

Finanzierung der Flüchtlingspolitik

Für eine ausgewogene Finanzierung der
Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern
und Kommunen

Studie für die

Robert Bosch **Stiftung**

Caroline-Antonia Hummel
Michael Thöne

Köln, Februar 2016

Postfach 13 01 36
D-50495 Köln

Wörthstraße 26
D-50668 Köln

Tel: +49 221 – 139751-0
Fax: +49 221 – 139751-11

www.fifo-koeln.de

Direktoren

Prof Dr. Felix Bierbrauer

Prof. Dr. Klaus Mackscheidt

Managing Director

Dr. Michael Thöne

Diese Studie wurde bearbeitet von:

Caroline-Antonia Hummel

hummel@fiffo-koeln.de

Telefon: 0221 - 13 97 51 0

Dr. Michael Thöne

thoene@fiffo-koeln.de

Telefon: 0221 - 13 97 51 0

Mail / Postadresse:

PO Box 13 01 36

D-50495 Köln

Fon: +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Office / Hausadresse:

Wörthstr. 26

D-50668 Köln

Fax: + 49 221 – 139751-11

info@fiffo-koeln.de

The Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V., Köln, (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject of FiFo Köln. Any views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or of its bodies.

Das FiFo Köln wird rechtlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. In diesem Bericht vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

All rights reserved.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2016.

Robert Bosch Stiftung

Die **Robert Bosch Stiftung** ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Sie wurde 1964 gegründet und setzt die gemeinnützigen Bestrebungen des Firmengründers und Stifters Robert Bosch (1861–1942) fort. Die Stiftung konzentriert sich in ihrer Arbeit auf die Bereiche Wissenschaft, Gesundheit, Völkerverständigung, Bildung, Gesellschaft und Kultur.

Mit der im März 2015 einberufenen **Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik** unter Vorsitz von Armin Laschet hat die Stiftung zehn hochrangige Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammengebracht, um konkrete Handlungsoptionen und Reformvorschläge für die deutsche Flüchtlingspolitik zu entwickeln. Über Anhörungen, Gespräche und Gutachten hat die Kommission zwischen März 2015 und Januar 2016 bedarfsorientiert wissenschaftliche, politische und ethische Expertise von Akteuren und Experten in ihre Arbeit eingebunden. Die Kommission versteht sich dabei als parteipolitisch unabhängiger Berater. Ein Abschlussbericht wird im April 2016 vorgelegt.

Die beiden ineinandergreifenden Gutachten „Flüchtlinge regional besser verteilen“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) und „Finanzierung der Flüchtlingspolitik“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) wurden auf Anregung der Robert Bosch Expertenkommission beauftragt.

www.bosch-stiftung.de

www.bosch-expertenkommission.de

Finanzierung der Flüchtlingspolitik

Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen
bei Bund, Ländern und Kommunen

Empfohlene Maßnahmen und Ziele

Ergebnisorientierte Finanzpolitik gestalten

u.a. Budgetäre Finanzierung demokratisch beschlossener Maßnahmen der Flüchtlingspolitik sicherstellen. Klare Ergebnisziele formulieren; Fokus auf Leistungsqualität und „Value for Money“ richten; auf diesem Wege durch beispielhaft moderne Finanzpolitik die Konkurrenz mit anderen Mittelverwendungen senken.

Kostentransparenz schaffen

u.a. Unter- und Fehlfinanzierungen vermeiden durch Gewährleistung von klaren, aktuellen und von Partialinteressen unbeeinflusste Kosteninformationen. Gemeinsamen Datenpool von Bund, Länder und Kommunen aufbauen und nach transparenten Standards gestalten. Regionale Unterschiede und Differenzen im Stadt-Land-Verhältnis validieren. Langfristig den Datenpool zum Informations-Instrument über die Wirksamkeit verschiedener flüchtlingspolitischer Instrumente ausbauen.

Das Geld den Menschen folgen lassen

u.a. Bundesbeteiligung an den Flüchtlingskosten direkt nach dem Königsteiner Schlüssel verteilen. Bund-Länder-Finanzausgleich bei aufgabengerechter Finanzierung der Bildung nachbessern. Staatsvertragliche Weiterleitungsvereinbarungen für Bundesmittel nutzen. Oder direkte Bundesfinanzen von kommunalen Sozialleistungen zulassen und gestalten. Denkmodell einer *Rekommunalisierung der Kommunen* mithilfe einer Bundes-SGB-Agentur (einschließlich AsylbLG) prüfen.

Finanzierungsdebatte unverkrampft führen

u.a. Anerkennen, dass Flüchtlingsleistungen vor allem gegenwartswirksame Ausgaben sind, die nicht durch zusätzliche Zukunftslasten in Form von höherer Staatsverschuldung finanziert werden dürfen. Gegenwärtige Staatsüberschüsse sind eine gute Ausgangslage. Sollten die Einnahmen dennoch nicht für alle Staatsleistungen einschließlich Flüchtlingsleistungen reichen, sind höhere Steuern das Mittel der Wahl – auch wenn sie zuweilen inopportun erscheinen.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund.....	7
2	Finanzierung von Flüchtlingsleistungen im Status quo	8
2.1	Phasen im Asylprozess	8
2.2	Leistungen an Ausländer im Asylprozess	12
2.3	Kostenerstattungen im Asylbereich in den Ländern	22
3	Quantifizierung der einzelnen Kosten und Kostenrisiken.....	27
3.1	Analyserahmen	27
3.2	Kosten für Asylbewerber.....	31
3.2.1	Kostenschätzungen in der Presse	31
3.2.2	Kosten für Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz	33
3.2.3	Kosten für Leistungen innerhalb und außerhalb des Asylbewerberleistungsgesetzes	34
3.2.4	Exkurs: Kosten der Bildung	36
3.3	Kosten für Flüchtlinge nach der Anerkennung	38
3.3.1	Kosten nach SGB II	38
3.3.2	Kosten eines zusätzlichen Einwohners	40
3.4	Zusammenfassende Betrachtung.....	43
4	Leistungsfähige Finanzierungsverteilung im Mehr-Ebenen-System.....	44
5	Optionen für eine Verbesserung der Aufgaben- und Ausgabenarrangements	49
5.1	Bundesbeteiligung an den Flüchtlingskosten ab 2015.....	49
5.2	Bund-Länder-Finanzausgleich nachbessern.....	50
5.3	Zukunftsperspektiven der Bundesfinanzierung	51
5.4	Steuererhöhungen für die Flüchtlingspolitik?.....	54
6	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	56
6.1	Ergebnisorientierte Finanzpolitik gestalten	56
6.2	Kostentransparenz schaffen.....	56
6.3	Das Geld den Menschen folgen lassen	57
6.4	Finanzierungsdebatte unverkrampft führen.....	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Prototypische Phasen im Asylverlauf	11
Abbildung 2:	Verteilung der Gesamtausgaben 2013 auf fixe und variable Bestandteile	31
Abbildung 3:	Flüchtlingskostenschätzungen in der Presse	32
Abbildung 4:	Kostenbestandteile nach AsylbLG (durchschnittliche Kosten pro Monat pro Leistungsberechtigter)	34
Abbildung 5:	Bildungsausgaben je Adressat 2013 und Bildungsausgabenschätzung für Flüchtlinge	38
Abbildung 6:	Kostenbestandteile nach SGB II (durchschnittliche Kosten pro Monat pro Person in Bedarfsgemeinschaften)	39
Abbildung 7:	Funktionale Bestandteile der jährlichen variablen Staatsausgaben	41
Abbildung 8:	Mögliche Verteilung zusätzlicher Aufgabenlasten auf die staatlichen Ebenen	42
Abbildung 9:	Geschätzte monatliche und jährliche staatliche Ausgaben je Adressat	43
Abbildung 10:	Finale Verteilung der 2016er Flüchtlings-Bundesmittel nach FAG-Mechanismus im Vergleich zur Verteilung der Flüchtlinge nach gültigem Königsteiner Schlüssel	45
Abbildung 11:	Vertikalisierung als Föderalreform?	52
Abbildung 12:	Vertikalisierungsmodelle zur Diskussion gestellt	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Leistungen an Ausländer während des Asylprozesses	13
Tabelle 2:	Gegenstand von Sozialleistungen	15
Tabelle 3:	Finanzierung von Flüchtlingsleistungen durch die staatlichen Ebenen	17
Tabelle 4:	Finanzierung von der wichtigsten allgemeinen Staatsleistungen für Flüchtlinge	19
Tabelle 5:	Kosten-/Durchführungsverantwortung für Leistungen nach AsylbLG nach der Erstaufnahme sowie Kostenerstattungsregeln in den Ländern	22
Tabelle 6:	Kostendeckungsvergleich von Ländererstattungen an Kommunen für Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz	26
Tabelle 7:	Staatsausgaben 2013 in funktionaler Gliederung	28
Tabelle 8:	Eignung kommunaler Sozialleistungen zur Bundesfinanzierung (Vertikalisierbarkeit)	48
Tabelle 9:	Bundesbeteiligung an der Finanzierung von Flüchtlingskosten, Inhalte des Beschlusspakets vom 24. September 2015 (in Millionen Euro)	49

1 Hintergrund

Der Flüchtlingsstrom nach Deutschland dominiert 2015 die öffentliche Wahrnehmung wie kaum ein anderes Thema. Der sprunghafte Anstieg der Flüchtlingszahlen im Vergleich zum Vorjahr stellt Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen. Diese Dynamik setzt sich im Jahr 2016 bislang fort – auch wenn die öffentliche Aufmerksamkeit nun nicht mehr so exklusiv auf das Thema gerichtet ist, wie es im zweiten Halbjahr 2015 der Fall war.

Wie kann die Einreise und Registrierung so vieler schutzsuchender Menschen geordnet und sicher gestaltet werden? Wie kann es gelingen, Flüchtlinge sowohl vor als auch während ihres Asylverfahrens menschenwürdig und sicher unterzubringen? Wie viel wird die Versorgung von Flüchtlingen den Staat kosten und wie sollten diese Kosten finanziert werden? Wie können Asylverfahren schneller abgewickelt werden, ohne dass dabei Einschränkungen bei der Würdigung jedes Einzelschicksals und der Qualität der Prüfung gemacht werden? Wird die viel gelobte Willkommenskultur Bestand haben können? Ist die Aufnahmefähigkeit der Gesellschaft begrenzt? Wie können anerkannte Flüchtlinge erfolgreich in Gesellschaft und Arbeitswelt integriert werden? Wie kann eine faire Lastenteilung innerhalb von Europa gewährleistet werden? Dies sind nur einige der Fragen, die derzeit die politische Agenda bestimmen und die im Laufe des Jahres bereits zu vielfältigen Änderungen im Asylrecht geführt haben.

Die im März 2015 einberufene Expertenkommission der Robert Bosch Stiftung zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik hat sich zur Aufgabe gemacht, konkrete Handlungsoptionen und Reformvorschläge für die deutsche Flüchtlingspolitik zu entwickeln und dabei den unter Zeitdruck gefundenen politischen Lösungsansätzen eine langfristige Konzeption entgegenzustellen. Über externe Gutachten bindet die Kommission wissenschaftliche Expertise in ihre Arbeit ein. Dieses Gutachten ist Teil dieses Austauschs mit der Wissenschaft.

Die vorliegende Studie richtet den Fokus auf die fiskalische Dimension der Flüchtlingskrise. Konkret wird aufgearbeitet, welche fiskalisch relevanten staatlichen Leistungen für Flüchtlinge in unterschiedlichen Stadien des Asylprozesses zu erbringen sind und welche staatliche Ebene – Bund, Länder, Kommunen – für ihre Finanzierung verantwortlich ist. Anschließend wird der Versuch einer Quantifizierung der einzelnen Kosten unternommen, wobei die geschätzten Ausgaben bzw. Kosten je Flüchtling maßgeblich sind. Es wird gefragt, wie eine leistungsfähige Finanzierungsverteilung im Mehr-Ebenen-System aussehen sollte. Daran schließt sich die Diskussion möglicher Optionen für eine Verbesserung der gegenwärtigen Aufgaben- und Ausgabenarrangements

Parallel und in enger fachlicher Abstimmung hat das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) eine Expertise zum Thema „Regionale Verteilung von Flüchtlingen“ erarbeitet. So entsteht ein umfassendes Bild der horizontalen Verteilung von Flüchtlingen, die eine entsprechende vertikale Verteilung von Kostenlasten nach sich ziehen muss, getreu dem Leitsatz „Geld folgt Flüchtling“.

2 Finanzierung von Flüchtlingsleistungen im Status quo

Flüchtlinge erhalten in Deutschland vielfältige staatliche Leistungen, die vorrangig der Sicherung Ihres Lebensunterhalts dienen. Die gegenwärtige öffentliche Diskussion fokussiert dabei diejenigen Leistungen, die unmittelbar nach Ankunft der Flüchtlinge in Deutschland anfallen. Dazu zählen eine geordnete Registrierung, menschenwürdige Unterbringung und Verteilung der Flüchtlinge in Erstaufnahmeeinrichtungen sowie ihre gesundheitliche Betreuung und Versorgung mit dem Nötigsten. Diese Aufgaben stellen die beteiligten staatlichen, privaten und ehrenamtlichen Akteure täglich vor gewaltige Herausforderungen.

Gleichwohl hat Flüchtlingspolitik eine deutlich längere Zeitstruktur. Sie erstreckt sich über die verschiedenen Stufen des Asylprozesses zunächst bis zur Anerkennung oder Ablehnung des Asylgesuchs, endet dort aber nicht. Mit der Anerkennung fallen Flüchtlinge zwar aus dem Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes heraus, treten aber spätestens dann – je nach Bedarfssituation – in die konventionellen, für alle Inländer genutzten, staatlichen Leistungssysteme ein.

Nachfolgend werden zunächst die Phasen prototypischer Asylverläufe skizziert, von der Einreise über die Entscheidung im Asylverfahren bis hin zur endgültigen Niederlassung in oder Ausreise aus Deutschland. Darauf aufbauend werden die staatlichen Leistungen aufgearbeitet, die Flüchtlingen in den jeweiligen Phasen zustehen. Schließlich wird gefragt, welche staatliche Ebene – Bund, Länder oder Kommunen – für die Erbringung und Finanzierung der Leistungen zuständig ist. So entsteht eine Taxonomie der öffentlichen Leistungen für Flüchtlinge und die Flüchtlingspolitik. Für die in der aktuellen Diskussion zentralen Leistungen an Asylbewerber werden zudem die Kostenerstattungsregelungen der Länder aufgearbeitet.

2.1 Phasen im Asylprozess

Abbildung 1 veranschaulicht die verschiedenen Phasen von typischen Asylverläufen in Deutschland. Als **Asylbewerber** gelten Flüchtlinge, sobald sie einen Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt haben. Zwischen Einreise und Asylantrag können jedoch mehrere Monate vergehen.¹ An den Asylantrag schließt sich das eigentliche Asylverfahren. Im ersten Halbjahr 2015 vergingen durchschnittlich 5,3 Monate bis zu einer ersten Entscheidung. Im Vergleich zu 2014, wo durchschnittlich 7,1 Monate verstrichen, konnten die Verfahren damit bereits deutlich beschleunigt werden.²

Folgende positive, Schutz gewährende Entscheidungen durch das BAMF sind möglich:

- Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a GG
- Anerkennung als Flüchtling gemäß § 3 AsylVG

¹ Vgl. Leubecher, Marcel (2015): So wird die Dauer von Asylverfahren verschleiert. In: *Die Welt*, 25.08.2015.

² Vgl. Tagesschau (2015): Dauer von Asylverfahren. Am schnellsten in Mecklenburg-Vorpommern, 21.07.2015, <http://www.tagesschau.de/inland/asylverfahren-109.html>.

- Gewährung von subsidiärem Schutz gemäß § 4 Abs. 1 AsylVG
- Feststellung eines Abschiebungsverbotes gemäß § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG

Kein Schutz wird bei folgenden Entscheidungen gewährt:

- Asylantrag als unbegründet abgelehnt
- Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt
- Asylantrag als unzulässig befunden

Im Falle eines positiv beschiedenen Asylantrags erhalten die Schutzberechtigten zunächst einen befristeten Aufenthaltstitel. **Asylberechtigte und Flüchtlinge** erhalten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 bzw. Abs. 2 AufenthG, die auf drei Jahre befristet ist. Nach Ablauf der drei Jahre wird eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt, sofern das BAMF feststellt, dass die Asylberechtigung bzw. die Flüchtlingseigenschaft weiterhin Bestand hat.

Die Aufenthaltserlaubnis von **subsidiär Schutzberechtigten** nach § 25 Abs. 2 AufenthG hat zunächst nur eine einjährige Gültigkeit. Sie kann bei Fortbestehen der Asylvoraussetzungen um jeweils zwei Jahre verlängert werden. Nach Ablauf von fünf Jahren mit Aufenthaltserlaubnis kann eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt werden.³ Hierfür müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, die sich aus § 9 AufenthG ergeben. Dazu zählen insbesondere die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts sowie ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, Rechts- und Gesellschaftsordnung.

Ausländer, für die ein **Abschiebungsverbot** besteht, sollen gemäß § 25 Abs. 3 eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Diese wird für mindestens ein Jahr erteilt und kann entsprechend verlängert werden. Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gleichen den Regelungen für subsidiär Schutzberechtigte.

Bei **Ablehnung des Asylantrags** als unbegründet oder offensichtlich unbegründet wird der Ausländer aufgefordert, Deutschland binnen eines Monats (unbegründet) bzw. binnen einer Woche (offensichtlich unbegründet) zu verlassen. Gegen diese Entscheidung können innerhalb von ein bzw. zwei Wochen Eilanträge und Klage eingereicht werden, die gegebenenfalls aufschiebende Wirkung haben und zu einer veränderten Entscheidung führen können. Bei veränderter Sach- oder Rechtslage kann auch ein Asylfolgeantrag gestellt werden, der eine neuerliche Prüfung durch das BAMF veranlasst.

Werden rechtliche oder tatsächliche Abschiebungshindernisse (Reiseunfähigkeit, Passlosigkeit etc.) festgestellt, erhält der Ausländer den Status der **Duldung**, der keinen Aufenthaltstitel darstellt. Die Duldung wird zunächst für maximal 6 Monate erteilt und im Anschluss i.d.R. für nur 3 oder 6 Monate verlängert, sofern weiterhin Abschiebungshindernisse bestehen. Gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG sollen Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn ihre Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Möglich ist dies nur, sofern der Geduldete die Abschiebungshindernisse nicht zu verschulden hat. Gut integrierte, geduldete Jugendliche und nachhaltig integrierte, geduldete Erwachsene erhalten unter

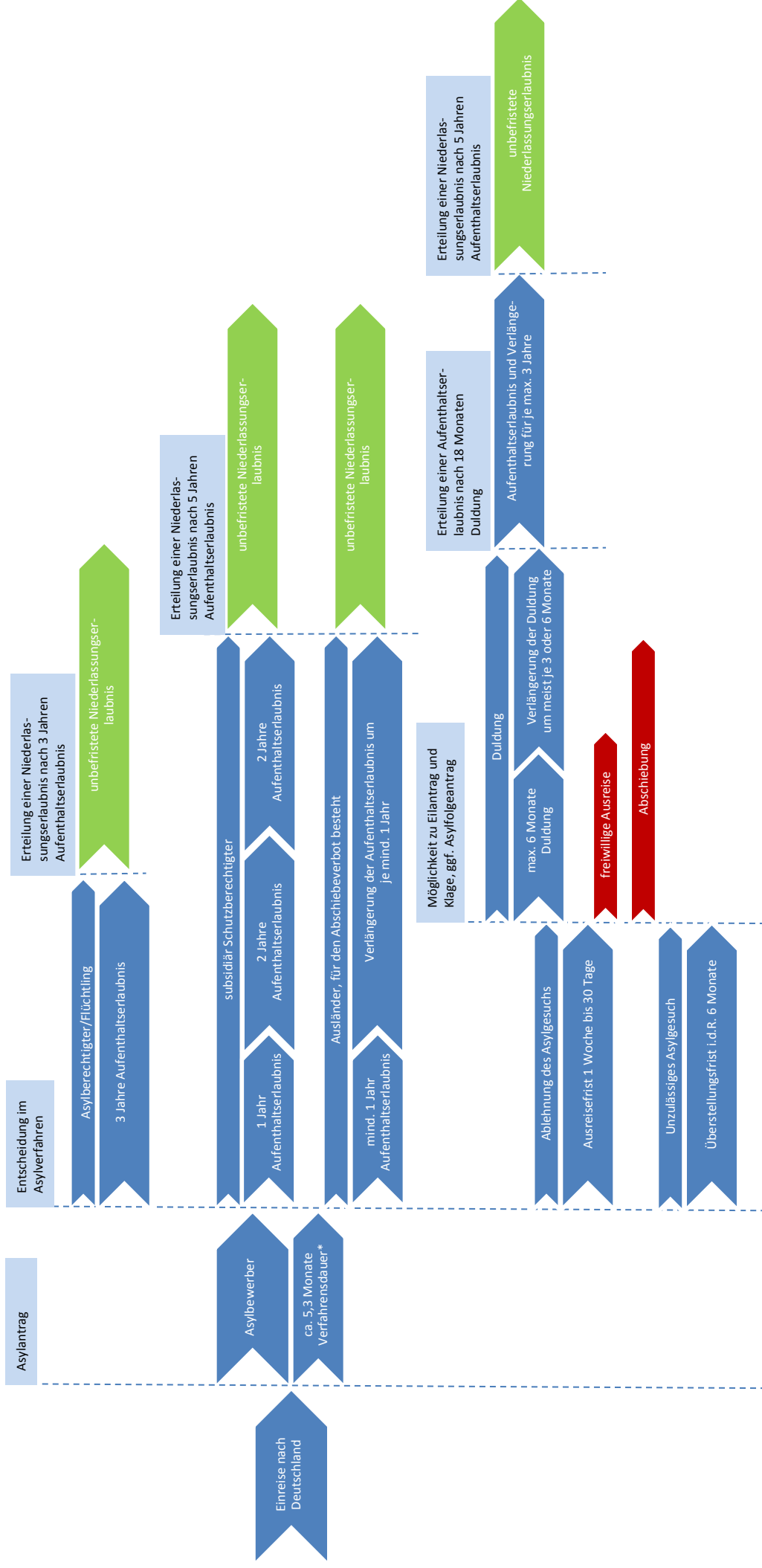
³ Die Fünf-Jahres-Frist ergibt sich durch die Neufassung des Aufenthaltsgesetzes vom 27.07.2015. Zuvor mussten sieben Jahre verstreichen, ehe subsidiär Schutzberechtigte und durch ein Abschiebungsverbot geschützte Ausländer eine Niederlassungserlaubnis erhalten konnten.

Umständen leichter Zugang zu einer Aufenthaltserlaubnis (§ 25a und b AufenthG). Die Voraussetzungen für eine unbefristete Niederlassungserlaubnis ergeben sich wiederum aus § 9 AufenthG (s.o.).

Sofern es bei einer Ablehnung des Asylantrags bleibt und keine Abschiebungshindernisse bestehen, muss der Ausländer Deutschland verlassen. Er kann innerhalb der vorgegebenen Frist **freiwillig ausreisen**. Andernfalls drohen die **Abschiebung** sowie ein Wiedereinreiseverbot.

