

Braucht das Grundgesetz einen Aufzug? Zur Finanzierung der Flüchtlingsleistungen

Damit der Bund den Kommunen die Flüchtlingskosten direkt erstatten kann, statt diese Gelder durch die „die klebrigen Hände der Länder“ weiterreichen zu müssen, steht eine Änderung des Grundgesetzes zur Debatte. Diese scheinbar naheliegende Lösung ist in der Praxis durchaus herausfordernd. Dennoch lohnt das Experiment, denn es verspricht eine aufgabengerechte Finanzierung für die Flüchtlingspolitik – und frischen Wind für den schwerfälligen deutschen Verwaltungsföderalismus.

Für das Jahr 2015 werden bis zu 800.000 Asylanträge von Menschen erwartet, die vor Bürgerkrieg, Verfolgung oder wirtschaftlicher Not nach Deutschland fliehen. Bund, Länder und Kommunen sehen sich gefordert, diesen unerwarteten Zustrom menschenwürdig aufzunehmen und in Bahnen zu lenken, die auch für Deutschland fruchtbar sind. Langfristig wird gewiss die Hälfte der anerkannten Flüchtlinge bleiben. Das ist für ein Land, das stete Einwanderung braucht, eine gute Nachricht.

Zunächst aber gilt es, den aktuellen Zustrom human zu bewältigen. Dazu gehört auch eine angemessene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen für die Kommunen, hier vorwiegend die Landkreise und kreisfreien Städte. Für 2015 werden die den Ländern zugesagten Pauschalmittel kräftigt aufgestockt. Über eine längerfristige Lösung ab 2016 verhandeln Bund und Länder; im Vorfeld hat nun Innenminister de Maizière den Ländern und Kommunen eine „dauerhafte, strukturelle und dynamische“ Unterstützung zugesichert. Man rückt ab von festen Milliardenbeträgen, die der Bund en bloc zusagt. Stattdessen folgt das Volumen der Bundesmittel der Zahl der Asylsuchenden. Das ist der richtige Weg, denn so übernimmt der Bund nicht nur nachträglich Kosten, sondern auch etwas von dem finanziellen Risiko, das bis dato auf lokaler Ebene getragen wird.

Jetzt wird jetzt die Forderung laut, der Bund solle seine Gelder direkt an die letztlich zuständigen Kommunen leiten können, damit nichts an den gern zitierten „klebrigen Händen der Länder“ hänge bleibe. Als Begründung wird angeführt, dass einige Länder die Hilfen des Bundes für Flüchtlinge zu 100 Prozent an die Kommunen weiterreichen, andere aber kaum mehr als 30 Prozent durchließen. Derartige Vergleiche sind arg kurz gegriffen – zu unterschiedlich sind die kommunalen Finanzsysteme und die Kommunalisierungsgrade in den Ländern. Dennoch muss man gegenwärtig davon ausgehen, dass die Flüchtlingsgelder gegenwärtig in sehr unterschiedlichem Maß bei den Kommunen ankommen.

Um Bundesgeld direkt an die Kommunen leiten zu könnten, muss das Grundgesetz geändert werden. Mit Ausnahme der als Experimentierklausel für Hartz IV-Optionskommunen darf der Bund die Kommunen nicht finanzieren. Bundesgeld muss „die Treppe nehmen“ und als Umsatzsteueranteil oder Zuweisung an einen Landeshaushalt gehen. Die Länder entscheiden in eigener Autorität darüber, wie sie diese Mittel über die nächste Treppe zu den Kommunen weiterleiten. Nur selten verlassen die Bundesmittel die Länderhaushalte unverändert.

Mit einer Grundgesetzänderung könnte ein „Aufzug“ installiert werden, so dass Bundeshilfen für Flüchtlinge direkt und ungemindert an die Kommunen gereicht würden. Die Kommunen führen hier primär Bundesgesetz aus – was liegt näher als ein paralleler Finanzierungsstrang, der ihnen das zugehörige Bundesgeld zuleitet?

