

Bernd J. Hartmann (Hrsg.)

27. Bad Iburger Gespräche

„Kommunal Finanzen in Zeiten der
Flüchtlingsbewegungen“

19. Oktober 2016

Inhalt

Vorwort.....	3
Tagungsprogramm.....	5
Kommunalfinanzen in Zeiten der Flüchtlingsbewegungen – aktuelle politische Entwicklungen	6
STAATSEKRETÄR STEPHAN MANKE	
Diskussionsbericht (1. Teil).....	19
DIPL.-JUR. STEFAN JANSEN UND DIPL.-JUR. KRISTOF M. KAMM	
Finanzielle Belastungen des kommunalen Haushalts durch die Versorgung und Eingliederung von Flüchtlingen: Empirie und Instrumente	22
STADTKÄMMERIN PROF. DR. DÖRTE DIEMERT	
Diskussionsbericht (2. Teil).....	37
DIPL.-JUR. STEFAN JANSEN UND DIPL.-JUR. KRISTOF M. KAMM	
Gründe, Grenzen und Maßstäbe der Solidarität. Was schuldet eine Osnabrückerin einem Osloer, einer Offenbacherin und einem Oldenburger?	39
PROFESSOR DR. JOHANNES HELLERMANN	
Diskussionsbericht (3. Teil).....	49
DIPL.-JUR. STEFAN JANSEN UND DIPL.-JUR. KRISTOF KAMM	
Podiumsdiskussion: „Wir schaffen das!“: Sind die rechtlichen Finanzierungsinstrumente ausreichend?	52
DIPL.-JUR. STEFAN JANSEN UND DIPL.-JUR. KRISTOF KAMM	
<u>DISKUSSIONSTEILNEHMER:</u>	
DR. ALEXANDER GÖTZ, NDS. MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT;	
STADTKÄMMERIN PROF. DR. DÖRTE DIEMERT;	
PROFESSOR DR. JOHANNES HELLERMANN;	
KREISRAT DR. WINFRIED WILKENS;	
LEITUNG: PROFESSORIN DR. PASCALE CANCIK	
Verzeichnis der Tagungsteilnehmer	57

Vorwort

Die Bad Iburger Gespräche sind die wissenschaftliche Jahrestagung des Instituts für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften der Universität Osnabrück. Im Oktober 2016 fand das Symposium, das seit seiner Begründung durch Professor Jörn Ipsen für die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis auf dem Feld des Kommunalrechts und der Kommunalpolitik steht, zum 27. Mal statt. Die Themen der Gespräche reichen von den Auswirkungen des europäisierten Umweltrechts – so im letzten Jahr unter der wissenschaftlichen Leitung von Professorin Pascale Cancik –, über aktuelle kommunale Gesetzes- und Gebietsreformen zu grundlegenden Fragen demokratischer Selbstverwaltung, jeweils durch renommierte Referentinnen und Referenten aufgearbeitet, eingeordnet und beurteilt, und jeweils anschließend in offener Runde diskutiert. Die Ergebnisse unserer Tagungen machen wir der Öffentlichkeit zugänglich.

Dafür besteht nicht nur bei politisch drängenden und rechtlich anspruchsvollen Fragen wie den „Kommunal финанzen in Zeiten der Flüchtlingsbewegungen“ Bedarf. Seit der globalen Finanzkrise hat kaum ein politisches Thema lebhafter geführte gesellschaftliche Debatten angestoßen; die Flüchtlingsbewegungen bestimmen die Berichterstattung bis heute. Zu Recht: Die enormen staatlichen und gesellschaftlichen Anstrengungen insbesondere in den Kommunen sind mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden; hinzu kommt der Einsatz engagierter Helfer, den wir als Ehrenamt in Geld nicht messen können. Die Fragen betreffen alle Ebenen der Verwaltung: Auf supranationaler Ebene ringen die „verbleibenden“ EU-Staaten und ihre Nachbarn um Kompromisse zur Bewältigung der Flüchtlingsbewegungen und versuchen, einen „kleinsten gemeinsamen Solidaritätsnenner“ zu finden. Auf nationaler Ebene sind gesetzliche Novellierungen, die viele Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts betreffen, unausweichlich, um rechtliche und tatsächliche Hindernisse bei der Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen zu beseitigen. Auch wenn die Bundeskanzlerin ihren einprägsamen und polarisierenden Satz „*Wir schaffen das!*“ zuletzt – so meine ich – ein Stück weit relativiert hat: Die Frage bleibt, ob „wir“ „das“ wirklich „schaffen“, geschafft haben oder schaffen werden, was voraussetzt, dass unsere rechtlichen Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente auch künftig ausreichen werden.

Die 27. Bad Iburger Gespräche wären nicht möglich ohne vielfältige Unterstützung. Der Dank des Instituts gilt erstens unserem Gastgeber, Landrat Dr. Lübbersmann, in dessen Haus wir erneut tagen dürfen. Wir freuen uns über die gute und unkomplizierte Zusammenarbeit zwischen Universität und Landkreis, die sich seit vielen Jahren bewährt hat. Unser Dank gilt zweitens der Referentin und den Referenten des heutigen Tages, allesamt Volljuristen und ausgewiesene Experten auf unserem Gebiet. Den Eröffnungsvor-

trag über die aktuellen politischen Entwicklungen hält Staatssekretär Stephan Manke aus dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, dem „Kommunalministerium“, der als ehemaliger Landrat des Landkreises Goslar die politischen und rechtlichen Bedürfnisse und Nöte nicht nur des Landes, sondern auch der Kommunen versteht.

Anschließend spricht Professorin Dr. Dörte Diemert, seit dem Frühling dieses Jahres Stadtkämmerin der Stadt Duisburg und zuvor Hauptreferentin für Finanzen beim Deutschen Städtetag in Köln. Sie wird die finanziellen Belastungen der kommunalen Haushalte bei der Versorgung und Eingliederung von Flüchtlingen verdeutlichen und mögliche Handlungsinstrumente aufzeigen.

Nach einer kleinen mittäglichen Stärkung ergreift Professor Dr. Hellermann aus Bielefeld das Wort, der sich als ausgewiesener Fachmann sowohl im Kommunal- als auch im Finanzverfassungsrecht den Fragen der Kommunal Finanzen nicht nur im Elfenbeinturm, sondern auch vor den Verfassungsgerichten mit Erfolg gewidmet hat: Zuletzt hat Herr Hellermann den bisweilen sog. „Kommunal-Soli“ des Stärkungspaktgesetzes vor dem Nordrhein-Westfälischen Verfassungsgerichtshof verteidigt. Heute spricht er über Gründe, Grenzen und Maßstäbe der Solidarität, wenn er die große Frage angeht, ob (und wenn ja, was) etwa eine Osnabrückerin über die eigene Kommune hinaus einem Osloer am anderen Ende Europas, einer Offenbacherin am anderen Ende der Republik oder einem Oldenburger an anderen Ende des Landes, schuldet.

Unser Dank gilt drittens den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts, besonders Frau Susanne Küpper und Frau Gabriele Proske sowie den Herren Dipl.-Jur. Stefan Jansen, Dipl.-Jur. Kristof M. Kamm und Dipl.-Jur. Alverich Ommen, die sich um die diesjährigen Bad Iburger Gespräche verdient gemacht, und den Herren stud. iur. Lucas Palma und stud. iur. Henning Schaaf, welche die Redaktion des Tagungsbandes übernommen haben.

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Direktor des IKV

Kontakt: ls-hartmann@uos.de

Tagungsprogramm

- 10.00 Uhr** **Eröffnung des Symposiums**
Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), Universität Osnabrück
- 10.15 Uhr** **Kommunalfinancen in Zeiten der Flüchtlingsbewegungen – aktuelle politische Entwicklungen**
Referent: Staatssekretär Stephan Manke,
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
- Diskussion**
Leitung: Professor Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia),
Universität Osnabrück
- 11.15 Uhr** **Finanzielle Belastungen des kommunalen Haushalts durch die Versorgung und Eingliederung von Flüchtlingen: Empirie und Instrumente**
Referentin: Stadtkämmerin Prof. Dr. Dörte Diemert,
Stadt Duisburg
- Diskussion**
Leitung: Professor Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia),
Universität Osnabrück
- 12.15-13.15 Uhr** **Mittagspause**
- 13.15 Uhr** **Gründe, Grenzen und Maßstäbe der Solidarität. Was schuldet eine Osnabrückerin einem Osloer, einer Offenbacherin und einem Oldenburger?**
Referent: Professor Dr. Johannes Hellermann, Universität Bielefeld
- Diskussion**
Leitung: Professorin Dr. Pascale Cancik, Universität Osnabrück
- 14.15 Uhr** **Podiumsdiskussion: „Wir schaffen das!“: Sind die rechtlichen Finanzierungsinstrumente ausreichend?**
Teilnehmer: Dr. Alexander Götz,
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport;
Stadtkämmerin Prof. Dr. Dörte Diemert,
Stadt Duisburg;
Professor Dr. Johannes Hellermann,
Universität Bielefeld;
Kreisrat Dr. Winfried Wilkens,
Landkreis Osnabrück
- Leitung:* Professorin Dr. Pascale Cancik, Universität Osnabrück
- 15.15 Uhr** **Schlusswort**
Professor Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), Universität Osnabrück

Kommunal финанzen in Zeiten der Flüchtlingsbewegungen – aktuelle politische Entwicklungen

Staatssekretär Stephan Manke

1. Einleitung

Die große Flüchtlingsbewegung war das beherrschende Thema der letzten Monate. Auch wenn der Zuzug nach Deutschland aktuell nachlässt, werden uns die Herausforderungen, die sich aus dem Zuzug von ca. einer Mio. Flüchtlingen nach Deutschland ergeben, noch lange beschäftigen.

Diese Herausforderungen hatten und haben erhebliche Auswirkungen sowohl auf das Handeln von Bund, Ländern und Kommunen als auch auf deren Finanzen.

Über 65 Mio. Menschen befinden sich weltweit auf der Flucht. Dies ist die höchste Zahl an Flüchtenden, die jemals verzeichnet wurde, und sie wächst weiter. Wir stehen damit derzeit in Europa und auch in Deutschland einer der größten Flüchtlingsbewegungen seit Jahrzehnten gegenüber: Nach Angaben des United Nations High Commissioner of Refugees (UNHCR) verließen Ende 2015 weltweit 14 Mio. mehr Menschen als noch im Jahr 2013 ihre Heimat – damals waren es 51 Mio., vor zehn Jahren gut 37,4 Mio. Menschen.

2. Größenordnung der Flüchtlingsbewegung

Der rasante Anstieg der Flüchtlingzahlen begann im Jahr 2011 mit dem Ausbruch des Krieges in Syrien. In den letzten fünf Jahren sind zahlreiche weitere Krisenherde oder Konflikte hinzugekommen, alleine acht davon in Afrika¹ und weitere im Nahen Osten². Auch wenn die Motive der einzelnen Menschen, die zu uns kommen, unterschiedlich sein mögen, der Großteil von ihnen kommt aus Angst oder Verzweiflung. Sie flüchten

1 Côte d'Ivoire, Zentralafrikanische Republik, Libyen, Mali, Nordost-Nigeria, Süd-Sudan und Burundi.

2 Irak, Jemen.

vor Krieg, Terror und Verfolgung und weil sie keine Perspektiven sehen, der Armut in der Heimat zu entkommen.

Etwas mehr als eine Million Flüchtlinge aus unterschiedlichen Herkunftsländern waren ursprünglich 2015 in Deutschland registriert worden. Der Bund geht nach einer Neubewertung nun von rund 890.000 Flüchtlingen aus. Die Zuzugszahlen hatten bereits im Frühsommer 2015 sehr hoch gelegen (damals noch insbesondere aus dem Kosovo), waren aber ab Anfang September 2015 rapide auf ein bisher ungeahntes Niveau gestiegen. Allein in Niedersachsen wurden bis Ende 2015 etwa 100.000 Flüchtlinge registriert. Erst seit Anfang 2016 – mit der Schließung der sog. „Balkan-Route“ Anfang März – fiel die Zahl der Ankommenden ab.

3. Registrierungen im EASY-System

Die grafische Darstellung der im EASY-System (Erstverteilung-der-Asylbegehrenden-System) vorgenommenen Registrierungen verdeutlicht diese Entwicklung. Sie bildet die Entwicklung der Zugänge im Bund und in Niedersachsen ab. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die tatsächlichen Zugänge in vielen Bundesländern erst mit einigen Wochen Verzögerung abgebildet wurden, da nicht alle Registrierungen zeitnah möglich waren. Es wird jedoch deutlich, dass sich internationale Ereignisse und Entscheidungen, wie das Schließen der „Balkan-Route“ oder die faktische Aussetzung des Dublin-Abkommens, unmittelbar auf die Arbeit der Länder ausgewirkt haben.

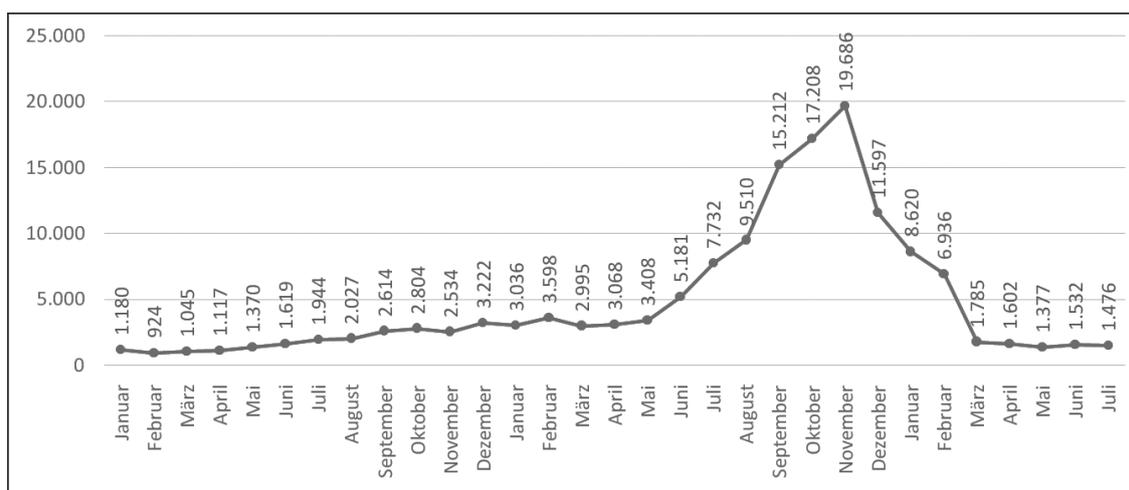


Abb. 1: Monatliche EASY-Zugänge im Land Niedersachsen von Januar 2014 bis Juli 2016

Schaut man sich etwa ein Jahr nach den Ereignissen in 2015 die nackten Zahlen an, kann man noch etwas von der Dynamik der damaligen Situation erahnen. Die tatsächliche Dramatik der Geschehnisse geben die Zahlen natürlich nicht wieder.

Es waren teilweise pro Tag 1.000 Flüchtlinge und mehr, die nach Niedersachsen gekommen sind und für die eine Unterkunft sowie Verpflegung organisiert werden mussten. Nur mit einer Gemeinschaftsleistung und durch das große Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hilfsorganisationen, der Landkreise, Städte und Gemeinden sowie der Bundeswehr konnte diese Herausforderung bewältigt werden.

4. Kommunale Finanzsituation zu Beginn der Flüchtlingskrise

Im April 2015, kurz bevor sich die Situation der einreisenden Flüchtlinge verschärft hatte, war festzustellen, dass sich die Gesamtsituation der kommunalen Finanzen insgesamt erfreulich entwickelt hatte, insgesamt aber trotzdem nicht ohne Probleme war. So konnte die Gesamtheit der niedersächsischen Kommunen 2014 zum vierten Mal in Folge einen positiven Finanzierungssaldo erreichen. Bereinigten Gesamtausgaben i. H. v. etwa 20 Mrd. € standen bereinigte Gesamteinnahmen i. H. v. etwa 20,7 Mrd. € gegenüber. Insgesamt ein Plus von 718 Mio. € und somit ein positives Ergebnis.

Dabei dürfen allerdings zwei Aspekte nicht übersehen werden:

1. Die positiven Finanzierungssalden sind in erster Linie der seit Jahren andauernden starken öffentlichen Einnahmeentwicklung geschuldet. Bei deutlich über der Inflationsrate liegenden Steigerungsraten von +5,5 % im Jahr 2013 und +4,3 % im Jahr 2015 sind Überschüsse demnach nicht darauf zurückzuführen, dass sich der Ausgabenanstieg abgebrems hätte. Die positiven Salden ergeben sich vielmehr durch nach wie vor gute Erträge. Zudem zehren die Kommunen von den herausragenden Einnahmezugewinnen aus den Jahren 2011 mit einem Plus von 5,8 % und 2012 mit einem Plus von 6,3 %.
2. Unverändert besorgniserregend war und ist hingegen, dass es noch immer etliche Kommunen gibt, die von dieser positiven Entwicklung nicht erfasst werden und vor allem an der günstigen Einnahmesituation nicht partizipieren können. Unabhängig von der Flüchtlingsfrage werden wir die Situation in diesen Körperschaften verstärkt im Blick behalten müssen.

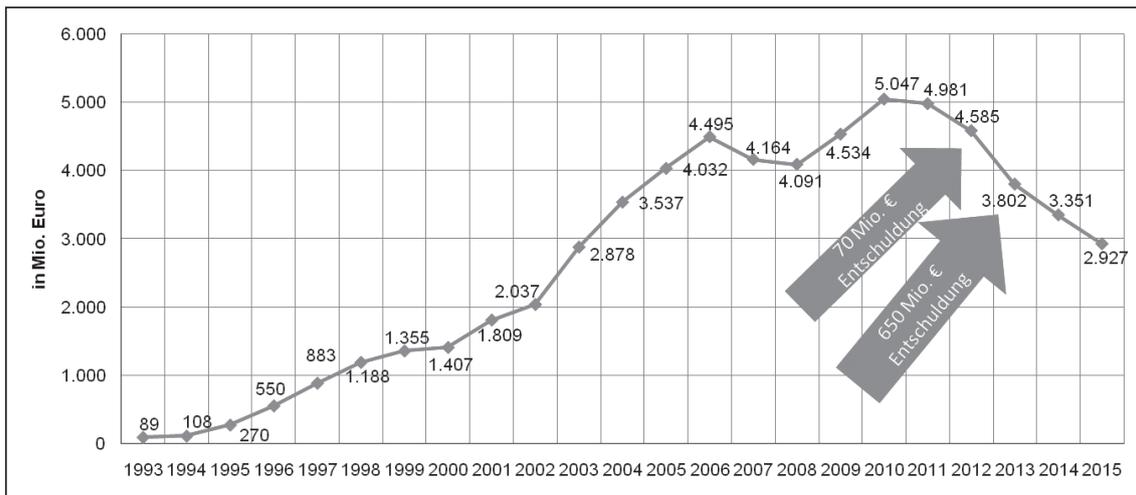


Abb. 2. Finanzsituation der Kommunen in Niedersachsen

Auch soweit es die Liquiditätskreditverschuldung (Abb. 2) betrifft, war 2014 ein gutes Jahr für die Kommunen. Zur Erinnerung: Der in den Jahren 1995 und 1996 beginnende starke Anstieg der Liquiditäts- oder Kassenkreditverschuldung bei den kommunalen Körperschaften hatte sich zu einer enormen Belastung der kommunalen Ebene und des Landes ausgeweitet. Anhand der Größenordnung dieser Verschuldung wurde deutlich, in welchem Umfang Liquiditätskredite nicht zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe, sondern zur Finanzierung einer dauerhaften Deckungslücke aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt aufgenommen werden mussten. Am 31.12.2010 erreichte die Kassenkreditverschuldung aller Kommunen den Höchststand von über 5 Mrd. €.

Bis zum 31.12.2014 gelang es dann allerdings durch gezielte Maßnahmen, diesen Wert mit 3,3 Mrd. € auf den niedrigsten Stand seit 2003 zu reduzieren. Dies war nicht ausschließlich den Konsolidierungsbemühungen der Kommunen geschuldet, sondern – neben den bereits geschilderten Auswirkungen der konstant guten Einnahmesituation – vor allem auch das Ergebnis vereinter Bemühungen des Landes und seiner Kommunen. So wurde Ende 2008 zunächst die Investitionsbindung im Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz gestrichen. Die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich mussten seitdem zunächst wieder für die Finanzierung der Verwaltungstätigkeit verwendet werden und waren nicht mehr anteilig investiven Maßnahmen vorbehalten. Dies reduzierte für viele Kommunen die Notwendigkeit zur Aufnahme weiterer Kassenkredite.

Noch bedeutender war der 2010 eingeführte Entschuldungsfonds, der es dem Land erlaubte, stark verschuldete Kommunen zur Rückführung der Liquiditätsverschuldung bei Zinsen und Tilgung zu entlasten. Dafür hatten die entlasteten Kommunen eine Gegen-

leistung in Form einer Fusion mit einer Nachbarkommune und bzw. oder harte finanzielle Konsolidierungsanstrengungen zu erbringen. Insgesamt gelang es auf diesem Wege, viele sehr belastete Kommunen bis 2014 zu entschulden und sie gleichzeitig zu verstärkten Konsolidierungsanstrengungen zu veranlassen.