Anders als bei einer Ablehnung ist in der Sache noch nicht über den Asylantrag entschieden, wenn das BAMF den Asylantrag für **unzulässig** befindet. Mit dieser formellen Entscheidung erklärt sich Deutschland für nicht zuständig und ordnet die Überstellung des Ausländers in das Land an, das nach den Regeln der Dublin III-Verordnung für die Bearbeitung zuständig ist. Die Verordnung gilt in den Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen, Island, der Schweiz und Liechtenstein. In der Regel wird eine Überstellungsfrist von 6 Monaten angeordnet. Auch gegen diese Entscheidung kann der Betroffene klagen. Bleibt das Asylgesuch erfolglos, bestehen wiederum die Möglichkeiten einer Duldung, freiwilligen Ausreise oder Abschiebung (nicht in das Heimatland, sondern den zuständigen europäischen Staat).

Abbildung 1: Prototypische Phasen im Asylverlauf



Anmerkung: * durchschnittliche Verfahrensdauer im ersten Halbjahr 2015, vgl. <http://www.tagesschau.de/inland/asylverfahren-109.html>. Stand: September 2015. Die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels erfordert eine Prüfung und positive Entscheidung durch die zuständige Ausländerbehörde bzw. das BAMF. Dabei ist eine Vielzahl von Voraussetzungen entsprechend dem AufenthG maßgeblich. Zudem bestehen Sonderregelungen etwa für gut integrierte Jugendliche und nachhaltig integrierte Erwachsene, die nicht im Detail abgebildet werden können.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Leistungen an Ausländer im Asylprozess

Nachfolgend wird dargestellt, welche staatlichen Leistungen Ausländer in den verschiedenen Phasen des Asylprozesses erhalten können und welche staatlichen Ebenen die dafür erforderlichen Kosten zu tragen haben. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass Flüchtlinge nicht allein Empfänger staatlicher Leistungen und damit potentielle „Kostenverursacher“ sind, sondern im Gegenteil auch Einnahmen generieren. Dies kann ganz direkt geschehen, wenn etwa im Rahmen des Asylverfahrens oder für die Unterbringung und Verpflegung in staatlichen Unterkünften Gebühren und Nutzungsentgelte von (nicht bedürftigen) Flüchtlingen erhoben werden. Zudem erhöhen sie über indirekte Kanäle die staatlichen Einnahmen. So erhöhen sie die Konsumnachfrage und damit die Umsatzsteuereinnahmen. Zudem erhöhen sie mittel- bis langfristig das Arbeitskräfteangebot. Sobald sie eine Arbeit aufnehmen, tragen sie durch Einkommensteuern und Sozialbeiträge zum staatlichen Budget und zum Wirtschaftswachstum bei. Nicht zuletzt können sich die durch den Flüchtlingsstrom induzierten zusätzlichen Staatsausgaben über Multiplikatoreffekte ähnlich wie ein Konjunkturprogramm positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken.¹ Im vorliegenden Gutachten soll die Kosten- bzw. Finanzierungsseite der Flüchtlingspolitik beleuchtet werden. Die eben angesprochenen positiven Einnahmeeffekte werden ausgeblendet, sollten aber stets mitgedacht werden.

Tabelle 1 bietet einen schematischen Überblick über öffentliche Leistungen, die von Ausländern während des Asylprozesses – und darüber hinaus – in Anspruch genommen werden bzw. werden können. Dabei werden die verschiedenen Stadien des Asylprozesses entsprechend Abbildung 1 aufgegriffen, da mit ihnen unterschiedliche rechtliche Ansprüche insbesondere auf Sozialleistungen einhergehen.

Ein rot ausgefülltes Feld gibt an, dass der Ausländer keinen Anspruch auf Erhalt der Leistung hat. Grüne Felder zeigen einen Anspruch auf Erhalt der jeweiligen Leistung an. Sie kann an verschiedene Anspruchsvoraussetzungen geknüpft sein, die im Regelfall erfüllt sein dürften. Eine orange Markierung wird verwendet, wenn die Leistung den Ausländern zwar theoretisch offensteht, ihr Erhalt aber an restriktive Anspruchsvoraussetzungen geknüpft ist, die in der Regel nicht erfüllt sein dürften. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit orientiert sich die Tabelle an Leistungen, die für nicht in einem Arbeitsverhältnis stehende, erwerbsfähige Ausländer und ihre Kinder in Frage kommen.

¹ Vgl. DIW (2015): Herbstgrundlinien 2015, DIW Wochenbericht Nr. 38.

Tabelle 1: Leistungen an Ausländer während des Asylprozesses

Empfänger	Asylbewerber (Aufenthalt <15 Monate)	Geduldete (Aufenthalt <15 Monate)	Zur Ausreise Verpflichtete (Aufenthalt <15 Monate)	Asylbewerber (Aufenthalt >15 Monate)	Geduldete (Aufenthalt >15 Monate)	Zur Ausreise Verpflichtete (Aufenthalt >15 Monate)	Asylberechtigte/ Flüchtlinge	Subs. Schutzberechtigte	Ausländer mit Abschiebe- verbot	Inhaber einer Niederlas- sungserlaubnis
Leistung										
Leistungen nach AsylbLG	A	A	A	0	0	0	0	0	0	0
Leistungen entsprechend SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt)	0	0	0	A	A	A	0	0	0	0
Gesundheitsleistungen gemäß der gesetzlichen Krankenversicherung	0	0	0	A	A	A	A	A	A	A
Leistungen nach SGB II (ALG II)	0	0	0	0	0	0	A	A	A	A
Leistungen nach SGB III	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.
Familienleistungen (Kindergeld, Elterngeld, Betreuungsgeld)	0	0	0	0	0	0	A	A	ggf.	A
Integrationskurs	ggf.	ggf.	0	ggf.	ggf.	0	A	A	0	0
Kinderbetreuung für Kinder ab 1 Jahr	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Schulbesuch für Kinder im schul- pflichtigen Alter	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Studium	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
BAföG	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	ggf.	A	A	ggf.	A
Sonstige öffentliche Leistungen	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

Anmerkung: Die Tabelle gibt einen Überblick über öffentliche Leistungen an Ausländer im Asylprozess. Aufgrund der Komplexität und vielseitigen Ausnahmen insbesondere im Asyl- und Sozialrecht ist die Darstellung verkürzt und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Tabelle ist ausgefüllt für erwerbsfähige Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben, und ihre Kinder entsprechend der Farbskala zur Kennzeichnung des Anspruchs auf den Erhalt einer öffentlichen Leistung: Rot („0“) – kein Anspruch. Orange („ggf.“) – evtl. Anspruch bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen. Grün („A“) – Anspruch auf Erhalt der Leistung.

Für andere Flüchtlingsgruppen kommen weitere bzw. andere Leistungen hinzu (etwa Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bei älteren Flüchtlingen).

Die Darstellung beruht auf dem im September 2015 gültigen Rechtsstand. // Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Großteil der relevanten Leistungen fällt in den Bereich der sozialen Sicherung. Sie wird zunächst, d.h. für Asylbewerber, die sich seit nicht mehr als 15 Monaten im Bundesgebiet aufhalten, durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gewährleistet. Auch geduldete sowie zur Ausreise verpflichtete Ausländer fallen in den Leistungsbereich des AsylbLG, solange ihr Aufenthalt 15 Monate nicht überschreitet. Bereits vor Ablauf der 15-Monats-Frist haben Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe entsprechend den Vorgaben des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch (SGB XII). Bei einem darüber hinausgehenden Aufenthalt ist nicht mehr das AsylbLG, sondern das SGB XII maßgeblich. Für erwachsene, erwerbsfähige Flüchtlinge ist das dritte Kapitel, d.h. die Regelungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt, einschlägig. Für andere Flüchtlingsgruppen wie alte oder behinderte Menschen kommen gegebenenfalls Leistungen nach anderen Kapiteln

in Betracht (insbesondere Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Eingliederungshilfe für behinderte Menschen).

Tabelle 2 gibt Auskunft über die wichtigsten Leistungen, die sich konkret nach der jeweiligen sozialgesetzlichen Grundlage ergeben. Grundsätzlich sollen sowohl das AsylbLG als auch das SGB XII den notwendigen Lebensunterhalt der Leistungsberechtigten abdecken. Dieser ist im Falle des SGB XII weiter gefasst als beim AsylbLG. Mit dem Sprung in den Geltungsbereich des SGB XII verbindet sich auch eine verbesserte gesundheitliche Versorgung. Nunmehr besteht Anspruch auf Gesundheitsleistungen entsprechend dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung. Sozialhilfeempfänger erhalten in der Regel eine Krankenversicherungskarte. Selbstverständlich besteht für Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte, Ausländer mit Abschiebeverbot und Inhaber einer Niederlassungserlaubnis ein äquivalenter Gesundheitsschutz.

Wird das Asylgesuch positiv beschieden, ist für erwachsene, erwerbsfähige Ausländer nicht mehr das SGB XII relevant, sondern das SGB II, das insbesondere den Erhalt des sogenannten Arbeitslosengeldes II regelt. Somit verknüpft sich mit dem positiven Abschluss des Asylverfahrens eine nochmalige Ausweitung der empfangenen Sozialleistungen.

Theoretisch besteht für Ausländer in sämtlichen Phasen des Asyl- und Anerkennungsprozesses die Möglichkeit, Arbeitslosengeld entsprechend dem SGB III zu erhalten. Ein besonderer aufenthaltsrechtlicher Status ist dafür nicht erforderlich. Allerdings muss innerhalb der letzten 2 Jahre für mindestens 12 Monate ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bestanden haben. Diese Voraussetzung werden die wenigstens Ausländer im Asylprozess erfüllen können, zumal ihr Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gesetzlich eingeschränkt ist: Für Asylbewerber und geduldete Ausländer besteht drei Monate lang ein absolutes Arbeitsverbot. Nach Ablauf der drei Monate ist bis zum Ablauf von 15 Monaten Aufenthalt eine Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit erforderlich, bevor der Asylbewerber bzw. Geduldete eine in Frage kommende Stelle antreten darf.² Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftige haben – ebenso wie Inhaber einer Niederlassungserlaubnis – vollen Zugang zum Arbeitsmarkt. Bei Vorliegen eines Abschiebeverbots erteilen die Ausländerbehörden die Arbeitserlaubnis gesondert.

Familienleistungen wie Kindergeld, Elterngeld oder Betreuungsgeld sind an das Vorhandensein einer Aufenthaltserlaubnis geknüpft und daher für Asylbewerber, Geduldete und zur Ausreise Verpflichtete unzugänglich.³ Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge sowie subsidiär Schutzberechtigte haben Anspruch auf derartige Leistungen, sobald ihre Anerkennung rechtskräftig ist. Auch Inhaber einer Niederlassungserlaubnis erhalten Familienleistungen. Bei Vorliegen eines Abschiebeverbots muss der Ausländer sich seit mindestens drei Jahren in Deutschland aufhalten, wobei die Zeiten der Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsgestattung und sofern relevant Duldung angerechnet werden, sich in ei-

² Die Vorrangprüfung ist in Sonderfällen nicht notwendig. Als Sonderfälle gelten Hochschulabsolventen in Engpassberufen, die die Voraussetzungen für eine Blaue Karte EU erfüllen sowie Fachkräfte, die eine anerkannte Ausbildung für einen Engpassberuf nach der Positivliste der BA haben oder an einer Maßnahme für die Berufsanerkennung teilnehmen.

³ Es bestehen Ausnahmen aufgrund von internationalen Abkommen, die an die Staatsangehörigkeit, die Aufenthaltsdauer, den Bezug sonstiger Sozialleistungen sowie etwaige Arbeitsverhältnisse anknüpfen.

nem Beschäftigungsverhältnis oder Elternzeit befinden oder Sozialleistungen nach SGB III erhalten, um Kindergeld & Co. erhalten zu können.

Tabelle 2: Gegenstand von Sozialleistungen

Leistungen nach AsylbLG
Bargeldbedarf
Notwendiger Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts als Sach- oder Geldleistungen
Bedarfe für Bildung und Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene entsprechend SGB XII
Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt
Sonstige Leistungen im Einzelfall
Leistungen nach SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt)
Notwendiger Lebensunterhalt an Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie, persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens, Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft, Hilfen für den Schulbesuch bei Kindern und Jugendlichen als pauschale Geldleistung
Mehrbedarfe für Alte, Schwangere, Alleinerziehende, Behinderte, Kranke als pauschale Geldleistung
Einmalige Bedarfe für die Erstaussstattungen für die Wohnung, für Bekleidung und Erstaussstattung bei Schwangerschaft und Geburt sowie Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie Miete von therapeutischen Geräten als (pauschale) Geldleistung
Bedarfe für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche als Geld, Sach- und Dienstleistung
Leistungen für Unterkunft und Heizung in tatsächlicher Höhe als Geldleistung
Leistungen nach SGB II (ALG II)
Regelbedarf
Mehrbedarfe, Einmalige Leistungen, Sonstige Leistungen
Kosten für Unterkunft und Heizung
Leistungen für Bildung und Teilhabe
Leistungen nach SGB III
Arbeitslosengeld
Aktive Arbeitsförderung

Quelle: Eigene Darstellung.

Unter den aufgeführten Flüchtlingsgruppen haben aktuell (September 2015) nur Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge sowie subsidiär Schutzberechtigte einen Anspruch zur Teilnahme an einem Integrationskurs, der Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse der Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands vermitteln soll und zentral durch das BAMF organisiert wird. Alle anderen Gruppen können lediglich auf Restplätze hoffen oder an speziellen, punktuell angebotenen Sonderprogrammen wie beispielsweise berufsbezogenen Sprachkursen teilnehmen. Durch die zum 1. November 2015 in Kraft getretenen Neuerungen im Asylrecht sollen künftig auch Asylbewerber mit guten Erfolgsaussichten auf Asyl sowie bestimmte Geduldete zur Teilnahme zugelassen werden.

Zudem gibt es eine Reihe staatlicher Leistungen, die unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus allen Menschen zustehen, die in Deutschland wohnhaft sind. Hervorzuheben sind hier die frühkindliche, schulische und universitäre Bildung. Alle in Deutschland lebenden Kinder haben ab einem Alter von einem Jahr Anspruch auf einen Kindergartenplatz. Bereits ab Vollendung des ersten Lebensjahres

besteht ein Rechtsanspruch auf Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in der Tagespflege. Durch Flüchtlinge könnte hier ein signifikanter Mehrbedarf an Betreuungsplätzen entstehen.

Auch die Schulpflicht für Kinder im schulpflichtigen Alter gilt unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status. Sie setzt spätestens drei Monate nach Einreise ein. Da viele Flüchtlingskinder zunächst keine oder nicht ausreichende Deutschkenntnisse haben, ist vor dem eigentlichen Schulbesuch Unterricht in Integrations- bzw. Willkommensklassen zur Vermittlung eines Grundniveaus an Sprachkenntnissen erforderlich. Das Angebot und die Auslastung solcher Klassen sind regional sehr unterschiedlich. Oftmals kommt es wegen mangelnder Plätze zu Wartezeiten, die den Schulbesuch stark verzögern.

Ein Studium an einer deutschen Hochschule ist zwar aufenthaltsrechtlich nicht ausgeschlossen, dürfte aber für die meisten Flüchtlinge de facto unerreichbar sein. Es müssen nicht nur die Aufnahmebedingungen der jeweiligen Hochschule inklusive Hochschulzugangsberechtigung und gegebenenfalls deutscher Sprachkenntnisse erfüllt werden, sondern auch die Finanzierung des Studiums bzw. des eigenen Lebensunterhalts sichergestellt werden. Der Bezug von Sozialleistungen zum Zweck der Finanzierung eines Studiums scheidet, außer in besonderen Härtefällen, aus. Je nach aufenthaltsrechtlichem Status kann bei finanzieller Bedürftigkeit BAföG bezogen werden, sofern weitere, für alle BAföG-Empfänger gültige, persönliche Voraussetzungen erfüllt sind (allgemeine Eignung für die gewählte Ausbildung, Nichtüberschreiten der Altersgrenze). Entsprechend § 8 BAföG können Inhaber einer Niederlassungserlaubnis, Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte BAföG erhalten. Bei Vorliegen eines Abschiebeverbots gilt als zusätzliche Voraussetzung, dass der Ausländer sich seit mindestens vier Jahren ununterbrochen rechtmäßig, gestattet oder geduldet in Deutschland aufgehalten haben muss. Wird diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann BAföG nur gewährt werden, wenn der Ausländer vor Beginn des Studiums fünf Jahre in Deutschland erwerbstätig war oder mindestens ein Elternteil während der letzten sechs Jahre drei Jahre in Deutschland gearbeitet hat. Unter diesen Voraussetzungen dürfte es für Ausländer mit Abschiebeverbot sehr schwierig sein, ein Studium in Deutschland aufzunehmen. Die Vorschriften zum Mindestaufenthalt könnten für lange Wartezeiten sorgen, die wiederum die Einhaltung der Altersobergrenze erschweren. Die Vorschriften für Geduldete bezüglich eines eventuellen BAföG-Zugangs entsprechen den Regelungen bei Abschiebeverbot. In allen anderen Fällen, d.h. insbesondere für Asylbewerber, greift die Regelung einer mindestens fünfjährigen Erwerbstätigkeit in Deutschland oder einer mindestens dreijährigen Erwerbstätigkeit eines Elternteils in Deutschland während der letzten sechs Jahre als Voraussetzung für Ausbildungsförderung.

Schließlich bezeichnet die Kategorie „sonstige öffentliche Leistungen“ eine breite Palette staatlicher Leistungen, die für alle Einwohner sowie zum Teil auch für alle Personen, die sich vorübergehend in Deutschland aufhalten, erbracht werden. Dazu zählen etwa die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, oder die Bereitstellung eines rechtsstaatlichen, unabhängigen Justizsystems sowie einer funktionierenden Verwaltung. Auch der öffentliche Personennahverkehr, der öffentliche (soziale) Wohnungsbau, Freizeiteinrichtungen und die sonstige öffentliche Infrastruktur zählen dazu. Dieser Grundstock staatlicher Leistungen richtet sich nicht speziell an Flüchtlinge, wird aber durch sie mit beansprucht. Hierdurch können zusätzliche Kosten entstehen, besonders wenn die Kosten der Bereitstellung einer Leistung oder Instandhaltung einer staatlichen Einrichtung unmittelbar positiv von der Zahl der Nutzer abhängen. Teilweise ist auch ein deutlicherer Flüchtlingsbezug gegeben, etwa bei der

Erfassung von Flüchtlingen durch die Polizei, dem Schutz der Grenzen, der Bewachung von Flüchtlingseinrichtungen oder der Durchführung von Abschiebungen. Im Justizbereich entstehen zusätzliche Kosten durch Asylverfahren und Klagen gegen Entscheidungen der Ausländerbehörden.

Tabelle 3 und Tabelle 4 geben einen Überblick über die Finanzierungsverteilung öffentlicher Aufgaben und Leistungen an bzw. im Zusammenhang mit Flüchtlingen zwischen den staatlichen Ebenen. Die Tabellen orientieren sich an der Chronologie typischer Asylverläufe (siehe Abbildung 1) und greifen die zu jedem Zeitpunkt des Asylverlaufs zentralen staatlichen Aufgaben auf. Sie unterscheiden sich in den aufgeführten Posten von Tabelle 1, da nicht jede staatliche Aufgabe auch mit einer Leistung an Flüchtlinge verbunden ist. Tabelle 3 beschränkt sich auf Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge im engeren Sinne und ist unterteilt nach Rechtsstand *vor* und Beschlusslage *nach* dem 24. September 2015 bzw. dem zwischenzeitlich verabschiedeten Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, da in vielerlei Hinsicht geänderte Zuständigkeiten eingetreten sind. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ist in seinen wesentlichen Regelungen am 24. Oktober 2015 in Kraft getreten und bewirkt Änderungen unter anderem beim Asylverfahrensgesetz (seitdem: Asylgesetz), dem Aufenthaltsgesetz und Asylbewerberleistungsgesetz. Tabelle 4 unten betrachtet dagegen Flüchtlingsleistungen *im weiteren Sinne*, die überwiegend zum Tragen kommen, wenn Asylbewerber einen Anerkennungsstatus erhalten haben, und die auch für die übrige Bevölkerung relevant sind.

Tabelle 3: Finanzierung von Flüchtlingsleistungen durch die staatlichen Ebenen

Aufgabe / Leistung	Finanzierung durch								
	Stand bis 9/2015					Beschluss 24.09.2015			
	Bund	Länder	Landkreise / kf. Städte	Gemeinden		Bund	Länder	Landkreise / kf. Städte	Gemeinden
Registrierung	X	X				X	X		
Bereitstellung von und Unterbringung in Erstaufnahme-Einrichtungen		X				X	X		
Verteilung auf die Länder (Koordination und Reise)		X				X			
Bearbeitung des Asylantrags	X					X			
Leistungen nach AsylbLG		X	X	X		X	X	X	X
Unterbringung nach der Erstaufnahme		X	X	X		X	X	X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

Sobald ein Ausländer ohne Einreisepapiere in die Bundesrepublik einreist, soll er polizeilich registriert werden. In § 13 Abs. 3 AsylVG heißt es, dass er in diesem Fall an der Grenze um Asyl nachzusuchen hat. Damit ist die Bundespolizei für die Registrierung zuständig, die die Erfassung von Personalien,

Fotos und Fingerabdrücken umfasst. Auch in Grenznähe aufgegriffene Flüchtlinge werden von der Bundespolizei erfasst. Befindet sich der Flüchtling bereits weiter im Landesinnern, sind die jeweiligen Landespolizeien bzw. Länderbehörden wie etwa Bezirksregierungen de facto für die Erfassung zuständig. In der aktuell angespannten Lage müssen Flüchtlinge aufgrund von Platz- und Personalmangel in Notunterkünfte gebracht werden, ohne registriert worden zu sein. Die Registrierung muss dann in den Erstaufnahme-Einrichtungen nachgeholt werden. Damit liegt die Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung für die Registrierung gemeinsam bei Bund und Ländern.

Nachdem sich der Ausländer als asylsuchend zu erkennen gegeben hat,⁴ wird er von den Grenz- oder Landesbehörden an die nächstgelegene Erstaufnahme-Einrichtung verwiesen. Gemäß § 44 AsylVG sind die Länder nach gegenwärtigen Rechtsstand zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber verpflichtet, in denen sie – nach der jüngsten Gesetzesänderung – für maximal sechs Monate untergebracht werden. Zuvor lag die maximale Aufenthaltsdauer bei drei Monaten. Nach Ankunft in der Erstaufnahme-Einrichtung wird mithilfe des Systems EASY geprüft, ob der Asylbewerber in der betreffenden Einrichtung bleiben kann, oder gemäß Königsteiner Schlüssel in eine andere Erstaufnahme-Einrichtung im Bundesgebiet weiterverteilt wird. Die Organisation der Verteilung war bislang Ländersache. Künftig soll die Verteilung nach gemeinsamem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidenten vom 24. September 2015 durch den Bund durchgeführt werden. Durch die Schaffung von Wartezentren für ankommende Asylbewerber durch den Bund sollen Erstaufnahme-Einrichtungen entlastet werden. Bei einem Bund-Länder-Gespräch am 15. September war zudem entschieden worden, dass der auch der Bund Erstaufnahmeplätze schaffen soll. Damit wird auch die Erstaufnahme künftig eine gemeinsame Bund-Länder-Aufgabe, wobei den Ländern weiterhin der Großteil der Verantwortung zukommt.

