    - Konnexität von Aufgabenübertragung und Finanzierungsverantwortung in den meisten Landesverfassungen verankert
    - Auftragenübertragungsverbot für den Bund an die Kommunen (Neufassung Art. 84 und 85 GG in 2006)
  - Aber keine klare Regelung für steigende Kosten bei alten Aufgaben
- **Finanziell problematischste Ausgabenverpflichtungen der Kommunen gerade auch mit Blick auf Geflüchtete**
  - Hilfen zum Lebensunterhalt, v.a.
  - Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB XII bzw. SGB II
  - Geldleistungsgesetze gem. Art. 104a Abs. 3

## Geldleistungsgesetze gem. Art. 104a

- Zustimmungspflichtiges Bundesgesetz kann finanzielle Beteiligung des Bundes festlegen
- Aber Abs. 3, Satz 2: **bei Beteiligung des Bundes > 50% ⇒ Umschlag in Bundesauftragsverwaltung**  
(geringere kommunale Handlungsspielräume aufgrund Fachaufsicht des Bundes)
- Dauerhaft problematischer Weg der finanziellen Entlastung der Kommunen
- Alternative Wege:
  - Aufgabenverpflichtung und damit Ausgabenverpflichtung von den Kommunen auf den Bund übertragen (eigene Behörden oder wieder Auftragsverwaltung?)
  - Autonome Einnahmen der Kommunen steigern, z.B. über höheren USt-Anteil (Henneke-Vorschlag für den Landkreistag)

## **2. Aufgaben- und Ausgabenlasten der Kommunen**

# Konkrete Ausgabenverpflichtungen der Kommunen für Geflüchtete

## Anerkennung als Flüchtling oder Asylberechtigter

Zuständigkeit der Kommunen nach dem AsylbLG oder SGB XII im Wesentlichen

- Hilfen zum Lebensunterhalt,
- Insbes. Kosten für Unterkunft und Heizung

## Integration

Zuständigkeit der Kommunen nach SGB II und XII, im Wesentlichen

- Hilfen zum Lebensunterhalt
- Insbes. Kosten für Unterkunft und Heizung

Außerdem Integrationsleistungen

- Kindergarten, Schulen
- Integrations- und Sprachkurse
- Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit den Jobcentern

# Anstieg der kommunalen Sozialausgaben

## Problem, die Kosten auszuweisen

- Unterschiedliche Finanzverteilung zw. Land und Kommunen je nach Bundesland (z.B. Bestimmung der Kostenträger für SGB II-Leistungen nach Landesgesetz)
- Finanzieller Mehraufwand ist Geflüchteten nicht direkt zuzurechnen (z.B. Kindergartenbetreuung, sozialer Wohnungsbau...)
- Zeitlich schwankende Kosten (Peak kommunaler Ausgaben zur Zeit, als Zelte zur Unterbringung angemietet werden mussten)
- Unterschiedliche Kostenhöhe und Kostendauer pro Phase (Anerkennung vs. Integration)
- Keine solide Datengrundlage, unzureichender Datenaustausch,

## Annäherungen

- Für 2016 Pauschale des Bundes: 670€ pro Geflüchtetem, basierend auf Angaben, die Kommunen an das Statistische Bundesamt geliefert haben
- Aufwand wurde aus Sicht der Kommunen zu niedrig geschätzt, da nicht hinreichend differenziert Kosten erfasst wurden (StG-B RPF)  
Untersch. in fixe und variable Kosten (FiFo-Studie): 939 € pro Asylbewerber pro Monat (Stand 2015)

# **3. Neue Regeln zur Bundesbeteiligung**

# Neuere Vereinbarungen zur finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen

1. **Bund-Länder-Vereinbarungen**
2. **Kostenentlastungsgesetz 2016**
3. **Novelle des Finanzausgleichsgesetzes ab 2020**