Insgesamt kann man also feststellen, dass die allgemeine Haushaltssituation der kommunalen Körperschaften in Niedersachsen vor dem massiven Anstieg des Flüchtlingszuzugs relativ stabil war. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass dies nicht für alle gilt, da insbesondere die positive Einnahmeentwicklung bei einem Teil der Kommunen nach wie vor nicht ankommt.

5. Die Entwicklung der kommunalen Haushalte während der Flüchtlingskrise

Wie werden sich die kommunalen Haushalte nun im Zuge der Flüchtlingskrise entwickeln?

Zunächst ist festzustellen, dass bis heute nicht in allen Details absehbar ist, welche Positionen der kommunalen Haushalte in welchem Umfang beeinflusst werden können. Deshalb will ich zunächst eine Systematisierung potenziell betroffener Leistungsbereiche vornehmen.

Im ersten Zugriff werden hierzu die betroffenen kommunalen Aufgaben in einem einfachen Koordinatensystem geordnet. Dabei wurde einerseits unterschieden zwischen Aufgaben, die aktuell und kurzfristig sind und solchen, die mittel- und langfristig anfallen. Diese Darstellung ist entlang der Waagerechten, also der X-Achse, nachzuvollziehen. Andererseits fallen Aufgaben entweder individuell an und dienen dem einzelnen Flüchtling (Lebensunterhalt) oder sie sind als Kollektiv bzw. gesamtgesellschaftliche Leistungen zu begreifen (Bildung). Diese Differenzierung findet sich vertikal dargestellt.

kollektiv		Bedarfsgerechte Personalausbildung (öffentl. Dienst)
		Bedarfsgerechter Wohnungsbau
		Bedarfsgerechte Bereitstellung Kitas und Schulen
		Öffentlichkeitsarbeit, Stärkung des Sicherheitsempfindens, Rechtssicherheit
individuell		Information – Eingewöhnung – Integration – Sprachvermittlung – Bildung
		Betreuung (auch UMA)
	Leistungen AsylbLG (Aufnahmegesetz) (einschl. LABNI)	Berufsqualifizierung, Arbeitsvermittlung
		Grundsicherung (SGB II, XII)
		AsylbLG
	aktuell & kurzfristig	mittel & langfristig

Abb. 3: Betroffene Aufgaben

Die gegliederte Übersicht vermittelt einen ersten Eindruck von der breiten Betroffenheit kommunaler Aufgabenstrukturen durch die Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen. Um plausible Szenarien dazu zu bilden, mit welchem finanziellen Volumen sich der entsprechende Aufwand verbindet, ist man in erheblichem Maße auf Schätzungen und Vermutungen angewiesen. Wesentlich ist dabei eine Vorstellung davon, in welchen Relationen und über welche Zeiträume hinweg damit zu rechnen ist. Folgt man der voranstehenden Darstellung kann man links unten bei den kurz- und mittelfristigen und sehr konkreten Leistungen für den einzelnen Menschen finanzielle Folgen relativ präzise absehen. Dagegen wird eine Abschätzung für die Bereiche rechts oben bei den langfristigen gesellschaftlichen Anforderungen deutlich schwieriger. Hier stützen sich Aussagen notwendigerweise auf Annahmen über vermutete Wirkungszusammenhänge. Dem müssen dann politische Entscheidungen folgen.

Ich möchte zunächst den Fokus auf eine konkreter zu bestimmende Auswirkung des Flüchtlingszuzugs richten und zwar auf den Anstieg der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (links unten). Diese Aufgabe hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Kommunen. Dementsprechend schnell schlug sich die Aufgabenerledigung hier auch unmittelbar in Haushalts- und Statistikdaten nieder. Die Asylbewerberleistungen umfassen die Unterbringung und Versorgung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen (einschließlich der medizinischen Betreuung). Die Nettoausgaben für diese Leistungen sind bei den Kommunen von 135 Mio. € im Jahr 2013 auf 424,6 Mio. € im Jahr 2015 gestiegen. Der Zuschussbedarf für den im Haushalt aller Kommunen mit Abstand am höchsten belasteten Produktbereich 3 – Soziales und Jugend – belief sich 2014 insgesamt auf 4,3 Mrd. €. Ohne Erstattungen des Landes würden die Kosten für Asylbewerberleistungen also schon gut 10 % der Ausgaben für Jugend und Soziales betragen. Ausgabenveränderungen sind in diesen Größenordnungen

also durchaus geeignet, den Gesamtsaldo aller kommunalen Haushalte maßgeblich zu beeinflussen.

Die zweite Aufgabe, die ich an dieser Stelle genauer und beispielhaft betrachten möchte, ist die Bereitstellung von Plätzen in Kindertagesstätten. Natürlich ist die Aufgabe gesellschaftlich und zeitlich deutlich weniger abgrenzbar als das vorherige Beispiel. Sie gehört eher zum Bereich der mittel- bis langfristigen kollektiven Aufgaben. Hier muss viel stärker mit plausibilisierten Annahmen gearbeitet werden.

Im kommunalen Produkt „Tageseinrichtungen für Kinder“ ist für das Jahr 2012 ein Zuschussbedarf von etwa 950 Mio. € nachgewiesen. Das ist der zweithöchste Einzelbetrag für ein einzelnes Produkt. 2013 ist mit 1,05 Mrd. € bereits die Milliardengrenze überschritten worden. 2014 fiel ein Zuschussbedarf von 1,13 Mrd. € an. Zu den Tageseinrichtungen gehören Krippen, Kindergärten und Schulhorte.

Allein durch die 2015 eingereisten Flüchtlinge könnte ein Aufwuchs von 6.200 zu betreuenden Kindern erfolgen. Diese Berechnung beruht auf Annahmen zur Ist-Situation, die jedoch auf die Situation der Flüchtlinge angepasst wurde. Diese 6.200 Kinder entsprechen etwa 2,2 % der 2014 insgesamt betreuten Kinder. Umgerechnet auf den zuvor vorgestellten Zuschussbedarf von 1,13 Mrd. € würde dies auf kommunaler Ebene einen zusätzlichen Zuschussbedarf von etwa 25 Mio. € p. a. nach sich ziehen. Eine noch eher moderate Schätzung, bedenkt man, dass die Zahl der deutlich aufwändiger zu betreuenden Kinder aus Familien, in denen nicht vorrangig deutsch gesprochen wird, um etwa 18 % ansteigen würde. Der zusätzliche Aufwand für die notwendigerweise intensivere Betreuung von Kindern mit schweren Kriegstraumata und aus anderen kulturellen Hintergründen ist damit auch noch nicht erfasst, ebenso wenig ein etwaiger Familiennachzug.

Zum Vergleich: Da sich der „normale“ Anstieg bei den Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich aufgrund von höheren Steuereinnahmen von 2015 nach 2016 auf etwa 210 Mio. € beläuft, sind allein durch diese Veränderungen im Bereich der Kinderbetreuung über 10 % des aufwachsenden Betrages bereits wieder gebunden und zwar nur durch die Kitabetreuung der Flüchtlingskinder.

Dennoch ist die Investition in solche und andere kollektiven Ausgabenbereiche wichtig, weil diese sehr häufig mit dem zusammenfallen, was wir als integrative Leistungen verstehen. Dabei gehe ich von folgendem Zusammenhang aus: Zu Beginn des Aufenthalts in Deutschland dominiert der individuelle Ausgabenblock mit den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit einem Höhepunkt der Kosten unmittelbar nach der Aufnahme. Mit dem Einleben und dem späteren Übergang in die regulären Sozialsysteme nach SGB II und SGB XII und vor allem mit einer erhofften Arbeitsaufnahme

erfolgt idealerweise ein Absinken dieser individuellen Ausgaben. Um diese Eingliederung in den Arbeitsmarkt, letztendlich also die Integration der Menschen in unsere Gesellschaft abzusichern und zu beschleunigen, müssen verstärkt und frühzeitig Mittel in jene gesamtgesellschaftlichen Leistungsbereiche investiert werden, die einen klaren Integrationsbezug aufweisen wie insbesondere Sprachförderung, Kinderbetreuung oder Schule. Entsprechende Anstrengungen führen zwar nicht automatisch zu einem Rückgang der individuellen Ausgaben und bringen daher auch nicht sofort die entsprechende Rendite, werden sich aber mittel- und langfristig positiv auswirken. Meines Erachtens sollten wir deshalb der Versuchung widerstehen, lediglich für die klar bestimmbaren und überwiegend rechtlich fixierten Individualkosten aufzukommen. Keinesfalls dürfen aus Kostengesichtspunkten die eher gesamtgesellschaftlich und systemisch wirkenden Kosten vernachlässigt werden. Gerade hier muss den Kommunen Unterstützung gewährt werden!

Wie hat nun das Land Niedersachsen auf die Situation und die sich abzeichnenden Auswirkungen auf die kommunale Haushaltssituation reagiert? Bei der Beantwortung dieser Frage ist zwischen regulativ-administrativen und finanziellen Handlungsoptionen zu unterscheiden.

Die regulativ-administrativen Optionen umfassen auf der regulativen Seite alle Anpassungen, die durch formelles und materielles Recht initiiert werden. Darüber hinaus auf der administrativen Ebene aber auch solche Maßnahmen, die im Rahmen des reinen Verwaltungsvollzugs ergriffen werden können. Bei den finanziellen Optionen sind vor allem zusätzliche oder modifizierte finanzielle Zuweisungen zu nennen. Alternativ können auch andere Aufgabenzuweisungen unmittelbare finanzielle Auswirkungen haben. Die von der Landesregierung vorgesehenen regulativ-administrativen Optionen beruhen auf drei Pfeilern:

1. kommunalfreundlicher Vollzug,
2. differenziertes Rückführungsmanagement und
3. Integrationsmanagement.

Neben den organisatorischen Maßnahmen zur Bewältigung der Unterbringung und Versorgung der geflüchteten Menschen hat Niedersachsen, so wie einige andere Bundesländer auch, gesetzliche Anpassungen zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden vorgenommen. Parallel zur Entscheidung des Bundestages im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 22.10.2015, Erleichterungen im Bauplanungs- und Naturschutzrecht zu verabschieden, beschloss der Niedersächsische Landtag mit dem *Gesetz zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlingen und Asylbegehrende* (NFUEG) rechtliche Änderungen im Bauordnungsrecht. So kann beim Bau von Unterkünften u. a. auf Parkflächen und Spielplätze verzichtet werden.

6. Langfristige Strategie des Landes

Wie aber sieht die langfristige Strategie des Landes aus? – Im Zuge des Krisenmanagements standen im Jahr 2015 zunächst die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge im Mittelpunkt. Daneben hat das Land neben den erforderlichen kurzfristigen Konsequenzen auch die notwendigen langfristigen Maßnahmen in den Fokus genommen. Denn in der Analyse des letzten Jahres ist es unumgänglich, als Land eine nachhaltige Strategie zur Bewältigung der Lage zu entwickeln. Sie umfasst im Wesentlichen vier Punkte:

1. eine leistungsfähige und bedarfsgerechte Erstaufnahme, um erforderlichenfalls auch kurzfristig eine große Zahl von Menschen unterzubringen und so die kommunalen Kapazitäten zu schonen;
2. ein aktives Rückkehrmanagement, das aus humanitären Gründen aber auch mit Blick auf die Effektivität der Maßnahmen vor allem auf freiwillige Rückkehr setzt;
3. Unterstützung von Integration durch die Förderung von Spracherwerb, Schulunterricht und Kita-Betreuung;
4. eine gesamthafte und nicht in Zuwendungsprogrammen gebundene Finanzierung der Kommunen, damit sie in eigener Verantwortung vor Ort Unterbringung und Integration gestalten können.

In Niedersachsen setzen wir z.B. mit der Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie den integrationsvorbereitenden Maßnahmen bei Beginn der Erstaufnahme bereits zwei wesentliche Bausteine dieser langfristigen Strategie um. Die freiwillige Rückkehr ist nicht nur die humanere, sondern in der Regel auch die kostengünstigere Alternative zur Rückführung. Uns ist aber sehr wohl bewusst, dass beides nur miteinander funktioniert. Die Motivation zur freiwilligen Rückkehr steigt, wenn die zwangsweise Rückführung in Aussicht steht. Das Land beteiligt sich daher an verschiedenen Maßnahmen, die die Ausreisepflichtigen bei ihrem Entschluss unterstützen sollen, freiwillig und selbstbestimmt in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Das wird auch anhand des Anstiegs der Zahlen deutlich.

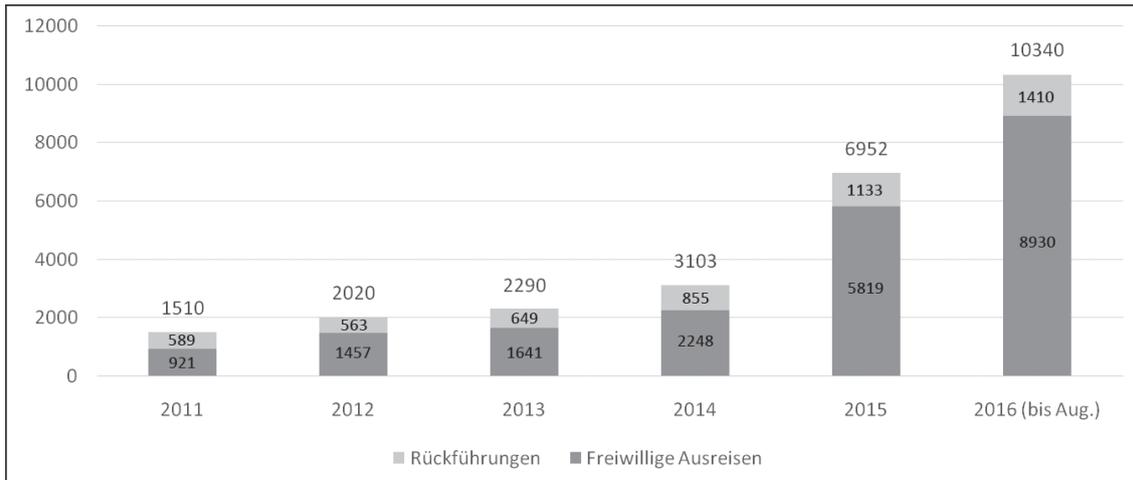


Abb. 4: Freiwillige Ausreisen und Rückführungen

Bis zum August sind im Jahr 2016 fast 9.000 Menschen freiwillig in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Zum Vergleich: Im Jahr 2014 waren es etwas mehr als 2200 freiwillige Ausreisen. Das Land Niedersachsen befindet sich damit im Verhältnis zu anderen Bundesländern an der Spitze der Rangliste und belegt in absoluten Zahlen den zweiten Platz hinter Nordrhein-Westfalen.

Ich komme damit zum Aspekt der finanziellen Unterstützung der Kommunen. Am Beispiel des in meinem Haus ressortierenden Aufnahmegesetzes mit seiner Kostenausgleichsregelung für Asylbewerberleistungen lässt sich deutlich machen: Mit dem Gesetz zur Entlastung der Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern vom 14.07.2015 konnten die Landkreise und kreisfreien Städte im Jahr 2015 kurzfristig unterstützt werden. Über die Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz hinaus haben sie eine ergänzende einmalige Zuweisung in Höhe von 120 Mio. € erhalten.

Im Vorgriff auf weitergehende Änderungen des Aufnahmegesetzes wurde mit dem Zweiten Nachtragshaushalt für den Haushalt 2015 zur weiteren Entlastung und Erhöhung der Liquidität der Kommunen im Kalenderjahr 2015 eine Vorauszahlung für das Kalenderjahr 2016 in Höhe von 250 Mio. € geleistet.

Für das Jahr 2016 trat dann eine weitere Änderung des Aufnahmegesetzes in Kraft. Mit ihr wurden

- die Kostenabgeltungspauschale bereits für das Jahr 2016 abermals auf nunmehr 10.000 € pro Flüchtling angehoben,
- der Berechnungsmaßstab der Anzahl der berücksichtigungsfähigen Personen um ein Jahr vorgezogen (vom vorvergangenen auf das vergangene Jahr).

Ähnlich schnell hat das Land bei der Weitergabe von Mitteln zur Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge reagiert. Insgesamt floss 2014 für den Aufgabenbe-

reich, der unmittelbar mit Asylbewerbern und Flüchtlingen verknüpft ist, ein Betrag von 135 Mio. € vom Land an die Kommunen. Mit dem Nachtragshaushalt 2015, mit dem erstmalig auf die Entwicklungen reagiert werden konnte, waren es bereits 533,4 Mio. € und der Nachtragshaushalt 2016 erhöhte die Summe noch einmal auf 1,04 Mrd. €. Diesen 1,04 Mrd. € des Landes stehen Erstattungsleistungen des Bundes von 595 Mio. € gegenüber, so dass beim Land netto 449 Mio. € verbleiben.

Schließlich verwendet das Land auch die vom Bund bereitgestellten Mittel der sogenannten Integrationspauschale in den Jahren 2017 und 2018 zweckentsprechend, u. a. durch einen Zuschuss an die kommunalen Haushalte, indem jeweils 60 Mio. pro Jahr in die Kita-Förderung fließen sollen. Weitere Mittel kommen der Sprachförderung und der Betreuung minderjähriger Flüchtlinge zugute.

An diesen Zahlen erkennt man, was für eine außerordentliche Kraftleistung hier von den Kommunen aber auch von Bund und Ländern erbracht wurde und dass sich keine Ebene ihrer Verantwortung entzogen hat.

7. Fazit

Mit Blick auf die kommunalen Finanzen bleibt natürlich die Frage, ob die Kommunen den Herausforderungen der Flüchtlingsbewegungen gewachsen sein werden. Können wir die in den letzten Jahren erreichte Entspannung im Haushaltsbereich fortsetzen? Wird es uns trotz dieser zusätzlichen Aufgabe gelingen, auch den abgehängten Kommunen wieder eine Perspektive zu geben?

Ich bin davon überzeugt, dass wir gemeinsam die Herausforderungen, die aus der verstärkten Flüchtlingsmigration resultieren, bewältigen können und auch bewältigen werden. Dafür sind jedoch zwei Voraussetzungen von entscheidender Bedeutung:

1. Ein starker und sprunghafter Anstieg einreisender Flüchtlinge wie in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 muss ein einmaliger Ausnahmefall bleiben.
2. Land, Bund und Kommunen müssen die Herausforderungen, die sich aus den Flüchtlingsbewegungen ergeben, als gemeinsame Aufgabe begreifen und die Kommunen müssen bei der finanziellen Bewältigung weiterhin unterstützt werden.

Die derzeitigen Zahlen ankommender Flüchtlinge deuten darauf hin, dass es zumindest derzeit gelingt, Einreisen wirksam zu regulieren. Gleichzeitig kann eine dauerhafte Entwarnung nicht gegeben werden. Dafür sorgen fortdauernde kriegerische Auseinandersetzungen im Nahen Osten sowie die prekäre humanitäre Situation der Flüchtlinge auf dem Mittelmeer und die zunehmenden Schwierigkeiten in den südeuropäischen

Ländern. Die erheblichen Belastungen für die Kommunen haben Bund und Länder erkannt. Städte, Gemeinden und Landkreise dürfen vor diesem Hintergrund von einer ausreichenden Absicherung ihrer Aufgaben im Bereich der Flüchtlingsaufnahme und Integration ausgehen. Das Land Niedersachsen und seine derzeitige Landesregierung kommen diesen Verpflichtungen jedenfalls in vollem Umfang nach. Das geschieht zunächst durch einen gut ausgestatteten Finanzausgleich. Auch gibt das Land die vom Bund zur Bewältigung der Flüchtlingsmigration zur Verfügung gestellten Mittel nicht nur ohne Abzüge, sondern aufgestockt durch eigene Beträge an seine Kommunen weiter. Hinzutritt eine auskömmliche Pauschale im Rahmen der Flüchtlingsaufnahme und -versorgung, in der ein erheblicher Finanzanteil für die begleitende Integrationsarbeit enthalten ist, den die Kommunen aber ebenso wie den Gesamtbetrag eigenverantwortlich im Rahmen ihrer Budgethoheit einsetzen können.

Für die Landesregierung geht es nicht darum, die Kommunen am Zügel des Landes mit einzelnen zweckgebundenen Zuweisungen zu flüchtlingsbedingten Aufgaben zu versehen. Die Kommunen sollen vielmehr durch allgemeine Zuweisungen und langfristige, verstetigte Ausgleichsleistungen befähigt werden, die notwendigen Integrationsleistungen eigenständig zu leisten und zu gestalten.