Der Asylantrag ist nach der Registrierung bei EASY bei der Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu stellen, die der jeweiligen Erstaufnahme-Einrichtung zugeteilt ist. Nach der ersten Anhörung beim BAMF erhält Asylbewerber eine Aufenthaltsgestattung. Auch die weitere Bearbeitung und Entscheidung über den Antrag obliegt dem BAMF und damit der Bundesebene. Nach Erhalt der Aufenthaltsgestattung werden die Asylsuchenden durch die Ausländerbehörde beim Ausländerzentralregister und bei der örtlichen Meldebehörde angemeldet, was für jegliche Mittelzuweisungen, die je Einwohner oder Asylbewerber erfolgen, entscheidend ist.

Während der Dauer des Asylverfahrens sowie bei negativem Bescheid bis zum Zeitpunkt der Ausreise können Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen werden. Gemäß § 10 AsylbLG bestimmen die Länder die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Behörden und Kostenträger. Damit schied der Bund als Financier sämtlicher Leistungen nach AsylbLG bislang aus. Stattdessen werden die Leistungen von den Kommunen und Ländern erbracht und finanziert, wobei sich Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung sowie etwaige Kostenerstattungen in föderal-typischer Manier von Land zu Land unterscheiden. Zumeist teilen sich Land und Landkreise sowie kreisfreie Städte die Finanzierungsverantwortung, teilweise werden aber auch die Gemeinden als Kostenträger herangezogen. Tabelle 5 gibt hierzu detaillierter Auskunft. Mit Beschluss vom 24. September 2015 hat

⁴ Um dies zu dokumentieren, erhalten Asylsuchende eine BÜMA – eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender.

der Bund zugesagt, sich ab dem 1. Januar 2016 mit 670 Euro pro Asylbewerber pro Monat an den Kosten durch das Asylbewerberleistungsgesetz zu beteiligen. Dieser Betrag entspricht den durchschnittlichen Kosten bzw. Nettoausgaben, die 2014 im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes erbracht wurden. Allerdings wird durch die Bundesbeteiligung im Einzelfall keine vollständige Kosten-erstattung bei den örtlichen und überörtlichen Trägern erreicht, sodass künftig alle föderalen Ebenen an der Finanzierung mitwirken werden (vgl. Abbildung 10 unten).

Tabelle 4: Finanzierung von der wichtigsten allgemeinen Staatsleistungen für Flüchtlinge

Aufgabe / Leistung	Finanzierung durch			
	Bund	Länder	Landkreise / kf. Städte	Gemeinden
Leistungen nach SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt)	X	X	X	
Leistungen nach SGB II (ALG II)	X		X	
Leistungen nach SGB III (ALG I)	X			
Familienleistungen (Kindergeld, Elterngeld)	X			
Integrationskurse	X			
Kinderbetreuung für Kinder ab 1 Jahr	X	X	X	X
Schulbesuch für Kinder im schulpflichtigen Alter		X	X	X
Studium	X	X		
BAföG	X			
Allgemeine öffentliche Leistungen	X	X	X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Finanzierung der Leistungen nach SGB XII obliegt primär den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe. Die örtlichen Träger – in der Regel Landkreise und kreisfreie Städte – sind in allen (Flächen-)Ländern auf der kommunalen Ebene verortet. Als überörtliche Träger sind in der Landesgesetzgebung entweder die Länder selbst oder höhere Kommunalverbände bestimmt. Das Ausmaß der Zuständigkeiten der überörtlichen Träger unterscheidet sich je nach Bundesland.⁵ Hinzu kommt, dass der Bund seit 2014 vollständig für die Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig ist (Kapitel 4 SGB XII), wobei die entsprechenden Finanzmittel auf dem Umweg über die Länder bereitgestellt werden.

⁵ Details zu den Zuständigkeiten und der Finanzierungsverteilung in den Bundesländern im SGB XII finden sich in Goerl, C., Rauch, A. und M. Thöne (2014): Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, FiFo-Bericht Nr. 16.

Für das SGB II sieht § 6 SGB II eine geteilte Aufgaben- und Kostenträgerschaft zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen sowie dem Bund vor.⁶ Dabei sind die kreisfreien Städte und Landkreise gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II zuständig für⁷

- die Kinderbetreuung oder häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung (§ 16a Kommunale Eingliederungsleistungen),
- Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 Bedarfe für Unterkunft und Heizung, § 27 Abs. 3 Leistungen für Leistungen für Auszubildende),
- nicht von der Regelleistung umfasste Leistungen für die Erstaussstattung für die Wohnung, einschließlich Haushaltsgeräten sowie Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen bei Schwangerschaft und Geburt (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 Abweichende Erbringung von Leistungen),
- Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 Bedarfe für Bildung und Teilhabe).

Die Bundesagentur für Arbeit ist zuständig für alle übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 6 Abs. 1 SGB II):

- Dies sind überwiegend Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts aller in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen: Arbeitslosengeld II für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Personen, sowie Mehrbedarfe.
- Arbeitsmarktbezogene Eingliederung, d.h. Beratung, Vermittlung, Förderung von Maßnahmen zur Integration in die Arbeit
- Sozialversicherung, d.h. Kranken- und Pflegeversicherung und Unfallversicherung.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt durch die örtlichen Jobcenter. Jobcenter sind gemeinsame Einrichtungen der örtlichen Agentur für Arbeit sowie des kommunalen Trägers. Durch diese soll eine einheitliche Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende aus einer Hand sichergestellt werden. Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (einschließlich Verwaltungskosten), die von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden (§ 46 Abs. 1 SGB II) sowie 84,8% an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtungen (§ 46 Abs. 3 SGB II). Darüber hinaus beteiligt sich der Bund zur Entlastung der Haushalte zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Abs. 5 bis 8 SGB II), die für die Kommunen den bedeutsamsten Kostenblock darstellen.

Einen Sonderfall stellen die Optionskommunen dar. Hier haben die Kommunen (kreisfreien Städte und Kreise) die alleinige Trägerschaft der Leistungen des SGB II inne.

Die Leistungen nach SGB III werden gemäß § 340 SGB III durch Beiträge der Versicherungspflichtigen, der Arbeitgeber und Dritter (Beitrag zur Arbeitsförderung), Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige

⁶ Die Ausführungen zum SGB II beruhen auf Goerl, C., Rauch, A. und M. Thöne (2014): Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, FiFo-Bericht Nr. 16.

⁷ Es besteht die Option, die kommunalen Träger durch das Landesrecht anders zu bestimmen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Die Kosten für die Erzeugung von Warmwasser werden rückwirkend zum 1. Januar 2011 den Kosten für Unterkunft und Heizung zugeordnet, sofern sie angemessen sind. Bei dezentraler Warmwassererzeugung werden Mehrbedarfe anerkannt (§ 21 Abs. 7 SGB II).

Einnahmen finanziert. Von Seiten der föderalen Ebene ist somit der Bund alleinig an der Finanzierung der SGB III-Leistungen beteiligt.

Der Bund ist gemäß § 8 BKGG auch für die Bereitstellung der Mittel für die Zahlung von Kindergeld verantwortlich. Auch Elterngeld und Betreuungsgeld werden durch den Bund finanziert (§ 12 BEEG).

Integrationskurse werden durch das BAMF koordiniert und durchgeführt, das sich hierzu privater oder öffentlicher Träger bedienen kann (§ 43 AufenthG). Von den Teilnehmern können Kostenbeiträge erhoben werden. Mit der Organisation und Finanzierung auf Bundesebene soll der hohe politische und gesellschaftliche Stellenwert von Integration hervorgehoben werden. Laut Beschluss vom 24. September 2015 sollen die Integrationskurse künftig für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive geöffnet werden und hierfür entsprechende zusätzliche Bundesmittel bereitgestellt werden.

Für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen gilt zunächst die Zuständigkeit der Jugendämter als Sozialleistungsträger entsprechend SGB VIII. § 90 SGB VIII sieht eine pauschalierte Kostenbeteiligung der Eltern vor. Nähere Regelungen zur Finanzierung von Tageseinrichtungen können durch Landesrecht getroffen werden, sodass sich die Kostenverteilung zwischen den Bundesländern unterscheidet. Insgesamt werden aber sowohl Länder als auch die Kreis- und Gemeindeebene beteiligt. Auch der Bund wirkt bei der Kinderbetreuung mit. Im Rahmen dreier Investitionsprogramme werden Ländern und Kommunen über ein Sondervermögen Finanzhilfen für den Betreuungsplatzausbau für Kinder unter drei Jahren sowie für die Betriebskosten zur Verfügung gestellt. Die Beteiligung an den Betriebskosten erfolgt dauerhaft über eine Erhöhung des Festbetrags an der Umsatzsteuer.⁸ Am 24. September 2015 wurde zudem beschlossen, die freiwerdenden Mittel aus der Abschaffung des Betreuungsgeldes bis 2018 künftig zur Verbesserung der Kinderbetreuung zu nutzen.

Im Schulwesen besteht hinsichtlich der Finanzierung eine Kostenteilung zwischen Ländern und Kommunen, wobei die Kommunen als Schulträger die Sachkosten und i.d.R. Kosten für das nicht-lehrende Personal zu tragen haben, während die Länder für die Personalkosten der Lehrer zuständig sind. In Einzelfällen können auch die Länder selbst Schulträger sein. Staatliche Hochschulen stehen in der Trägerschaft der Länder, von denen sie den überwiegenden Teil ihrer Finanzierungsmittel beziehen. Auch der Bund ist durch Kompensationsleistungen für Investitionen, Leistungen im Rahmen der 2005 beschlossenen Exzellenzinitiative oder des 2007 beschlossenen Hochschulpakts 2020 und darauf aufbauender Programme an der Finanzierung von Hochschulen beteiligt, wenngleich sein Anteil insgesamt deutlich geringer ausfällt als der der Länder. Die Kosten für die Ausbildungsförderung BAföG werden seit 2015 vollständig durch den Bund getragen.

Sonstige öffentliche Leistungen werden im Zusammenspiel aller staatlichen Ebenen erbracht.

⁸ Vgl. <http://www.fruehe-chancen.de/was-politik-leistet/ausbau-der-kinderbetreuung-fuer-kinder-unter-drei-jahren/ueber-den-ausbau/> (zuletzt geprüft am 19.10.2015).

2.3 Kostenerstattungen im Asylbereich in den Ländern

Die Regelungen in den Bundesländern über etwaige Kostenerstattungen von Seiten des Landes an die Kommunen für Kosten im Migrationsbereich unterscheiden sich erheblich. Dabei können zwei Erstattungssysteme unterschieden werden:⁹

- 7

Innerhalb eines Landes können beide Systeme, je nach Kostentyp, zur Anwendung kommen. Zudem können die Pauschalzahlungen unterschiedlich ausgestaltet sein. Meist wird eine Zahlung je Flüchtling bzw. Asylbewerber in bestimmter Höhe gesetzlich fixiert. In einigen Bundesländern ergeben sich die Beträge hingegen endogen; statt eines Betrages je Flüchtling wird die Gesamthöhe der von Landeseite gezahlten Pauschale gesetzlich festgeschrieben. Tabelle 5 fasst die Erstattungs- bzw. Kostenbeteiligungsregelungen der Länder für Leistungen an Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, das im Zentrum der aktuellen Kostendebatte steht, zusammen. Die Stadtstaaten sind von der Tabelle ausgenommen, da bei ihnen keine separate kommunale Ebene, mit der es Finanzflüsse geben könnte, existiert. Die Erstaufnahme von Flüchtlingen liegt grundsätzlich in der Kostenverantwortung der Länder. Etwaige Kostenerstattungen beziehen sich daher auf die Zeit nach der Erstaufnahme. Dabei ist zu beachten, dass bei Überbelegung der landeseigenen Erstaufnahmeeinrichtungen mitunter eine direkte Weiterleitung in die Kommunen erfolgt, durch die diese zusätzlich belastet werden.¹⁰

Tabelle 5: Kosten-/Durchführungsverantwortung für Leistungen nach AsylbLG nach der Erstaufnahme sowie Kostenerstattungsregeln in den Ländern

Bundesland	Kosten-/Durchführungsverantwortung für Leistungen nach AsylbLG nach der Erstaufnahme	Kostenerstattung durch das Land
BW	Stadtkreise und Landkreise	• Einmalige Pauschale je Asylbewerber in Höhe von 13260 Euro (Stand 2015, 2016 13972 Euro, danach jährliche Erhöhung um 1,5%) • Erstattungen an das Land werden an die Stadt- und Landkreise weitergegeben, soweit sie seine Aufwendungen übersteigen
BY	Kostenträger ist der Freistaat Bayern; der Freistaat ist insbesondere für die Schaffung und den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften zuständig; Landkreise und kreisfreie Gemeinden sind als örtliche Träger in die Durchführung des AsylbLG eingebunden, insbesondere bei Unterbringung in dezentraler Unterkunft	• Vollständige Erstattung der notwendigen Kosten der nach dem AsylbLG erbrachten Leistungen
BB	Landkreise und kreisfreie Städte	• Jahrespauschale je Asylbewerber in Höhe von 9011 Euro (Stand 2013; jährliche Erhöhung entsprechend Verbraucherpreisindex) • Monatliche Bewachungspauschale für Gemeinschaftsunterkünfte in Höhe von 6900 Euro • Personalstellen für die Betreuung und Beratung von

⁹ Vgl. Wendel (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich.

¹⁰ Vgl. FAZ vom 23.09.2015: „Städte und Kreise bauen in Flüchtlingsfragen auf die Kanzlerin“.

Bundesland	Kosten-/Durchführungsverantwortung für Leistungen nach AsylbLG nach der Erstaufnahme	Kostenerstattung durch das Land
		Flüchtlingen - Im Ausnahmefall pauschale Erstattung von Kosten für die Bewachung von Gebäuden, die keine Gemeinschaftsunterkünfte sind - auf Antrag Erstattung von Mehrkosten aufgrund Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 - Investitionspauschale in Höhe von 2300,81 Euro pro Platz für die genehmigte Errichtung und Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften
HE	Landkreise und Gemeinden	- Monatliche Pauschale je Asylbewerber zwischen 407 und 515,54 Euro - Erstattung der Kosten für die Aufnahme und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen mit Ausnahme der Verwaltungskosten - Erstattung der Kosten für die gesundheitliche Betreuung und Versorgung, soweit sie 10226 Euro pro Person pro Jahr übersteigen
MV	Landkreise und kreisfreie Städte	- Vollständige Erstattung der Kosten für notwendige Leistungen nach AsylbLG - Erstattung von Investitionskosten für die genehmigte Schaffung oder Herrichtung von Gemeinschaftsunterkünften
NS	Landkreise und kreisfreie Städte	40 Millionen Euro aus Bundesmitteln im Jahr 2015 (Verteilung nach Anteil der Asylbewerber) - weitere 40 Millionen Euro bei Bewilligung weiterer Bundesmittel im Jahr 2015 (Verteilung nach Anteil der Asylbewerber) 40 Millionen Euro im Jahr 2015 (Verteilung nach Anteil der Asylbewerber) - Jährliche Pauschale in Höhe von 6195 Euro pro Asylbewerber
NRW	Gemeinden	- Im Jahr 2015 432,198300 Millionen Euro (ab 2016 1,372713 Milliarden Euro), davon 3,83% ausschließlich für soziale Betreuung (Verteilung nach Zuweisungsschlüssel) - Erstattung von Krankheitskosten, soweit sie die Summe von 70000 Euro pro Jahr und Flüchtling überschreiten
RP	Landkreise und kreisfreie Städte	- Monatliche Pauschale in Höhe von 513 Euro pro Asylbewerber - Erstattung von 85% der krankheits- oder betreuungsbedingten und nicht durch die Pauschale gedeckten Aufwendungen bei stationärem Krankenhausaufenthalt, wenn sie 7600 Euro pro Person und Aufenthalt übersteigen - Erstattung von 85% krankheitsbedingten und nicht durch die Pauschale gedeckten Aufwendungen zur Behandlung einer schweren Dauererkrankung, wenn sie 35000 Euro pro Person und Jahr übersteigen
SL	Landkreise und Regionalverband Saarbrücken (außer bei Unterbringung in Landes-Gemeinschaftsunterkünften)	Leistungen nach AsylbLG werden erstattet
SN	Landkreise und kreisfreie Städte	- Vierteljährliche Pauschale in Höhe von 1900 Euro pro Asylbewerber - Erstattungen von Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt, soweit sie 7669,38 Euro pro Person und Jahr übersteigen

Bundesland	Kosten-/Durchführungsverantwortung für Leistungen nach AsylbLG nach der Erstaufnahme	Kostenerstattung durch das Land
SA	Landkreise und kreisfreie Städte (außer bei Unterbringung in Landes-Gemeinschaftsunterkünften)	- Aufnahmekosten werden im Rahmen des Finanzausgleichs gedeckt - Erstattung der notwendigen Personalkosten und personalbezogenen Sachkosten für die Beratung und Betreuung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften
SH	Kreise und kreisfreie Städte	- Erstattung von 70% der Leistungen aufgrund AsylbLG - Erstattung von 70% der Kosten der Herrichtung, Einrichtung und des Betriebs von Gemeinschaftsunterkünften einschließlich der Personalkosten nach vorheriger Anerkennung
TH	Landkreise und kreisfreie Städte (außer bei Unterbringung in Landes-Gemeinschaftsunterkünften)	- Monatliche Pauschale in Höhe von 206 Euro je Asylbewerber für die Unterbringung - Monatliche Pauschale in Höhe von 31 Euro je Asylbewerber für die Betreuung und Beratung - Monatliche Pauschale in Höhe von 314 Euro je Asylbewerber für sonstige Kosten im Rahmen des AsylbLG (Fortschreibung nach Maßgabe der Veränderungsrate nach §28a Abs. 2 SGB XII) - Erstattung von Bewachungskosten für Gemeinschaftsunterkünfte - auf Antrag Erstattung von Mehrkosten aufgrund Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 - Erstattung der notwendigen Kosten bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie Hilfen zur Pflege, soweit sie über 1000 Euro pro Asylbewerber und Jahr liegen - Erstattung sonstiger Kosten in Einzelfällen 7500 Euro je neu geschaffenem Unterbringungsplatz bei anerkannten Investitionen zur Neuschaffung von Unterbringungsplätzen in Gemeinschaftsunterkünften

Anmerkung: Die Tabelle spiegelt den im Herbst 2015 gültigen Rechtsstand in den Bundesländern wider.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Anschluss an die Erstaufnahme sind in den meisten Ländern die Landkreise und kreisfreien Städte für die Erbringung von Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Dazu zählt insbesondere die Errichtung oder Beschaffung von Unterkünften und die dortige Versorgung der Asylbewerber. In Hessen werden neben Landkreisen und kreisfreien Städten auch die kreisangehörigen Gemeinden unmittelbar für die Leistungserbringung herangezogen.¹¹ In Nordrhein-Westfalen besteht die Besonderheit, dass die (kreisangehörigen und kreisfreien) Gemeinden zur Durchführung des AsylbLG verpflichtet sind, während die Landkreise von der Leistungserbringung ausgenommen sind. In einigen Ländern besteht die Möglichkeit, dass das Land selbst – neben den Unterkünften der Kommunen – für die Zeit nach der Erstaufnahme Gemeinschaftsunterkünfte errichtet und betreibt und für die dort Untergebrachten das AsylbLG unmittelbar ausführt (Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen), sodass für die Versorgung dieser Personen keine Kostenerstattungen erforderlich sind. Besonders stark ist der Freistaat Bayern in die Durchführung des AsylbLG eingebunden, da Asylbewerber im Regelfall in Landes-Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen.

¹¹ Auch in anderen Bundesländern können die Gemeinden durch die Landkreise zur Durchführung von Leistungen nach dem AsylbLG herangezogen werden. In diesem Fall kommt es zu Erstattungen zwischen kreislicher und gemeindlicher Ebene.

Bayern zählt zudem zu den Ländern, die eine vollständige Erstattung der Kosten der nach dem AsylbLG erbrachten Leistungen vornehmen, die den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden als örtlichen Trägern entstehen. Eine solche Spitzabrechnung wird außerdem in Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland praktiziert. Schleswig-Holstein erstattet die Aufwendungen für das Asylbewerberleistungsgesetz nicht zu 100%, sondern lediglich zu 70%.

In den meisten Bundesländern sind Jahres-, Monats- oder vierteljährliche Pauschalen üblich. Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen haben eine fixe Pauschale je Asylbewerber definiert. In Hessen ist die Pauschale nicht für alle Kommunen einheitlich, sondern differenziert ausgestaltet. Mit einer solchen Regelung kann etwa unterschiedlichen Mietniveaus Rechnung getragen werden, die die Kosten der Unterbringung stark beeinflussen. In Nordrhein-Westfalen ist stattdessen der Gesamtbetrag der an die Gemeinden zu leistenden Pauschalerstattung festgeschrieben, der dann entsprechend der Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge unter den Gemeinden verteilt wird. Dadurch wird das Kostenrisiko bei stark steigenden Asylbewerberzahlen vom Land zu den Kommunen verlagert und die Planungssicherheit der Kommunen stark eingeschränkt. Niedersachsen kombiniert beide Modelle, da für das Jahr 2015 zusätzlich zur sonst üblichen Kostenabgeltungspauschale eine Sonderzahlung des Landes vorgesehen ist, die entsprechend der Flüchtlingszahlen verteilt wird. Entsprechend wird mit im Jahr 2015 bewilligten Bundesmitteln verfahren.¹²

Einen Sonderfall stellt Baden-Württemberg dar: Hier werden keine periodischen Erstattungszahlungen geleistet. Stattdessen wird eine einmalige Pauschale je Asylbewerber gezahlt.

Einen Sonderweg wählt auch Sachsen-Anhalt: Hier werden die Kosten der Aufnahme von Asylbewerbern (mit Ausnahme von gesondert erstatteten notwendigen Personalkosten und personalbezogenen Sachkosten für die Beratung und Betreuung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften) im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erstattet. Da dies unter anderem über eine nach Einwohnern verteilte Auftragskostenpauschale geschieht, die für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gewährt wird, ist es nicht möglich, den Kostenbeitrag des Landes für Asylbewerber exakt zu beziffern.

Für die effektive Belastung der Kommunen ist unter anderem entscheidend, welche Zahl von Asylbewerbern für die Auszahlung bzw. Verteilung von Pauschalen maßgeblich ist und über welchen Zeitraum Asylbewerberleistungen vorfinanziert werden müssen. Eine monatliche oder vierteljährliche Erstattung bietet hier deutliche Vorteile gegenüber jährlichen Erstattungen. In der Regel wird aber bei allen Erstattungssystemen die Möglichkeit von Abschlagszahlungen eingeräumt. Zudem sollte die zugrunde gelegte Zahl von Asylbewerberleistungen möglichst die aktuellen Verhältnisse widerspiegeln. Problematisch erscheint hier beispielsweise die bis vor kurzem gültige nordrhein-westfälische Regelung, der zufolge sich die Erstattungszahlungen aus dem Verhältnis der Asylbewerberzahlen zum 1. Januar des jeweiligen Vorjahres ergaben. Inzwischen wurde beim nordrhein-westfälischen Flüchtlingsaufnahmegesetz nachgebessert, um der aktuellen Dynamik besser Rechnung zu tragen. Nunmehr werden die Asylbewerberzahlen zum 1. Januar des jeweils aktuellen Haushaltsjahres herangezogen.

¹² Es ist zu erwarten, dass die übrigen Länder ähnliche Weiterleitungsregeln erlassen werden, sodass das stärkere finanzielle Engagement des Bundes sich bald stärker in der Landesgesetzgebung aller Länder widerspiegelt.

Auch in Niedersachsen ist keine ausreichende Aktualität des Verteilungsmaßstabs gewährleistet: Hier wird die Jahrespauschale auf Basis der relativen Asylbewerberzahlen zum 31.12. des Vor- und Vorvorjahres verteilt.