Viele Vorbehalte können gegen eine solche Lösung vorgebracht werden: Art und Umfang der kommunalen Aufgabenerfüllung sind nicht in allen Ländern gleich. Anerkannte Flüchtlinge werden aus Sicht der öffentlichen Finanzen schon bald zu normalen Einwohnern, ihr Bedarf an öffentlichen Sozial- und Bildungsleistungen vermischt sich schnell mit dem konventionell finanzierten Bedarf aller Inländer. Eine schlecht gemachte Trennung der Finanzierungswege konventioneller kommunaler Leistungen und der Flüchtlingsleistungen könnte unkoordiniertes Handeln und *Blame Games* zwischen Bund und Ländern noch verstärken. Schließlich fehlt es dem Bund an einer Infrastruktur, über die er Finanzbeziehungen mit den derzeit 402 Landkreisen und kreisfreien Städten steuern oder gar deren Finanzgebaren kontrollieren könnte. Insofern spräche manches dafür, die eingespielten Routinen nicht zu verlassen und die Länder nicht aus der Gesamtverantwortung für eine auskömmliche Finanzierung *aller* kommunalen Leistungen einschließlich der Flüchtlingsleistungen zu entlassen.

Aber wirklich gut funktioniert das hergebrachte System nicht. Über Jahrzehnte hinweg sind die deutschen Kommunen zu Exekutoren und auch Finanziers von Leistungen der sozialen Sicherung geworden, die der Bund regelt und verantwortet. Ab 2006 dürfen zwar keine neuen Aufgaben mehr übertragen werden. Auch finanziert der Bund inzwischen Teile der kommunalen Sozialleistungen auf dem Umweg über die Länderhaushalte oder über die Umsatzsteueranteile der Ländergesamtheit. Diese Schritte gehen grob in die richtige Richtung. Sie lassen sich allerdings besser durch die Dynamik von Koalitionsverhandlungen und Wahlterminen erklären als durch die Dynamik der kommunalen Sozialleistungen selbst. Eine aufgabengerechte Finanzierung der kommunalen Sozialleistungen liegt weiterhin in einiger Ferne.

Mit den Flüchtlingsgeldern kann unmittelbar ein besserer Weg eingeschlagen werden. Wenn sich nun durch die Krise tatsächlich die Chance auftut, eine dauerhafte, strukturelle und dynamische Finanzierung des Bundes zu schaffen, sollten die ausgetretenen Pfade verlassen werden. Dabei wäre eine vollständige Isolierung der Bundesmittel – gewissermaßen der „Außenaufzug“ an den Ländern vorbei – weder nötig noch sinnvoll. Die Länder haben funktionierende Kontroll-Infrastrukturen zu Mitnutzung. Auch ein gewisser Spielraum zur Berücksichtigung von unabdingbarer Länderspezifika wäre nützlich. Im Kern aber würde ein neuer direkter Finanzierungsweg vom Bund zu den Kommunen eröffnet, der separat zu den kommunalen Finanzierungssystemen der Länder steht und die Unterstützung des Bundes direkt zu den Kommunen bringt. Diese könnten als Pro-Person-Mittel ausgestaltet werden, sinnvolle regionale Differenzierungen – z.B. nach Miethöhen – wären machbar.

Neben einer aufgabengerechten Finanzierung der Flüchtlingsleistungen würde zugleich eine staatspolitische Innovation geschaffen: Der „Aufzug“ bietet ein schlankes Alternativmodell in unserem schwerfälligen Verwaltungsföderalismus, in dem die Verantwortlichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen zu stark vermengt sind. So könnte die Flüchtlingskrise unerwartet zur überfälligen Chance werden, mehr Klarheit ins föderale Gemenge zu bringen.

Eine kürzere Fassung dieses Memorandums erscheint am 3. September 2015 unter dem Titel „Der bessere Weg“ als Gastkommentar im [Handelsblatt](#).