Derzeit warten etwa 2 Mio. Flüchtlinge in der Türkei und eine weitere halbe Million an der nordafrikanischen Küste. Niemand kann jetzt sagen, ob und wann sich diese Menschen auf den Weg nach Zentraleuropa und nach Deutschland machen werden. Aber angesichts der aus diesen Zahlen zwangsläufig folgenden Herausforderungen für die Zukunft werden wir uns darüber im Klaren sein müssen, dass die Integration von Menschen aus anderen Kulturen auf lange Sicht ein zentrales Thema für unsere Gesellschaft und die Kommunen bleiben wird.

Darüber hinaus gilt das aber auch für die finanzielle Situation der Städte, Gemeinden und Kreise. Unsere Kommunen und ihre Infrastrukturen leiden nach wie vor unter einem Investitionsstau und die Haushalte stehen unter dem Eindruck kontinuierlich wachsender Sozialaufgaben. Angesichts der zusätzlichen Herausforderungen aus Zuwanderung und Integration werden wir uns aber finanzschwache Kommunen nicht dauerhaft leisten können. Insofern ist es wichtig, die kommunale Finanzlage und deren Stabilität als wichtige Voraussetzungen von Zuwanderung und Integration zu sehen und deshalb besonders im Blick zu behalten. Hierbei sind nicht nur und zuvorderst kurzfristige Hilfen für die Bewältigung aktueller Problemlagen notwendig, sondern es bedarf weiterhin auch einer grundsätzlichen finanziellen Stärkung der Kommunen. In Niedersachsen verfolgen wir dieses Ziel

- mit einem grundständigen Finanzausgleich, der die notwendige Basis schafft,

- mit einer belastungsgerechten Finanzierung neuer und veränderter Aufgaben, wie dies gerade zuletzt im Zuge der Flüchtlingsunterbringung geschehen ist, und
- mit komplementären Finanz- und Entschuldungshilfen sowie mit Strukturmaßnahmen wie dem Niedersachsenprogramm für finanzschwache und strukturell belastete Kommunen.

Diskussionsbericht (1. Teil)

Stephan Manke: Kommunalfinanzen in Zeiten der Flüchtlingsbewegungen – aktuelle politische Entwicklungen

Von Dipl.-Jur. Stefan Jansen und Dipl.-Jur. Kristof Kamm

Die Diskussion befasste sich mit den finanziellen Belastungen der Kommunen in Folge des Flüchtlingszuzugs seit dem Jahre 2014. Zu Beginn wies Professorin Dr. Cancik darauf hin, dass die Kommunen auch noch finanzielle „Altlasten“ aus der Zeit vor Einführung der heutigen Konnexitätsregelung im Jahre 2006 zu bewältigen hätten und fragte, ob dieser Umstand derzeit berücksichtigt werde oder ob es einen Diskurs hierzu gebe. Herr Manke differenzierte insoweit: Die finanziell bessergestellten Kommunen würden diese Lasten selbstständig verarbeiten; er verwies hierzu auf die im Wesentlichen positive Entwicklung mit Blick auf die kommunalen Kassenkredite. Für die übrigen Kommunen habe sich die mittlerweile ausgelaufene Entschuldungsbeihilfe des Landes als sinnvoll erwiesen; hierdurch sei etwa die Stadt Cuxhaven saniert worden.

Professorin Dr. Diemert wünschte sich als Kämmerin der Stadt Duisburg eine vergleichbare Unterstützung finanzschwacher Kommunen auch im Land Nordrhein-Westfalen. Mit Blick auf die Pauschale nach dem niedersächsischen Aufnahmegesetz in Höhe von 10.000 Euro fragte sie, wie diese einen Teil der Integrationskosten abdecken könne; die entsprechende Pauschale in Nordrhein-Westfalen decke diese Kosten nicht ab. Herr Manke habe in seinem Referat zudem ausgeführt, er rechne mit Ausgabenzuwächsen etwa im Kita-Bereich, welche jedoch zum Teil durch den kommunalen Finanzausgleich abgedeckt werden könnten. Dies halte sie für fraglich, da der Finanzausgleich nicht bedarfsbezogen aufgestockt werde.

Herr Manke wies zunächst darauf hin, dass die Pauschale mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt sei. Für die Integration seien, abgeleitet aus der Asylbewerberleistungsstatistik, 1.500 Euro pro Person angelegt. Dies decke zwar die Integrationskosten nicht gänzlich, aber zu einem erheblichen Anteil. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass die Integrationskosten, insbesondere hinsichtlich der langfristigen und kollektiven Aufgaben, noch nicht absehbar und schwer zu prognostizieren seien. Es müsse daher die weitere Entwicklung beobachtet und gegebenenfalls nachgebessert werden. Man habe sich aber bewusst für eine Pauschale und gegen eine Spitzabrechnung entschieden. Mit dieser könnten naturgemäß einige Kommunen, etwa jene im Harz, besser leben als andere.

Herr Sternbeck (Stadt Neustadt am Rübenberge) wies darauf hin, dass die Leistungen des Bundes aus Sicht der Kommunen unzureichend seien; er könne sich daher der Bewertung dieser Leistungen als positiv nicht anschließen. Der kommunale Finanzausgleich im Land Niedersachsen finde nur zwischen den Kommunen statt, sodass im Ergebnis alle Kommunen betroffen seien, wenn ein großes niedersächsisches Unternehmen (unausgesprochen: Volkswagen) massive Abschreibungen tätige; hier bedürfe es einer Reaktion des Landes. Zudem seien massive Verbesserungen im Bereich der Kinderbetreuung – Stichwort: bedarfsgerechte Personalfindung – von Nöten, um den Betreuungsschlüssel zukünftig erfüllen zu können. Schließlich müsse das Land die Investitionsfähigkeit der Kommunen wiederherstellen. Kommunale Investitionen seien stark zurückgegangen. Insoweit sei es wenig hilfreich, etwa die Schulen mit Computern auszustatten, wenn das Schulgebäude einsturzgefährdet sei.

Herr Manke entgegnete, dass die Leistungen des Bundes voll an die Kommunen weitergeleitet würden. Zudem stünden noch etwa 5 Milliarden Euro des Bundes für die Kommunen in Aussicht. Mit Blick auf die Investitionsfähigkeit der Kommunen sei er zwar ebenfalls von der Notwendigkeit kommunaler Investitionen überzeugt, jedoch gehe es dem Land mit Blick auf dessen Infrastruktur nicht anders. Wegen der Schuldenbremse in der Verfassung seien Investitionen – trotz der aktuellen Niedrigzinsphase – schwierig. Gleichwohl plane das Land ein kommunales Investitionspaket; er wolle jedoch keine überzogenen Hoffnungen schüren. Mit Blick auf die Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs teile er die geäußerte Sorge nicht. Die aktuelle Wirtschaftssituation, einschließlich der VW-Krise, werde zwar zu Einnahmeausfällen bei einzelnen Kommunen führen, könne jedoch den kommunalen Finanzausgleich insgesamt nicht gefährden. Hinsichtlich der Personalsituation im Kita-Bereich habe man reagiert: mittlerweile bilde das Land wieder aus; an einem Personalausbau werde gearbeitet.

Professor Dr. Groß (Universität Osnabrück) zeigte Verständnis dafür, dass die Ausgaben im Mittelpunkt der Diskussion stünden. Er hob jedoch hervor, dass der Flüchtlingszuzug auch positive Auswirkungen – Personalzuwächse, Investitionen, Umsätze – habe und fragte demgemäß, ob der Landesregierung Zahlen zur „Einnahmenseite“ vorlägen und ob sich bereits abschätzen lasse, ob es sich hierbei um permanente Effekte handle.

Herr Bockhop (Landkreis Diepholz) bestätigte, dass die gewährte Pauschale in Höhe von 10.000 Euro im Grundsatz ausreichend sei. Unbefriedigend sei jedoch, dass der Landkreis Diepholz gegenwärtig die Mieten für 5.000 leerstehende Wohnungen zahlen müsse, zu deren Bereitstellung er im Wege der Amtshilfe verpflichtet worden sei. Die Verteilung dieser Kosten sei bisher ungeklärt. Probleme gebe es auch bei der Kommunikation mit dem zuständigen Fachministerium mit Blick auf die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge. Ihre Unterbringung sei im Prinzip kein Problem.

Die Betroffenen würden jedoch nicht selten gar kein eigenes Zimmer bewohnen wollen, wie es die Aufsichtsbehörde aber vorsehe. Für solche überzogenen Ansprüche sei die Pauschale nicht ausreichend.

Herr Geiger (Stadt Braunschweig) wies darauf hin, dass bei der Höhe der Pauschale auch die lokalen Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden müssten. In den Verdichtungsräumen reichten die gezahlten 10.000 Euro nicht aus; für Hannover seien etwa 20.000 Euro als Bedarf errechnet worden. Er schlug daher vor, zukünftig Zuschläge zur Deckung der Mehrkosten in den Verdichtungsräumen zu zahlen. Zudem könne der Zuzug der Flüchtlinge in die besonders teuren Großstädte durch eine Wohnsitzauflage unterbunden werden.

Herr Manke schloss sich der Einschätzung von Prof. Groß an, der Flüchtlingszuzug habe auch positive Auswirkungen gehabt. Ob es sich dabei um langfristige Effekte handle, hänge insbesondere von einer erfolgreichen Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt ab; zentral seien insoweit die Themen Spracherwerb und Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Generell müssten allein schon wegen der demographischen Entwicklung geeignete Fachkräfte durch Zuzug gewonnen werden. In Richtung von Herrn Bockhop verwies Herr Manke auf die Zuständigkeit der jeweiligen Fachministerien. Hinsichtlich der Standards der Unterbringung sei die Abstimmung aber zugegebenermaßen nicht immer einfach.

Der Vorschlag von Herrn Geiger über die Gewährung von Zuschlägen zur Deckung von Mehrbedarfen in Ballungsräumen sei zwar interessant. Dann müsse aber auch über eine Absenkung der Pauschale nachgedacht werden, da die vorhandenen Finanzmittel begrenzt seien. Diese Diskussion sei man zu führen bereit. Man müsse sich die Asylbewerberleistungsstatistik genau ansehen und dann – wo nötig – nachsteuern. Hinsichtlich des Themas Wohnsitzauflage sei zu differenzieren: Die Wohnsitzauflage bei einem Länderwechsel werde zurzeit tatsächlich umgesetzt. Eine Wohnsitzauflage innerhalb eines Landes könne allerdings nicht nur wegen einer gerechten Kostenverteilung verfügt werden, sondern müsse für die Integration förderlich sein. Dies beurteile sich nach der Wohnungs- und Arbeitsmarktsituation. Die gegenwärtig praktizierte Verteilung nach Einwohnern sei dann nicht mehr möglich. Gegen eine Veränderung der Quotenberechnung hätten sich jedoch die kommunalen Spitzenverbände ausgesprochen. Daher verzichte das Land Niedersachsen zunächst auf eine Wohnsitzauflage. Die weitere rechtliche Entwicklung werde man aber im Blick behalten und eine einvernehmliche Entscheidung zu diesem Thema anstreben.

Finanzielle Belastungen des kommunalen Haushalts durch die Versorgung und Eingliederung von Flüchtlingen

*Stadtkämmerin Prof. Dr. Dörte Diemert**

Empirie und Instrumente

I. Einleitung

Deutschland wird in der Welt als ein wirtschaftlich starkes Land mit hohen rechtsstaatlichen, sozialen und ökologischen Standards sowie einer freiheitlichen und toleranten Gesellschaft wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund erhoffen sich viele Flüchtlinge, die ihr Heimatland verlassen, Schutz und Perspektive gerade in Deutschland.¹

Bei der Bewältigung der teilweise tagesaktuell zu lösenden Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen in den letzten zwei Jahren haben die Kommunalverwaltungen, die Kommunalpolitik und die lokalen Akteure vor Ort, darunter viele ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, in beeindruckender Weise gezeigt, welche Leistungskraft in den dezentralen, kommunalen Strukturen mit ihrer tiefen Kenntnis der Verhältnisse vor Ort vorhanden ist. Angesichts der rückläufigen Zuweisungszahlen und der zwischenzeitlich aufgebauten Organisationsstrukturen läuft die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge inzwischen in geregelten Bahnen. In den Vordergrund treten nun die Herausforderungen durch die anstehende Integration derjenigen Flüchtlinge, die voraussichtlich bei uns bleiben werden.

Dieser Beitrag soll sich schwerpunktmäßig mit den finanziellen Folgewirkungen und den bestehenden Finanzierungsregelungen befassen. Der Flüchtlingszuzug hat in den kommunalen Haushalten deutliche Spuren hinterlassen und auch ein Großteil der Integrationskosten wird hier anfallen. Gleiches gilt auch für die Kosten, die eine nicht gelingende Integration mittel- bis langfristig nach sich ziehen dürfte.

Dazu widme ich mich zunächst einigen wesentlichen kommunalen Aufgabenstellungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen sowie den hierfür maßgeblichen Finanzierungsströmen und -instrumenten (II. 1.-4.). Danach widme ich mich dem Themenfeld Integration (III.), bevor ich mit einigen Beobachtungen und einem Ausblick

* Die Verfasserin ist Stadtkämmerin und Dezernentin für Finanzen, Beteiligungen und Europaangelegenheiten der Stadt Duisburg und Honorarprofessorin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster. Es handelt sich um den erweiterten und um Fußnoten ergänzten Vortrag im Rahmen der 27. Bad Iburger Gespräche am 19.10.2016 in Osnabrück. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder.

1 Vgl. das Gemeinsame Konzept von Bund und Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen v. 22.04.2016.

für die Zukunft schließen möchte (IV.). Dabei orientiere ich mich maßgeblich an der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen.

II. Maßgebliche Finanzierungsströme und -instrumente

1. Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Die Rechtsstellung eines Ausländers, der in Deutschland um Asyl nachsucht, bestimmt sich bis zur rechtskräftigen Entscheidung über seinen Antrag maßgeblich nach dem Asylgesetz (AsylG)² und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Zum Zwecke der Durchführung des Asylverfahrens wird ihm der Aufenthalt in Deutschland gestattet (§ 55 Abs. 1 S. 1 AsylG), wobei das Recht, Wohnort und Unterkunft selbst zu bestimmen, in §§ 47 ff., 55 Abs. 1 S. 2 AsylG eingeschränkt wird. Da Asylbewerber in der Regel weitgehend mittellos sind, sieht das AsylbLG insoweit die staatliche Unterbringung und Versorgung mit Nahrung, Kleidung und finanziellen Mitteln sowie die medizinische Versorgung vor. Nachdem das BVerfG im Juli 2012 entschieden hatte, dass zur Beurteilung der Angemessenheit der mit dem AsylbLG bereitgestellten Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nicht auf migrationspolitische Überlegungen (wie die Vermeidung von negativen Zuzugsanreizen) abgestellt werden darf³, sind die Leistungen nach dem AsylbLG in vielen Punkten an die Leistungen nach SGB II und SGB XII angenähert worden.

Die Zuständigkeiten in diesem Bereich verteilen sich auf alle drei Ebenen:

- Der Bund ist für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, in dem geprüft wird, ob die Anerkennung als Asylberechtigter, als Flüchtling oder die Gewährung subsidiären Schutzes zu erfolgen hat bzw. ob ein Abschiebeverbot vorliegt.
- Die Aufnahme und Versorgung der Asylbewerber und Flüchtlinge ist derweil Sache der Länder. Die Verteilung der in Deutschland eintreffenden Flüchtlinge auf die Länder erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel (§ 45 Abs. 2 S. 2 AsylG).
- Die Länder haben die Aufgaben der Unterbringung und Versorgung – in Nordrhein-Westfalen weit vor Einführung des strikten Konnexitätsprinzips – wiederum auf die Kommunen übertragen, soweit es nicht um die sog. „Erstaufnahme“ geht.

2. Erstaufnahme der Flüchtlinge

Unabhängig vom Fluchtgrund und der Bleibeperspektive gilt es zunächst, die Erstversorgung der ankommenden Asylbewerber und Flüchtlinge sicherzustellen.

Hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Flüchtlinge dem Land Nordrhein-Westfalen zugeordnet, werden diese im Regelfall zunächst in einer Erstauf-

2 Durch Art. 1 Nr. 1 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde das ehemalige Asylverfahrensgesetz (AsylverfG) mit Wirkung vom 24.08.2015 in AsylG umbenannt.

3 BVerfGE 132, 134 ff.

nahmeeinrichtung (EAE) untergebracht, um dort registriert, erkennungsdienstlich erfasst und ärztlich untersucht zu werden. Hier ist idealiter auch direkt das Asylgesuch beim BAMF zu stellen. Im Anschluss werden die Flüchtlinge von der Bezirksregierung Arnsberg einer Zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE) der jeweiligen Bezirksregierung zugewiesen. Von dort werden die Menschen später auf die kommunalen Einrichtungen weiterverteilt.

Seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes ist die Phase der Erstaufnahme oder zentralen Unterbringung von bislang bis zu drei Monaten auf nunmehr bis zu sechs Monaten ausgeweitet worden. Für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten besteht die Verpflichtung, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, für die gesamte Dauer des Asylverfahrens bis zur Entscheidung des BAMF. Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt, bleibt diese Verpflichtung über die Entscheidung hinaus bestehen.

EAE und ZUE liegen zwar naturgemäß in Kommunen, die Zuständigkeit hierfür liegt jedoch beim Land. Als angesichts hoher Flüchtlingszahlen die in diesen sog. Regelunterkünften vorgehaltenen Plätze nicht ausreichen, hat das Land sog. Notunterkünfte geschaffen, die in Amtshilfe von den Kommunen einzurichten waren, um den Flüchtlingen bis zu ihrer Registrierung vorübergehend Obdach zu bieten.⁴ Da die Regelung in § 8 VwVfG, wonach im Fall der Amtshilfe lediglich „Auslagen“, d.h. Kosten für Betreuungs- oder Sicherheitsunternehmen, Bettenbeschaffung, Arztrechnungen etc., nicht aber die bei den Kommunen entstehenden Kosten für das Personal ersetzt werden, angesichts der hiermit einhergehenden Belastung der Kommunen als unzureichend und unbefriedigend empfunden wurde, entwickelte das zuständige Ministerium für Inneres und Kommunales mit den kommunalen Spitzenverbänden das Muster einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die auch eine pauschale Erstattung der Personalkosten für Mitarbeiter der Kommunen vorsah.⁵ Die so verhandelte Kostenerstattung geht deutlich über die im Rahmen einer reinen Amtshilfe zu leistenden Erstattung hinaus.⁶

4 Die Plätze in Notunterkünften werden derzeit kontinuierlich abgebaut. Lt. einer Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW v. 31.08.2016, Landtag NRW, Vorlage 16/4193, S. 3 stehen derzeit noch rd. 36.000 Plätze in Notunterkünften zur Verfügung, die bereits Anfang 2017 auf ca. 13.000 Plätze zurückgeführt werden sollen. Ab Ende August sollen danach keine Turnhallen für den Schul- und Vereinssport für die Unterbringung im Landesbereich genutzt werden.

5 Rundschreiben des Städtetags NRW Nr. N 4424 v. 16.09.2015 und Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW v. 09.10.2015 (Az: 123-39.18.11). Danach gilt: Für Notunterkünfte von bis zu 150 Plätzen wird der bei den Kommunen anfallende Aufwand pauschal mit 20.000 Euro je Notunterkunft und Monat erstattet. Der Betrag orientiert sich an den pauschalen Personalkosten für drei Verwaltungskräfte des gehobenen Dienstes (Besoldungsgruppe A 10) bzw. analog vergleichbarer KGSt-Richtwerte. Bei einer höheren Platzzahl erfolgt eine entsprechende Anpassung des Pauschalbetrags. Betreibt die Kommune die Notunterkunft selbst, d.h. ohne den Einsatz von externen Kräften, werden ihr – zusätzlich zur Pauschale – die nachgewiesenen Personalkosten auf Basis von KGSt-Sätzen erstattet.

6 Vgl. dazu auch Antwort der Landesregierung NRW v. 17.08.2016, Lt-Drs. 16/12706, S. 3.

3. Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge in den Kommunen

a) *Zuständigkeit und Aufgabeninhalte*

Ist die Phase der Erstaufnahme beendet und die Zuweisung an die Kommune erfolgt, obliegt die weitere Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge der betreffenden Kommune. Die maßgeblichen Vorschriften sind in Nordrhein-Westfalen in zwei Gesetzen enthalten:

- dem Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (FlüAG) und
- dem Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG).

Die Zuständigkeit der Gemeinden zur Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen ergibt sich aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 Nr. 1 FlüAG und aus § 1 AG AsylbLG.

Gem. § 1 des AG AsylbLG sind die Gemeinden zuständig für die Durchführung des AsylbLG, soweit nicht explizit eine anderslautende Zuständigkeit (z.B. des Landes für die Erstaufnahmeeinrichtung) begründet worden ist. Sie tragen dann auch die sich daraus ergebenden Kosten (§ 2 AG AsylbLG). Das AsylbLG gibt dazu detailliert vor, welche Leistungen konkret den Flüchtlingen in den ersten fünfzehn⁷ Monaten des Aufenthalts im Bundesgebiet bereitzustellen sind. Zu gewähren ist der notwendige Bedarf an Unterkunft, Kleidung und Ernährung aber auch für Kommunikation, Verkehrsdienstleistungen, Körperpflege, ärztliche Versorgung etc. Hinzukommen sog. Mehrbedarfe oder einmalige Bedarfe und bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen der Bedarf für Bildung und Teilhabe (z.B. Schulausflüge).