Ein Vergleich des Kostendeckungsgrades der verschiedenen Erstattungsregime jenseits der Feststellung, dass eine Spitzabrechnung mit 100%iger Kostendeckung die Kommunen stärker entlastet als alternative Systeme ist ohne gründliche Detail-Datenanalysen nicht möglich. Grund ist – neben etwaigen Kostenunterschieden in der Leistungserbringung –, dass die Pauschalzahlungen unterschiedlich umfassend ausgestaltet sind. Die Länder operieren in unterschiedlichem Ausmaß mit Sondererstattungen etwa für Bewachungskosten, Investitionskosten, Betreuungs- und Beratungskosten oder Krankheitskosten. Letztere werden in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen gesondert berücksichtigt, wobei stark voneinander abweichende Schwellenwerte von jährlichen Krankheitskosten je Asylbewerber die Kostenerstattung auslösen.

Tabelle 6: Kostendeckungsvergleich von Ländererstattungen an Kommunen für Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz

Kostenerstattung zu	Länder
> 90%	Bayern, Saarland, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
≥ 75%	Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen
≈ 66%	Hessen, Niedersachsen, Schleswig Holstein, Rheinland-Pfalz
< 50%	Nordrhein-Westfalen

Quelle: Dt. Landkreistag (2015), zit. nach FAZ vom 17.04.2015.

Eine Studie des Deutschen Landkreistages zur Finanzierung der Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern wagte im Frühjahr 2015 den Kostendeckungsvergleich (siehe Tabelle 6). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass Bayern, das Saarland, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt mehr als 90% der Kosten übernehmen. In Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen seien es 75% und mehr. Rund zwei Drittel der Kosten würden von den Ländern Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz getragen. Schlusslicht sei Nordrhein-Westfalen, wo das Land weniger als 50% der Kosten erstatte. Die Kölnische Rundschau zitiert diese Studie und gibt an, NRW ersetze nach damaligem Stand mit jeweils 7.300 Euro je Flüchtling maximal 50 Prozent der kommunalen Ausgaben.¹³ Daraus ergeben sich unterstellte Gesamtkosten für die Unterbringung und Versorgung in Höhe von rund 14.600 Euro je Flüchtling pro Jahr.

Die große wahrgenommene Heterogenität der Kostenübernahme durch die Länder hat die weitere Diskussion sehr geprägt; zumal die Kommunalisierungsgrade nicht in allen Ländern identisch sind und das Ausmaß, in dem die Länder zu Kostendeckung verpflichtet seien, sehr umstritten war (und ist).

Durch die Beschlüsse vom 24 September 2015 haben sich in allen Ländern die Grundlagen für derartige Diskussionen wesentlich geändert, die Befundlage ist weiterhin fast überall im Fluss. Am Beispiel des gerade genannten (vormaligen) „Schlusslichts“ Nordrhein-Westfalen wird das sehr deutlich: Der

¹³ Vgl. Goebels, Wilfried (2015): NRW erstattet nur die Hälfte der Flüchtlingskosten. In: *Kölnische Rundschau*, 20.05.2015.

Bund gibt als – umstrittenen –Ersatz der vollen Ausgaben 670 Euro pro Person und Monat. Ende 2015 teilte beispielsweise der nordrhein-westfälische Städtetag mit, dass man einer Ausgabenpauschale von 833 Euro im Monat (= 124% von 670 Euro) durch das Land allenfalls für 2016 zustimmen werde, wenn ab 2017 die merklich *höheren* Ist-Kosten erstattet würden. Es wird deutlich: Die Diskussion in Kostendeckungsgraden hängt stark vom sehr strittigen korrekten Nenner ab.

3 Quantifizierung der einzelnen Kosten und Kostenrisiken

Will man die Verteilung der Finanzierungslasten von Flüchtlingsleistungen weiterentwickeln, kommt man nicht umhin, diese auch so weit wie möglich zu quantifizieren. Eine angemessene Verteilung erfordert die größtmögliche Kenntnis des Finanzierungsaufwands.

Nachfolgend wird zunächst der Analyserahmen erklärt, innerhalb dessen Kostenschätzung zu den Flüchtlingskosten vorgenommen werden. Darauf aufbauend werden Kostenschätzungen für Asylbewerber sowie Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung erarbeitet. Dabei wird die Phase als anerkannter Flüchtling schematisch unterteilt in eine Phase als SGB II-Empfänger und eine Phase als „normaler“, d.h. durchschnittliche Kosten verursachender Einwohner.

3.1 Analyserahmen

Dieses Kapitel erarbeitet Kostenschätzungen für staatliche Leistungen im Zusammenhang mit Flüchtlingen entlang der prototypischen Zeitschiene

1. Asylbewerber
2. SGB II-Empfänger
3. werktätiger Einwohner.

Damit wird explizit der Tatsache Rechnung getragen, dass die fiskalischen Auswirkungen der Flüchtlingswelle nicht mit dem Abschluss des Asylverfahrens enden. Wird ein Flüchtling als schutzbedürftig anerkannt, wird er in der Regel zunächst Leistungen nach SGB II beziehen. Langfristig, d.h. sofern die betreffende Person sich dauerhaft in Deutschland niederlässt und sich erfolgreich integriert, wird das Kostenprofil sich zunehmend dem eines „normalen“ Einwohners annähern. Auf der Zeitschiene wird zugleich deutlich, dass natürlich nicht nur Flüchtlinge, sondern alle Einwohner staatliche Ausgaben verursachen.

Ein zentrales Instrument für einige der unter Abschnitt 3.2 bis 0 vorgenommenen Kostenschätzungen sind Daten zu Staatsausgaben in funktionaler Gliederung. Die dort aufgeführten Ausgabenkategorien werden in variable („einwohnerreagible“) und fixe („nicht-einwohnerreagible“) Ausgaben unterteilt. Die Leistungserbringung ist je nach Typ der staatlichen Leistung zu einem unterschiedlichen Anteil mit fixen und variablen Kosten verbunden, wobei fixe Kosten von der Einwohnerzahl unabhängig sind, während variable Kosten mit der Zahl der Einwohner (bzw. Adressaten der jeweiligen Leistung) steigen. Zusatzkosten aufgrund von zugewanderten Flüchtlingen ergeben sich demnach in den Bereichen,

in denen die Leistungserbringung überwiegend variable Kosten mit sich bringt. Auf dieser Basis kann eine realistische Größenordnung für die durch zusätzliche Flüchtlinge bzw. letztlich zusätzliche Einwohner entstehenden Ausgaben abgeleitet werden.

Tabelle 7 illustriert das Verfahren und bietet eine erste Annäherung zur Größenordnung variabler Staatsausgaben in Deutschland. Basis sind die staatlichen Ausgaben des Jahres 2013 in funktionaler Gliederung entsprechend der *Classification of the Functions of Government* (COFOG), wie sie von Eurostat bereitgestellt werden.¹⁴ Insgesamt beliefen sich die Ausgaben auf rund 1,2 Billionen Euro. Sie verteilen sich auf die funktionalen Bereiche „Allgemeine öffentliche Verwaltung“, „Verteidigung“, „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „Wirtschaftliche Angelegenheiten“, „Umweltschutz“, „Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen“, „Gesundheitswesen“, „Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion“, „Bildungswesen“ und „Soziale Sicherung“. Innerhalb dieser sogenannten Abteilungen werden verschiedene funktionale Aufgabengruppen unterschieden, für die die Staatsausgaben getrennt ausgewiesen werden. In der Tabelle sind diejenigen Aufgabengruppen rot gekennzeichnet, bei denen eine überwiegend fixe Kostenstruktur unterstellt werden kann.¹⁵ In diesen funktionalen Bereichen ist von keiner bzw. einer geringen Reagibilität auf Flüchtlingszahlen oder sonstige zusätzliche Einwohner auszugehen. Grün hervorgehoben sind diejenigen Funktionen, bei denen eine überwiegend variable Kostenstruktur unterstellt werden kann. Hier ist von steigenden Gesamtausgaben aufgrund zusätzlicher Einwohner auszugehen. Dazu zählen insbesondere der überwiegende Teil des Bildungs- und Gesundheitswesens und der sozialen Sicherung, Teilaspekte in den Bereichen Öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen.

Tabelle 7: Staatsausgaben 2013 in funktionaler Gliederung

Aufgabenbereich	Gesamtausgaben 2013 (Mio. Euro)	Euro je Einwohner
Insgesamt	1245262	15445,91
Allgemeine öffentliche Verwaltung	178461	2213,58
Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten	54967	681,80
Wirtschaftshilfe für das Ausland	6663	82,65
Allgemeine Dienste	29296	363,38
Grundlagenforschung	24619	305,37
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich allgemeine öffentliche Verwaltung	402	4,99
Allgemeine öffentliche Verwaltung, a.n.g.	3.505	43,48
Staatsschuldentransaktionen	59.009	731,93
Transfers allgemeiner Art zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen	0	0,00
Verteidigung	30378	376,80
Militärische Verteidigung	27.420	340,11
Zivile Verteidigung	11	0,14

¹⁴ 2013 ist das aktuellste verfügbare Jahr.

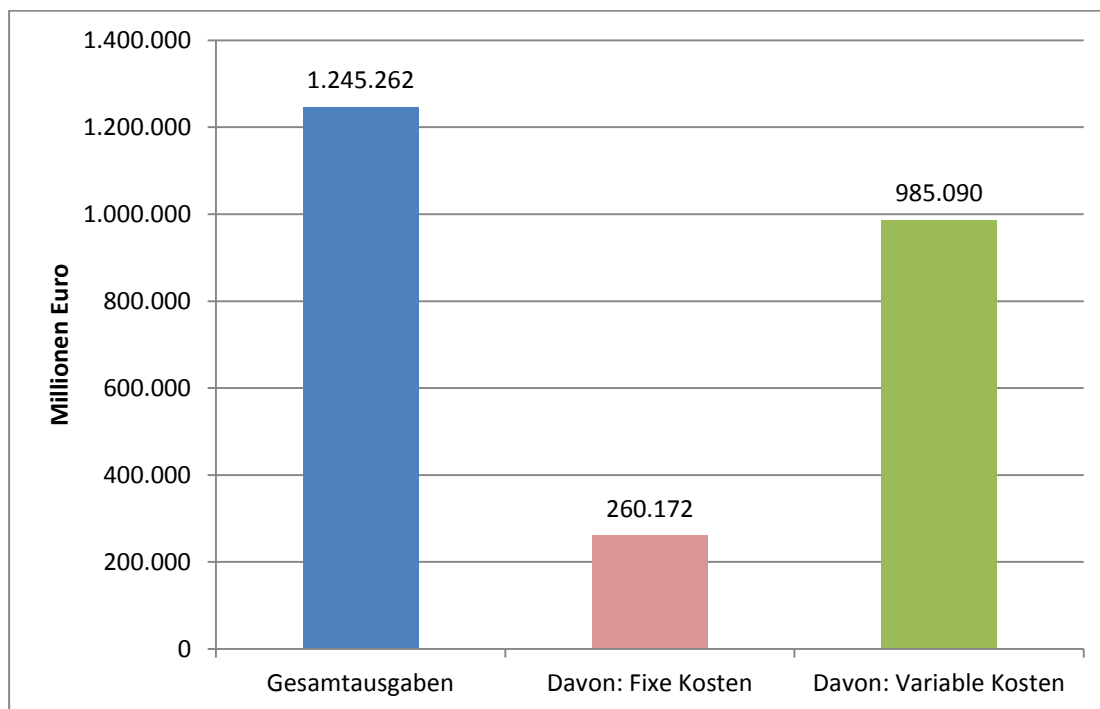
¹⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Positionen auf Basis der aktuellen Bevölkerungsverhältnisse als „fix“ eingestuft wurden, d.h. auf Grundlage einer Bevölkerung von rund 80 Millionen und jährlicher Zuwanderung in der Größenordnung von rund 1 Million Menschen.

Aufgabenbereich	Gesamtausgaben 2013 (Mio. Euro)	Euro je Einwohner
Militärhilfe für das Ausland	1.550	19,23
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Verteidigung	1.027	12,74
Verteidigung, a.n.g.	370	4,59
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	4.3714	542,22
Polizei	2.0893	259,15
Feuerwehr	6369	79,00
Gerichte	11.278	139,89
Justizvollzug	2.847	35,31
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit	29	0,36
Öffentliche Ordnung und Sicherheit, a.n.g.	2298	28,50
Wirtschaftliche Angelegenheiten	93.686	1.162,06
Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts	18.066	224,09
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd	5.577	69,18
Brennstoffe und Energie	2.116	26,25
Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen	5.884	72,98
Verkehr	43.974	545,44
Nachrichtenübermittlung	659	8,17
Andere Wirtschaftsbereiche	2.857	35,44
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten	7.056	87,52
Wirtschaftliche Angelegenheiten, a.n.g.	7.497	92,99
Umweltschutz	15.921	197,48
Abfallwirtschaft	4.976	61,72
Abwasserwirtschaft	3.884	48,18
Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen	3.263	40,47
Arten- und Landschaftsschutz	1.236	15,33
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Umweltschutz	1.261	15,64
Umweltschutz, a.n.g.	1.301	16,14
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	11.415	141,59
Wohnungswesen	2.063	25,59
Raumplanung	6.007	74,51
Wasserversorgung	793	9,84
Straßenbeleuchtung	615	7,63
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	163	2,02
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, a.n.g.	1.774	22,00
Gesundheitswesen	19.6799	2.441,04
Medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen	4.2853	531,54
Ambulante Behandlung	5.8619	727,09
Stationäre Behandlung	77.228	957,92
Öffentlicher Gesundheitsdienst	1.423	17,65
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Gesundheitswesen	2.399	29,76
Gesundheitswesen, a.n.g.	14.277	177,09

Aufgabenbereich	Gesamtausgaben 2013 (Mio. Euro)	Euro je Einwohner
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	23.288	288,86
Freizeitgestaltung und Sport	8.225	102,02
Kultur	11.662	144,65
Rundfunk- und Verlagswesen	410	5,09
Religiöse und andere Gemeinschaftsangelegenheiten	669	8,30
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	1.601	19,86
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, a.n.g.	721	8,94
Bildungswesen	120.789	1.498,24
Elementar- und Primärbereich	32.528	403,47
Sekundarbereich	46.019	570,81
Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich	1.932	23,96
Tertiärbereich	25.173	312,24
Nicht zuordenbares Bildungswesen	2.857	35,44
Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen	10.609	131,59
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen	317	3,93
Bildungswesen, a.n.g.	1.354	16,79
Soziale Sicherung	530.811	6.584,04
Krankheit und Erwerbsunfähigkeit	82.986	1.029,34
Alter	256.854	3.185,95
Hinterbliebene	52.446	650,53
Familien und Kinder	43.721	542,30
Arbeitslosigkeit	53.416	662,56
Wohnraum	12.011	148,98
Soziale Hilfe, a.n.g.	9.467	117,43
Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich soziale Sicherung	117	1,45
Soziale Sicherung, a.n.g.	19.793	245,51

Quelle: Eurostat (Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG)), Statistisches Bundesamt (Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011), eigene Berechnungen.

Abbildung 2 fasst die auf Basis der funktionalen Gliederung getroffene Unterteilung in „fixe“ und „variable“ Ausgabenbestandteile für das Jahr 2013 zusammen. Von den Gesamtausgaben in Höhe von 1,2 Billionen Euro wurden rund 260 Milliarden als fix eingestuft. Die verbleibenden 985 Milliarden und damit rund 79% der Gesamtausgaben wurden den variablen bzw. einwohnerreagiblen Ausgaben zugeordnet.

Abbildung 2: Verteilung der Gesamtausgaben 2013 auf fixe und variable Bestandteile

Quelle: Eurostat (Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG)), eigene Berechnungen.

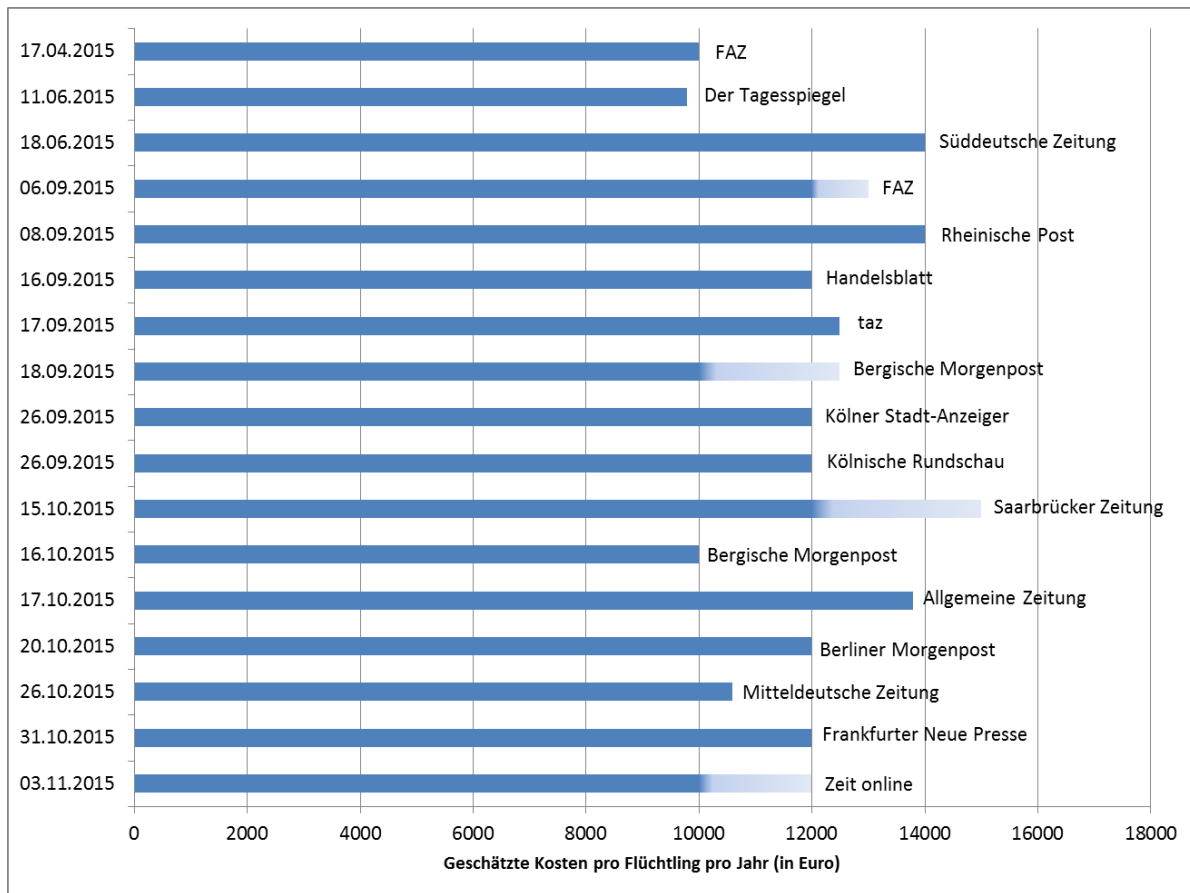
Neben den Gesamtausgaben in Millionen Euro für die jeweilige Funktion werden in Tabelle 7 die Ausgaben in Euro je Einwohner ausgewiesen. In den als variabel klassifizierten Funktionen fielen 2013 Staatsausgaben in Höhe von rund 12.219 Euro je Einwohner an. Dies entspricht rund 1.018 Euro pro Einwohner pro Monat. Dabei handelt es sich um Bruttoausgaben, d.h. etwaige Staatseinnahmen, die die Einwohner durch Steuern etc. generieren, sind nicht berücksichtigt.

3.2 Kosten für Asylbewerber

3.2.1 Kostenschätzungen in der Presse

In den Medien werden zahlreiche Kostenschätzungen wiedergegeben, die ein erstes Bild des Kostenumfangs ermöglichen. Das ist vor allem deshalb hilfreiche und in der aktuellen Situation notwendig, weil die Presse selektiv Auskunft erhält zu internen Berechnungen von Verwaltungen und (Kommunal-) Verbänden, die der Wissenschaft und der breiten Öffentlichkeit verschlossen sind.

Dabei geht es entweder um angenommene Gesamtkosten der Flüchtlingsbetreuung oder um Forderungen der Länder nach Ausgleichszahlungen des Bundes im Vorfeld der Bund-Länder-Verhandlungen zur Flüchtlingskrise. Meist beziehen sich die Kostenschätzungen, so muss zumindest angenommen werden, lediglich auf Asylbewerber. Angaben zu Kosten zur Versorgung anerkannter Flüchtlinge finden sich nur selten.

Abbildung 3: Flüchtlingskostenschätzungen in der Presse

Anmerkung: Balken mit Schattierung von Blau zu Hellblau geben an, dass die betreffende Kostenschätzung als Spannbreite formuliert wurde. Beispielsweise gab die FAZ am 6. September 2015 an, die Kosten pro Flüchtling würden sich zwischen 12.000 und 13.000 Euro jährlich bewegen.

Quelle: Eigene Auswertung der deutschsprachigen Presse im Zeitraum April bis November 2015.

Abbildung 3 bietet eine Auswahl der Angaben zu Flüchtlingskosten in der deutschen Presse im Zeitraum April bis November 2015.¹⁶ Fast alle Schätzungen bewegen sich im Rahmen von 10.000 bis 14.000 Euro pro Jahr pro Flüchtling, wobei die „goldene Mitte“ von 12.000 Euro besonders häufig genannt wird. Die höchste Schätzung beziffert die Kosten mit 15.000 Euro pro Flüchtling pro Jahr. Ein Trend hin zu höheren Schätzungen im Zeitverlauf, wie man ihn etwa aus verhandlungstaktischen Gründen hätte befürchten können, ist nicht zu erkennen. Stattdessen blieben die Angaben im Gesamtzeitraum etwa auf demselben Niveau.

Schätzungen zu den Gesamtkosten zur Bewältigung des Flüchtlingszustroms ergeben sich oftmals durch Multiplikation der Pro-Kopf-Schätzung mit der erwarteten Gesamtzahl an Flüchtlingen im Laufe des Jahres, die zuletzt mit 800.000 bis 1 Millionen angegeben wurde. 10 Milliarden Euro pro Jahr sind demnach eine häufig genannte Größenordnung. Teilweise werden auch deutlich darüber hinausgehende Werte in die Diskussion eingebracht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Zusatzkosten

¹⁶ Die vollständigen Quellenangaben stellen die Autoren auf Anfrage gern zur Verfügung.

beim Bund inklusive Hartz IV-Leistungen sowie indirekt betroffenen Kostenpositionen etwa für den Wohnungsbau und Schulen mit berücksichtigt werden. So rechnet z.B. ZEW-Präsident Clemens Fuest für die Dauer des Zuwanderungsstroms etwa mit ungefähr 20 bis 30 Milliarden Euro pro Jahr.¹⁷

Wie die Pro-Kopf- oder Gesamtkosten-Schätzungen im Detail zustande kommen und auf welchen Annahmen sie beruhen, bleibt für den Leser meist unklar.