# Bund-Länder-Vereinbarungen

## Beschlüsse der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik vom 24. September 2015

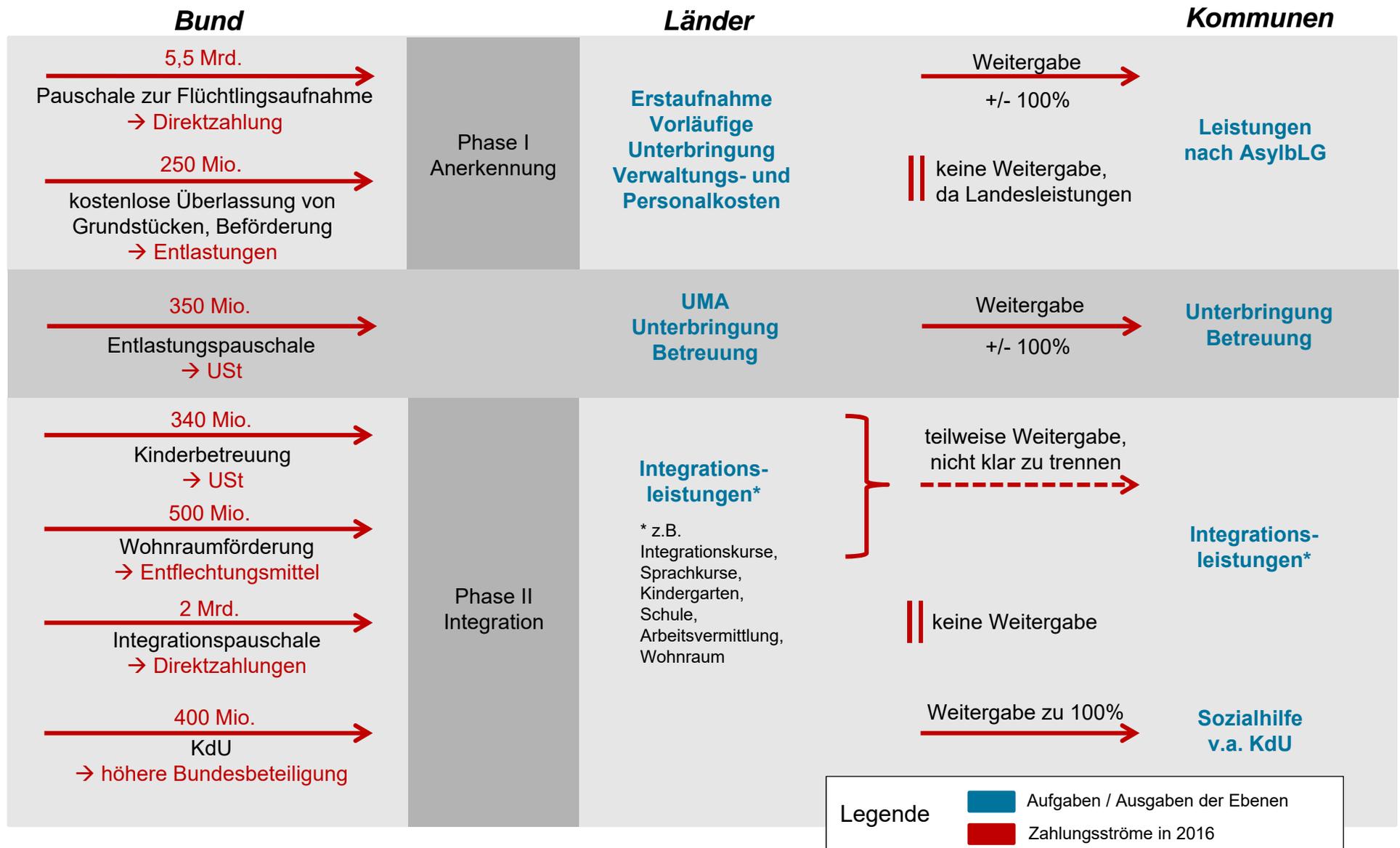
- 2015: pauschal 2 Mrd. € Erhöhung des USt-Anteils der Länder zur Kompensation von erhöhten asyl- und flüchtlingsbedingten Ausgaben
- 2016: 9,3 Mrd. € (s. Tab. 1 nächste Folie)

## Zahlungen des Bundes in 2016

Beteiligung an Ausgaben für Asylsuchende von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF und pauschale Zahlung in Höhe von 670 Euro je abgelehntem Flüchtling	5.502 Mio.
Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	350 Mio.
Verbesserung der Kinderbetreuung	339 Mio.
Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung	500 Mio.
Integrationspauschale	2.000 Mio.
Kosten der Unterkunft und Heizung für Asyl- und Schutzberechtigte	400 Mio.
Maßnahmen des Technischen Hilfswerks sowie unentgeltliche Überlassung von Grundstücken zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen und Erstattung der den Bedarfsträgern entstandenen angemessenen und notwendigen Herrichtungskosten	155 Mio.
Beförderungskosten	95 Mio.
<b>Gesamt</b>	<b>9.341 Mio.</b>

*Quelle: Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2016*

# Übersicht Zahlungsströme zwischen den Ebenen in 2016



# Kostenentlastungsgesetz 2016 – rd. 5 Mrd. jährlich

basiert auf Bund-Länder Beschlüssen vom 16.6. und 7.7.2016

**„Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“**

vom 01.12.2016 (BGBl. I 2016, 2755; BT-Drs. 18-10397)