Darüber hinaus sind die Gemeinden nach § 1 FlüAG verpflichtet, ausländische Flüchtlinge im Sinne des § 2 FlüAG aufzunehmen und unterzubringen. Der von beiden Gesetzen erfasste Personenkreis ist – wohlgemerkt – nicht vollständig identisch.⁸ Das ist zwar für die Verpflichtung der Kommunen zur Unterbringung weitgehend irrelevant, hat aber für die finanzielle Erstattungsregelung erhebliche Bedeutung, denn nur im FlüAG sind mit der sog. FlüAG-Pauschale konkrete Regelungen über die Zuweisungen des Landes an seine Kommunen enthalten.

b) *Finanzierungsfragen*

Angesichts der großen fiskalischen Bedeutung dieser Aufgabe ist die Finanzierung der Unterbringung und Versorgung in den letzten zwei Jahren Gegenstand intensiver Diskussionen gewesen.

Dabei bestand relativ bald politischer Konsens, dass die finanziellen Folgen des Flüchtlingszuzugs nicht allein von Ländern und Kommunen geschultert werden können, son-

7 Nach den ersten 15 Monaten werden Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend dem SGB XII erbracht (sog. Analogleistungen). Die Leistungssätze entsprechen in ihrer Höhe denen im SGB II und dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Kostenträgerschaft bleibt aber bei den Trägern des AsylbLG.

8 Nennenswerte Abweichungen gibt es beispielsweise bei den Ausländern, die eine Duldung nach § 60a AufenthG besitzen. Sie haben Ansprüche nach dem AsylbLG, ohne dem FlüAG zu unterfallen. Zum Stichtag des 31.12.2014 betrug die Zahl dieser Personengruppe 13.620 Personen.

dem dass es des Engagements auch des Bundes bedarf. Regelmäßig wird in diesem Zusammenhang die „gesamtgesellschaftliche Natur der Aufgabe“ und damit die Verantwortung aller Ebenen betont.⁹ In der konkreten finanzpolitischen Umsetzung waren jedoch die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Sie schließen direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen in der Regel aus und enthalten finanzverfassungsrechtliche Leitplanken für die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern.

Im Herbst 2015 einigten sich Bund und Länder über die Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder mit dem Ziel des Ausgleichs derjenigen Belastungen, die im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen entstehen. Die Formulierung lautet konkret: „Der Bund trägt ab dem 1. Januar 2016 einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF. Das geschieht, indem der ermittelte durchschnittliche Aufwand pro Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 670 Euro monatlich an die Länder erstattet wird. Einbezogen sind alle Fälle, die am 1. Januar 2016 im Verfahren sind und im Laufe des Jahres ins Verfahren kommen für die jeweilige Dauer.“

Diese Vereinbarung war von vornherein nicht frei von Kritik. So ist mittlerweile unumstritten, dass die Asylbewerberleistungsstatistik bezüglich der vollständigen Kosten bzw. Ausgaben Erfassungsmängel aufweist und die ermittelte 670-Euro-Pauschale die tatsächlichen Kosten nicht abdeckt.¹⁰ Auch entspricht die durch die Umsatzsteuerverteilung bewirkte Finanzverteilung nicht automatisch derjenigen, die durch die Anwendung des Königsteiner Schlüssels bei der Flüchtlingszuweisung zum Tragen kommt. Gleichwohl bedeutete diese Verständigung ein deutliches finanzielles Engagement des Bundes im Bereich der Unterbringung und Versorgung, die bis dato ausschließlich bei den Ländern und Kommunen verortet war.

Für die nordrhein-westfälischen Kommunen hat diese Verständigung keine unmittelbare rechtliche Wirkung. Im Verhältnis zwischen dem Land NRW und den nordrhein-westfälischen Kommunen ist für die Landeszuweisungen an die Kommunen das schon oben erwähnte FlüAG maßgeblich. Hier sind Höhe und Verteilung der pauschalierten Landeszuweisung an die Kommunen für die Aufnahme und Unterbringung sowie die Versorgung von Flüchtlingen im Sinne des § 2 FlüAG geregelt.

Dieses Gesetz hat in den letzten Jahren zahlreiche Änderungen durchlaufen und ist auch gegenwärtig Gegenstand von Änderungsdiskussionen.

9 *Henneke*, Der Landkreis 2015, 204 (206), merkt zu recht an, dass mit dieser Formulierung bestehende Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten verwischt werden.

10 Die Höhe der Monatspauschale ist aus der Asylbewerberleistungsstatistik abgeleitet worden, indem die Ausgaben des Jahres 2014 durch die grob ermittelte durchschnittliche Zahl der Leistungsbezieher in diesem Jahr geteilt wurde. Allerdings erfasst die Statistik nicht sämtliche Leistungen im Zusammenhang mit dem AsylbLG. So stellen die erfassten direkten einzelfallbezogenen Leistungen an die Asylbewerberinnen und -bewerber nur einen Teil der erbrachten Leistungen dar. Es entstehen erhebliche Kosten, die nicht einzelfallbezogen anfallen und daher nicht erfasst werden, obwohl sie de facto in unmittelbarem Zusammenhang mit der Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen stehen (Kauf und bauliche Herrichtung von Gebäuden und deren Absetzung durch Abnutzung (AfA), Kosten für Sozialarbeiter und Integrationshelfer, Verwaltungskosten der Träger oder der Sicherheits- und Bewachungsdienste. Vgl. Vorlage des Finanzministeriums des Landes NRW v. 30.05.2016 zu den Flüchtlingsaufwendungen der Länder (Landtag NRW, Vorlage 16/3979), S. 4.

Zunächst ist festzuhalten, dass das derzeitige FlüAG (noch) nicht mit Kopf-Pauschalen arbeitet, sondern für die Zuweisungen an die Kommunen einen Gesamtbetrag zur Verfügung stellt. Dieser Gesamtbetrag wird über die Jahre entsprechend der prozentualen Entwicklung des berechtigten Personenkreises fortgeschrieben und grundsätzlich nach demselben Schlüssel, der auch für die Verteilung der Flüchtlinge im Sinne von § 2 FlüAG zum Tragen kommt (90% nach Einwohnern, 10 % nach Fläche), auf die Kommunen kommunalindividuell heruntergebrochen.¹¹ Um zu ermitteln, ob sich die Zahl der berechtigten Personen erhöht oder verringert hat (und in der Folge der Pauschalbetrag entsprechend zu erhöhen bzw. abzusenken ist), hat das Land über viele Jahre jeweils auf den Stichtag des 01.01. des Vorjahres abgestellt – eine Regelung, die nur so lange tragfähig erschien, wie die Personenzahl im Wesentlichen konstant blieb. Angesichts dynamisch steigender Flüchtlingszahlen wurde dieser Stichtag im Herbst 2015 immer rückwirkend auf den 01.01. des jeweiligen Jahres vorgezogen. Seitdem ist für die Zuweisungen im Jahr 2016 der Stichtag des 01.01.2016 maßgeblich. Bei unterjährig steigenden Zuweisungszahlen führt dieses System der sog. Jahrespauschale dazu, dass die Kommunen für die seit dem 02.01. zugewiesenen Personen keine Erstattungsleistungen erhalten. Ab 2017 soll das System in Nordrhein-Westfalen daher auf Monatspauschalen umgestellt werden.¹²

Ein zentraler Diskussionspunkt war und ist dabei, welche Personen bei der Berechnung der Landeszuweisung berücksichtigt werden. Wie schon skizziert, decken sich der Personenkreis des AsylbLG und der des (für die Landeszuweisung maßgeblichen) FlüAG nicht. Erst durch Verhandlungen zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Ministerium konnte erreicht werden, dass seit 2016 auch die Zahl der Geduldeten nach § 60a AufenthG bei der Berechnung mitgezählt wird. Nach wie vor wird nicht der gesamte Kreis der Anspruchsberechtigten nach dem AsylbLG bei der Ermittlung der maßgeblichen Personenzahl berücksichtigt.

Heftige Diskussionen gab es auch bei der Frage der angemessenen Höhe der Landeszuweisung. Dabei wurde und wird immer mit Pro-Kopf-Zahlen argumentiert, obwohl eine Pauschale je Flüchtling entsprechend der Regelung des derzeit noch geltenden FlüAG allenfalls rechnungsweise (Pauschalsumme geteilt durch Anzahl der Personen zum Stichtag 01.01.) ermittelt werden kann.

Für das Erstattungsjahr 2016 wurde die Kostenerstattung von so ermittelten 7.578 Euro auf 10.000 Euro p.a. je berücksichtigtem Flüchtling angehoben. Über die Frage, ob dieser Betrag auskömmlich ist, hat es zwischen den Kommunen und dem Land heftige Auseinandersetzungen gegeben. Im Ergebnis hat man sich darauf verständigt, diese Größenordnung zunächst bis einschließlich 2017 – dann aber als Monatspauschalen in Höhe von 833 Euro – fortzuschreiben¹³ und auf Basis einer Kostenerhebung für den Zeitraum 01.07.2016-30.06.2017 (d.h. nach der Landtagswahl) zu validieren.

Die Frage „Was kostet ein Flüchtling?“ war und ist also nicht nur für die politische Debatte von hohem Interesse – und kann gleichwohl derzeit nicht befriedigend beantwortet werden. Das hat diverse Gründe:

11 Zuweisungsschlüssel für die Stadt Duisburg für 2015 war 2,58218038427 %.

12 Zehntes Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/13261.

13 Ab dem 01.01.2017 entspricht dem eine monats- und personenscharfe Pauschale von 833 Euro, die mit 4 % dynamisiert wird, was einem Betrag von 866 Euro entspricht.

c) Unsichere Daten- und Prognoselage/Kostenermittlung

Von Anfang an war der Flüchtlingszuzug durch komplexe und unsichere Prognosen und eine im Ergebnis unsichere Datenlage geprägt. Das betrifft zunächst die Zahl der zu versorgenden und später zu integrierenden Flüchtlinge. So gingen erste Prognosen zur Zahl der im Jahr 2015 erwarteten Asylbewerber von 250.000 aus.¹⁴ Diese Zahl wurde Mitte 2015 auf 800.000 hochgesetzt.¹⁵ Rückblickend wissen wir, dass ca. 1,1 Mio. Menschen 2015 das Gebiet der BRD als Flüchtlinge erreicht haben. Gleichzeitig zeigte sich, dass es auch innerhalb Deutschlands teilweise bedeutsame Wanderungsströme von Flüchtlingen gibt.

Einer solchen Unsicherheit kann in finanzieller Hinsicht zwar durch dynamische Pro-Kopf-Regelungen und/oder eine nachträgliche Abrechnung vorläufig gezahlter Abschläge Rechnung getragen werden.¹⁶ Nicht verkannt werden darf aber, dass der in diesem Ausmaß nicht erwartete Zuzug von Flüchtlingen und die sich daraus ergebende Dringlichkeit bei der Beschaffung von Unterbringungsmöglichkeiten die Unterbringungskosten – je nach Kapazitäten des örtlichen Wohnungsmarktes und vorgehaltener Unterbringungsmöglichkeiten – zum Teil dynamisch haben steigen lassen. Aufgrund der hohen Nachfrage der öffentlichen Hand sind außerdem spürbare Preissteigerungen z.B. für Wohn- und Sanitärcontainer, für Traglufthallen und Fertighauslösungen für soziale Betreuung und Bewachung zu verzeichnen.¹⁷ Der Sprecher von European Homecare, einem der größten Anbieter auf dem deutschen Markt, wird mit der schlichten Erklärung zitiert: „Das ist Marktwirtschaft“ – „Wir machen Geschäfte mit den Kommunen“.¹⁸

Es darf daher nicht verwundern, dass die Angaben zu den Kosten je Flüchtling und Monat kommunalindividuell in Abhängigkeit des jeweiligen Wohnungsmarkts, der verfügbaren sonstigen alternativen Unterbringungsmöglichkeiten und der Kurzfristigkeit der Unterbringung variieren. Darüber hinaus ergeben sich bestimmte Fixkosten einer Unterbringungseinrichtung (z.B. Miete oder Abschreibungen, Wach- und Reinigungsdienst), die bei einer abnehmenden Belegung zu höheren Pro-Kopf-Kosten führen.¹⁹ Die Miet- und Betreuungskosten für eine Traglufthalle fallen beispielsweise unabhängig davon an, ob die Halle weitestgehend ausgelastet oder nur halb belegt ist.

14 <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150326-prognose-asylantraege-2015.html> (zuletzt abgerufen am 21.12.2016).

15 <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150819-BM-zur-Asylprognose.html> (zuletzt abgerufen am 21.12.2016).

16 So auch die gemeinsame Forderung der Finanzminister der Länder gegenüber dem Bund, vgl. Vorlage des Finanzministeriums des Landes NRW v. 30.05.2016 zu den Flüchtlingsaufwendungen der Länder (Landtag NRW, Vorlage 16/3979), S. 8 und Beratungsergebnis der Finanzministerkonferenz in Berlin v. 03.03.2016, wo unter Ziff. 3 angesichts des Fehlens verlässlicher Prognosen ein Pro-Kopf-System für notwendig erachtet wird.

17 So auch die Beobachtung von *Lenk*, Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Grundlage eines Pauschalersatzungssystems, Gutachten, S. 7.

18 Zitiert nach *Julia Friedrichs*, Wie viel kosten die Flüchtlinge? Zeit-Online, <http://www.zeit.de/2016/21/fluechtling-kosten-haushalt-bundeslaender-unterbringung>, (Abruf: 07.07.2016).

19 Zu berücksichtigen sind darüber hinaus auch Kosten durch sog. Leerbetten. Hiervon wird u.a. gesprochen, wenn z.B. bei Belegung eines 6-Bett-Zimmers mit einer fünfköpfigen Familie auf eine Belegung des verbleibenden freien Bettes verzichtet wird.

Jede Pro-Kopf-Zahl ist daher von den sehr unterschiedlichen örtlichen Rahmenbedingungen abhängig. Der Deutsche Städtetag hatte im Gemeindefinanzbericht 2015 als Untergrenze für die Kosten der Unterbringung und Versorgung einen Betrag von 1.000 Euro je Flüchtling und Monat, d.h. 12.000 Euro jährlich genannt.

4. Leistungsansprüche der anerkannten Asylbewerber

a) Zuständigkeit und Aufgabeninhalte

Asylbewerber, die Schutz erhalten (Anerkennung als Asylberechtigter oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention²⁰ oder Zuerkennung von subsidiärem Schutz²¹) und erwerbsfähig sowie hilfebedürftig sind, haben Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende). Mit der Zuerkennung des Schutzes findet daher ein Wechsel in den Rechtskreis des SGB II statt. Auch sog. Kontingentflüchtlinge²² haben Anspruch auf die gleichen Sozialleistungen wie deutsche Staatsangehörige.

Grundsätzlich ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Umsetzung des SGB II zuständig. Die Kommunen sind allerdings Träger u.a.

- der Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder der häuslichen Pflege von Angehörigen,
- der Schuldnerberatung und psychosozialen Betreuung oder Suchtberatung,
- der Kosten der Unterkunft,
- der Kosten für die Wohnraumbeschaffung und die Erstaussstattung von Wohnungen einschließlich der Hausgeräte,
- der Bekleidung sowie Erstaussstattung bei Schwangerschaft und Geburt und
- der Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtätige Klassenfahrten.

20 § 25 Abs. I und § 25 Abs. II S. 1 1. Alt. AufenthG i.V. mit Art. 16a GG und § 3 AsylG: Asylberechtigter ist danach, wer im Land seiner Staatsangehörigkeit oder seines gewöhnlichen Aufenthalts schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt ist und keine Fluchtalternativen innerhalb des Heimatlandes oder anderweitig nachweist. Flüchtling ist, wer außerhalb des Landes seiner Staatsangehörigkeit oder als Staatenloser eingereist ist und begründet Furcht vor Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Nationalität, politischer Überzeugung, sozialer Gruppe hat, infolgedessen er den Schutz seines Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen kann oder will.

21 § 25 Abs. II S. 1 2. Alt. AufenthG i.V. mit § 4 AsylG: Schutzbedürftig sind Ausländer, denen trotz fehlender Flüchtlingseigenschaft ein ernsthafter Schaden droht, wobei ernsthafte Schäden z.B. Todesdrohung, Folter oder unmenschliche Behandlung oder ernsthafte Bedrohung infolge innerstaatlicher bewaffneter Konflikte sind.

22 Das sind Flüchtlinge aus Krisenregionen, die im Rahmen internationaler Hilfsaktionen aufgenommen werden und daher kein Asylverfahren durchlaufen, sondern sofort nach der Einreise eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten.

b) Finanzierungsfragen

Bund und Länder haben sich am 16.06.2016 darauf verständigt, ab 2016 – zunächst befristet für drei Jahre – die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II (sog. KdU) für Flüchtlinge auf 100 Prozent zu erhöhen. Das voraussichtliche Entlastungsvolumen wird mit 400 Mio. Euro in 2016, voraussichtlich 900 Mio. Euro in 2017 und 1.300 Mio. Euro in 2018 angegeben.

Für die Verteilung dieser Mittel im Jahr 2016 haben sich Bund und Länder auf die Anwendung des Königsteiner Schlüssels verständigt. Das erscheint sachgerecht, da nach diesem Schlüssel auch die Flüchtlinge auf die Bundesländer verteilt werden und zunächst eine Erfassungsmöglichkeit zum flüchtlingsbedingten Hintergrund der Leistungsempfänger nach SGB II aufgebaut werden muss.²³ Für die Jahre 2017 und 2018 ist hinsichtlich der flüchtlingsbedingten KdU eine Spitzabrechnung anhand der tatsächlichen Berechtigtenzahlen vorgesehen. Für die Jahre ab 2019 ist eine Folgeregelung bislang nicht explizit verabredet worden, obwohl es als wenig realistisch angesehen wird, dass zu diesem Zeitpunkt keine flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft mehr anfallen werden.

Generell bleibt die Problematik, dass mit dieser grundsätzlich sehr begrüßenswerten Verständigung nur ein Teil des flüchtlingsbedingten kommunalen Mehraufwands im SGB II erstattet wird:

- Die Regelung ist ausschließlich auf die Kosten der Unterkunft begrenzt, obwohl gerade im Bereich der kommunalen Eingliederungsleistungen (psychosoziale Beratung) und der Wohnraumbeschaffung und -ausstattung sowie der Leistungen im Zuge von Schwangerschaft und Geburt mit erheblichen Belastungen zu rechnen ist.
- Erfasst werden bei der Erstattung der flüchtlingsbedingten KdU nur solche Flüchtlinge, die nach dem 01.01.2016 erstmals leistungsberechtigt im SGB II wurden.²⁴ Wegen dieses Stichtags wird auch zukünftig ein nicht unerheblicher Teil der flüchtlingsbedingten KdU auch weiterhin nicht erstattet. Zum Vergleich: Allein in den ersten sechs Monaten des (nicht erfassten) Jahres 2015 wurden mehr Anerkennungen ausgesprochen als im gesamten Vorjahr 2014, weshalb der Deutsche Städtetag im Gesetzgebungsverfahren für einen früheren Stichtag votiert und insoweit den 01.07.2015 favorisiert hatte. Hinzu kommt: Auch die am 06.08.2016 in Kraft getretene Wohnsitzauflage²⁵ sieht die Möglichkeit der rückwirkenden Anwendung erst ab dem 01.01.2016 vor. Vor diesem Stichtag anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge unterliegen daher keinerlei Beschränkungen. Bei entsprechenden Zuzügen greift daher keine Kostenerstattung.

23 Dazu wurde die statistische Berichterstattung der BA um das Personenmerkmal des erwerbsfähigen Ausländers, der sich in Deutschland aufgrund einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach §§ 22-26 Aufenthaltsg oder einer Duldung aufhält (Personen im Kontext von Fluchtmigration), erweitert; vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Statistik, Hintergrundinformation „Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken – Erste Ergebnisse“, Juni 2016, S. 3.

24 Art. 2 Abs. 10 S. 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

25 § 12a AufenthG.

An dieser Stelle kommt noch ein weiteres Problem zum Tragen. Die Erstattungsleistung des Bundes erfolgt durch eine landesindividuelle Erhöhung der Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft. Zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung will der Bund aber eine 50%ige Kostenübernahme bei den Kosten der Unterkunft vermeiden. Da auch die im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellte 5 Mrd. Euro-Entlastung der Kommunen ab 2018 in Teilen über die Kosten der Unterkunft erfolgen wird, ist eine Kürzung der letztgenannten Kommunalentlastung angekündigt worden, wenn die flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft weit über den derzeitigen Prognosen liegen. In der Folge würden von den 5 Mrd. Euro mehr Mittel über den gemeindlichen Anteil an der Umsatzsteuer verteilt werden, als dies bis dato schon vorgesehen ist. Während der Entlastungsweg über die KdU eine zielgerichtete Entlastung gerade strukturschwacher und besonders von Sozialausgaben belasteter Städte ermöglicht, profitieren vom Entlastungsweg über den gemeindlichen Umsatzsteueranteil hingegen struktur- und steuerstarke Städte und Gemeinden.

c) Sonderfall: unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer

Eine besondere Gruppe stellen die unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländer (UMA) dar. Das AsylbLG wird hier überlagert durch das SGB VIII.