3.2.2 Kosten für Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz

Dank der Bund-Länder-Beschlüsse über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Flüchtlingskosten ist zumindest eine Zahl inzwischen Konsens: Die Bundesbeteiligung beläuft sich auf 670 Euro pro Monat pro Flüchtling. Laut Begründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz entspricht dies dem ermittelten durchschnittlichen Aufwand pro Asylbewerber nach dem AsylbLG. Diese Zahl ist das Resultat von Berechnungen auf Basis der Asylbewerberleistungsstatistik, die für das Jahr 2014 Gesamtkosten (bzw. Gesamt-Nettoausgaben) der örtlichen und überörtlichen Träger in Höhe von etwa 2,36 Milliarden Euro auswies. Verknüpft mit der Zahl der Leistungsberechtigten (also Asylbewerber, Geduldete und zur Ausreise Verpflichtete), die sich im Jahresverlauf durchschnittlich in Deutschland aufgehalten haben,¹⁸ ergibt sich der durchschnittliche Monats-Kostenbetrag von 670 Euro. Pro Jahr entspricht dies einem Betrag von 8.040 Euro pro Flüchtling.

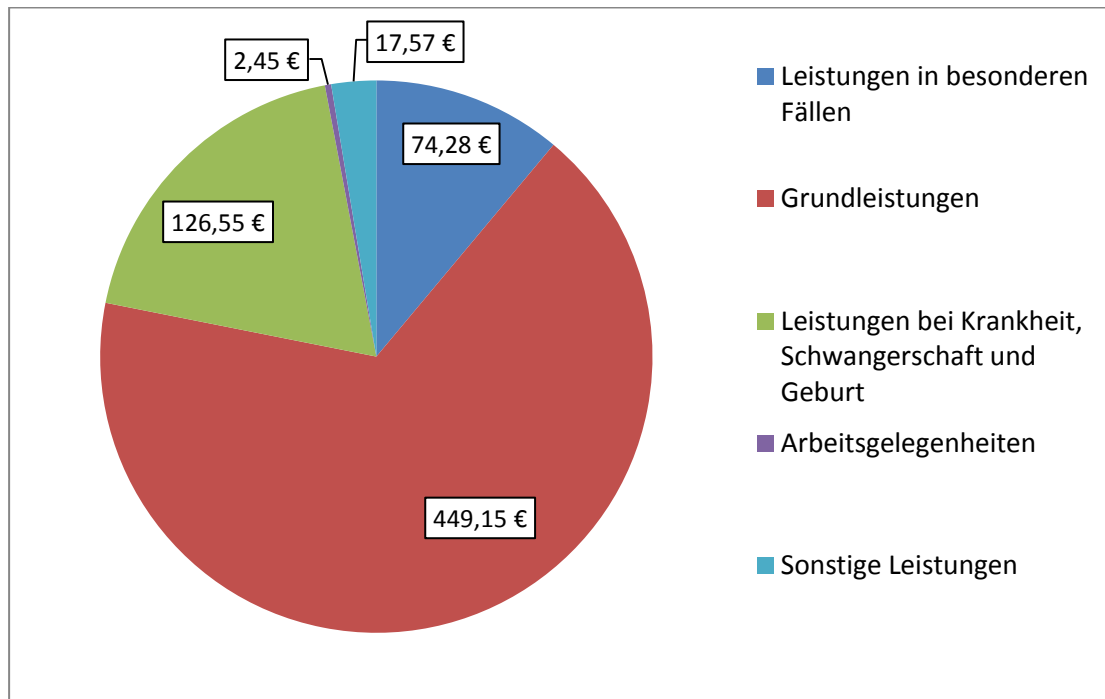
Die erheblichen Differenzen zu den in Abschnitt 3.2.1 genannten Schätzungen begründen sich in erster Linie daraus, dass mit den 670 Euro lediglich Asylbewerberleistungen im engeren Sinne, d.h. nach AsylbLG abgedeckt werden. Umfasst sind demnach Grundleistungen für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts und Bargeldbedarf (§ 3 AsylbLG), Leistungen in besonderen Fällen, d.h. wenn Leistungen entsprechend SGB XII bezogen werden (§ 2 AsylbLG), Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG), Arbeitsgelegenheiten (§ 5 AsylbLG) und sonstige Leistungen (§ 6 AsylbLG). Abbildung 4 zeigt, wie sich die 670 Euro auf die verschiedenen Ausgabenkomponenten verteilen.

Da sich insbesondere die Grundleistungen, die den überwiegenden Teil der Kosten nach AsylbLG verursachen, nach gesetzlichen Pauschalen richten, ist davon auszugehen, dass die errechneten 670 Euro auch weiterhin ein realistisches Abbild der tatsächlichen Kosten abgeben. Allerdings wurden durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz die pauschalen Geldbeträge leicht erhöht. Zudem sieht das Gesetz vor, dass der Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen künftig wenn möglich durch Sachleistungen ersetzt werden soll, was höhere Kosten mit sich bringen dürfte. Zudem dürfte die massive Zunahme an Asylbewerbern im Vergleich zu 2014 aufgrund von Kapazitätsengpässen für einen erhöhten Kostendruck auch hinsichtlich der Pro-Kopf-Kosten sorgen. Andererseits sollten die bereits umgesetzten und zusätzlich angestrebten Verfahrensbeschleunigungen für eine Kostenentlastung sorgen.

¹⁷ Quellenangaben im separaten Pressespiegel.

¹⁸ Gegeben das Berechnungsergebnis von 670 Euro pro Monat liegt eine durchschnittliche Zahl von Leistungsberechtigten von 293.377 im Jahresverlauf 2014 zugrunde. Am Jahresende waren es bereits 362.850.

Abbildung 4: Kostenbestandteile nach AsylbLG (durchschnittliche Kosten pro Monat pro Leistungsberechtigter)



Anmerkung: Für die Grafik wurden die Aufgabenanteile bei den Bruttoausgaben nach AsylbLG auf die Nettoausgaben übertragen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Asylbewerberleistungsstatistik), eigene Berechnungen.

3.2.3 Kosten für Leistungen innerhalb und außerhalb des Asylbewerberleistungsgesetzes

Über die Leistungen nach AsylbLG hinaus fallen in den Ländern und Kommunen Personalkosten an, etwa für die Verwaltung, aber auch für die Verteilung, Unterkunftsbeschaffung/-unterhaltung und Betreuung der Flüchtlinge. Hohe Kosten ergeben sich auch für die Errichtung neuer Unterkünfte. Auch Bewachungskosten von Flüchtlingsunterkünften oder Integrationskosten, insbesondere im Kinderbetreuungs- und Schulbereich, kommen hinzu. Für die Versorgung der Flüchtlinge in diesen Bereichen sind sowohl Investitionskosten als auch laufende Kosten zu bewältigen. Hinzu kommen die Ausgaben des Bundes, insbesondere für die Bearbeitung von Asylanträgen und die Durchführung von Integrationskursen. Offenbar werden derartige Kosten mit 2.000 bis 7.000 Euro pro Flüchtling pro Jahr eingeschätzt, was sich in weit auseinanderliegenden Gesamtkosten-Schätzungen spiegelt (siehe Abschnitt 3.2.1).

Für eine eigene Einschätzung hinsichtlich der Kosten, die Asylbewerber jenseits des AsylbLG verursachen, lohnt sich ein Blick auf die von Eurostat bereitgestellten Daten zu Staatsausgaben in funktionaler Gliederung (COFOG - *Classification of the Functions of Government*), die in Abschnitt 3.1 näher erläutert wurden. Wie unter Abschnitt 3.1 dargelegt, können unter den funktionalen staatlichen Ausgaben einwohnerreagible bzw. variable Ausgabepositionen und nicht-einwohnerreagible, d.h. fixe Ausgabepositionen unterschieden werden. Die Summe der einwohnerreagiblen Ausgaben gibt näherungsweise an, welche zusätzlichen Staatsausgaben durch zusätzliche Einwohner (z.B. Flüchtlinge) entstehen. Geht man davon aus, dass durch die Leistungen nach AsylbLG bereits der Ausgabenbedarf

für soziale Sicherung und Gesundheit der Asylbewerber gedeckt ist, verbleiben knapp 3.225 Euro pro Person und Jahr an variablen Kosten. Dies entspricht etwa 269 Euro pro Person pro Monat, die zu den 670 Euro für Asylbewerberleistungen im engeren Sinne hinzukommen. Insgesamt ist demnach mit Kosten in Höhe von rund 939 Euro pro Asylbewerber pro Monat bzw. 11.268 Euro pro Asylbewerber pro Jahr zu rechnen. Hierbei handelt es sich um eine äußerst grobe Annäherung, deren Zuverlässigkeit u.a. dadurch eingeschränkt wird, dass sie Nettoausgaben-Schätzungen (für Leistungen nach AsylbLG) mit Bruttoausgaben-Schätzungen (für Leistungen nach COFOG-Gliederung) kombiniert.¹⁹ Dennoch erlaubt sie zumindest die datengestützte Identifikation einer realistischen Größenordnung.

Insbesondere hinsichtlich der notwendigen Bildungs- und Integrationsanstrengungen greift diese Schätzung vermutlich deutlich zu kurz. Im Jahr 2013 waren weitaus weniger Integrationskurse erforderlich als aktuell. Insgesamt wurden 2013 167.516 Teilnehmereberechtigungen für Integrationskurse erteilt, gegenüber 211.321 im Jahr 2014. Bereits im ersten Quartal 2015 waren es 69.037.²⁰ Der zunehmende Bedarf liegt aber nicht nur an den dramatisch gestiegenen Flüchtlingszahlen, sondern auch an der durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz beschlossenen Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerber und Geduldete mit guter Bleibeperspektive. Laut Begründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wird diese Öffnung den Bund ca. 79 Millionen Euro kosten. Die Integrationskurse werden als zentraler Baustein für eine erfolgreiche Integration der Asylbewerber in die Gesellschaft sowie in den Arbeitsmarkt betrachtet. Neben den allgemeinen Integrationskursen bietet das BAMF auch Intensiv- und Alphabetisierungskurse sowie spezielle Kurse für bestimmte Zielgruppen wie Jugendliche, Frauen oder Eltern an.

Angesichts der Größe der Integrationsaufgabe stellt sich zudem die Frage, ob über das Angebot der Integrationskurse hinaus weitere staatliche Integrations- und Bildungsbemühungen erforderlich sind. Die Weichen für eine erfolgreiche Integration werden in den ersten Monaten nach der Ankunft in Deutschland gestellt. Hier gilt es, die zumeist hohe Motivation und Lernbereitschaft von Flüchtlingen positiv zu nutzen und in ihre Sprachkenntnisse und sonstige Qualifizierung zu investieren. So kann die anfangs noch im Vergleich zur Restbevölkerung niedrigere Produktivität der Flüchtlinge konsequent gesteigert werden. Bildung auf allen Ebenen des Bildungssystems, von der Kinderbetreuung bis hin zu Berufsausbildung oder Studium und Arbeitsintegrationsmaßnahmen entfaltet so eminente Bedeutung. Im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung fielen 2013 rund 1.494 pro Einwohner an variablen Kosten für das Bildungswesen an. Für Asylbewerber könnte eine plausible Schätzung lauten, dass sie, die am Anfang ihres Aufenthalts und Integrationsweges in Deutschland stehen, wesentlich höherer, z.B. maximal doppelt so hoher Bildungsausgaben bedürfen. Damit würde sich der jährliche geschätzte Ausgabenbedarf je Asylbewerber jenseits des AsylbLG von 3.225 Euro auf rund 4.719 Euro erhöhen. Dies entspricht etwa 393 Euro pro Asylbewerber pro Monat. Zuzüglich der 670 Euro für Leistungen nach dem AsylbLG ergäbe sich so eine Gesamtkostenschätzung in Höhe von 1.063 Euro pro Asylbewerber pro Monat bzw. 12.756 Euro pro Asylbewerber pro Jahr.

¹⁹ Laut Asylbewerberleistungsstatistik standen 2014 Bruttoausgaben in Höhe von 2,396 Milliarden Euro Einnahmen in Höhe von 37 Millionen Euro gegenüber. Die Differenz zwischen Brutto- und Nettoausgaben ist hier also nicht erheblich. Für eine weitere Diskussion der Schätzmethodik siehe Abschnitt 3.3.2.

²⁰ Vgl. BAMF (2015): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das erste Quartal 2015.

Integrationsmaßnahmen können dabei auch eine regionale Verteilungs- bzw. Steuerungsdimension entfalten. Sie könnten genutzt werden, um gezielt positive Anreize für Flüchtlinge setzen, sich an den Orten dauerhaft niederzulassen, wo sie angesichts von Bevölkerungsrückgängen und freien Kapazitäten am Wohn-/Arbeitsmarkt und Bildungsbereich besonders gut aufgenommen werden könnten.²¹ Zu denken wäre etwa an spezielle Ausbildungsprogramme in Kooperation mit lokalen Unternehmen, geförderte Berufsschulplätze zur Erlangung eines Schulabschlusses für erwachsene Flüchtlinge sowie Informationskampagnen, die etwa auf bessere Unterbringungsmöglichkeiten in Bundesländern mit hohem Wohnungsleerstand hinweisen.

3.2.4 Exkurs: Kosten der Bildung

Das erfolgreiche Meistern des Flüchtlingsstroms nach Deutschland wird in erster Linie von der erfolgreichen Integration der Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft abhängen. Bildung für Flüchtlinge aller Altersgruppen spielt dabei eine zentrale Rolle. Nur durch Einbindung von Flüchtlingen in das deutsche Bildungssystem kann die deutsche Sprache erlernt, können Qualifikationen erhalten und aufgebaut sowie fundamentale Wertvorstellungen vermittelt werden. Im vorstehenden Abschnitt 3.2.3 wurden die Bildungsausgaben für Asylbewerber bereits mit durchschnittlich knapp 3.000 Euro pro Asylbewerber pro Jahr angenähert. Um eine genauere Vorstellung von der bevorstehenden finanziellen Belastung durch die zusätzliche Bildungsaufgabe zu erhalten, lohnt sich ein detaillierterer Blick auf öffentliche Bildungsausgaben in Deutschland, der auf die öffentlichen Ausgaben je Adressat abzielt.²²

Im Jahr 2013 tätigten die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe Auszahlungen in Höhe von insgesamt 23.012,955 Mio. Euro für **Kindertagesbetreuung**. Darin umfasst sind Ausgaben für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. 2013 wurden insgesamt 3.352.833 Kinder in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege betreut. Daraus ergibt sich ein rechnerischer, jährlicher Ausgabenbedarf pro betreutem Kind in Höhe von 6.864 Euro. Zum Stichtag 31.12.2014 waren rund 14 Prozent der Asylbewerber in Deutschland jünger als sieben Jahre. Unter der Annahme, dass jährlich 800.000 Flüchtlinge zu betreuen sind und unter ihnen ein äquivalenter Anteil dieser Altersklasse angehört, wäre pro Jahr mit fast 112.700 Flüchtlingskindern zu rechnen. Würden alle diese Kinder Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen – was für den Integrationserfolg von Vorteil wäre – ergäben sich jährliche Gesamtkosten von geschätzt 773,4 Mio. Euro.

Für **allgemeinbildende und berufliche Schulen** wurden nach vorläufigen Ergebnissen im Jahr 2013 rund 60,6 Mrd. Euro aufgewendet. Im selben Jahr gab es 8.420.111 Schüler an allgemeinbildenden sowie 2.530.586 Schüler an beruflichen Schulen, woraus sich ein jährlicher Ausgabenbedarf in Höhe

²¹ Vgl. paralleles Gutachten des IW, „Regionale Verteilung von Flüchtlingen. Aktuelle Verteilung und Integrationsfähigkeit der Kreise in Deutschland“.

²² Die nachstehenden Berechnungen beruhen auf Angaben des Statistischen Bundesamtes, insbesondere Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Fachserie 11 Reihe 1 (Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen), Fachserie 11 Reihe 2 (Bildung und Kultur. Berufliche Schulen), Fachserie 11 Reihe 4.3.2 (Bildung und Kultur. Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen), Bildungsfinanzbericht 2014, Weiterbildung 2014, Fachserie 13 Reihe 7 (Sozialleistungen. Leistungen an Asylbewerber), sowie auf Angaben der Bundesagentur für Arbeit (Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jahresbericht 2013).

von 5.534 Euro je Schüler ergibt. Rund 24 Prozent der Asylbewerber in Deutschland am 31.12.2014 waren zwischen sieben und 21 Jahre alt. Bei gleichbleibender Altersstruktur und 800.000 Flüchtlingen pro Jahr wäre daher jedes Jahr mit rund 193.000 Flüchtlingen in diesem Altersbereich zu rechnen. Würden diese Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen alle eine allgemeinbildende oder berufliche Schule besuchen, wäre mit jährlichen Kosten in Höhe von rund 1,07 Mrd. Euro zu rechnen.

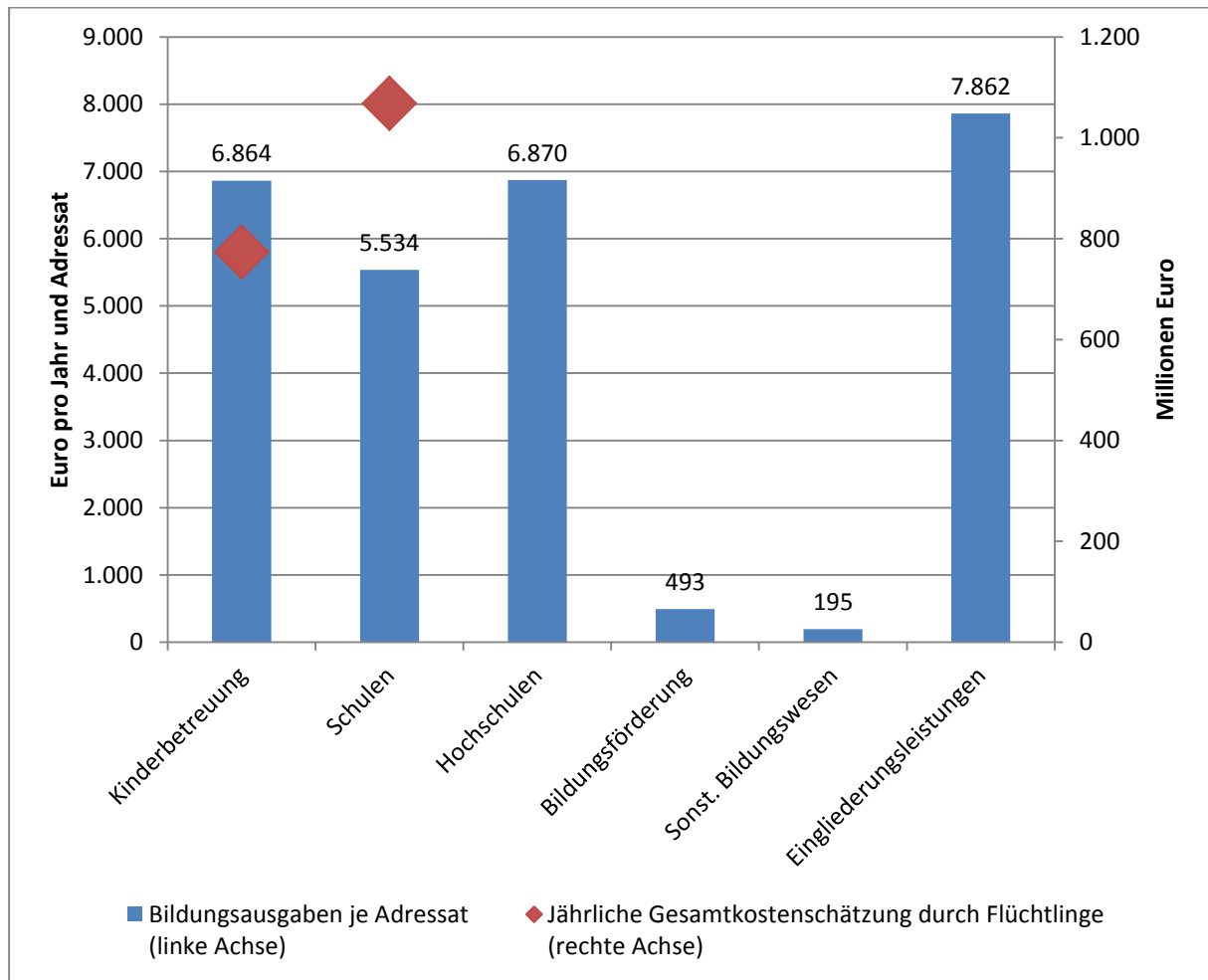
2013 wurden je **Studierendem an Hochschulen** in Deutschland rund 6.870 Euro an laufenden Ausgaben (Grundmittel) getätigt. Rund 35 Prozent der Asylbewerber am 31.12.2014 waren zwischen 18 und 30 Jahren alt, was als potentieller Adressatenkreis für ein Studium in Deutschland angesehen werden kann. Angewendet auf 800.000 Flüchtlinge ergäbe sich so ein Kreis von rund 276.600 Flüchtlingen im relevanten Altersbereich. Allerdings ist nicht abschätzbar, wie viele dieser Flüchtlinge über eine anererkennungsfähige Hochschulzugangsberechtigung verfügen und welcher Anteil darunter wiederum an einer Studienaufnahme interessiert wäre. Auf eine Gesamtkostenschätzung für Studierende wird daher verzichtet.

Neben den Ausgaben für Schulen und Hochschulen werden in Deutschland öffentliche Ausgaben für die **Förderung von Schülern und Studierenden** getätigt, die sich unter anderem an Familien mit niedrigen Einkommen richten. Zur Bildungsförderung zählen neben dem BAföG auch Förderprogramme für Hochbegabte, Zuschüsse für die Schülerbeförderung, Studentenwohnraumförderung und anderes mehr. Nach vorläufigen Ergebnissen beliefen sich die öffentlichen Ausgaben für die Bildungsförderung 2013 auf 6,2 Mrd. Euro. Hinzu kamen 483,3 Mio. Euro für Leistungen für Bildung und Teilhabe im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Bedarfsgemeinschaften mit Anspruch auf Kinderzuschlag. Bezogen auf die Gesamtzahl von Schülern an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie Studierenden an Hochschulen im Jahr 2013 ergibt sich ein Ausgabenbedarf für Bildungsförderung in Höhe von rund 493 Euro pro Schüler/Student pro Jahr.

Darüber hinaus fielen Ausgaben für das **sonstige Bildungswesen** an, welches die Förderung der Weiterbildung, Volkshochschulen und andere Weiterbildungseinrichtungen umfasst. Vorläufigen Ergebnissen zufolge betrugen die öffentlichen Ausgaben für das sonstige (und überwiegend privat finanzierte) Bildungswesen im Jahr 2013 1,4 Mrd. Euro. Genaue Angaben zum Adressatenkreis liegen nicht vor. Näherungsweise kann die Zahl der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung im Jahr 2013 herangezogen werden. Dies waren 7.182.000 Personen. Daraus ergäbe sich ein jährlicher Ausgabenbedarf pro Person in Höhe von rund 195 Euro. Zu beachten ist allerdings, dass Ausgaben für Weiterbildung oftmals nicht im Bereich sonstiges Bildungswesen nachgewiesen wird. Das gilt insbesondere für die Bildungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2013 wurden 3,53 Mrd. Euro für **Leistungen zur Eingliederung in Arbeit** (inkl. Bundesprogramme) im Rahmen des SGB II durch den Bund getätigt. Im Jahresdurchschnitt 2013 wurden 449.000 Personen durch solche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert. Somit ergibt sich ein rechnerischer Förderbedarf von rund 7.862 Euro pro Jahr pro Teilnehmer.

Abbildung 5 fasst die Ergebnisse der vorstehenden Betrachtungen zusammen. Die blauen Säulen stellen jeweils die jährlichen öffentlichen Ausgaben im jeweiligen Bildungsbereich je Adressat (betreutes Kind, Schüler, Student usw.) auf der linken Achse dar. Für den Bereich Kinderbetreuung und Schulen sind zudem die Gesamtkostenschätzungen bezogen auf jährlich 800.000 erwartete Flüchtlinge auf der rechten Achse abgetragen.