## Geändertes Gesetz

- FAG
  - Erhöhung USt-Anteil Kommunen 2016-2019 um bis zu 2,7 Mrd. €
  - Erhöhung USt-Anteil Länder um 1 Mrd. jährlich
- SGB II
  - Erhöhung der Bundesbeteiligung an KdU und flüchtlingsbedingten Mehrausgaben um rd. 2 Mrd. € in 2018 und 2019, 1,6 Mrd. € ab 2020
- Entflechtungsgesetz
  - 0,5 Mrd. € zusätzlich in 2017 und 2018

## Art der Entlastung

- KdU und Integrationskosten
  - Kompensation einer Minderung der Bundesbeteiligung an den KdU für Kommunen
  - Beteiligung an Integrationskosten
- Festschreiben der Bundesbeteiligung an den KdU für 2016-2019 max. 49%
  - De facto trägt auf diese Weise der Bund für 2017-19 die KdU zu 100% unter Umgehung der 50%-Klausel
- Wohnraumförderung
  - Fortschreibung der Wohnraumförderung aus Entflechtungsmitteln

## Neuer Finanzausgleich ab 2020

basiert auf Bund-Länder Beschlüssen vom 14.10.2016

„**Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020**“

GGÄnderung vom 13.07.2017 (BGBl. I 2017, 2347; BT-Drs. 18-11131)

### Keine ausdrückliche Erwähnung der Deckung von flüchtlingsbedingten Mehrkosten

- Aber dauerhafte Erhöhung des USt-Anteils der Länder um rd. 4 Mrd. €
- Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden auf Gemeindeebene iHv ca. 1,5 Mrd. € jährlich
- Keine Änderung von Art. 104a GG
- Keine dauerhafte Erhöhung des USt-Anteils der Kommunen in USt- Punkten

## Fazit

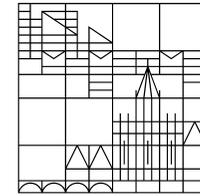
### Flüchtlingsaufnahme als Katalysator für eine weitgehende Umstrukturierung der föderalen Finanzbeziehungen?

- ‚neuralgische Punkte‘ im SGB durch Geldleistungsgesetze ⇒ unabsehbare Kostensteigerungen
- Mehr finanzielle Verpflichtung des Bundes, aber
  - Keine direkte Finanzierung der Kommunen möglich, nur über Zuweisung an Länderhaushalte („Klebrige Hände“?)
  - Grenze der Bundesbeteiligung durch Art. 104a Abs. 3 GG (50%-Grenze, sonst Umschlag in Bundesauftragsverwaltung)
  - Große Unterschiede in den Ausgaben pro Kopf zwischen den Ländern
- Diskutierte Lösungsvorschläge
  - Mehr Einnahmeautonomie von Ländern und Kommunen (bringt nicht unbedingt mehr Einnahmen und jedenfalls weniger Berechenbarkeit und höhere horizontale Variation)
  - Mehr USt-Punkte (weniger Einnahmen des Bundes)
  - Aufgabenverteilung neu überdenken? Vertikalisierung? (geringere lokale Ausgabenkontrolle)

# Quellen

- Bogumil, Jörg/ Jonas Hafner/ André Kastilan (2017): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik. Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge. Gutachten für die Mercator-Stiftung. Ruhr-Universität Bochum.
- BT-Drs. 18/10397
- Bundesregierung, Bericht über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2016  
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2017-05-24-bericht-unterstuetzung-laender-kommunen-fluechtlinge.html>
- Deutscher Städtetag, Pressemeldung vom 17.06.2016 zur Einigung von Bund und Ländern über die Entlastung der Kommunen  
<http://www.staedtetag.de/presse/statements/078149/index.html>
- Henneke, Hans-Günter (2017): Kommunale Umsatzsteuerbeteiligung erhöhen und aufgabengerecht verteilen. Der Landkreis 2/2017: 87-90
- Hummel, Caroline-Antonia/ Michael Thöne (2016): Finanzierung der Flüchtlingspolitik Studie für die Robert-Bosch-Stiftung. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo)  
<http://www.fifo-koeln.org/index.php/de/projekte/alle-projekte/projekte/wirksame-finanzierung-der-fluechtlingsleistungen-bei-bund-laendern-und-kommunen>
- Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz, Kommentar vom 18.01.2016  
(<http://www.gstb-rlp.de/gstbrp/Dienste/Info-Dienste/GStB-Kommentar/2016/FI%C3%BCchtlinge%20und%20kommunaler%20Aufwand/>)

Universität  
Konstanz



**Herzlichen  
Dank!**

**Prof. Dr. Nathalie Behnke**

Arbeitsgruppe für Verwaltungswissenschaft ·

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Tel.: +49 (0) 75 31/88 - 3617

[nathalie.behnke@uni-konstanz.de](mailto:nathalie.behnke@uni-konstanz.de)

<https://www.polver.uni-konstanz.de/behnke/>