Die UMA sind auch bei den Finanzierungsfragen separat zu betrachten. Die Kosten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung werden nämlich nach § 89c SGB VIII auf Antrag bei den Landesjugendämtern von den Ländern erstattet und erfassen im Rahmen einer Spitzabrechnung alle Kosten, die im Rahmen der jugendhilferechtlichen Unterbringung, Versorgung, Krankenhilfe und Betreuung entstehen. Die Verwaltungskosten tragen die Kommunen. Teilweise wird – so zum Beispiel in NRW – von den Ländern hierfür eine Verwaltungskostenpauschale gezahlt.²⁶

In der Verständigung zwischen Bund und Ländern vom 24.09.2015 wurde zunächst verabredet, dass sich der Bund bis auf Weiteres an den hieraus resultierenden Belastungen der Länder beteiligt, indem er als Beitrag zur Finanzierung der hier entstehenden Kosten 350 Mio. Euro jährlich zur Verfügung stellt. Mit der Forderung der Länder, dass der Bund die Kosten der unbegleiteten Flüchtlinge dauerhaft und vollständig übernimmt,²⁷ konnten sich die Länder nicht durchsetzen.

III. Integration von Flüchtlingen und Asylberechtigten

Nachdem lange Zeit vorrangig die Kosten für die Unterbringung und Versorgung im Mittelpunkt der Diskussion standen, ist es nun dringend erforderlich, den Blick zu weiten und die finanziellen Herausforderungen, die mit der Integration der Menschen mit Bleibeperspektive einhergehen, in den Blick zu nehmen.

26 Das Land erstattet eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 3100 Euro; s. § 7 des Fünften Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (5. AG-KJHG) v. 08.12.2015.

27 Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 16.06.2016 in Berlin.

Integration ist eine vielschichtige Herausforderung.²⁸ Sie beginnt schon früh – auch schon vor der Entscheidung über den Asylantrag. Sie vollzieht sich

- im Kindergarten (pflichtig gem. §§ 6 und 24 SGB VIII ab 2 Jahren, in der Folge wirtschaftliche Jugendhilfe nach § 90 SGB VIII): Aufgrund der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem ersten Geburtstag und der verstärkten Inanspruchnahme der Kindertagesstätten gibt es allerdings keine Überkapazitäten. Es wird daher von fehlenden Plätzen ausgegangen;
- in der Schule (pflichtige Aufgabe für die Kommune als Schulträger lt. Schulgesetzen der Länder: Die Anforderungen an die Bildungsinfrastruktur müssen überprüft werden, teilweise werden die Schulbedarfsplanungen neu geschrieben. Darüber hinaus werden Sozialpädagogen, Schulpsychologen, Dolmetscher als sog. schulisches Ergänzungspersonal benötigt, um Verständigungsprobleme zu lösen, soziale Konflikte zu entschärfen und Integration zu unterstützen.);
- bei der Sprachförderung;
- in Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen;
- im Wohnumfeld und auf der Arbeit.

Kulturelle Vielfalt und sprachlicher Reichtum können einen Gewinn für die Stadtgesellschaft darstellen; das zeigt die Vielfalt gerade der städtischen Bevölkerung. Viele der zu uns kommenden Menschen sind jung; viele bringen den Willen mit, sich engagiert und dauerhaft einzubringen. Gelingende Integration fordert die Städte aber auch heraus; sie verläuft nicht immer problemfrei und es gilt, möglichst frühzeitig einer etwaigen Verfestigung von Integrationsdefiziten entgegenzuwirken.

Dabei scheint es weitgehend einen politischen Konsens darüber zu geben, dass diese Leistungen

1. im gesamtgesellschaftlichen Interesse notwendig sind und erbracht werden müssen sowie dass
2. starke Leistungseinschränkungen an anderen Stellen des kommunalen Angebots im Sinne eines Verdrängungswettbewerbs oder eine Erhöhung kommunaler Steuern vermieden werden sollten.

Bund und Länder haben sich daher im Juli 2016²⁹ auf eine Änderung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern verständigt, um auch den Integrationskosten der Länder und Kommunen Rechnung zu tragen. Die Vereinbarung beinhaltet die folgenden Bausteine:

- Zum einen stellt der Bund den Ländern die im Integrationskonzept für den Wohnungsbau in Aussicht gestellten Mittel in Höhe von jeweils 500 Mio. Euro

28 Schwerpunkte: Kinderbetreuung, Integration in den Arbeitsmarkt, Schaffung von bezahlbarem Wohnraum (Ausweitung von Wohnungsbau und zur Vermeidung von Obdachlosigkeit nach der Anerkennung von Flüchtlingen; Vermeidung von Konkurrenz auf dem Markt für preiswerte Wohnung hat auch einen fiskalischen Effekt, da ein zu geringes Angebot in diesem Segment zu steigenden Mietobergrenzen bei den Transferleistungsempfängern und damit zu steigenden KdU-Belastungen der kommunalen Haushalte führt.

29 Beschluss v. 07.07.2016.

für die Jahre 2017 und 2018 als Kompensationsmittel³⁰ zur Verfügung. Während der Rest der Mittel nach einem im Entflechtungsgesetz näher bestimmten Verteilungsschlüssel auf die Länder verteilt wird³¹, soll der Aufstockungsbetrag von 500 Mio. bis zur Entwicklung eines neuen und bislang sehr umstrittenen Schlüssels durch die Bauministerkonferenz nach dem Königsteiner Schlüssel erfolgen.³²

- Zum anderen erhöht der Bund den Umsatzsteueranteil der Länder in den Jahren 2016, 2017 und 2018 zu Lasten des Bundes um jährlich 2 Mrd. Euro, d.h. insgesamt 6 Mrd. Euro.³³ Diese Mittel werden ausweislich der Verständigung bereitgestellt, um die Länder und Kommunen pauschal von den Kosten, die im Zusammenhang mit der Integration von Flüchtlingen anfallen, zu entlasten (sog. Integrationspauschale). Eine Folgeregelung für die Zeit ab 2019 ist noch nicht verabredet; sie soll aber bis Mitte 2018 unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Flüchtlingslasten gefunden werden.

Mit letzterem dürften die Beteiligten zu erkennen gegeben haben, dass eine Nachverhandlung des Kostenblocks bis Mitte 2018 ausgeschlossen ist. Das birgt durchaus Konfliktpotential: So richtet sich die Mittelverteilung – anders als bei den flüchtlingsbedingten KdU – nicht nach einem Bedarfsmaßstab, sondern nach der Umsatzsteuerverteilung. Sie kann daher weder die ungleiche Verteilung von Flüchtlingen innerhalb des Bundesgebietes noch etwaige Veränderungen in der Aufgabenstellung erfassen. Angesichts der vorläufigen Deckelung der Summe für die Jahre 2016 bis 2018 ist auch offen, ob die tatsächlichen Integrationskosten hinreichend erfasst sind.

Jenseits dessen stellt sich aus kommunaler Sicht insbesondere die Frage, mit welchen Unterstützungsleistungen die Kommunen vor Ort bei der Integration rechnen können. Auf Nordrhein-Westfalen entfällt nach der skizzierten Verständigung ein Betrag von 434 Mio. Euro. Gegenwärtig beabsichtigt das Land Nordrhein-Westfalen nicht, diese Mittel ganz oder teilweise an die Kommunen weiterzuleiten. In einer Landtagsvorlage des Finanzministeriums wird betont, dass die Mittel „den Ländern zu ihrer Entlastung“ zustünden. Es kann nicht verwundern, dass diese Haltung bei kommunalen Vertretern angesichts der kommunalen Aufgabenstellungen in diesem Bereich auf Unverständnis und massive Kritik trifft.

30 Im Entflechtungsgesetz (Entflechtungsgesetz v. 05.09.2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes v. 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722)) ist geregelt, dass der Bund nach der Beendigung der Finanzhilfen zur Wohnraumförderung den Ländern sog. Kompensationsmittel zur Verfügung stellt. Die Mittel sollen von 1,0182 Mrd. Euro in den Jahren 2017 bis 2018 um 500 Mio. Euro auf dann 1,5182 Mrd. Euro aufgestockt werden.

31 Vgl. § 4 Abs. 4 Entflechtungsgesetz.

32 Das ist für NRW etwas günstiger (Beteiligungsanteil nach dem Königsteiner Schlüssel derzeit rd. 21,14 Prozent), nach § 4 Entflechtungsgesetz bislang demgegenüber rd. 18,73 Prozent.

33 Referentenentwurf des BMF, Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen sowie zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Stand: 10.08.2016).

IV. Bewertung und Ausblick

In der Gesamtschau kann als generelle (allerdings auch nicht neue) Erkenntnis festgehalten werden, dass zwar alle Beteiligten von einer „gesamtgemeinschaftlichen Aufgaben“ und von einer „gemeinsamen Verantwortung“ sprechen, dass es aber

1. ganz überwiegend bestehende kommunale Zuständigkeiten gibt und
2. nur schwerlich passende Finanzierungswege im Mehrebenensystem Bund-Länder-Kommunen bestehen, die eine gemeinsame Kostentragung in zufriedenstellender Weise sicherstellen können.

Für die Kommunen verhandelt auf Bundesebene das Land. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände haben bei keiner der zitierten Vereinbarungen unmittelbar mit am Tisch gesessen. Das birgt – wie die Höhe der Pauschale von 670 Euro zeigt – seine Probleme, ist aber verfassungsrechtlich auf Basis der geltenden Finanzverfassung konsequent.

Ebenso konsequent ist es allerdings auch, dass ein unzureichendes Verhandlungsergebnis des Landes nicht zu Lasten der Kommunen gehen kann und darf. Solange die Möglichkeiten direkter Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen – auch auf Wunsch der Länder – begrenzt sind, kann das Land die Gemeinden zwecks angemessener Finanzausstattung nicht an den Bund verweisen, ohne gegen seine Verpflichtung aus Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW zu verstoßen: „Der Bund ist weder berechtigt noch verpflichtet, die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden unmittelbar ohne Einschaltung der Länder zu ordnen (...) Ein unmittelbarer Durchgriff auf die Gemeinden wird dem Bund durch die bundesstaatliche Ordnung deshalb versagt. Die Sorge für die Gemeindefinanzen fällt grundsätzlich in die ausschließliche Kompetenz der Länder (...) Die vom Land angenommene Verpflichtung des Bundes, sich an den Kosten für (Bürger-) Kriegsflüchtlinge zu beteiligen, kann daher nur gegenüber dem Land bestehen; sie berechtigt das Land nicht, seine eigene Verpflichtung gegenüber den Gemeinden zu einer Kostenregelung (...) zu ignorieren (...).“ Es ist – so das Verfassungsgericht NRW sehr eindeutig – mithin „Sache des Landes, eine etwaige Verpflichtung des Bundes zur Kostenbeteiligung durchzusetzen“.³⁴

Aus dieser Konstruktion ergeben sich – ich denke das ist deutlich geworden – nicht nur viele Möglichkeiten für ein politisches Schwarze-Peter-Spiel zwischen Bund und Land, sondern auch eine Reihe regelungstechnischer Schwierigkeiten. Der Weiterleitungsweg vom Bund an die Länder über die Umsatzsteuerverteilung birgt die Gefahr von wenig überzeugenden Verteilungsergebnissen und – natürlich – die generelle Gefahr der „klebrigen Finger“ der Länder. Der direkte Entlastungsweg der Kommune über die KdU ist jedoch – jedenfalls, wenn man die derzeitige 50%-Obergrenze im Grundgesetz nicht verändert – weitestgehend ausgeschöpft.

Was die landesinterne Regelungstechnik angeht, scheint mir die Finanzierungsregelung der Versorgung und Unterbringung im FlüAG grundsätzlich richtig verortet zu sein. Mit dem Instrument der Monatspauschale wurde auch – abgesehen von Übergangsfragen – eine technisch überzeugende und transparente Regelung gefunden. Hier dürfte angesichts rückläufiger Zuweisungszahlen langfristig ggf. die Frage der Berücksichtigung von Vorhaltekosten virulent werden. Mit fortschreitender Anerkennung der Asylbewer-

34 VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.1996, DVBl. 1997, 483 (486) – FlüAG.

ber und Flüchtlinge und deren Integration wird sich aber ohnehin finanztechnisch ein Wechsel ins Regelsystem vollziehen.

Damit zum angekündigten Ausblick. Hier sehe ich – neben dem Streit über die Integrationspauschale – derzeit insbesondere noch zwei offene „Baustellen“:

1. Noch keine überzeugende Lösung dürfte m. E. mit Blick auf die Binnenmigration von Flüchtlingen gefunden worden sein:

Hinter dem Wohnungswechsel stehen – im individuellen Einzelfall meist sehr nachvollziehbare – familiäre Bindungen und ethnische Netzwerke und/oder unterschiedliche Studien-, Arbeits- und Wohnungsmarktmöglichkeiten. In der Folge besteht aber die Gefahr einer Clusterung und Segregation in einzelnen Städten und Stadtgebieten.

Die Wohnsitzauflage, die mit dem am 06.08.2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz auf den Weg gebracht worden ist und rückwirkend ab dem 01.01.2016 einsetzt, verpflichtet anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte zwar zur auf drei Jahre befristeten Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung des Asylverfahrens. Sie erfasst aber – wie gesehen – von vornherein nur einen Teil der Flüchtlinge. Die vor dem 01.01.2016 anerkannten Asylbewerber und Flüchtlinge unterliegen ihr nicht. Und es ist wohl davon auszugehen, dass die Wohnsitzauflage auch für einen Großteil der zwischen dem 01.01.2016 und dem 07.08.2016 anerkannten Flüchtlinge nicht greifen wird – jedenfalls soweit diese ihren Wohnort schon verlagert haben. Im Ergebnis dürfe dies darauf hinauslaufen, dass für mehr als eine Viertelmillion anerkannter Flüchtlinge, die von Anfang 2015 bis Juli 2016 ihre Anerkennung erhalten haben, keine Wohnsitzauflage greift. Zum Vergleich: Das entspricht ungefähr der Einwohnerzahl von Braunschweig, Chemnitz, Kiel oder Aachen.

Erschwerend tritt hinzu, dass – wie gesehen – auch die bundesseitig zugesagte Übernahme der flüchtlingsbedingten KdU bei diesem Personenkreis nur sehr eingeschränkt zum Tragen kommt, d.h. die von einem Zuzug betroffenen Städte nicht immer mit entsprechenden Erstattungsleistungen des Bundes kalkulieren können.

Auch die Idee, bei der Verteilung von neueintreffenden Flüchtlingen ein Verfahren der regionalen Zuordnung zu entwickeln, das auch die Binnenwanderung der Flüchtlinge oder bestehende soziostrukturelle Belastungen berücksichtigt, hat sich zwischen den Bundesländern nicht durchgesetzt. Die entsprechenden Ansätze für die landesinterne Verteilung neu hinzukommender Flüchtlinge sind hier sehr lobenswert; sie werden sich allerdings zunächst noch bewähren müssen.

2. Es fehlt an einer überzeugenden Lösung für die wachsende Gruppe der abgelehnten Asylbewerber, d.h. derjenigen Personen, die weder eine Anerkennung als Asylsuchender noch einen subsidiären Schutz erhalten haben. In der Verständigung zwischen Bund und Ländern von Ende 2015 über die Monatspauschale von 670 Euro wurde festgelegt, dass diese Pauschale nach Ablehnung des Asylantrags nur noch einen Monat weitergezahlt wird.³⁵ Es ist allerdings – nicht nur wegen der sich anschließenden Rechtsschutz-

35 In der Verständigung aus der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder v. 24.09.2015 heißt es: „Darüber hinaus werden den Ländern für diejenigen Antragsteller, die nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannt wurden, für pauschal einen Monat ebenfalls 670 Euro erstattet.“

verfahren³⁶ – realitätsfern, dass diese Personengruppe tatsächlich innerhalb eines Monats nach Ablehnung des Asylantrags das Land verlassen wird. Auch die Länder gehen davon aus, dass es in einer Vielzahl von Fällen nicht möglich sein wird, nicht-erkannte ausreisepflichtige Asylbewerber auch tatsächlich zurückzuführen.³⁷ Vor diesem Hintergrund hatte sich auch Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Bund dafür eingesetzt, dass die Bundespauschale deutlich länger gezahlt wird.

Bei der Neugestaltung der monatscharfen Pauschalen nach FlüAG de lege ferenda beabsichtigt das Land, die Zahlung der Pauschale für Asylbewerber, deren Antrag negativ beschieden wurde, auf die Zeit von drei Monaten nach Vorliegen des rechtskräftigen Bescheides bzw. nach Abschluss des Eilverfahrens zu beschränken. Auch im Verhältnis zu den Kommunen will das Land daher einen (wenn auch späteren) Endpunkt seiner Zahlungsverpflichtung normieren. Nach Ablauf dieser Zeit werden die Kosten vollumfänglich bei den Kommunen verbleiben, selbst wenn diese die Rückführung der abgelehnten Asylbewerber in einer Vielzahl von Fällen häufig nicht beschleunigen können (z.B. bei fehlenden Papieren oder Rückführungsabkommen).

36 In der Besprechung der Bundeskanzlerin vom 18.06.2015 mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder ist die Rede davon, dass die Länder sicherstellen, dass die für die Asylstreitigkeiten zuständigen Verwaltungsgerichte in die Lage versetzt werden, die Zeiträume für den Abschluss der Gerichtsverfahren zu verkürzen und personale und/oder organisatorische Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass bei jeder vollziehbaren Ablehnung zügig die Rückführung veranlasst wird.

37 Vorlage des Finanzministeriums des Landes NRW v. 30.05.2016 zu den Flüchtlingsaufwendungen der Länder (Landtag NRW, Vorlage 16/3979), S. 6.

Diskussionsbericht (2. Teil)

Professorin Dr. Dörte Diemert: Finanzielle Belastungen des kommunalen Haushalts durch die Versorgung und Eingliederung von Flüchtlingen: Empirie und Instrumente

Von Dipl.-Jur. Stefan Jansen und Dipl.-Jur. Kristof Kamm

Frau Dr. Kraujuttis (Landkreis Emsland) eröffnete die Aussprache und reagierte auf die Aussage von Prof. Diemert, wonach die Unterbringungssituation in der Stadt Duisburg komfortabel sei, da aufgrund des enormen Leerstands die Flüchtlinge mehrheitlich dezentral untergebracht werden könnten. Sie wies darauf hin, dass bei einer dezentralen Unterbringung die Betreuungskosten stiegen und schloss daher die Frage an, ob die Betreuung vor Ort mit einem Betreuungsschlüssel unterlegt sei und ob die Betreuung durch eigenes Personal oder durch Dritte erfolge.

Prof. Diemert erläuterte, dass insoweit mit den Wohlfahrtsverbänden ein Betreuungsschlüssel von 1 zu 116 vereinbart sei. Von den gegenwärtig 6.700 Flüchtlingen in Duisburg würden 3.800 in Wohnungen untergebracht. Jedoch versuche man keine Einzelwohnungen, sondern ganze Häuser anzumieten, um den Fahrtaufwand zu reduzieren. Dieser sei zwar größer als bei einer Sammelunterkunft. Dafür fielen bei einer dezentralen Unterbringung aber keine Ausgaben für die Bewachung an; zudem diene eine dezentrale Unterbringung der Integration.

Professor Dr. Hartmann griff die Aussage aus dem Vortrag von Herrn Manke auf, wonach in Niedersachsen die freiwillige Rückreise recht gut funktioniere und fragte nach den diesbezüglichen Erfahrungen der Referentin aus der nordrhein-westfälischen Stadt Duisburg.

Ein solches Programm gebe es auch in Nordrhein-Westfalen. Hiermit würden aber, so Prof. Diemert weiter, nicht alle Gruppen von Flüchtlingen erreicht. Dies betreffe insbesondere die Fälle, die etwa wegen Suizidgefahr, einer erforderlichen medizinischen Begutachtung etc. von der Verwaltung her kompliziert seien. Insgesamt bedürfe das Rückführungsmanagement einer Professionalisierung. Als problematisch erwiesen sich etwa fehlende oder vernichtete Ausweisdokumente, der Rücknahmewille des Herkunftslandes, die in der Praxis nicht selten eingeschränkte Bereitschaft der Fluglinie zur Übernahme des Transports sowie der nötige Polizeischutz bei der Abholung. Die Personalkosten bei der zwangsweisen Rückführung seien daher erheblich und eine Rückführung

innerhalb von drei Monaten nach der Ablehnung des Asylantrags in der Praxis nicht realistisch. Es gebe eine wachsende Personengruppe, für die eine befriedigende Lösung bisher nicht gefunden und auch nicht in Sicht sei.