Abbildung 5: Bildungsausgaben je Adressat 2013 und Bildungsausgabenschätzung für Flüchtlinge



Anmerkung: Die Gesamtkostenschätzungen beruhen auf einer Schätzung von jährlich 800.000 zu versorgenden Flüchtlingen mit einem Altersprofil, das demjenigen der Asylbewerber am 31.12.2014 entspricht.
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

3.3 Kosten für Flüchtlinge nach der Anerkennung

In der aktuellen Debatte stehen die Kosten für Flüchtlinge während ihres Asylverfahrens klar im Vordergrund. Das Asylverfahren bildet jedoch – zumindest bei erfolgreichem Ausgang – lediglich den Auftakt zu einem längerfristigen Aufenthalt in Deutschland. Dies gilt umso mehr, als die weitere Beschleunigung der Asylverfahren immer wieder als wesentliches Etappenziel für eine Bewältigung des Flüchtlingsstroms genannt wird. Überlegungen zur Finanzierung von Flüchtlingsleistungen sollten daher auch und gerade die Kosten in den Blick nehmen, die zur Versorgung von Flüchtlingen nach ihrer Anerkennung entstehen.

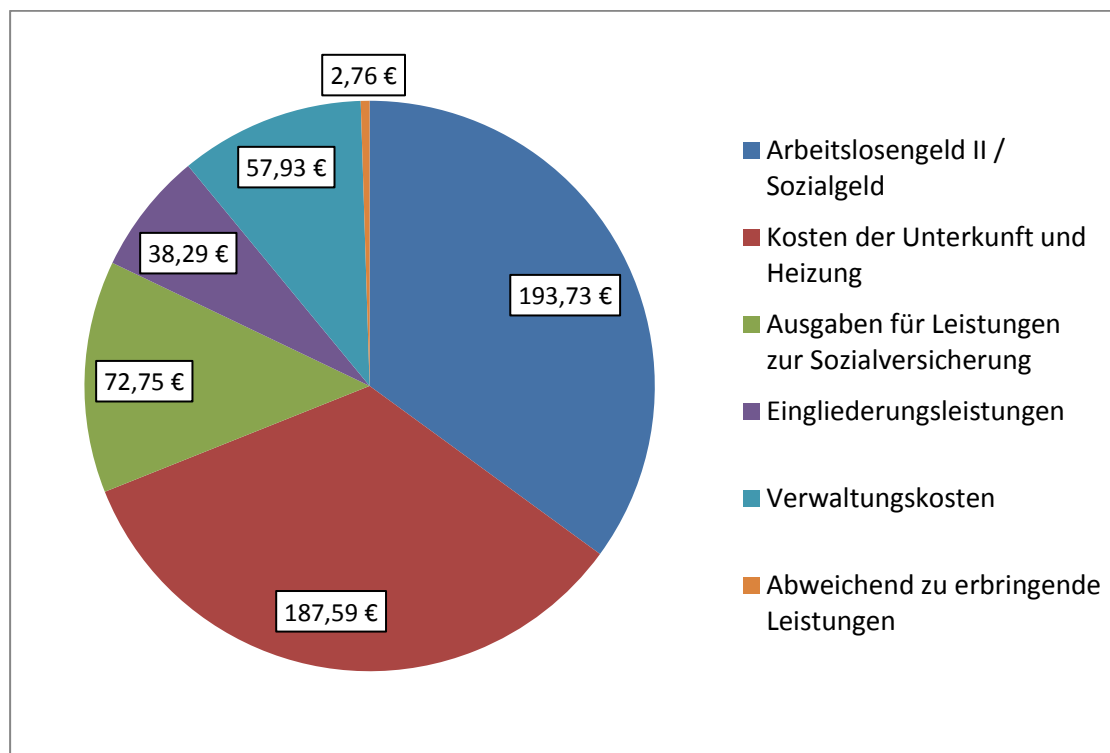
3.3.1 Kosten nach SGB II

Die meisten Flüchtlinge werden nach ihrer Anerkennung nicht unmittelbar in den Arbeitsmarkt eintreten können und daher typischerweise zunächst in den Leistungsbereich des SGB II fallen. Die Kos-

ten dafür tragen, wie bereits erwähnt, der Bund sowie die Kommunen. Im Jahr 2013²³ wurden für aktive und passive Leistungen im SGB II (ohne Leistungen für Bildung und Teilhabe) netto insgesamt 40,66 Milliarden Euro aufgewendet. Im Jahresdurchschnitt gab es 6.126.322 Personen in Bedarfsgemeinschaften, die von diesen Leistungen profitierten. Demnach wurden pro Person durchschnittlich 6.636,5 Euro pro Jahr bzw. 553,04 Euro pro Person pro Monat aufgewendet. Damit liegen die monatlichen Pro-Kopf-Aufwendungen knapp 117 Euro unter denjenigen für Asylbewerber nach AsylbLG. Ein gewichtiger Grund für die niedrigeren in der Statistik ausgewiesenen Zahlungen dürften Krankheitskosten sein. Während Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt unmittelbar von den Trägern des AsylbLG (überwiegend von den örtlichen Trägern) zu finanzieren sind, sind bei ALG II-Empfängern in der Regel die gesetzlichen Krankenkassen zuständig. Lediglich die Beiträge zu den Sozialversicherungen, also unter anderem zur gesetzlichen Krankenkasse, zählen zu den Kosten nach SGB II.

Abbildung 6 gibt genauer darüber Auskunft, wie sich die monatlichen Pro-Kopf-Kosten auf die verschiedenen Bestandteile aufteilen. Nach dem Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld bilden die Kosten der Unterkunft und Heizung den zweitgrößten Kostenblock, der mit 33,9% der Kosten zu Buche schlägt. Danach folgen Leistungen zur Sozialversicherung, Verwaltungskosten, Eingliederungsleistungen sowie abweichend zu erbringende Leistungen (z.B. für die Erstausrüstung für die Wohnung oder bei Schwangerschaft und Geburt).

Abbildung 6: Kostenbestandteile nach SGB II (durchschnittliche Kosten pro Monat pro Person in Bedarfsgemeinschaften)



Quelle: BA (Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II 2013), eigene Berechnungen.

²³ Zahlen für 2014 sind noch nicht verfügbar.

Analog zur explorativen Berechnung in Abschnitt 3.2.3 kann man davon ausgehen, dass durch das SGB II bereits der Ausgabenblock „Soziale Sicherung“ abgedeckt ist, während SGB II-Empfänger staatliche Ausgaben in anderen COFOG-Bereichen mitbeeinflussen. Auf Basis der Daten von 2013 belaufen sich diese übrigen Kosten auf ca. 5.636 pro Person pro Jahr bzw. rund 470 Euro pro Person pro Monat. In Summe wäre damit von Kosten von rund 1.023 Euro pro Person pro Monat bzw. 12.276 Euro pro Person pro Jahr auszugehen.

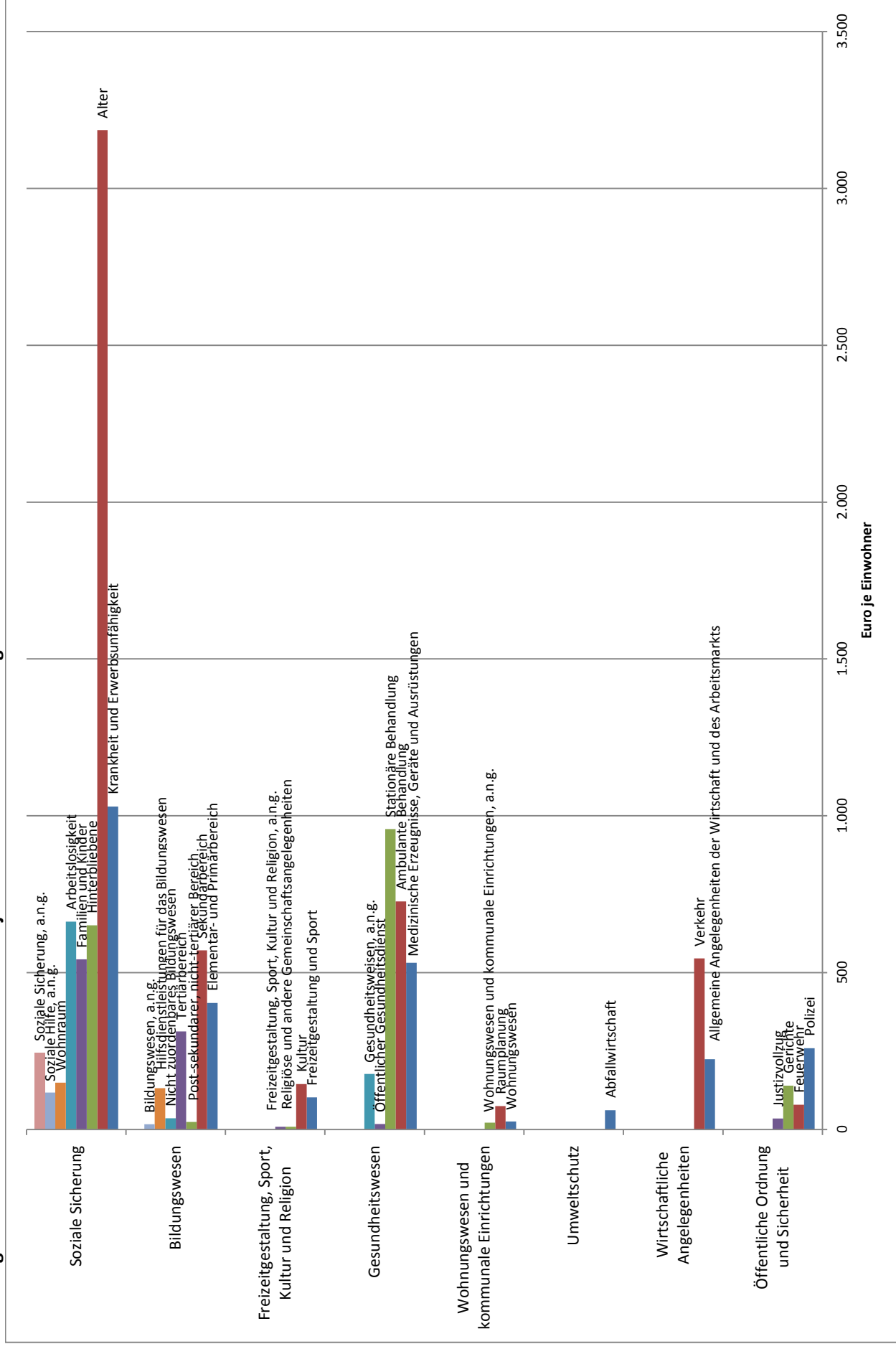
3.3.2 Kosten eines zusätzlichen Einwohners

Um eine grobe datengestützte Vorstellung von den Kosten zu erhalten, die langfristig durch Flüchtlinge auf den deutschen Staat zukommen, ist ein Perspektivwechsel sinnvoll – von der Betrachtung von Flüchtlingen als gesonderter Gruppe hin zu einer Betrachtung von Flüchtlingen als Einwohner.

Anfänglich mag sich das Kostenprofil eines Flüchtlings von dem eines durchschnittlichen Einwohners unterscheiden, da z.B. überdurchschnittlich häufig Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Mit zunehmender Aufenthaltslänge und bei erfolgreicher Integration, die auch die Integration in den Arbeitsmarkt umfasst, vermindern sich diese Unterschiede. Langfristig verursachen Flüchtlinge daher zusätzliche Kosten, weil sie wie jeder andere Einwohner auch staatliche Leistungen in Anspruch nehmen.

Wie unter Abschnitt 3.1 erwähnt, fielen in den als variabel klassifizierten Funktionen 2013 Staatsausgaben in Höhe von rund 12.219 Euro je Einwohner an. Dies entspricht rund 1.018 Euro pro Einwohner pro Monat. Dabei handelt es sich um Bruttoausgaben, d.h. etwaige Staatseinnahmen, die die Einwohner durch Steuern etc. generieren, sind nicht berücksichtigt. Abbildung 7 veranschaulicht, wie sich die jährlichen variablen Staatsausgaben je Einwohner auf die funktionalen Kategorien und Unterkategorien verteilen.

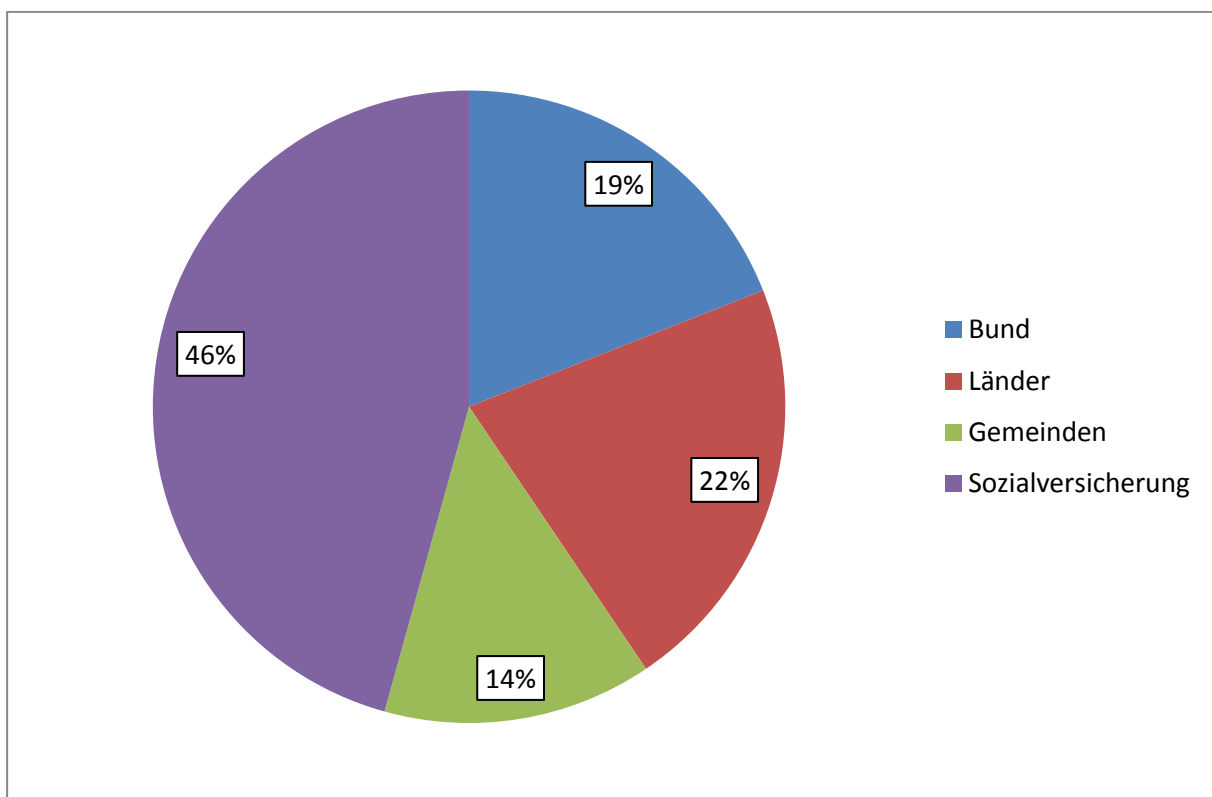
Abbildung 7: Funktionale Bestandteile der jährlichen variablen Staatsausgaben



Quelle: Eurostat (Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG), Statistisches Bundesamt (Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011), eigene Berechnungen.

Selbstverständlich bildet die ausgewiesene Zahl von 1.018 Euro pro Einwohner pro Monat nur eine grobe Annäherung. Die Ausgaben im Jahr 2015 sowie in zukünftigen Jahren werden sich in ihrem Niveau und ihrer Zusammensetzung von denen des Jahres 2013 unterscheiden, selbst wenn die Ausgabenstruktur überwiegend stabil und damit vergleichbar bleibt. Zudem werden die geringe Zahl funktionaler Kategorien, ihre ad-hoc Klassifikation als entweder vollständig fixe oder vollständig einwohnergetriebene Kostenblöcke sowie die implizite Annahme, dass einwohnerabhängige Ausgaben proportional mit der Einwohnerzahl steigen, der Komplexität öffentlicher Leistungserbringung nicht annähernd gerecht. Bei aller Vorläufigkeit und Grobheit der Berechnungen bilden sie aber eine Ersteinschätzung bzw. einen nützlichen Bezugswert. Zusätzliche Ausgaben in Höhe von rund 12.000 Euro jährlich für jeden Flüchtling, der längerfristig in Deutschland bleibt, sind damit realistisch.

Abbildung 8: Mögliche Verteilung zusätzlicher Aufgabenlasten auf die staatlichen Ebenen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat (Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG)).

Die COFOG-Daten weisen für die Ebene der Abteilungen, d.h. die höchste funktionale Ebene, die Verteilung der Ausgaben zwischen Zentralstaat, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung aus.¹ Unter der zusätzlichen Hilfsannahme, dass die Ausgabenanteile in den Aufgabengruppen in etwa denjenigen der übergeordneten Abteilung entsprechen, lässt sich eine Einschätzung über die Verteilung künftiger Lasten durch die Flüchtlingskrise gewinnen. Das Ergebnis zeigt Abbildung 8. Demnach würde fast die Hälfte der zusätzlichen Kosten bei der Sozialversicherung anfallen, was auf die hohe Bedeutung der

¹ Die ausgewiesenen Ausgaben der staatlichen Ebene sind jedoch nicht konsolidiert, sodass die Summe der Ausgaben der staatlichen Ebenen nicht den staatlichen Gesamtausgaben entspricht.

Kosten im Gesundheits- und Sozialbereich hinweist. Länder und Bund wären mit jeweils rund einem Fünftel der Ausgaben belastet. Der Rest wäre von der kommunalen Ebene zu tragen.

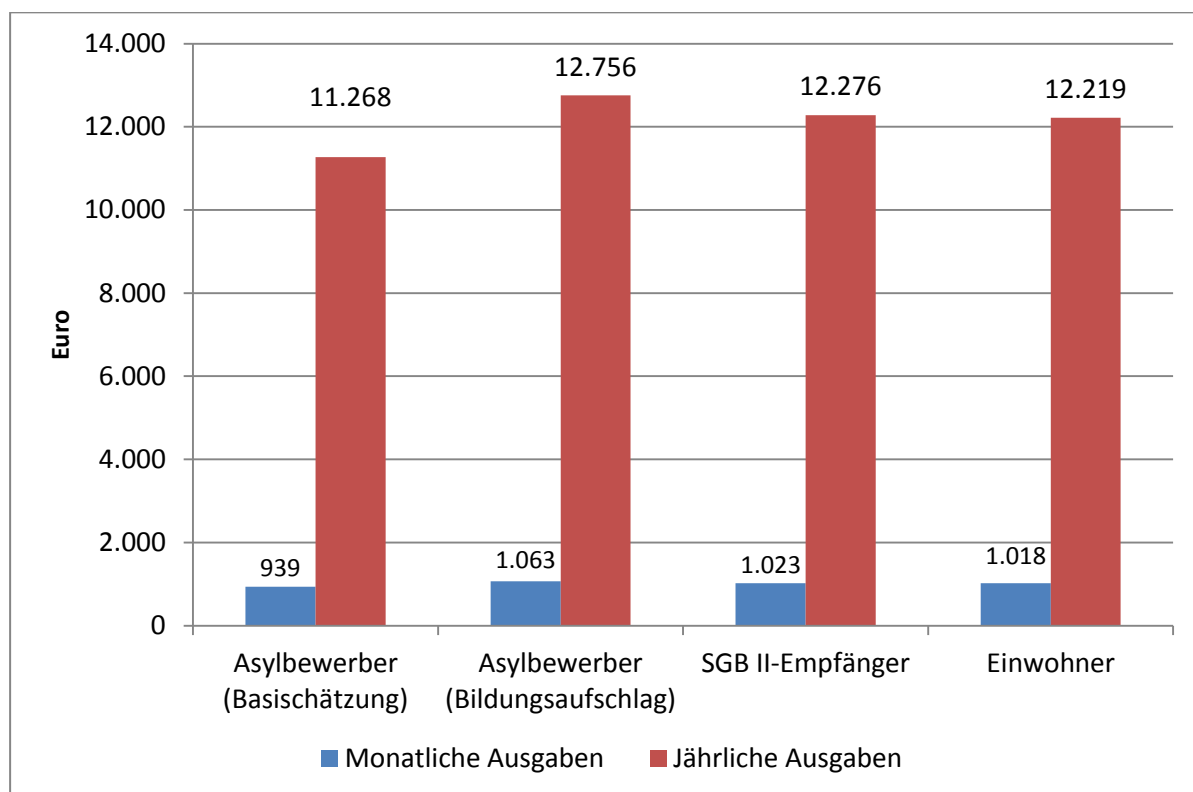
3.4 Zusammenfassende Betrachtung

Die Ergebnisse der vorangegangenen Kostenbetrachtungen fasst Abbildung 9 zusammen. Darin sind die auf Basis der Asylbewerberleistungsstatistik, SGB II-Statistik und COFOG-Statistik erarbeiteten monatlichen und jährlichen Kostenschätzungen pro Adressat – Asylbewerber (Basisschätzung und Schätzung inklusive Bildungsaufschlag), SGB II-Empfänger (bzw. anerkannter Flüchtling) und „normaler“ Einwohner (bzw. langfristig integrierter Flüchtling) – dargestellt. Die angegebenen Euro-Werte sollten dabei nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich wie dargelegt nur um äußerst grobe Schätzungen handelt.

Auffallend ist vor allem die geringe Variabilität der geschätzten staatlichen Ausgaben, die sich zwischen 939 Euro pro Monat und 1.063 Euro pro Monat bewegen. Demnach sind keine Kostenexplosionen zu erwarten, wenn sich Flüchtlinge entlang einer Zeitschiene vom Asylbewerber-Status hin zum Status eines „normalen“ Einwohners bewegen. Stattdessen bleiben die damit verbundenen staatlichen Ausgaben relativ konstant.

Mit den angestellten Berechnungen konnten auch die bislang in der Presse geäußerten Kostenschätzungen validiert werden. Eine Größenordnung von jährlich 12.000 Euro pro Flüchtling erscheint auch auf Basis der hier angewandten Methodik realistisch.

Abbildung 9: Geschätzte monatliche und jährliche staatliche Ausgaben je Adressat



Quelle: Eigene Berechnungen.

4 Leistungsfähige Finanzierungsverteilung im Mehr-Ebenen-System

Wie sollte die Finanzierung von Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge zwischen den staatlichen Ebenen verteilt werden? Sind diese hier relevanten Maßstäbe ebenfalls geeignet, die geeigneten Finanzierungsformen der Leistungen für anerkannte Asylsuchende und Flüchtlinge im Sozialsystem, in der Bildung und der Arbeitsmarktintegration zu identifizieren? Für beide Dimensionen muss die Frage gestellt werden, **wie gut das Geld den Menschen folgt**. Die vorgesehen Finanzmittel sollen

- bei den staatlichen Stellen ankommen, die konkrete Leistungen für Flüchtlinge selbst zu erbringen haben,
- die die eigentlichen Leistungserbringer zu bezahlen haben oder
- die die den Flüchtlinge zustehenden Transfers auszuzahlen haben.