Professor Dr. Hellermann erwähnte die vom Bund an die Länder gezahlte Pauschale in Höhe von monatlich 670 Euro je Flüchtling und fragte nach der finanzverfassungsrechtlichen Grundlage; eine solche könne er nicht erkennen.

Prof. Diemert bestätigte, dass es eine spezifische Grundlage nicht gebe. Dieser Betrag werde über eine Umverteilung der Umsatzsteuer realisiert. Dies sei nicht unproblematisch, da die Verteilung der Umsatzsteuer einerseits und die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kommunen andererseits nicht nach den gleichen Maßstäben erfolgten. Daher führe dies je nach Kommune zu einer unterschiedlich großen Entlastung. Eine andere Möglichkeit habe der Bund aber nicht. Anders verhalte es sich bei den vom Bund übernommenen Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II. Aber auch insoweit setze das Grundgesetz der Bundesbeteiligung eine Grenze: So dürfe der Bund nur weniger als 50 Prozent der Ausgaben übernehmen, da das Gesetz sonst im Auftrag des Bundes zu vollziehen sei. Diese Kostenbeteiligung sei aber eine gute Möglichkeit gerade diejenigen Kommunen zu entlasten, die hohe Belastungen beim SGB II zu bewältigen hätten.

Gründe, Grenzen und Maßstäbe der Solidarität. Was schuldet eine Osnabrückerin einem Osloer, einer Offenbacherin und einem Oldenburger?

Professor Dr. Johannes Hellermann

I. Einleitung

Die mir aufgegebene Fragestellung ist gewiss schon weit, und doch möchte man sie unter den aktuellen Bedingungen sogar noch etwas ausweiten und einleitend fragen: Was an Solidarität schuldet eine Osnabrückerin einem Oldenburger, also einem Einwohner des gleichen Bundeslandes, einer Offenbacherin, d.h. einer anderen Bundesbürgerin, ich möchte ergänzen: einem Bewohner von – sagen wir – Orvieto in Italien, einem anderen EU-Bürger, einem Osloer als Nicht-EU-Europäer oder z.B. auch einer Bewohnerin von Odienné, einer Regionalhauptstadt der Elfenbeinküste?

Zugleich wohnt der Fragestellung – so wie ich sie verstehen möchte – freilich auch eine Eingrenzung inne. Es soll nicht ganz allgemein darum gehen, was der einzelne, zufällig in Osnabrück lebende Mensch einem wo auch immer lebenden Mitmenschen an Solidaritätsleistung schuldet. Hierauf mögen Theologen, Moralphilosophen, Psychologen und Vertreter weiterer Disziplinen, für die der Solidaritätsbegriff erhebliche Bedeutung hat, aber nicht zuvörderst Juristen eine Antwort suchen, und letztlich muss das jeder, jede Einzelne beim Ausfüllen von Spendenüberweisungen oder bei anderer Gelegenheit mit dem eigenen Verantwortungsgefühl oder Gewissen ausmachen. Die an mich als Juristen adressierte Frage ist, was an Solidarität dem Einzelnen rechtlich abverlangt werden muss oder jedenfalls kann. Dabei will ich mich, wie es in dem auf die Gemeindezugehörigkeit abhebenden Titel angelegt ist und dem Kontext dieser Veranstaltung entspricht, auf Solidaritätsleistungen konzentrieren, die dem einzelnen als Mitglied eines politischen Verbandes, namentlich einer Gemeinde gegenüber Dritten bzw. gegenüber anderen Einheiten, denen Dritte angehören, auferlegt sind. Ich vernachlässige damit die – eher seltenen – rechtlichen Solidaritätsverpflichtungen eines einzelnen Menschen unmittelbar gegenüber einem einzelnen anderen Menschen. Das Paradebeispiel hierfür ist die strafbewehrte Pflicht zur Hilfeleistung bei Unglücksfällen oder in gemeiner Gefahr oder Not¹; hier gründet die solidarische Hilfeleistungspflicht in der besonderen, konkreten Situation der Hilfsbedürftigkeit, und in dieser Situation besteht sie – selbstverständlich – ge-

1 Vgl. etwa *Voßkuhle*, Solidarität als Rechtspflicht?, in: Bouffier u.a (Hrsg.), Grundgesetz und Europa. FS Landau, 2016, S. 145 (153 f.).

genüber jedem Mitmenschen, gleich wo er Wohnsitz hat oder herkommt.² Und ich vernachlässige rechtliche Verpflichtungen in Solidargemeinschaften, die nach anderen tatsächlichen oder rechtlichen Kriterien konstituiert sind, insbesondere die – für das Solidaritätsthema besonders bedeutsamen – Familienverbände und Sozialversicherungen.

II. Inhalt, Funktion, Reichweite von „Solidarität“ im Recht politischer Verbände

Aber auch im Zusammenhang mit politischen Verbänden und deren Beziehungen untereinander spielt der Begriff der Solidarität in der Rechtsordnung eine große Rolle. So sind als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft Aufgaben definiert worden, die auf einen Raum nachbarschaftlicher Verbundenheit Bezug nehmen, der u.a. durch Solidaritätsbedürfnis gekennzeichnet ist.³ Finanzielle Beiträge finanzstarker Kommunen zur Stärkung von Überschuldung bedrohter anderer Kommunen heißen in Nordrhein-Westfalen Solidarumlage.⁴ Einzelne – insbesondere nach der Wiedervereinigung entstandene ostdeutsche – Landesverfassungen berufen sich auf die Solidarität.⁵ Das Bundesverfassungsgericht kennzeichnet den Bundesstaat als Solidargemeinschaft⁶; das Maßstäbengesetz spricht in Bezug auf den Bund-Länder-Finanzausgleich vom „bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander“ (§ 11 Abs. 1 S. 1 MaßstG). Besonders intensiv berufen sich der EU-Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU in verschiedenen Hinsichten auf die Solidarität.⁷

1. Begriff

Was die hier in Bezug genommene Solidarität eigentlich ist, ist begrifflich gar nicht einfach zu bestimmen.⁸ Ich will hier nicht näher auf die zumeist angenommenen begrifflichen Ursprünge im römischen Recht („in solidum obligari“ als Begriff für die

2 Köhler, Dimensionen rechtlicher Solidarität, in: Kleszczewski u.a. (Hrsg.), Kants Lehre vom richtigen Recht, 2005, S. 123 (130).

3 v. Mutius, Örtliche Aufgabenerfüllung, in: ders. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. FS von Unruh, 1983, S. 227 (245).

4 Vgl. § 2 Abs. 3 S. 4 und 5, Abs. 4 bis 6 Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 09.12.2011 (GV.NRW. S. 662), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11.2016 (GV.NRW. S. 973).

5 Hense, Multiperspektivische Annäherungen an das Phänomen Solidarität und das Solidarprinzip, in: Atienza u.a. (Hrsg.), Theorie des Rechts und der Gesellschaft. FS Krawietz, 2003, S. 525 (532).

6 BVerfGE 72, 330 (387); 86, 148 (214); 101, 158 (221 f.); 116, 327 (380).

7 Zur Verwendung des Begriffs „Solidarität“ im EU-Recht vgl. etwa Bieber, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: Callies (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, Tübingen 2013, S. 67 (68 f.); Groenendijk, Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Barwig u.a. (Hrsg.), Solidarität, Baden-Baden 2013, S. 41 (41 f.); A. Th. Müller, Solidarität in der gemeinsamen europäischen Asylpolitik, ZöR 70 (2015), 463 (466 ff.).

8 Zur Unbestimmtheit und Offenheit des Begriffs vgl. etwa Volkman, § 4. Solidarität, in: Kube u.a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts. FS P. Kirchhof, Bd. I, 2013, Rn. 1; Hense (Fn. 5), S. 529.

Gesamtschuld)⁹ und auch nicht auf die vor allem im Katholizismus, aber auch in anderen Weltreligionen verorteten religiösen Wurzeln¹⁰ eingehen, und auch nicht auf die im Detail vielfältigen Variationen des Begriffs im heutigen Schrifttum. Vielmehr beschränke ich mich darauf, einige wenige wohl konsentiertere, für unsere Zwecke wesentliche Begriffselemente hervorzuheben. In einer solchen anspruchslosen Umschreibung soll Solidarität eine Form gegenseitiger und gemeinschaftsstiftender Verbundenheit zwischen verschiedenen Personen darstellen, die ein Element der tätigen Verantwortung und Sorge für andere einschließt.¹¹ Kennzeichnend für die Solidarität ist die Wechselbezüglichkeit einer bestimmten inneren Haltung und des von ihr getragenen Handelns nach außen; Solidarität erschöpft sich dem Begriff nach nicht in einer bestimmten Geisteshaltung, im bloßen Mitgefühl, vielmehr ist ihr das Element der Umsetzung im Handeln eigen.¹² Die aus Solidarität erbrachten Leistungen für andere beruhen damit weder auf einem unmittelbaren Leistungs-Gegenleistungsverhältnis noch sind sie aber auch bloße Schenkung; weder das eine noch das andere würde dem Umstand gerecht, dass Solidaritätshandlungen getragen sind von einem gemeinschaftsbezogenen Verantwortungsgefühl.

2. Funktion des Solidaritätsbegriffs im Recht

Solidarität ist zunächst und vor allem ein vorrechtliches Phänomen. Im Zusammenhang mit dem Recht gilt Solidarität – in einer staatsrechtlichen Betrachtung – als ein grundlegendes Prinzip jeder Gemeinschaft, auch jeder Rechtsgemeinschaft.¹³ Als solches findet es auch für liberal verfasste Gemeinschaften Anerkennung. Zum Ausdruck kommt das für die bundesrepublikanische Rechtsordnung in der in Bezug auf das Solidaritätsprinzip gerne zitierten¹⁴ Menschenbildformulierung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses Menschenbild sei, so das Bundesverfassungsgericht, nicht das eines isolierten souveränen Individuums; das Grundgesetz habe vielmehr die Spannung Individuum – Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten.¹⁵

Wie das Zitat schon andeutet, steht das Solidaritätsprinzip freilich in einem Spannungsverhältnis, einer Antinomie zum Prinzip der Freiheit bzw. der Autonomie.¹⁶ So grundlegend das Solidaritätsprinzip in einer staatsrechtlichen Perspektive ist; blickt man auf

9 Vgl. etwa Köhler (Fn. 2), S. 123.

10 Vgl. Voßkuhle (Fn. 1), S. 147.

11 Volkmann, Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung, Tübingen 1998, S. 6; ders., in: Heun u.a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, Sp. 2164.

12 Voßkuhle (Fn. 1), S. 147.

13 Vgl. Hense (Fn. 5), S. 525.

14 So etwa Volkmann (Fn. 8), Rn. 4.

15 BVerfGE 4, 7 (15 f.).

16 Vgl. hierzu als der zentralen Schwierigkeit des Solidaritätsprinzips Volkmann (Fn. 8), Rn. 2.

das für Deutschland geltende Recht und überhaupt auf das positive Recht im Rechtskreis westlicher Verfassungsstaatlichkeit, erscheint das Freiheitsprinzip vorrangig. Wir finden explizite, wirkungs- und durchsetzungsstarke Gewährleistungen individueller Freiheit und verbandlicher Autonomie, letztere unter anderem und nicht zuletzt in Gestalt der Garantie kommunaler Selbstverwaltung. Gleichgewichtige explizite Sicherstellungen von Solidarität im positiven Recht finden sich hingegen nicht. Wenn das im EU-Recht vielleicht anders scheint, dann möglicherweise deshalb, weil dort die mitgliedstaatliche Selbständigkeit eben doch den natürlichen Ausgangspunkt und die selbstverständliche Grundlage darstellt, der gegenüber die europäische Solidarität besonderer Betonung bedarf. Der Solidaritätsbegriff taucht – wie schon angesprochen – in Rechtstexten zwar auf, aber doch mit eher schwacher Verbindlichkeit in Präambeln oder als Zielvorgabe bestimmter Politiken und Maßnahmen. So wird denn von einigen zwar angenommen, es gebe ein Verfassungsprinzip, einen verfassungsrechtlichen Leitgedanken der Solidarität¹⁷ oder auch ein europäisches Solidaritätsprinzip.¹⁸ Auch dann geht es im Allgemeinen jedoch nicht darum, aus diesem Solidaritätsprinzip unmittelbar bestimmte verfassungsrechtlich oder primär-unionsrechtlich gebotene Solidaritätsleistungen abzuleiten. Vielmehr bemühen sich die Autoren in der Regel, in vorhandenen Regelungen des geltenden Rechts den Solidaritätsgedanken aufzuspüren, ihn als ein etabliertes Phänomen des Rechts zu belegen und als rechtfertigenden Grund für die rechtliche Anordnung von Solidaritätsleistungen, über deren Ausgestaltung politisch zu entscheiden bleibt, anzuerkennen.

3. Reichweite der rechtfertigenden Kraft des Solidaritätsgedankens

Das führt zu der Frage, wie weit denn die rechtfertigende Kraft des Solidaritätsgedankens bei der Auferlegung von Lasten zugunsten anderer trägt. Insofern wird nicht selten auf die Begrenzung erwartbarer Solidarbereitschaft und zulässiger Solidaritätsverpflichtung durch das Können verwiesen.¹⁹ Das erscheint als Markierung einer äußersten Grenze zutreffend, allerdings aus sich heraus noch nicht erschöpfend. Wenn es sein muss, kann eine Stadt wie Osnabrück mit ihren Einwohnern für die Oldenburger, kann ein Land wie Deutschland für – sagen wir – Griechenland, auch für Afrika sehr viel tun. Entscheidend ist die sich nicht aus den Grenzen faktischen Könnens beantwortende, sondern normativ zu entscheidende Frage, wie viel an Solidarität geschuldet wird bzw. auferlegt werden darf.

17 Grundlegend insoweit *Volkman*, Solidarität (Fn. 11), S. 369 ff.; ablehnend hingegen *Reimer*, Personalität, Solidarität, Subsidiarität? Zur Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes, *Freiburger Universitätsblätter* 173 (2006), 97 (110 ff.); *Scholz*, Solidarität – ein Rechtsprinzip?, *AöR Beiheft* 2014, 1 (5 ff.).

18 *Bieber* (Fn. 7), S. 71 ff.; krit. zur Annahme eines allgemeinen Solidaritätsprinzips etwa *Scholz* (Fn. 17), S. 9.

19 *Depenheuer*, § 194. Solidarität und Freiheit, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, Rn. 23.

Möglicherweise liegt eine Grenze zumutbarerweise²⁰ abzuverlangender Solidarität darin, jedenfalls nicht so viel fordern zu dürfen, dass der Gebende am Ende schlechter dasteht als der Empfänger der Solidaritätsleistung. Das ist aus verschiedenen Zusammenhängen bekannt. Die bereits erwähnte Bestrafung wegen unterlassener Hilfeleistung bei Unglücksfällen oder in gemeiner Gefahr oder Not steht unter dem Vorbehalt, dass die Hilfe den Umständen nach zuzumuten, insbesondere ohne erhebliche eigene Gefahr möglich ist. In dem – uns hier näherliegenden – Zusammenhang des kommunalen oder auch des Bund-Länder-Finanzausgleichs kennen wir das Verbot der Nivellierung und erst recht der Übernivellierung, das verlangt, dass der Gebende jedenfalls nicht finanzschwächer werden darf als der Leistungsempfänger.²¹

Eine nächste, viel diskutierte Frage ist, wem in welchem Umfang die bis zu dieser Grenze mögliche Hilfe zu leisten ist. *Erhard Denninger* hat formuliert: „Solidarität kennt weder inhaltliche noch persönliche Grenzen; sie gilt erdumspannend und menschenbezogen.“²², und damit ein egalitär-universalistisches Solidaritätsverständnis treffend zum Ausdruck gebracht. Eine solche universalistische Vorstellung gleicher Solidarität gegenüber allen Menschen mag in den religiös fundierten Solidaritätspostulaten angelegt sein.²³ Jedoch ist sie schon als moralische Richtschnur individuellen Verhaltens kaum haltbar, ist doch auch solche solidarische Hilfe unvermeidlich stets situativ bedingt und selektiv. Jedenfalls als staatstheoretische Maxime kann ein solches universalistisches Verallgemeinerungsprinzip weder theoretisch überzeugen, weil jede Anwendung auf konkreten, historisch-kontingenten Gegebenheiten beruht²⁴, noch ist es praktisch umsetzbar. Ein universalistisch gedachtes Solidaritätsprinzip überfordert die Tragfähigkeit des Solidaritätsgedankens als Grundlage rechtlicher Verpflichtungen. Wenn in rechtlichen Zusammenhängen Gemeinschaften als solidarisch gekennzeichnet werden, haftet diesem Begriff – wie das mit Begriffen so ist – zugleich mit der inklusiven auch eine exklusive Bedeutung an; das Solidaritätsversprechen innerhalb der Gemeinschaft schließt andere von der gleichen Solidarität aus. Wie *Depenheuer* plakativ schlussfolgert: „Nicht alle Menschen werden Brüder.“²⁵ Solidaritätsfragen entstehen, wo Knappheitssituationen auftreten, und sie münden dann in Priorisierungs- bzw. Verteilungsentscheidungen. Mit Recht wird daher geltend gemacht, dass Solidarität Unterscheidung, Differenzierung voraussetzt.²⁶

20 Zur Zumutbarkeit als Grenze solidarischer Unterstützung *Voßkuhle* (Fn. 1), S. 147.

21 Vgl. BVerfGE 72, 330 (398, 418 f.); 101, 158 (222, 250); 116, 327 (380); VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 (919); NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553 (556).

22 *Denninger*, Vielfalt, Sicherheit und Solidarität: Ein neues Paradigma für Verfassungsgebung und Menschenrechtsentwicklung, in: *ders.*, Menschenrechte und Grundgesetz, 1994, S. 13 (46).

23 *Voßkuhle* (Fn. 1), S. 149.

24 *Depenheuer*, „Nicht alle Menschen werden Brüder“, in: *Dassmann u.a.* (Hrsg.), Solidarität in Knappheit, 1998, S. 41 (55).

25 *Depenheuer* (Fn. 19), § 194 Rn. 15; *ders.* (Fn. 24), S. 41.

26 *Voßkuhle* (Fn. 1), S. 157.

Geht man von dem Begriff der Solidarität aus, ist für das Ob und Wieviel an Solidarität maßgeblich das zugrundeliegende Zusammengehörigkeitsgefühl, die innere Verbundenheit einer Gruppe als Grundlage wechselseitiger Verantwortlichkeit. Ob danach politische Verbände wie die Gemeinde oder mehr noch der Staat oder gar die Europäische Union überhaupt als Solidargemeinschaft angesehen werden können, lässt sich durchaus kritisch diskutieren. Der Rekurs auf die Gemeinsamkeiten der in politischen Verbänden zusammengefassten Bürger ist unter den heutigen Bedingungen von Individualisierung, Pluralisierung und Fragmentierung problematisch geworden, und es ist fraglich, ob traditionelle Faktoren der Einheitsbildung wie Religion, Kultur, ethnische Verbundenheit heute noch tragen. Diese Diskussion kann und will ich hier nicht vertiefen. Immerhin: Die tradierten Organisationsformen politischer Einheitsbildung, entgegen manchen Abgesängen vor allem auch die des Staates, existieren nach wie vor, und die Bürgerinnen und Bürger sind nach wie vor im Großen und Ganzen auch zur Solidarität innerhalb dieser politischen Verbände bereit, sei es, indem sie durch Steuern zu den Gemeinlasten des Gemeinwesens beitragen, oder sei es ganz basal jedenfalls durch die Bereitschaft zur Rechtsbefolgung innerhalb dieser politischen Verbände.²⁷

Nun interessieren hier ja vor allem Solidaritätsleistungen, die innerhalb des politischen Systems den Kommunen und ihren Einwohnern nach außen hin abverlangt werden. Dabei geht es zunächst regelmäßig um finanzielle Solidarleistungen. Und es geht weiter nicht um Leistungen, die unmittelbar von Bürger zu Bürger oder auch von Kommune zu auswärtigem Bürger erbracht werden, sondern um finanzielle Inanspruchnahme von Kommunen zugunsten anderer Kommunen im gleichen Bundesland oder zugunsten des Landes oder des Bundes, so dass diese Leistungen nach außen, zugunsten Dritter erbringen können. Mit Blick auf solche Leistungen innerhalb der Staatsorganisation ist die Verwendung des Solidaritätsbegriffs überhaupt in Frage gestellt worden. Die staatlichen Organisationseinheiten seien Zweckerschöpfungen mit bestimmten Zuständigkeiten und Befugnissen, für die sich – über das verfassungsrechtliche Konstrukt der Bundestreue hinaus – aus dem Begriff der Solidarität nichts folgern lasse.²⁸ Damit dürfte zwar der Solidaritätsgedanke nicht ganz seine Berechtigung verlieren; schließlich geht es auch im gegliederten Staatswesen letztlich um eine nach Kompetenzen verteilte staatliche Tätigkeit zugunsten der einzelnen Menschen. Aber der Solidaritätsgedanke wird doch nur noch bloß vermittelt und abgeschwächt wirksam. Man wird graduell differenzieren können. Der Solidaritätsgedanke wird umso stärker tragfähig sein, je unmittelbarer eine gemeinschaftliche Verantwortlichkeit erkennbar bleibt; je weiter die Leistungspflicht sich von der Verantwortungsgemeinschaft entfernt und je vermittelter die Leistung er-

27 Zu Friedenspflicht, Gesetzesgehorsam und Steuerpflicht als elementaren Erscheinungsformen von Solidarität vgl. *Deppenheuer* (Fn. 19), § 194 Rn. 35 ff.