Dabei stehen im Mehr-Ebenen-Staat in der von der Sache her eindeutig gesamtstaatlichen Aufgabe *Flüchtlingspolitik* zwei Fragen im Vordergrund:

- Werden die **Länder** in einer Weise finanziert, dass sie die selbst und die von ihren Kommunen zu erbringenden Leistungen finanzieren können?
- Wie kann sichergestellt werden, dass die **Kommunen** als die vor Ort Letzt- und Hauptverantwortlichen für Flüchtlingsleistungen aufgabengerecht finanziert werden? Ist dabei die derzeit sehr stringente „Kontaktsperre“ von Bundesfinanzen und Kommunalfinanzen weiterhin sinnvoll und zeitgemäß?

Gerade für die Phasen *nach* Anerkennung ist dabei wichtig, ob die genutzten Mechanismen zur Finanzierung der Länder und der Kommunen – wegen ihrer finalen Finanzierungsfunktion stehen hier vertikale und horizontale Finanzausgleiche im Mittelpunkt – geeignet sind, die benötigten Mittel automatisch dorthin zu bringen, wo die Menschen früher oder später aus eigener Entscheidung hingehen werden. Dass hier die *Automatismen* der Finanzierungssysteme besonders gefragt sein werden, ist dem einfachen Umstand geschuldet, dass anerkannte Flüchtlinge nicht mehr von anderen Empfängern gleichgelagerter Staatsleistungen unterschieden werden können – und aus Gleichbehandlungsgründen auch nicht unterschieden werden *sollen*.

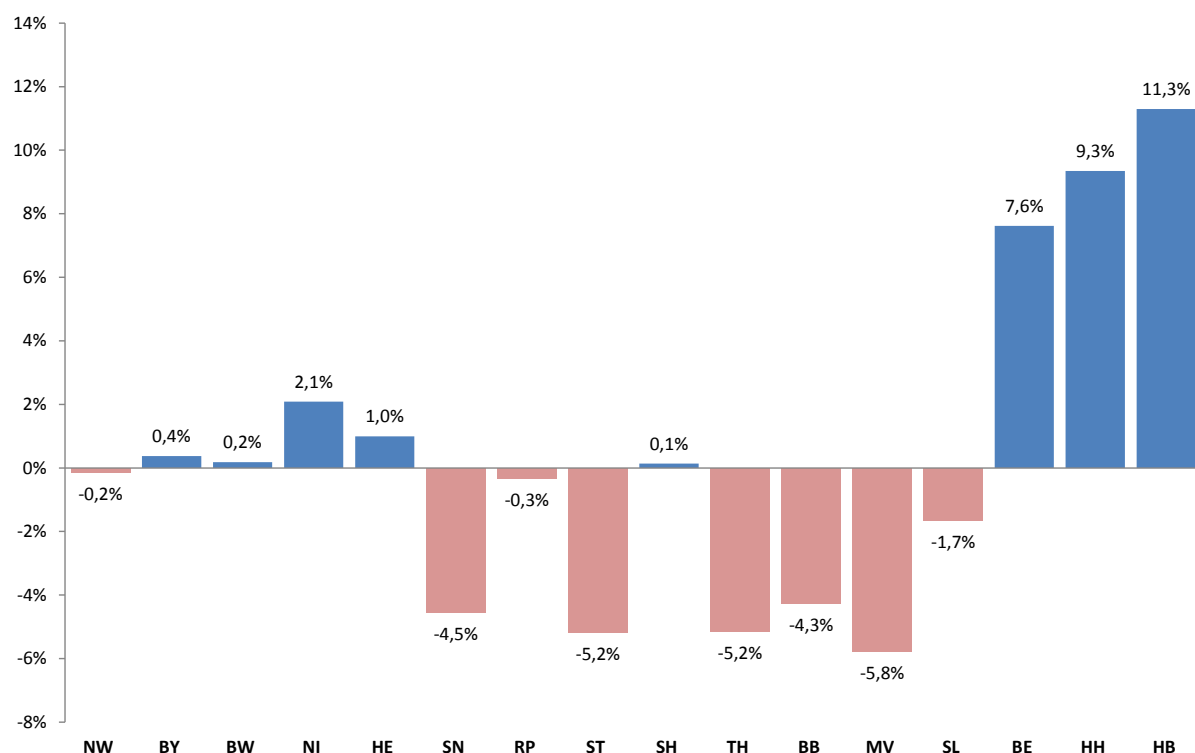
Aber schon für die davorliegende Phase der eigentlichen Asylbewerbung, die in der vorliegenden Studie im Vordergrund steht, ist eine treffsichere Finanzierung der Leistungsträger nicht durchweg gewährleistet. Das wird deutlich an einer Modellrechnung, in der nachvollzogen werden soll, ob die ab 2016 vom Bund pro Monat und Asylbewerber/Flüchtling „personenscharf“ bereitgestellten Mittel überhaupt in dieser Präzision in den Ländern ankommen, welche sie dann – vielfach nach eigenen Maßstäben – an die kommunale Ebenen weiterreichen sollen.

Wie eine einfache Modellrechnung illustriert, sind die Entscheidungen des Asylpakets dazu (ohne Not) ungeeignet bzw. unzureichend. Für das Jahr 2016 sind den Ländern zusammen 3,64 Milliarden Euro Bundesmittel zugesagt, die (in der Summe) personenscharf abgerechnet werden sollen – jeder Flüchtling über oder unter den Prognosezahlen ändert diese Beträge. Zugleich sollen die Flüchtlinge exakt nach „**Königsteiner Schlüssel**“ auf die Länder verteilt werden. Der Schlüssel wurde ursprünglich

eingeführt, um die Finanzierungsanteile für länderüberreifende Forschungseinrichtungen zu bestimmen. Wegen seiner sehr eingängigen Kombination von einwohner- und finanzkraftbezogenen Faktoren hat sich der Königsteiner Schlüssel über die Jahrzehnte zu einem gern genutzten Schlüssel zur Verteilung unterschiedlichster „Lasten“ entwickelt. Allerdings werden nur die Flüchtlinge nach diesem Schlüssel verteilt.

Die zugehörigen Bundesmittel folgen der Eigenlogik des Länderfinanzausgleichs, denn sie werden als Verzicht des Bundes auf ihm ansonsten zustehende Umsatzsteuermittel operationalisiert, d.h. vor der ersten Stufe des **bundesstaatlichen Finanzausgleichs**, des Umsatzsteuerausgleichs. Die Mehrmittel für Länder (und Kommunen) durchlaufen nun alle Stufen des Finanzausgleichsystems. Das ist zwar ähnlich dem Königsteiner Schlüssel finanzkraft- und einwohnerbezogen aufgebaut – aber eben *nur* ähnlich. In Abbildung 10 sind die Ergebnisse einer einfachen Modellrechnung dargestellt, die die Verteilung der zusätzlichen 3,64 Mrd. Euro (ohne Mittel sozialer Wohnungsbau) nach dem beschlossenen FAG-Mechanismus einer Verteilung der Mittel direkt nach Königsteiner Schlüssel gegenüberstellt.

Abbildung 10: Finale Verteilung der 2016er Flüchtlings-Bundesmittel nach FAG-Mechanismus im Vergleich zur Verteilung der Flüchtlinge nach gültigem Königsteiner Schlüssel



Quelle: Eigene Berechnungen (Basis jeweils 2013).

Für die großen westlichen Flächenländer passt die Mittelverteilung recht gut, lediglich Niedersachsen bekommt rund zwei Prozent mehr Mittel als ihm nach Flüchtlingszahlen „zustünde“. Sehr viel deutlicher fallen die Übereinnahmen bei den Stadtstaaten ins Auge, Bremen erhält rund 11 Prozent mehr als ein reiner Pro-Kopf-Schlüssel nahelegt. Diese Bevorzugung folgt zwar im Ergebnis der Finanzausgleich-Logik, aber auch nur sehr unvollständig: Im regulären Länderfinanzausgleich wird den Stadtstaaten traditionell ein Mehrbedarf von 35 Prozent zugestanden. Egal, welchen Maßstab man nutzt, die

Ungleichbehandlung ist eklatant. Das wird bei den ostdeutschen Flächenländern noch deutlicher, hier werden – trotz höheren Normbedarfs wegen geringer Bevölkerungsdichte – um 5% zu kleine Beträge in den Landeskassen ankommen. Gerade bei Bundesmitteln, die *in der Summe* auf die Person genau auf 670 Euro pro Monat abgerechnet werden, sind Abweichungen von bis zu plus 11 Prozent und nahezu minus 6 Prozent schon in der Verteilung auf die Länder nicht nachvollziehbar. Eine solche Fehlallokation der Mittel wäre ohne weiteres vermeidbar gewesen; entweder könnten die Mittel den Ländern tatsächlich nach Königsteiner Schlüssel zugewiesen werden oder – da eine personenscharfe Abrechnung ohnehin erfolgt – nach Maßgabe der pro Land aufgenommenen Personen.

Perspektivisch tritt zwischen den Länder die Frage in den Vordergrund, ob der Länderfinanzausgleich aus sich heraus geeignet ist, automatisch die Mittelverteilung so anzupassen, dass eine Finanzierung der den Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen zukommenden öffentlichen Leistungen *dort* gewährleistet ist, wo die Menschen von sich aus hinziehen.² Die starke Einwohnerorientierung der Bedarfsmessung im Länderfinanzausgleich ist hier zunächst einmal eine taugliche Ausgangslage, da Flüchtlinge hier schon von Anfang an erfasst sind. Diese Automatik funktioniert immer dort, wo die als Flüchtlinge nach Deutschland gekommenen Menschen auch den Finanzbedarf eines „durchschnittlichen Einwohners“ repräsentieren. Allerdings gilt als eine der großen und von Anfang an kraftvoll anzugehenden Aufgaben die forcierte Integration über **Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen**. Zielorientierte Integrationspolitik wird aller Wahrscheinlichkeit nach *überdurchschnittliche* Humankapitalinvestitionen erforderlich machen. Aufgabenträger in diesen Feldern sind primär die Länder und ihre Kommunen.

Der Länderfinanzausgleich ist allerdings nicht geeignet, einem solchen Aufgabenschwerpunkt automatisch mit einer entsprechenden Gewichtung der Finanzmittel begegnen. Die einzigen speziellen Bedarfsindikatoren des Länderfinanzausgleichs sind aktuell die so genannte „Einwohnerveredelung“ der Stadtstaaten sowie eine kleine Höherwertung für Einwohner in besonders dünnbesiedelten Ländern.³ Obwohl die Länder mehr als 25 Prozent ihrer Mittel im Bildungsbereich verausgaben, werden im LFA keine bildungsorientierten Bedarfsindikatoren genutzt. In Staaten mit zeitgemäßen Finanzausgleichssystemen⁴ wie auch in den moderneren der deutschen kommunalen Finanzausgleiche wäre eine solche Auslassung undenkbar. Im Zuge der 2014 und 2015 geführten Diskussion zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 wurde diese Frage des Öfteren von den ostdeutschen Ländern aufgebracht, da sie Bildungsausgaben tragen, die letztlich über die Binnenwanderung der gut Ausgebildeten den Regionen mit starken Arbeitsmärkten im Westen und Süden Deutschlands zugute-

² Wir unterstellen hier keine lokale Residenzpflicht für anerkannte Flüchtlingen und Asylbewerber.

³ Dieser Befund trifft in ebenso auf das Anfang Dezember 2015 von Seiten der 16 Länder dem Bund vorgeschlagenen Modell eines neuen Bund-Länder-Finanzausgleichs für die Zeit ab 2020 zu.

⁴ Im deutsch-spanischen Finanzausgleichsvergleich tritt die Schwäche des deutschen Systems bei der aufgabenorientierten Finanzbedarfsbestimmung besonders deutlich hervor. Vgl. A. de la Fuente, C. Kastrop und M. Thöne (2016), *Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives*, BBVA Research Working Paper, Madrid (*erscheint Februar 2016*).

kommen. Diese offene Flanke des LFA-Systems wird mit den bildungsorientierten Integrationsleistungen zugunsten von Flüchtlingen absehbar noch problematischer.⁵

Die aufgabengerechte **Finanzierung der Kommunen** im Gesamtsystem kann nicht unabhängig von den Länderfinanzen betrachtet werden. Hier ändert sich aber die Sicht auf die Rolle der Länder. Das Asylbewerberleistungsgesetz ordnet den Ländern die Verantwortung zu, die örtlichen und überörtlichen Träger der Leistungen zu bestimmen. In der Regel erbringen und finanzieren die Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte) die Leistungen. Analog sind viele kommunale Sozialleistungen der SGB II, VIII und XII geregelt. Auch die damit potenziell einhergehenden Probleme laufen parallel. Wie schon bei den Fragen zur Bildungsfinanzierung über den Länderfinanzausgleich, so kann auch bei den kommunalen Sozialausgaben ein ohnehin schwelendes Problem durch die hinzukommenden Flüchtlingsleistungen an Virulenz gewinnen. Die stärkere Bundesfinanzierung („Vertikalisierung“) der durch Bundesgesetzgebung veranlassten kommunalen Sozialleistungen ist in den vergangenen Jahren Schritt für Schritt vorangekommen. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung hat für die laufende Legislaturperiode noch weitere Schritte vorgesehen. Die im Koalitionsvertrag noch auf die Agenda gesetzte Eingliederungshilfe (SGB XII) hatte zwischenzeitlich wieder einer breiteren Diskussion Platz gegeben.⁶ Diese Diskussion wurde dann von der Entwicklung der Flüchtlingszahlen in den Hintergrund gedrängt.

Die Vertikalisierung der Finanzierung des Asylbewerberleistungsgesetzes kann nach den gleichen Kriterien bewertet werden wie sie für alle kommunalen Sozialleistungen genutzt werden könnten. Tabelle d stellt die FiFo-Bewertungskriterien für eine solche Betrachtung zusammen.

⁵ Das gilt auch, wenn hiervon überproportional andere als die ostdeutschen Länder betroffen sein sollten. Wenn zwei Fehlsteuerungen sich mitunter partiell entgegenwirken, ist das kein „Ausgleich“ sondern eine Vertiefung des Steuerungsproblems.

⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Gütersloh.

Tabelle 8: Eignung kommunaler Sozialleistungen zur Bundesfinanzierung (Vertikalisierbarkeit)

Leistungstyp	Vertikalisierbarkeit
Geldleistung (GL)	
Einheitl. GL (z.B. Einkommenstransfer)	+
Regional differenzierte GL (z.B. Mieten)	o
GL mit aufwendiger, individueller Bedarfsprüfung	-
Sach- und Dienstleistung (SDL)	
Normierte SDL einmalig	+
Normierte SDL regelmäßig (z.B. Kita-Besuch)	+
Normierte SDL, aperiodisch nach indiv. Bedarf	o
Nicht normierbare SDL nach indiv. Bedarf	-
Infrastrukturleistung (InfL)	
InfL, gleichmäßig auf Einw./Nutzer umrechenbar	o
InfL, regional o/o sachlich/technisch individuell	-
Mischleistungen	
Vor-Ort-Entscheidung, ob GL, SDL u/o InfL	-

Quelle: FiFo Köln, 2015

Es wird deutlich, dass die Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz tatsächlich eher leicht in die Bundesfinanzierung überführt werden können, wie es auch mit der Entscheidung vom 24.09.2015 zur einer ebensolchen Finanzierung von 670 Euro pro Flüchtling und Monat durch den Bund bestätigt wurde.

Mit dem Ende des Asylverfahrens werden die meisten anerkannten Flüchtlinge vermutlich zunächst in den regulären SGB II-Bezug übergehen. Entsprechend verlagert sich die Frage, welche bundesgesetzlich geregelten Sozialleistungen der Bund in Zukunft auch finanzieren soll, absehbar zurück in die „etablierten SGB-Bahnen“. Dort sind Lösungen leider schwerer zu finden. Ungeachtet dessen steigt die Dringlichkeit der Lösungsfindung parallel zu den Flüchtlingszahlen an.

5 Optionen für eine Verbesserung der Aufgaben- und Ausgabenarrangements

Die Verteilung der Finanzierungsverantwortung im Asylbereich sowie im Sozialbereich im weiteren Sinne unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern. Zudem ist sie, gerade was das Engagement des Bundes angeht, im Umbruch. Unter dem Druck der Ereignisse mussten die verantwortlichen Akteure schnelle Lösungen finden, die sich problemlos in die bestehende institutionelle, fiskalische Ordnung der Bundesrepublik einfügen. Diese notwendigen schnellen Provisorien sind nicht zwingend auch die geeigneten Lösungen für die mittlere und längere Frist.

5.1 Bundesbeteiligung an den Flüchtlingskosten ab 2015

Mit Beschluss vom 24. September 2015 und dessen Umsetzung mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz haben Bund und Länder eine umfangreiche Ausweitung der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Flüchtlingsleistungen auf den Weg gebracht. Tabelle 9 bietet einen Überblick über die getroffenen Finanzierungszusagen innerhalb des Finanzplanzeitraums. Für 2015 wurde ein Pauschalbetrag des Bundes in Höhe von 2 Milliarden Euro vereinbart. In den Folgejahren erfolgt dann eine strukturelle Beteiligung an den Flüchtlingskosten der Länder und Kommunen.

Tabelle 9: Bundesbeteiligung an der Finanzierung von Flüchtlingskosten, Inhalte des Beschlusspakets vom 24. September 2015 (in Millionen Euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
Kompensation sozialer Wohnungsbau		500	500	500	500
Pauschale Entlastung	2.000				
Abschlag Asylbewerber		2.680	(2.680)*	(2.680)*	(2.680)*
Abschlag abgelehnte Asylbewerber		268	(268)*	(268)*	(268)*
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge		350	350	350	350
Verbesserung Kinderbetreuung		339	774	870	
Summe	2.000	4.137	4.572	4.668	3.798

Anmerkung: * Abschlagszahlung für 2016. Personenscharfe Spitzabrechnung für 2016 wird bei der für 2017 festzulegenden Abschlagszahlung berücksichtigt.

Quelle: Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sowie Bundesregierung (2015), Wie der Bund Ländern und Kommunen hilft, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-30-leistungen-bund-fuer-kommunen.html>, zuletzt geprüft am 5.11.2015.

In den Jahren 2016 bis 2019 stellt der Bund den Ländern im Rahmen der Wohnraumförderung jeweils 500 Millionen Euro zusätzlich für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung. Ziel ist die Unterstützung des Neubaus von Wohnungen und die Ausweitung des Bestandes an Sozialwohnungen. Dazu wurde das Entflechtungsgesetz geändert.

Zur Beteiligung an den Kosten für Asylbewerber für Leistungen des AsylbLG ist 2016 eine Abschlagszahlung an die Länder in Höhe von 2,68 Milliarden Euro vorgesehen. Sie beruht auf den errechneten durchschnittlichen Kosten in Höhe von 670 Euro pro Monat je Flüchtling und unterstellt eine Gesamtzahl von 800.000 Asylbewerbern im Asylverfahren mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 5 Monaten. Am Ende des Jahres soll diese Abschlagszahlung durch eine personenscharfe Spitzabrechnung korrigiert werden, die auch für die Abschlagszahlung 2017 maßgeblich sein wird.

Zusätzliche Mittel stellt der Bund pauschal für abgelehnte Antragsteller bereit. Für die beschlossene Abschlagszahlung in Höhe von 268 Millionen Euro wurde unterstellt, dass 400.000 Asylbewerber abgelehnt werden, für die der Bund pauschal einen Monat ebenfalls 670 Euro bereitstellt. Auch für abgelehnte Asylbewerber soll zum Jahresende eine Spitzabrechnung erfolgen.

350 Millionen Euro werden pauschal für die Versorgung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge bereitgestellt. Diese Summe soll überprüft werden, wenn die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen deutlich sinkt. Schließlich werden die freiwerdenden Mittel aus dem Wegfall des Betreuungsgeldes bis 2018 zur Unterstützung der Kinderbetreuung verwendet.

Mit Ausnahme der Wohnungsbauförderung werden alle vorgenannten Mittel den Ländern im Wege einer geänderten Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleich zur Verfügung gestellt. Demnach erfolgt die genaue Verteilung zwischen den Ländern nach den Regeln des Finanzausgleichs und nicht etwa in Abhängigkeit der aufgenommenen Asylbewerber. Zudem obliegt es den Ländern, die Bundesmittel an ihre Kommunen weiterzuleiten, sofern diese – wie in den meisten Fällen – Kostenträger bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sind. Die kommunalen Spitzenverbände fordern eine konsequente und ungekürzte Weiterleitung der Mittel.⁷ Es zeichnet sich jedoch ab, dass die Länder die Weiterleitung weiterhin unterschiedlich handhaben.

5.2 Bund-Länder-Finanzausgleich nachbessern

Mit dem Beschluss vom 24. September 2015 wurde ein notwendiges schnelles Provisorium gefunden. Die am schnellsten umsetzbare Lösung entspricht dabei nicht zwangsläufig auch der konzeptionell besten Lösung, die Bedarfsgerechtigkeit gewährleistet und die Verantwortung für die Finanzierung von erwarteten und unerwarteten Kosten auf der richtigen Ebene ansiedelt. Mit der Illustration der ungewollten Umverteilungseffekte der Durchleitung der Asylpakets-Mittel durch den Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleich (Abbildung 10 oben) ist das sehr deutlich geworden.

Welche Wege können beschritten werden, um den deutschen Fiskalföderalismus so für die Zukunft zu rüsten, dass er für die Finanzierung der Flüchtlingsleistungen und ähnlich gelagerter Leistungen in Sozial-, Bildungs- und Gesellschaftspolitik gut aufgestellt ist? Dazu müssen vor allem die Defizite des bestehenden Systems behoben werden. Sie wurden und werden zu lange „mitgeschleppt“, weil sie nie derart brennend wurden, dass sie ausgereicht hätten, die Gravitationskraft des Status quo zu

⁷ Vgl. zum Beispiel Deutscher Städtetag (2015): Deutscher Städtetag zu Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, 16.10.2015, <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/075486/index.html>.

überwinden. Möglicherweise ändert sich das durch den zusätzlichen Reformanreiz, der aus der Flüchtlingszuwanderung entsteht.

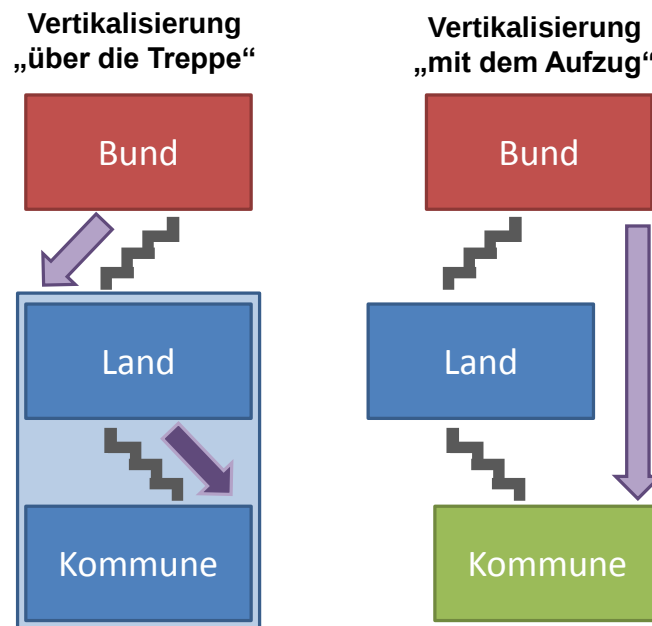
Aktuell sind die Verhandlungen der Länder zum zukünftigen **Länderfinanzausgleich** nach eine langwierigen Blockade insofern zum Durchbruch gekommen, als am Anfang Dezember 2015 mit einjähriger Verspätung ein gemeinsamer Reformvorschlag der Länder präsentiert wurde, der alle vorherigen Konfliktpunkte dadurch abfedern soll, dass der Bund die Länder in historisch einmaligen Maße für die Kompromissbereitschaft finanziell entschädigen möge. Der Bund zeigt sich Anfang 2016 weiterhin reserviert gegenüber diesem Vorschlag.