28 *Kunig*, Solidarität als rechtliche Verpflichtung, in: Becker u.a. (Hrsg.), *Verfassung und Verwaltung in Europa*. FS Schwarze, 2014, S. 190 (193); *Vofßkuhle* (Fn. 1), S. 153.

folgt, desto weniger ist das Solidaritätsverhältnis, sondern wird die bloß formale Konstruktion der Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten maßgeblich.²⁹

Danach hat der Solidaritätsgedanke aus Sicht der einzelnen betroffenen Gemeinde durchaus dirigierende und legitimierende Kraft, soweit die Kommunen innerhalb eines Bundeslandes wechselseitig zur Unterstützung herangezogen werden, wie das im kommunalen Finanzausgleich und besonders deutlich durch unmittelbare Umlagefinanzierungsinstrumente geschieht. So hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 30.08.2016 die im Stärkungspaktgesetz vorgesehene Umlage zu Lasten nachhaltig abundanter Gemeinden als Beitrag zur Stärkung der Finanzkraft von Gemeinden, die von Überschuldung bedroht sind, m.E. zu Recht mit dem Solidargedanken gerechtfertigt: „Die grundsätzliche Möglichkeit zur Einbeziehung kommunaler Finanzkraft ist Ausdruck des den übergemeindlichen Finanzausgleich prägenden Gedankens interkommunaler Solidarität ... Das Prinzip interkommunaler Solidarität begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der übrigen Gemeinden ...“³⁰ Wenn man über diese Anrufung des Solidargedankens hinaus nach realen Gründen für interkommunale Solidarität fragt, wird man jedenfalls darauf verweisen müssen, dass alle Kommunen eines Landes weitgehend dieselben, gesetzlich normierten Aufgaben zu erfüllen haben und dafür auf die nötigen Finanzmittel angewiesen sind; zudem beruhen die Unterschiede in der Finanzkraft der Kommunen, die unter denselben rechtlichen Rahmenbedingungen innerhalb eines Landes fungieren, zu einem nicht unerheblichen Teil auf zufälligen externen Effekten.

Auch soweit die Kommunen indirekt beitragen zur besseren Finanzierung anderer Bundesländer bzw. auch von Kommunen und deren Einwohnern in anderen Bundesländern, lassen sich dafür reale Solidaritätsgründe anführen. Denn auch diese anderen Bundesländer und ihre Kommunen haben in sehr erheblichem Umfang dieselben bundesgesetzlich determinierten Aufgaben zu vollziehen. Hinzu kommt, dass im Bundesgebiet Freizügigkeit herrscht, was die Möglichkeit allseits belastender Wanderungsbewegungen im Bundesgebiet einschließt. Auch das vermag wechselseitige solidarische Verantwortlichkeit zu begründen.

29 Vgl. *Pernice*, Solidarität in Europa – Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union, in: Callies (hrsg.), Europäische Solidarität, Tübingen 2013, S. 25 (43): „Solidarität hat ... für jeden Einzelnen eine unterschiedliche Dichte je nach der Handlungsebene, auf die sie bezogen ist. Das Subsidiaritätsprinzip steuert nicht nur die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung im Mehrebenensystem, sondern auch Gegenstand und Dichte der mit ihr einhergehenden Solidarität“.

30 VerFGH NRW, Urt. v. 30.08.2016, VerFGH 34/14, Rn. 107 (juris); insoweit nicht abgedruckt in: DVBl. 2016, 1323.

Hingegen tue ich mich – vielleicht kontraintuitiv – schwer, das die Kommunen in den letzten Monaten stark beschäftigende Problem der Flüchtlings- und Asylbewerberunterbringung und ihrer Finanzierung als Solidaritätsaufgabe der betroffenen Kommunen zu sehen. Die von ihnen erbrachte Hilfe beruht nicht eigentlich auf einem Solidaritätsband zwischen ihnen und den ihnen sozusagen zufällig zugewiesenen einzelnen Flüchtlingen. Vielmehr beruht sie auf kompetentiellen Verpflichtungen, denen deshalb auch angemessene Finanzierungen korrespondieren müssen.

Eine andere Frage ist, inwieweit nicht die einzelne Gemeinde, sondern Deutschland insgesamt heute in europa- und weltweiter Solidaritätsverantwortung steht. Freizügigkeit und darüber hinaus in einem umfassenderen Sinn Europäisierung und Globalisierung lassen die Frage aufkommen, ob der Solidaritätsgedanke auch über den Nationalstaat hinaus inzwischen europa- und weltweit praktisch Geltung beansprucht. Ich kann und will das hier nicht mehr vertiefen. Aber vielleicht muss man in diesem Zusammenhang auch vorsichtig bleiben und darf den Solidaritätsgedanken nicht überstrapazieren. Nicht alles, was die Bundesrepublik, auch indirekt durch Beiträge der Kommunen, hier leistet, muss sich auf den Solidaritätsgedanken zurückführen lassen.

III. Schluss

Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie mich mit drei Gedanken zu Eigenheiten von Solidarität im Recht schließen.

1. Problematik des Solidaritätsbegriffs im Recht

Erstens: So grundlegend Solidarität als Grundprinzip jeder Gemeinschaft, auch Rechtsgemeinschaft ist und so berechtigt, ja sachlich notwendig es meiner Auffassung nach ist, Solidarleistungen rechtlich zu etablieren, so heikel ist der Rekurs auf den Solidaritätsbegriff selbst im Recht. Paradoxerweise – so hat man den Eindruck, wenn man insbesondere europäische Primärrechtstexte in den Blick nimmt und mit den nationalen Verfassungen vergleicht – wird der Begriff umso mehr beschworen, je weniger verlässlich der Bestand von Solidarität vorausgesetzt werden darf. Es ist der Versuch erkennbar, jenes Verantwortungsgefühl, welches Solidaritätsleistungen zugrunde liegt, in der rechtlichen Verpflichtung hierzu selbst zu erzeugen. Auch wenn man den edukatorischen Effekt von Rechtstexten nicht leugnen oder gering schätzen sollte³¹, bleibt Skepsis angezeigt. EU-Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* hat kürzlich in seiner Grundsatzzrede zur Lage der EU vor dem Europäischen Parlament in Straßburg zugespitzt gesagt: „... wir brauchen viel mehr Solidarität. Aber ich weiß auch, dass das nur freiwillig

31 Hierzu im Zusammenhang mit dem Solidaritätsprinzip *Kunig* (Fn. 28), S. 200.

geht. Solidarität muss von Herzen kommen. Sie kann nicht erzwungen werden.“³² Solidarität scheidet danach zwar nicht gänzlich als tauglicher Gegenstand rechtlicher Verpflichtungen aus. Aber die rechtliche Anordnung von Solidarität braucht eine solide Basis in realer, ihrerseits möglicherweise auch wieder rechtlich konstituierter Vergemeinschaftung. Das Beschwören von Solidarität im rechtlichen Kontext ist eigentlich ein Krisensymptom, ein Indikator dafür, dass die Basis brüchig ist; das bestätigt übrigens die Beobachtung, dass im Gefolge erst der Finanzkrise und dann der Flüchtlingskrise die Literatur zur Solidarität in der Europäischen Union geradezu inflationär zugenommen hat.³³ Ein überschießender Gehalt der Berufung auf Solidarität in Rechtsnormen, die Solidaritätsleistungen einfordern, aber trägt kaum legitimierende Früchte.³⁴

2. Umfang geschuldeter Solidarität

Zweitens bleibt die Frage, was tatsächlich in den verschiedenen Gemeinschaftsbeziehungen an Solidarität abverlangt werden darf. Insofern bin ich Ihnen – wie nicht anders zu erwarten – in den zurückliegenden 20, 25 Minuten die konkrete Antwort auf die Frage, was eine Osnabrückerin einem Osloer, einer Offenbacherin und einem Oldenburger oder sonstwo Ortsansässigen schuldet, schuldig geblieben. Das hat – abgesehen von der immer vorauszusetzenden Unzulänglichkeit des Referenten – mindestens zwei Gründe.

Zunächst ist es so, dass die Wege, auf denen die Osnabrücker mit den Bewohnern anderer Städte Solidarität üben, höchst vielfältig und verwinkelt sind. Wie wir gesehen haben, geht es ganz vornehmlich um finanzielle Solidarleistungen. Nun stehen aber die Kommunen in einem höchst komplexen Finanzierungsverbund mit Land und Bund, in dem Finanzmittel auf unterschiedlichste Weise gewährt oder vorenthalten werden. Das macht die Feststellung, was an Solidaritätsleistungen von einer Kommune wie der Stadt Osnabrück tatsächlich erbracht wird, praktisch kaum möglich.

Hinzu kommt: Dem Solidaritätsgedanken ist kein strikter Maßstab abzugewinnen. Er ist zunächst und vor allem ein vorrechtlicher Gedanke. Das Recht kann bestehende solidarische Verantwortlichkeiten aufgreifen und in verbindliche Rechtsregeln überführen,

32 Rede zur Lage der Union: Hin zu einem besseren Europa – Einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt, Straßburg, 14.09.2016, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_de.htm.

33 Vgl. nur beispielhaft Callies (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, Tübingen 2013; Barwig u.a. (Hrsg.), Solidarität, Baden-Baden 2013; Hatje u.a. (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, Ein deutsch-griechischer Dialog, 2015; A. Th. Müller (Fn. 7), S. 463; Engler, Zur Entstehung europäischer Solidarität, 2016.

34 Skeptisch zur normativen Tragfähigkeit des Solidaritätsbegriffs unter Verweis auf die primär politisch zu ermittelnde Antwort auf anstehende Verteilungsfragen auch Heinig, Solidarität im föderalen Verbund, in: Callies (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, Tübingen 2013, S. 142 (157).

erhält dafür aber keine präzise Vorgabe aus dem Solidaritätsprinzip. Es bleibt also ein politischer Gestaltungsspielraum in der Umsetzung des Solidaritätsprinzips, und im Übrigen müssen auch nicht alle finanziellen Belastungen, die einer Kommune abverlangt werden, auf den Solidaritätsgedanken gestützt sein.

3. Belastung und Gewinn durch Solidarität

Drittens und schließlich eine Bemerkung, die Sie – je nach Betroffenheit und Temperamentslage – vielleicht provozieren und ärgern, vielleicht aber auch trösten kann. Solidaritätsleistungen erbringen zu müssen, kann schmerzen, doch darüber sollte man nicht ganz den Wert aus den Augen verlieren, den Solidaritätsleistungen auch für den Verpflichteten haben können. Solidarität kennt zwar keine unmittelbare, gleichwertige Gegenleistung, ist aber nicht immer, vielleicht nie nur fremdnützig. Die privat geübte Solidarität wird mindestens Dankbarkeit erzeugen und darüber hinaus das Solidaritätsgefühl innerhalb der jeweiligen Gemeinschaft bestärken, auch zum potentiellen künftigen Vorteil des aktuell Gewährenden. Wo Solidaritätsleistungen rechtlich verbindlich gemacht sind, ändert sich das ein Stück weit. Die Solidaritätsleistung wird dann nicht, jedenfalls nicht nur aus Verantwortungsgefühl für die Gemeinschaft erbracht, sondern aus Rechts-treue und deshalb als extern auferlegte Pflicht empfunden, und der Empfänger wird nicht in gleicher Weise Dankbarkeit entwickeln, sondern die Leistung als Erfüllung einer Pflicht, eines Anspruchs ansehen. Und dennoch kann auch rechtlich etablierte Solidarität die jeweilige Gemeinschaft stärken. Erlauben Sie mir dazu aus aktuellem Anlass eine Nebenbemerkung nicht zur kommunalen, sondern zur bundesstaatlichen Ebene: Ich bin mir nicht sicher, ob es aus Sicht der Länder langfristig wirklich klug gewesen ist, im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine Streichung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne zugunsten vertikaler Finanzzuweisungen zu verabreden. Das entlastet zwar einzelne Länder von Geber-Pflichten und entlässt einzelne aus dem Nehmer-Status, doch könnte genau diese horizontale Solidaritätsleistung die Länderebene insgesamt stärken, während die nunmehr vorgesehene Verlagerung auf vertikale Zuweisungen die Länderebene insgesamt eher schwächen dürfte. Auf die kommunale Ebene gewendet: Vielleicht können auch kommunale Solidarleistungen etwa in Gestalt von Finanzausgleichs- oder Solidarumlagen, auch wenn sie die einzelne finanzstarke Gemeinde Finanzmittel kosten, doch auch zur Stärkung der kommunalen Ebene beitragen.

Diskussionsbericht (3. Teil)

Professor Dr. Johannes Hellermann: Gründe, Grenzen und Maßstäbe der Solidarität. Was schuldet eine Osnabrückerin einem Osloer, einer Offenbacherin und einem Oldenburger?

Von Dipl.-Jur. Stefan Jansen und Dipl.-Jur. Kristof Kamm

Professorin Dr. Diemert nahm zu Beginn der Diskussion auf die im Vortrag geäußerte Einschätzung von Prof. Hellermann Bezug, wonach der Begriff der Solidarität zunächst ein vorrechtlicher sei, gleichwohl aber auch Einzug in rechtliche Systeme gehalten habe. Vor diesem Hintergrund fragte sie, ob die Aussage, in einem Ausgleichssystem dürfe der Geber nachher nicht ärmer sein als der Nehmer (sog. Verbot der Übernivellierung), eine allgemeine sei oder sich auf den Finanzausgleich beschränke. Sie teile im Übrigen die Einschätzung, dass die aktuelle Verständigung im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einer Schwächung der Position der Länder führe. Hinsichtlich einer Übertragbarkeit dieses Befunds auf den kommunalen Finanzausgleich zweifelte sie jedoch, da die Verhandlungsstrukturen zwischen dem Land und den Kommunen andere seien.

Prof. Hellermann sah in dem Verbot der Übernivellierung eine allgemeine Leitlinie dessen, was an Solidarität erwartet werden dürfe. Zwar seien die Prozesse und Mechanismen in verschiedenen Ausgleichssystemen andere. Als grundlegende Erkenntnis sei jedoch festzuhalten, dass der Geldgeber an Macht gewinne. Dies könne auch im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der Fall sein, sodass ein solidarisches Handeln der Kommunen untereinander ihre Verhandlungsposition im Verhältnis zum Land stärken könne.

Professor Dr. Groß (Universität Osnabrück) wies mit Blick auf die öffentliche Präsenz sogenannter Reichsbürger auf die Gefahr einer Zersplitterung der Bevölkerung aufgrund einer zumindest wahrgenommenen Entsolidarisierung hin. Insoweit stelle sich die Frage, ob nicht Mittel zur Solidarisierung bereitgestellt werden müssten, um einer gesellschaftlichen Fragmentierung zuvor zu kommen.

Prof. Hellermann gestand ein, dass er mit Blick auf die nachlassenden Bindungskräfte innerhalb der Bevölkerung kein „Patentrezept“ habe. Wichtig sei ihm jedoch darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Solidarität und dessen Beschwörung allein wenig hel-

fe. Es brauche insoweit ein Substrat der Solidarität, ein Gefühl der Zusammengehörigkeit, welches nur durch erfolgreiche Integrationsarbeit geschaffen werden könne.

Herr Geiger (Stadt Braunschweig) verwies darauf, dass die Flüchtlingsbewegungen in den Kommunen durchaus differenziert wahrgenommen würden. Auf einer individuellen, persönlichen Ebene sei eine große Solidarität zu spüren, was sich etwa an Zahl und Einsatzbereitschaft der ehrenamtlichen Helfer zeige. Schauen man auf die größeren Zusammenhänge, sei das Bild ein anderes. Auf institutioneller Ebene sei die Kommune etwa mit der Forderung konfrontiert, nicht Ressourcen zu verteilen, wenn diese anderen „weggenommen“ werden müssten.

Prof. Hellermann verwies auf seinen Versuch, zwischen einer moralischen Beurteilung von Solidarität, verstanden als der individuellen, egalitären Einstellung „Ich helfe jedem Menschen“, und der rechtlichen Solidarität zu unterscheiden. Die individuellen Solidaritätsvorstellungen seien bei den einzelnen Menschen unterschiedlich ausgeprägt. Daher taugten sie nicht für eine Verrechtlichung von Solidaritätsbeziehungen; notwendig seien vielmehr Differenzierungen. Jedenfalls gebe es keine Pflicht der Kommunen zu einer universalistischen Solidarität, wie sie von den Ehrenamtlichen vor Ort geleistet werde und wie man sie vielleicht auch als Solidaritätspflicht Deutschlands betrachten mag. Die Flüchtlingsaufnahme sei keine Solidaraufgabe der Kommunen gegenüber den Flüchtlingen.

Professorin Dr. Faber (Landschaftsverband Rheinland) verstand die Ausführungen von Prof. Hellermann dahingehend, dass Solidarität kein taugliches Konzept für das staatliche Handeln, sondern dem zivilgesellschaftlichen Bereich zuzuordnen sei; dem stimme sie zu. Allerdings sei es möglich, Solidarität bzw. solidarische Effekte im Rahmen der kommunalen Arbeit zu induzieren. Dies könne zwar nicht unmittelbar „verordnet“, jedoch durch die allgemeine Pflicht zur Rechtsbefolgung, die Zuständigkeitsregelungen sowie die Finanzausstattung befördert werden. Eine Ausprägung von Solidarität sei etwa das Gebot der Rücksichtnahme im Bauplanungsrecht.

Herr Albers (Stadt Sarstedt) führte den Begriff der Solidarität auf die christliche Soziallehre zurück, welche allerdings mit dem Gedanken der Subsidiarität beginne: Zunächst trage jeder die Verantwortung, für sich selbst zu sorgen. Nur wenn dies nicht möglich sei, bestehe ein Anspruch auf Solidarität. Dies müsse auch für den kommunalen Finanzausgleich sowie für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen gelten.

Herr Dr. Wilkens (Landkreis Osnabrück) wies darauf hin, dass es in Osnabrück einer besonderen Beschwörung von Solidarität zu Beginn des Flüchtlingszuzugs im Herbst 2015 nicht bedurfte. Das Gebot der Solidarität dürfe nicht überfrachtet werden, wenn es

im Alltag gelebt werden solle, auch und gerade zwischen den Kommunen. Hierfür brauche es vernünftige Strukturen sowie gerechte Verteilungsmaßstäbe. Zwar seien „richtige“ Maßstäbe kaum zu erreichen, es bedürfe aber einer harten Arbeit an Kriterien. Je verständlicher eine Problemlösung sei, desto eher sei ein solidarisches Handeln der Bürger zu erlangen.

Frau Dr. Kraujuttis (Landkreis Emsland) verwies auf eine ganz ähnliche Situation im Landkreis Emsland. Anfangs sei eine große Begeisterung und Bereitschaft zur Hilfeleistung erkennbar gewesen. Dieses Engagement dürfe jedoch keine Einbahnstraße sein. Die Solidarität ende, wenn sich bei den Flüchtlingen eine Anspruchshaltung einstelle. Vielmehr müsse eine gewisse Dankbarkeit erkennbar sein, damit die Solidarität erhalten bleibe. Zudem dürfe es nicht zu einer Überforderung der Bevölkerung kommen, etwa bei einer Unterbringung vieler Flüchtlinge in kleinen Orten. Erforderlich zur Erhaltung der Solidarität sei schließlich eine enge Begleitung der Ehrenamtlichen durch die hauptamtlich Tätigen.

Prof. Hellermann ging zunächst auf das von Prof. Faber angeführte bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot als rechtliche Ausprägung des Solidaritätsgedankens ein. Solidarität verstehe er als aktive Hilfe für einen anderen, welche damit über eine gebotene Rücksichtnahme hinausgehe, da letztere nur eine Zurückstellung des eigenen Handelns verlange. Mit diesem Inhalt sei der Solidaritätsgedanke aber wenig ergiebig. Es sei daher der Gesetzgeber gefordert, hinreichend konkrete Regelungen vorzusehen.

Mit Blick auf den Begriff der Subsidiarität hob Prof. Hellermann hervor, dass autonom getroffene Entscheidungen Einzelner und Ansprüche auf Solidarität durch die Gemeinschaft in einem gewissen Spannungsverhältnis stünden. Es sei eine grundsätzliche Frage jeder Gerechtigkeits- und Solidaritätsdebatte, ob Solidarität auch im Falle einer autonom zu verantwortenden Schlechterstellung verlangt werden könne. Zumindest soweit die Schlechterstellung von externen Effekten (etwa zufälligen Entwicklungen) abhängt, könne nicht von einer autonomen Entscheidung gesprochen werden, sodass ein Solidaritätsausgleich gerechtfertigt sei.

Professorin Dr. Cancik schloss die Diskussion mit der Erkenntnis, dass der Solidaritätsgedanke in jedem Fall eine ordentliche politische und gesetzgeberische Arbeit nicht ersetzen könne und dürfe.

Podiumsdiskussion: „Wir schaffen das!“?: Sind die rechtlichen Finanzierungsinstrumente ausreichend?

„Wir schaffen das!“?: Sind die rechtlichen Finanzierungsinstrumente ausreichend? (Podiumsdiskussion)

Von Dipl.-Jur. Stefan Jansen und Dipl.-Jur. Kristof Kamm

Es diskutierten:

- *Dr. Alexander Götz, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport,*
- *Stadtkämmerin Professorin Dr. Dörte Diemert, Stadt Duisburg,*
- *Professor Dr. Johannes Hellermann, Universität Bielefeld,*
- *Kreisrat Dr. Winfried Wilkens, Landkreis Osnabrück,*

unter Leitung von Professorin Dr. Pascale Cancik, Universität Osnabrück.

Zu Beginn der Podiumsdiskussion benannte die Moderatorin vier Fragenkreise, welche im Zentrum des Streitgesprächs stehen sollten. Die verschiedenen Problemkreise würden in der Debatte nicht immer sauber unterschieden; auch sei mitunter schwer zu erkennen, welche „wahren“ Beweggründe hinter den vertretenen Positionen tatsächlich stünden.

- In der Wochenzeitung DIE ZEIT wurden kürzlich unter dem Titel „Die meisten Kommunen kennen ihre Kosten nicht“ die Kosten der monatlichen Grundversorgung mit 132 Euro bis 1500 Euro angegeben. Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die private Flüchtlingsdienstleistungswirtschaft?
- Sind Flüchtlinge für die Kommunen Belastung, Chance oder beides? Ist die kommunale Interessenlage überhaupt einheitlich oder vielmehr unterschiedlich?
- Soll der Bund Leistungen mitfinanzieren oder sollen dies nur die Länder? Soll er gar weitere Aufgaben in der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung übernehmen?
- Wie verhält es sich mit nicht flüchtlingsspezifischen Aufgaben, die teurer werden? Sind die bestehenden Finanzierungen ausreichend oder bedarf es eines zusätzlichen Ausgleichs?

Zunächst erhielten die vier Diskutanten auf dem Podium das Wort zu einleitenden Bemerkungen: Herr Dr. Wilkens erklärte, dass das Land Niedersachsen seiner Verantwortung gegenüber den Kommunen aus Sicht des Landkreises Osnabrück ganz überwiegend nachgekommen sei. In finanzieller Hinsicht sei die Pauschale in Höhe von 10.000 Euro im Wesentlichen ausreichend. Dem Landkreis sei hierbei zugutegekommen, dass der Wohnungsmarkt nicht ausgelastet gewesen sei, sodass 80 Prozent der Flüchtlinge dezentral untergebracht werden konnten. Kritisch sei hingegen der Mechanismus der Pauschale zu sehen. Insoweit bedürfe es einer weiteren Verständigung über die Berechnung, was die Systematik allerdings verkomplizieren dürfte. Insgesamt sei eine Pauschale jedoch hilfreich, da Einzelentscheidungen über die Mittelverwendung vor Ort getroffen werden könnten. Dies gelte gerade für den Landkreis Osnabrück als Optionskommune im Sinne des SGB II. Einen Schwerpunkt mit 1.000 Euro pro Person und Jahr lege man hierbei auf den Spracherwerb, der perspektivisch einer Integration in den Arbeitsmarkt diene.

Auch mit den organisatorischen Entscheidungen des Landes habe der Landkreis Osnabrück recht gut leben können. Dies gelte etwa für die Aufgabenverteilung zwischen den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes und den kommunalen Aufnahmestellen. Die Zusammenarbeit sei zwar nicht stets problemlos gewesen. Positiv sei jedoch zu bewerten, dass das Land sich entschieden habe, Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive gar nicht auf die Kommunen zu verteilen. Auf diese Weise seien keine Solidaritätsbemühungen unternommen worden, die im Ergebnis nur eine Aufenthaltsbeendigung erschwert hätten; dies habe den Kommunen sehr geholfen. Mit Blick auf allfällige Rückführungen sei die Kommune zwar als Ausländerbehörde beteiligt, jedoch spiele das Land eine stärkere Rolle (anders als in NRW, wo der Landrat auch Polizeibehörde sei). Da das Land insoweit den Großteil der Last trage, seien die Kommunen etwas entlastet. Hinsichtlich der Versorgung der unbegleiteten Minderjährigen bestehe ein erheblicher Abrechnungsaufwand im Einzelfall; auch insoweit könne über eine Pauschale nachgedacht werden.

Professor Dr. Hellermann legte das Augenmerk auf die finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen. Offenbar seien die Instrumente des Grundgesetzes im Wesentlichen geeignet, Geld vom Bund auf die Kommunen zu verteilen. Eine große Klage könne er insoweit jedenfalls nicht vernehmen. In systematischer Hinsicht sei die gegenwärtige Praxis jedoch zu kritisieren. Die Instrumente würden für etwas verwendet, für das sie nicht gedacht seien. Die Umsatzsteuerverteilung diene eigentlich nicht der aufgabenspezifischen Feinsteuerung; das Instrument werde hier verbogen. Dies gelte noch mehr für die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II. Insoweit ergäben sich Folgeprobleme: das Weiterleitungsrisiko beim Land (die „klebrigen Finger“ des Landes) und die gerechte Verteilung der Mittel auf die Kommunen. Im Ergebnis taugten die Finanzierungsin-

strumente des Grundgesetzes gegenwärtig zwar praktisch, nicht aber strukturell zur Bewältigung der Aufgaben.

Professorin Dr. Diemert schloss an diese finanzverfassungsrechtliche Perspektive unmittelbar an: Alle Ebenen arbeiteten zwar einigermaßen zusammen; mittel- und langfristig bedürfe es jedoch einer umfassenderen perspektivischen Abstimmung. Gegenwärtig befände man sich – bundesweit betrachtet – in einer guten konjunkturellen Lage. Die Situation vor Ort stelle sich jedoch wesentlich differenzierter dar. In Duisburg liege die Arbeitslosenquote seit Jahren bei ca. 13 Prozent. Der Flüchtlingszuzug treffe hier somit auf ganz andere soziokulturelle wie auch haushalterische Bedingungen als es die durchschnittlichen Daten suggerierten. Der Haushaltsausgleich, der erste seit 20 Jahren, sei in Duisburg nur durch erhebliche Belastungen etwa bei der Grunderwerbssteuer möglich gewesen. Daher sei die Situation insgesamt eine sehr angespannte, die durch die Flüchtlingsbewegungen zusätzlich verschärft werde; nicht zuletzt wegen der zu beobachtenden Binnenmigration ins Ruhrgebiet. Vor diesem Hintergrund kämen auch die Instrumente der Finanzverfassung an ihre Grenzen. Die Entlastung über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft sei ein sehr geeigneter Weg, welcher mittlerweile jedoch versperrt sei. Die jetzt unternommene Entlastung über eine Umverteilung der Umsatzsteuer sei weniger geeignet, da diese besonders die finanzstarken Kommunen entlaste und so die Lage in wirtschaftlich schwächeren Kommunen weiter verschärfe. Dies beruhe darauf, dass der Maßstab für die Verteilung der Umsatzsteuer auf die Kommunen und jener für die Verteilung der Flüchtlinge nicht identisch seien.

Auf die Zwischenfrage von Prof. Cancik, welches Entlastungsinstrument sie sich wünschen würde, bekräftigte Prof. Diemert, dass die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft ein geeigneter Weg zur Entlastung der Kommunen sei, da hierdurch Geld dahin geleitet werde, wo eine besonders hohe Sozialbelastung bestehe. Dieser Weg solle weiterhin genutzt werden; auch eine Änderung des Grundgesetzes – Abschaffung der 50 Prozent-Grenze – sei insoweit erwägenswert. Im Übrigen sei der Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern nicht befriedigend gelöst. Die Belastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen sei zu hoch. Eine stärkere Unterstützung von Seiten des Landes, beispielsweise in Form eines Ärztepools oder einer besseren Polizeibegleitung bei den Rückführungen, sei wünschenswert.

Herr Dr. Götz wies einleitend darauf hin, dass der enorme Flüchtlingszuzug im Herbst 2015 in einer wirtschaftlich sehr glücklichen Lage stattgefunden habe; sonst wäre die Situation sicherlich eine ganz andere gewesen. Das System des Finanzausgleichs zeichne sich in Niedersachsen durch eine besondere Einfachheit aus, welche naturgemäß mit einer gewissen Abstraktion einhergehe und damit zu (gefühlten) Verteilungsgerechtigkeiten führen könne. Dieses Ausgleichssystem beruhe nicht zuletzt auf der besonde-

ren Struktur des Landes Niedersachsen: Es habe neben Hannover nur wenige andere Großstädte, im Übrigen aber (anders als NRW) kleinere und mittlere Städte und Gemeinden. Ein zentrales strategisches Interesse aller Kommunen sei die Aufrechterhaltung ihrer Kreditwürdigkeit. Das Land verteidige die Kreditwürdigkeit seiner Kommunen so gut es gehe; die Banken handelten hier mitunter „irrational“. Auch die Kommunalaufsicht sei daran beteiligt, wie sich das Finanzgebaren der Kommunen entwickle: die Entschuldungshilfe des Landes habe sich insoweit als positiv erwiesen und insgesamt zu einer Verbesserung des Finanzgebarens geführt.

Mit Blick auf die „Flüchtlingsfinanzierung“ sei einzuräumen, dass Zahlungen zum Teil zeitlich zu spät erfolgt seien und die Pauschale in einigen Fällen – zumindest in der Region Hannover – nicht ausreichend bemessen gewesen sei. Dafür habe jedoch eine Pauschale den Vorteil der einfacheren Verwaltung. Insgesamt habe sich die derzeitige Finanzierung als sinnvoll erwiesen. Dies liege auch daran, dass einige Landkreise – ganz im Sinne der geforderten kommunalen Solidarität – bereit gewesen seien, den wirtschaftlich besonders belasteten Kommunen bei der Zuweisung der Flüchtlinge entgegen zu kommen. Gleichwohl sei weiterhin darüber zu reden, ob nicht ein solidarischer Ausgleich zwischen einzelnen Kommunen möglich oder geboten sei, soweit einzelne Kommunen mit der gewährten Pauschale nicht auskämen. Dieser Ausgleich müsse nicht notwendigerweise finanziell, sondern könne auch über eine andere Verteilung der Flüchtlinge unter Berücksichtigung der Unterbringungsmöglichkeiten vor Ort (zentral oder dezentral) erfolgen. Früher sei zudem der Zeitraum, in welchem Flüchtlinge in Einrichtungen des Landes untergebracht worden seien, nicht ausgereizt worden. Insoweit wäre eine Ausnutzung der maximalen Unterbringungsdauer von sechs Monaten in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine einfache Möglichkeit, die Belastungen der Kommunen zu reduzieren. Würden die Asylverfahren zudem hinreichend schnell geführt, könnte eine Verteilung auf die Kommunen – bei negativem Ausgang des Verfahrens – gänzlich unterbleiben.

Hinsichtlich des Finanzierungsverhältnisses zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen sei zu fragen, ob eine Weiterleitung von Mitteln des Bundes über die Länder an die Kommunen ausreichend sei oder ob es eines direkten Weges vom Bund zu den Kommunen bedürfe. Das Vehikel über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft sei jedenfalls inzwischen „voll“. Es brauche insgesamt flexible Systeme, die eine einfache Hilfe in schwierigen Situationen ermöglichen. Insoweit seien Systeme der gezielten Unterstützung sinnvoller als Umverteilungsmechanismen. Die Finanzierungssysteme in Niedersachsen seien hierzu im Wesentlichen gut geeignet, sodass eine grundlegende Änderung nicht veranlasst sei; vielmehr habe sich das kooperative Modell bewährt.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wurde die Diskussion für Wortmeldungen aus dem Publikum geöffnet: Herr Liestmann (Landkreis Uelzen) bestätigte, dass die vom Land gewährte Pauschale für manche Kommunen ausreichend sei, für andere hingegen nicht. Dies sei aber weniger ein Problem der Mittelverteilung, als vielmehr eines der sachgerechten Verteilung der Flüchtlinge. Die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel könne dazu führen, dass manche Landkreise Wohnraum in erheblichem Umfang schaffen müssten, was finanziell besonders belastend sei, während in anderen Landkreisen Wohnkapazitäten ungenutzt blieben. Anstatt über die Höhe der Pauschale zu debattieren, müsse vorrangig der Ansatz dahingehend geändert werden, dass die bestehenden Wohnkapazitäten bei der Verteilung der Flüchtlinge maßgeblich Berücksichtigung fänden.

Dieser Einschätzung schloss sich auch Herr Sternbeck (Stadt Neustadt am Rübenberge) an. Mit Blick auf den Anteil für Integrationsaufgaben in Höhe von 1.500 Euro fragte er, was in den Orten geschehe, in denen die Pauschale schon nicht zur Deckung der Lebenshaltungskosten ausreiche; offenbar fände dort keine Integration statt. Im Übrigen habe das in der Bundesrepublik bestehende dezentrale System staatlicher Ordnung wesentlich zur Bewältigung der mit dem Flüchtlingszuzug einhergehenden Herausforderungen beigetragen. Dieses beruhe auf einer kommunalen Solidarität und ermögliche pragmatische Lösungen vor Ort. Dann aber müsse es auch ein Interesse am Erhalt und damit auch an der Finanzierung dieser dezentralen Strukturen geben. Sorgen bereite ihm nicht zuletzt der Umstand, dass die Finanzierung einiger Kommunen wesentlich über die Grundsteuer erfolge, obwohl die Verfassungsmäßigkeit ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung unklar sei.

Prof. Diemert gab zu, dass die deutliche Anhebung der Grundsteuer B die Herstellung eines ausgeglichenen Haushalts für die Stadt Duisburg sehr erleichtert habe. Eine solche Steuererhöhung habe zwar langfristig negative Effekte, sei aber unausweichlich gewesen. Dabei sei es natürlich eigentlich nicht richtig, die lokale Gemeinschaft, also die Steuerzahler der Grundsteuer B, mit den überregional verursachten hohen Sozialausgaben im städtischen Haushalt zu belasten.

Positiv sei zu bewerten, dass die Pauschale in Niedersachsen auch einen Anteil für Integrationsaufgaben enthalte; dies sei bisher in Nordrhein-Westfalen, wo die Pauschale ebenfalls 10.000 Euro betrage, nicht der Fall. Mit Blick auf die Ausführungen von Herrn Liestmann unterstrich Prof. Diemert die Notwendigkeit einer Änderung des Maßstabs für die Flüchtlingsverteilung. Bisher habe man sich ausschließlich an der Zahl der Einwohner sowie der Fläche orientiert. Zusätzlich müssten auch Effekte wie die Binnenmigration sowie die strukturelle Belastung des Wohnungsmarkts und der Arbeits-

welt berücksichtigt werden. Diese Aspekte greife in Nordrhein-Westfalen die (geplante) landesinterne Wohnsitzauflage auf.

Für die Verteilung der Flüchtlinge könnten in der Tat verschiedene Maßstäbe gewählt werden, so auch die Einschätzung von Herrn Dr. Götz. Über den gegenwärtigen Verteilungsschlüssel sei jedoch intensiv diskutiert worden, ebenso wie über die Schaffung eines völlig neuen Schlüssels. Bisher habe sich aber die Findung einer konsensfähigen Entscheidung als schwierig erwiesen, auch weil ein anderer Schlüssel wohl zu Problemen an anderer Stelle führen würde. Jedenfalls könnten die Kommunen – wie dies auch tatsächlich geschehe – auf der Ebene des Vollzugs des gegenwärtigen Schlüssels durch freiwillige Vereinbarungen über die Übernahme einer bestimmten Zahl von Flüchtlingen eingreifen. Auf diese Weise könnten Kommunen, für welche die Pauschale auskömmlich sei und die über freie Wohnkapazitäten verfügten, anderen Kommunen „unter die Arme greifen“. Mit Blick auf eine mögliche Erhöhung der Grundsteuer sei zu beachten, dass diese eine vergleichsweise belastungsarme Steuer sei; eine solche Steuererhöhung könne daher durchaus vermittelt werden. Hiervon sei das Land auch im Rahmen der mittlerweile ausgelaufenen Entschuldungsbeihilfe ausgegangen, wonach eine Anhebung der Grundsteuer auf 600 Hebesatzpunkte vorgesehen war.

Herr Dr. Wilkens sah zwar mit Blick auf die Verteilungsmechanismen ebenfalls Diskussionsbedarf. Gleichzeitig dürfe die Diskussion darauf aber nicht verengt werden; insbesondere werde die Verteilung der Flüchtlinge in der Realität nur begrenzt gestaltbar sein. Hinsichtlich der Wohnsitzauflage dürften – anders als mit dem neuen § 12a AufenthG – die rechtlichen Regelungen nicht zu komplex werden, da ansonsten nur die Fallzahlen der Verwaltungsgerichte explodierten. Elastischerer Systeme bedürfe es nicht nur mit Blick auf die Flüchtlingsverteilung sowie die Finanzen, sondern auch mit Blick auf die Integrationsstrukturen. Zwar seien die Kapazitäten auch insoweit naturgemäß ungleich verteilt. Die Aufgabe der Sprachvermittlung etwa könne jedoch vom Landkreis Osnabrück – und daneben wohl auch von einigen anderen Kommunen – geleistet werden. Das Land solle Modellprojekte schaffen, die es den Kommunen ermöglichen, ihre eigenen Fähigkeiten unter Beweis zu stellen.

Teilnehmer

Wissenschaftliche Leitung des Symposiums

Professorin Dr. Pascale **Cancik**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Professor Dr. Bernd J. **Hartmann**, LL.M. (Virginia)

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Referenten

Staatssekretär Stephan **Manke**

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Stadtkämmerin Prof. Dr. Dörte **Diemert**

Stadt Duisburg

Professor Dr. Johannes **Hellermann**

Universität Bielefeld

Dr. Alexander **Götz** (*in Vertretung für Herrn Manke in der Podiumsdiskussion*)

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Teilnehmer:

Beigeordneter a.D. Heinrich **Albers**

Sarstedt

Landrat Cord **Bockhop**

Landkreis Diepholz

Stud. iur. Christina **Busse**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Fachdienstleiter Dr. Thomas **Drewes**
Landkreis Osnabrück

Professorin Dr. Angela **Faber**
Landschaftsverband Rheinland

Erster Kreisrat Uwe **Fietzek**
Landkreis Grafschaft Bentheim

Erster Stadtrat Christian A. **Geiger**
Stadt Braunschweig

Professor Dr. Thomas **Groß**
European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück

Erster Samtgemeinderat Andreas **Güttler**
Samtgemeinde Bersenbrück

Fachdienstleiter Hans-Jörg **Haferkamp**
Landkreis Osnabrück

Heiner **Harms**
Kreis Paderborn

Patrick **Herrmann**
BPW Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Bünde

Wirtschaftsprüfer Dipl.-Kfm. Wolfgang **Illies**
INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Professor Dr. Jörn **Ipsen**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Referentin Dr. Cornelia **Jäger**
Städte- und Gemeindebund NRW

Wiss. Mit. Stefan **Jansen**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Wiss. Mit. Kristof **Kamm**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Stud. iur. Hanna **Kemper**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Kreisrätin Dr. Sigrid **Kraujuttis**
Landkreis Emsland

Susanne **Küpper**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Erster Kreisrat Uwe **Liestmann**
Landkreis Uelzen

Haushaltsreferent Volkswirt M.A. Gerhard **Lippert**
Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.

Horst **Meyer**
Stadt Syke

Stud. iur. Thorben **Niemeier**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Wiss. Mit. Robert **Notbohm**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Referatsleiter Mathias **Nowotny**
Ministerium für Inneres des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Stud. iur. Lucas **Palma**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Gabriele **Proske**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Bürgermeister Klaus **Rübesamen**
Gemeinde Stadland

Wiss. Mit. Gerrit **Rüwe**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Stud. iur. Henning **Schaaf**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Stud. iur. Karsten **Schmidt**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Wiss. Mit. Elisabeth **Spiecker gen. Döhmann**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Bürgermeister Uwe **Sternbeck**
Stadt Neustadt am Rübenberge

Kreisrat Neidhard **Varnhorn**
Landkreis Cloppenburg

Amtsleiter Martin **Wiewerich**
Gemeinde Neuenkirchen-Vörden

Kreisrat Dr. Winfried **Wilkens**
Landkreis Osnabrück

Erster Stadtrat Ulrich **Willems**
Stadt Bramsche