Inhaltlich war die Reformdiskussion schon sehr früh auf wenige Dimensionen reduziert worden – in der (offensichtlich irrigen) Erwartung, dass dann ein Kompromiss schneller zu finden sein würde.⁸ Dadurch wurden zentrale Zukunftsfragen des deutschen Fiskalföderalismus – u.a. die angemessene Aufgabenorientierung für den Finanzbedarf – aus den Erwägungen ausgeschlossen sind. Die Veto-Position des Bundes bietet derzeit noch eine Gelegenheit, die schon problematischen Unterlassungen doch noch anzugehen und den teuren Kompromissvorschlag nachzubessern. Das wäre ein guter Anlass, dass empirisch basierte Bedarfskriterien die alten, nur noch normativen Kriterien zu ersetzen. Hier entstünde die Möglichkeit, den Aufgabenschwerpunkt in Bildungs- und Ausbildungsaufgaben realistisch abzubilden und so ein aufgabenorientiertes Finanzierungssystem zu schaffen, das die Mittel automatisch dorthin lenkt, wo die Bildungsleistungen für Flüchtlinge und alle anderen Menschen überproportional stark nachgefragt und erbracht werden.

5.3 Zukunftsperspektiven der Bundesfinanzierung

Auch in der anderen Finanzausgleichsfrage, der **Vertikalisierung kommunaler Sozialleistungen**, liefert die die Flüchtlingsdiskussion einen zusätzlichen und mainfesten Grund, die erlahmte Reformdebatte wieder aufzugreifen. Neben der Frage, welche kommunalen Sozialleistungen für eine stärkere Bundesfinanzierung geeignet sind, stellt sich hier auch die grundlegende Frage, ob der aktuell vom Grundgesetz vorgegebene Weg, Bundesmitteln „durch die Länderhaushalte“ zu den Kommunen zu leiten, wirklich die einzig sinnvolle Option ist. Diese Fragestellung ist mit allen ihren Implikationen durchaus komplex; sie wird in der vorliegenden Studie nur pointiert angeschnitten und entlang des Gegensatzpaares „Vertikalisierung über die Treppe“ und „Vertikalisierung mit dem Aufzug“ diskutiert (vgl. Abbildung 11).

⁸ Vgl. M. Thöne (2015), Blockade beim deutschen Finanzausgleich Ein Vorschlag zur Güte, „Ökonomenstimme“ vom 24. August 2015, KOF Zürich: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/08/blockade-beim-deutschen-finanzausgleich--ein-vorschlag-zur-guete/>

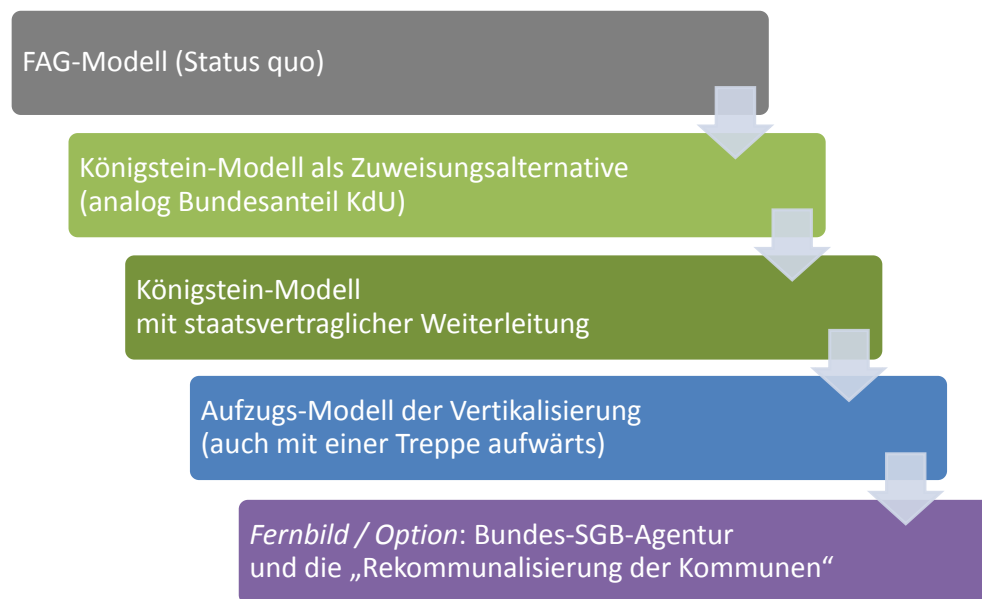
Abbildung 11: Vertikalisierung als Föderalreform?

© Michael Thöne (2015).

Quelle: FiFo Köln (2015)

Trotz des Bruches mit hergebrachter föderaler Praxis in Deutschland stellt sich eine **Vertikalisierung mit dem Aufzug** – d.h. Bundesmittel können auch direkt an die kommunale Ebenen gehen – in mancher Hinsicht als vielversprechender neuer Weg dar. Im Vorfeld der Entscheidung für das „Asylpaket“ vom September 2015 standen solche Modelle (ohne diesen Namen) auch politisch zeitweilig zur Debatte. Da sie nicht unmittelbar umgesetzt werden konnten, wurde den einfacheren und konventionellen Weg der Vorzug gegeben. Auch wenn nach altem Ingenieurs-Sprichwort „Provisorien ewig halten“ sollte für eine konsistente Weiterentwicklung eines aufgabenorientierten Föderalismus die „Vertikalisierung mit dem Aufzug“ weitergedacht und -geprüft werden.

Zusammenfassend zeigt eine Abstufung verschiedener Vertikalisierungsoptionen am Beispiel des Asylbewerberleistungsgesetzes Handlungsfelder von einfach umsetzbar bis „visionär“ (Abbildung 12).

Abbildung 12: Vertikalisierungsmodelle zur Diskussion gestellt

Quelle: FiFo Köln (2015)

Das „FAG-Modell“ benennt die aktuelle Lösung über die Umsatzsteuerverteilung, mit den skizzierten Problemen (vgl. Abbildung 10 oben). Die beiden „Königstein-Modelle“ wären unaufwendige Umsetzungsoptionen, die die Bundesmittel zumindest zielgerichtet zu den Ländern leiten könnten bzw. – mit staatsvertraglicher Weiterleitung – auch zu deren Kommunen. Schließlich folgen die beiden perspektivischen Modelle, die für alle kommunalen Sozialleistungen ziel- und aufgabengerechter auszugestalten wären, aber auch einen höheren Innovationsschwing verlangen würden.

Neben der „Vertikalisierung mit dem Aufzug“ könnte hier noch ein Denkmodell einer Bundes-SGB-Agentur (einschließlich AsylbLG) stehen, die nach dem Vorbild der Arbeitsagentur die bundesgesetzlich geregelten lokalen Sozialleistungen vor Ort erbringt. Ein solches Denkmodell verlangt eine umfangreiche Pro- und Contra-Diskussion, die hier nicht geleistet werden kann. Im Kern sollte ein solches Modell weitergedacht werden, wenn absehbar ist, dass die Stärken der kommunalen sozialen Leistung von Ort auch in konnexitätsgerechter Trägerschaft erhalten werden können. Für die betroffenen Sozialleistungen verschwänden damit einige Anreiz- und Rationalitätenfallen des aktuellen Systems. Vor allem wären die deutschen Städte, Gemeinden und Kreise befreit von der sachfremden Last, mehr und mehr zum Vollzieher und partiellem Finanzier von Bundesgesetzten zu werden und könnten sich – Stichwort „Rekommunalisierung der Kommunen“ - wieder verstärkt ihren eigentlichen Kernaufgaben bei Daseinsvorsorge und lokalen Infrastrukturen zuwenden.

Derartige Perspektiven gehen merklich über die fiskalischen Aspekte der Flüchtlingspolitik hinaus. Entsprechend werden sie in der Studie eher paraphrasiert als vertieft. Gleichwohl spielen die Finanzierungsfragen der Flüchtlingspolitik insofern eine potenziell *zentrale* Rolle, als sie den hergebrachten Fiskalföderalismus einem Belastungstest unterwerfen und dessen Leistungsgrenzen deutlich markieren. Damit könnte die Flüchtlingsfrage auch in der Finanzpolitik zu einem Katalysator werden, mit dessen Wirkung schließlich Reformthemen angegangen werden, die schon lange überreif waren. Wenn es gelingt, diesen neuen und zusätzlichen Problemdruck in einen Reform-Impuls zu überführen,

der wirksam die Beharrungskräfte des Status quo überwindet, können dem aktuellen Flüchtlingsstrom später womöglich Nutzendimensionen für die föderale Modernisierung zugerechnet werden, die in den ebenso populären wie problematischen Kosten-Nutzenkalkülen zur Asylmigration gewiss nicht vorkommen.

5.4 Steuererhöhungen für die Flüchtlingspolitik?

Das vorliegende Gutachten hat die medial streckenweise intensiv geführte Debatte, ob die Flüchtlingskrise die deutsche Schuldenbremse zu Fall bringen würde, nicht aufgegriffen. Für das Jahr 2015 und 2016 besteht wegen der hohen Budgetüberschüsse auf gesamtstaatlicher Ebene kein Anlass, die Defizitschranke des Artikels 109 GG ernstlich in Gefahr zu sehen.

Was auf gesamtstaatlicher Ebene gilt, trifft nicht für alle Ebene und Glieder des föderalen Mehr-Ebenen-Systems zu: Der Haushaltsausgleich rückt durch die Ausgaben für Flüchtlingsleistungen in manchen Ländern und vielen Gemeinden wieder in die Ferne. Das macht deutlich, wie wichtig die ebenen- und akteursgerechte Verteilung der Finanzmittel ist, die in den vorigen Abschnitten skizziert worden ist.

Unbenommen davon kann eine Flüchtlingskrise selbstredend ebenso in einer Zeit auftreten, die nicht zufällig, wie in Deutschland, durch eine exzellente Steuerkonjunktur geprägt ist. Viele europäische Staaten erleben das gegenwärtig. Die Grundsatzfrage, wie plötzlich aufkommende Finanzlasten durch etwas wie die aktuelle Flüchtlingswanderungen refinanziert werden können, ist auch für Deutschland sehr wichtig.

Können zusätzliche Ausgaben nicht aus Überschüssen oder zulasten anderer Ausgaben finanziert werden, stehen prinzipiell zusätzliche Abgaben und Steuern oder zusätzliche Kreditaufnahme aus Finanzierungswege zur Wahl. Auch ohne das grundgesetzliche Defizitverbot bei den Ländern und die sehr niedrige Defizitobergrenze des Bundes (0,35% des BIP), ließe sich die Kreditaufnahme nach der „goldenen Regel“ nur dann rechtfertigen, wenn damit investive Zwecke verfolgt würden. Die kommenden Generationen werden nur an den Finanzierungslasten von Staatsleistungen beteiligt, wenn diese ihnen auch für ihre eigene Lebensgestaltung nutzen.

Die meisten der Flüchtlingsleistungen aber sind gegenwartsbezogene „konsumtive“ Staatsausgaben, die aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind. Auch die im weiteren Sinne zukunftsinvestiven Elemente – vor allem Bildungsausgaben – werden immer aus laufenden Einnahmen finanziert. Das gleiche soll auch hier gelten: Flüchtlingsleistungen sollen regulär zulasten der laufenden Haushalte finanziert werden.

Sollten die regulären Einnahmen in der Summe irgendwann nicht mehr hinreichen, so wären zusätzliche Steuereinnahmen das Mittel der Wahl. Das gilt, unbenommen von der Erfahrung, dass Steuererhöhungen – politisch gesehen – „immer zu falschen Zeit“ kommen mögen. Auch Steuern sind Instrumente der demokratischen Kontrolle und sind entsprechend auch nie inopportun.

Falls ergänzende Steuerfinanzierung notwendig werden sollte, ist neben der benötigten Finanzvolumina und der dann zu bestimmenden Verteilungswirkung (je nach gewählter Steuerart) vor allem

wichtig, welcher staatlichen Ebene die zusätzlichen Einnahmen zukommen. Hier ist eine (ungefähr) aufgabengerechte Finanzierung anzustreben. Eine interessante Variante stellt dabei der von Bundesfinanzminister Schäuble im Januar 2016 in die Diskussion gebrachte europäische Benzin-/Dieselsteueraufschlag dar, weil dieser auf dem Wege einer in Aussicht gestellten Finanzierung die Diskussion um die europäische Lastenteilung in der Flüchtlingspolitik von einer neuen Seite aufzäumt und ihr auch – in europäischer Sicht – neuen Impetus verleiht.⁹

⁹ Diese für den Vorschlag essentielle Dimension der „Europäisierung“ der Flüchtlingspolitik über die Schiene der Eigenmittel der EU wurde in der deutschen (weitgehend negativen) Reaktion auf den Vorschlag zu meist übersehen. Vgl. hierzu T. Buettner und M. Thöne (Hrsg.), *The Future of EU-Finances. Working Papers for the Brussels Symposium on 14 January 2016*, www.fifo-koeln.de.

6 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Flüchtlings- und Migrationspolitik ist in weiten Teilen Querschnittspolitik – betroffen sind vorrangig Bildung, Sprache, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, soziokulturelle Integration sowie Sicherheit und öffentliche Ordnung. Finanzpolitik schafft in diesem Querschnitt eine zweite Dimension: Die möglichen Ziele, Empfehlungen und Reformvorschlägen aus Fach- bzw. Ressortperspektive konfrontiert sie mit – unterschiedlich straffen – Finanzierungsrestriktionen. Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen werden für viele flüchtlingspolitische Handlungsempfehlungen zum Ermöglicher– oder zum Hindernis.

Das ist die traditionelle Rolle von Haushalts- und Finanzpolitik – nicht nur in der Flüchtlingspolitik. Insofern wirft die Flüchtlingskrise auch keine *neuen* finanzpolitischen Debatten auf. Vielmehr akzentuiert sie bestehende offene Fragen und verschärft einige Probleme, die ohnehin virulent sind. Ob die Flüchtlingsfrage ausreicht, um in bei manchen Steuerungsdefiziten der deutschen Finanzpolitik die „kritische Masse“ für finanzpolitische Innovationen zu erreichen, ist im Voraus nicht abzuschätzen. Falls es sich so entwickeln sollte, entstünden aus der Flüchtlingskrise ganz unerwartete zusätzliche Nutzendimensionen.

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge sind gestaffelt in: K = kurzfristig; M = mittelfristig, L = langfristig.

6.1 Ergebnisorientierte Finanzpolitik gestalten

- Ureigene Aufgabe der Finanzpolitik ist es, die Finanzierung der demokratisch beschlossenen Maßnahmen der Flüchtlingspolitik sicherzustellen. Diese Maßnahmen sollten in einer modernen Haushaltspolitik konkret gefasst werden, auch klare Ergebnisziele sind zu formulieren. K
- Auch in Zeiten von Haushaltsüberschüssen sind öffentliche Mittel immer „knapp“, d.h. sie stehen in Konkurrenz zu alternativen Verwendungen. Da um die öffentliche Akzeptanz der Flüchtlingspolitik kontinuierlich gerungen wird, sollte hier überdurchschnittliches Augenmerk auf moderne und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gelegt werden. Die Ziele der einzelnen Fachpolitiken sollten klar quantifiziert und zu den einzusetzenden Mitteln ins Verhältnis gesetzt werden. Die wirtschaftliche Erbringung von Staatsleistungen hätte nichts mit „Ökonomisierung“ der Flüchtlingspolitik zu tun. Durch das Augenmerk auf den „Value for Money“ verschiebt moderne Finanzpolitik den Fokus auf die Qualität der Leistungen und weg von der traditionellen reinen Finanzierungsaufgabe. M

6.2 Kostentransparenz schaffen

Klare, aktuelle und durch Partialinteressen unbeeinflusste Kosteninformationen zu den verschiedenen Staatsleistungen der Flüchtlingspolitik sind eine zentrale Voraussetzung, um Unterfinanzierung z.B.

bei den Kommunen zu vermeiden und knappe Mittel nicht in falsche Kanäle zu leiten. Während die amtliche Statistik der Aktualität zumeist zu weit hinterherhinkt, werden die Hintergründe der Ausgaben- und Kostendaten aus der aktuellen Debatte zumeist nicht öffentlich gemacht. Damit ist nicht gewährleistet, inwiefern Finanzdaten unabhängig von den jeweils verfolgten finanzpolitischen Interessen ausgewählt wurden.

- Alle politischen Akteure und Verwaltungen, die in der Flüchtlingspolitik mit finanziellen Daten argumentieren, sollen ihre Schätzungen und Berechnungen digital öffentlich zugänglich machen. K
- Bund, Länder und Kommunen sollen einen gemeinsamen Datenpool aufbauen, der aktuell und nach transparenten Standards Informationen über die Ausgaben bei den in der Flüchtlingspolitik betroffenen Aufgaben zusammenführt und begleitend unabhängig überprüft wird. M
- Besonderes Augenmerk muss dabei der Frage gewidmet werden, wie stark regionale Unterschiede und Differenzen im Stadt-Land-Verhältnis sind und in welchem Maße diese auf objektive, vor Ort nicht zu beeinflussende Faktoren zurückgehen. M
- Eine solche Datengrundlage kann längerfristig zum Kern eines Austauschs über die (unterschiedlichen) Ergebnisse bei den verschiedenen Politikfeldern und Akteuren und die jeweils eingesetzten Mittel ausgebaut werden. L

6.3 Das Geld den Menschen folgen lassen

Wie sollte die Finanzierung von Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge zwischen den staatlichen Ebenen verteilt werden? Wie gut folgt das Geld den Menschen?

- Finanzmittel der Bundesbeteiligung an den Flüchtlingskosten sollten nicht als Verzicht auf Umsatzsteuermittel des Bundes verteilt werden, sondern zwischen den Ländern zumindest direkt nach dem Königsteiner Schlüssel (bzw. der tatsächlichen regionalen Verteilung der Flüchtlinge). K
- Der gegenwärtige Bund-Länder-Finanzausgleich nutzt kaum Maßstäbe zur *aufgabengerechten* Verteilung der Finanzmittel – ebenso wenig der aktuell von den 16 Ländern vorgelegte, vom Bund wegen seiner hohen Zusatzkosten bislang sehr zurückhaltend bewertete Vorschlag für einen Finanzausgleich ab 2020. Gerade für die in den Ländern – auch für Flüchtlinge – so essentiellen Bildungs- und Ausbildungsaufgaben würde mit dem aktuellen Reformvorschlag damit die historische Chance verpasst werden, aufgabenorientiertes Finanzierungssystem zu schaffen, das die Mittel automatisch dorthin lenkt, wo die Bildungsleistungen stark nachgefragt und erbracht werden. Der Finanzausgleichsvorschlag sollte bildungsorientiert nachgebessert werden. K
- Die Debatte, wie und in welchem Maße Bundesmittel zur (Mit-)Finanzierung kommunaler Soziallasten von den Ländern an die Kommunen weitergeleitet werden, belastet auch heute schon als Dauerthema die Finanzausgleichs-Verhandlungen in vielen Flä-

chenländern. In dem Maße, in dem der Bund sicherstellen will, dass seine Mittel vollständig oder im korrekten Anteil weitergeleitet werden, sollten staatsvertragliche Weiterleitungsvereinbarungen getroffen werden. Wegen unterschiedlicher Aufgabenteilung zwischen Landes- und Kommunalebene („Kommunalisierungsgrade“) werden solche Vereinbarungen nicht für alle Länder gleich aussehen können.

M

- Die direkte Finanzierung von bundesgesetzlich geregelten kommunalen Sozialleistungen wurde in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder diskutiert; aber nie wurde dieser Bruch mit hergebrachter föderaler Praxis gewagt. So auch im Vorfeld der Entscheidung für das „Asylpaket“ vom September 2015. Kurzfristig war das nicht praktikabel. Langfristig verspricht eine solche, hier „Vertikalisierung mit dem Aufzug“ genannte Verfassungsreform einen interessanten Ausweg, um die auch für die anerkannten Flüchtlinge zu nächst wichtigsten SGB II-Leistungen besser als heute zu finanzieren.
- Als Denkmodell jenseits der „Vertikalisierung mit dem Aufzug“ könnte eine Bundes-SGB-Agentur (einschließlich AsylbLG) betrachtet werden, die Vorbild der Arbeitsagentur die bundesgesetzlich geregelten lokalen Sozialleistungen vor Ort erbringt. Ein solches Denkmodell verlangt eine umfangreiche Pro- und Contra-Diskussion. Voraussetzung wäre, dass die Fühlungsvorteile der heute kommunalen sozialen Leistung von Ort erhalten werden könnten. Mit der Bundes-SGB-Agentur verschwänden viele Probleme des aktuellen Systems. Vor allem wären die deutschen Städte, Gemeinden und Kreise befreit von der sachfremden Last, mehr und mehr zum Vollzieher und partiellem Finanzier von Bundesgesetzten zu werden und könnten sich unter der Schlagwort einer „Rekommunalisierung der Kommunen“ wieder verstärkt ihren Kernaufgaben bei Daseinsvorsorge und lokalen Infrastrukturen zuwenden.

L

L

6.4 Finanzierungsdebatte unverkrampft führen

Für das Jahr 2015 und 2016 besteht wegen der hohen Budgetüberschüsse auf gesamtstaatlicher Ebene kein Anlass, die Defizitschranke des Artikels 109 GG ernstlich in Gefahr zu sehen. Das trifft nicht für alle Ebenen und Glieder des föderalen Mehr-Ebenen-Systems zu; der Haushaltsausgleich rückt durch die Ausgaben für Flüchtlingsleistungen in manchen Ländern und vielen Gemeinden wieder in die Ferne. Auch grundsätzlich kann eine Flüchtlingskrise ebenso in einer Zeit auftreten, die nicht zufällig durch eine exzellente Steuerkonjunktur geprägt ist.

- Kredit oder laufende Mittel? Die meisten der Flüchtlingsleistungen sind gegenwartsbezogene „konsumtive“ Staatsausgaben, die aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind. Auch die im weiteren Sinne zukunftsinvestiven Elemente – vor allem Bildungsausgaben – werden immer aus laufenden Einnahmen finanziert. Entsprechend sollen Flüchtlingsleistungen regulär zulasten der laufenden Haushalte finanziert werden.
- Sollten die regulären Einnahmen in der Summe irgendwann nicht mehr hinreichen, so wären zusätzliche Steuereinnahmen das Mittel der Wahl. Das gilt, unbenommen von der Erfahrung, dass Steuererhöhungen – politisch gesehen – „immer zu falschen Zeit“ kommen mögen.

K

M

- Falls ergänzende Steuerfinanzierung notwendig werden sollte, ist neben der benötigten Finanzvolumina und der dann zu bestimmenden Verteilungswirkung (je nach gewählter Steuerart) vor allem wichtig, welcher staatlichen Ebene die zusätzlichen Einnahmen zukommen. Hier ist eine (ungefähr) aufgabengerechte Finanzierung anzustreben. Auch die europäische Ebene sollte bei zukunftsgerichteter Politikgestaltung nicht unbeachtet bleiben (Schäuble-Vorschlag).

M



www.fifo-koeln.de

www.bosch-stiftung.de

www.bosch-expertenkommission.de