



Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten

Eine Untersuchung der Ausgabenstrukturen
in acht ausgewählten Kommunen

Bernhard Boockmann, Günther Klee und Tobias Scheu

Impressum

Juni 2018
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich:
Dr. Orkan Kösemen
Senior Project Manager
Telefon: +49 5241 81-81429
Fax: +49 5241 81-681429
E-Mail: orkan.koesemen@bertelsmann-stiftung.de

Studienleitung:
Prof. Dr. Bernhard Boockmann
Institut für Angewandte
Wirtschaftsforschung e. V. (IAW)
an der Universität Tübingen
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen
Telefon: 07071 – 9896-20
Telefax: 07071 – 9896-99
E-Mail: bernhard.boockmann@iaw.edu
www.iaw.edu

Autoren des Berichts:
Bernhard Boockmann
Günther Klee
Tobias Scheu

Unter Mitarbeit von
Maximilian Schröder

Lektorat:
Sibylle Reiter

Gestaltung:
werkzwei Detmold

Druck:
Matthiesen Druck Bielefeld

Bildnachweise:
Titelbild: werkzwei Detmold

DOI 10.11586/2018029.

Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International zugänglich. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten

Eine Untersuchung der Ausgabenstrukturen
in acht ausgewählten Kommunen

Bernhard Boockmann, Günther Klee und Tobias Scheu

Inhalt

Vorwort	6
Zusammenfassung	8
Fragestellungen und Methodik der Studie	8
Zentrale Ergebnisse	8
Schlussfolgerungen	9
1 Einleitung	10
Fragestellung der Studie	10
Vorgehen bei der Analyse	11
Abkürzungsverzeichnis	11
2 Höhe und Struktur der Ausgaben für Geflüchtete	12
Ausgabenkategorien und Zuordnung zu Akteuren	12
Ausgaben für Geflüchtete durch Bund, Länder und Kommunen	16
Refinanzierung der Kommunen durch die Länder	19
3 Methodik	21
Grundsätzliches Vorgehen der qualitativen Methodik	21
Charakterisierung der Fallstudienstandorte	21
Befragte Expertinnen und Experten und Durchführung der Interviews	23
4 Ausgangslagen und Handlungsfelder der Kommunen	24
Herausforderungen für die Kommunen	24
Vorerfahrungen mit Geflüchteten und Migration	24
Organisation des Themas Geflüchtete in den Kommunen	25
Unterstützungsstrukturen vor Ort	26
Handlungsfelder und Handlungsbedarfe für die Kommunen	27

5 Kommunale Ausgaben für Geflüchtete	32
Struktur und Erfassung der Ausgaben nach Ausgabengruppen	32
Höhe und Struktur der Ausgaben nach Ausgabengruppen	34
6 Wirtschaftliche Effekte der Ausgaben für Geflüchtete	42
Effekte auf der Nachfrageseite	42
Angebotsseitige Effekte	44
7 Finanzierung der Ausgaben für Geflüchtete	46
Einnahmen der Kommunen und Erstattungen durch Bund und Länder	46
Finanzierung freiwilliger Maßnahmen	47
Auswirkungen auf die kommunale Finanzlage	48
Änderungsvorschläge zur Finanzierung der Ausgaben für Geflüchtete	49
8 Schlussfolgerungen	50
9 Verzeichnis	53
Tabellenverzeichnis	53
Abbildungsverzeichnis	53
Literaturverzeichnis	54
Anhang: Leitfaden für die Interviews	56
Die Autoren	61

Vorwort

Im Oktober 2015 erschien die Bild-Zeitung mit folgender Schlagzeile: „Ein Dorf fürchtet den Flüchtlingsansturm“. In dem niedersächsischen Dorf Sumte mit 100 Einwohnern war die Errichtung einer Notunterkunft in einem leerstehenden Bürokomplex geplant, in der bis zu 1.000 Flüchtlinge untergebracht werden können. Die Bevölkerung war von dieser Entwicklung verunsichert und forderte Aufklärung über die Pläne des Landkreises. Knapp sieben Monate später griff die Bild die Geschichte erneut auf, diesmal mit dem Titel: „Schade, die Flüchtlinge gehen!“ Was war passiert? In der Zwischenzeit waren bis zu 700 Personen in der Notunterkunft untergebracht, am Ende nur noch 100. Aber die Lage im Dorf hatte sich gewandelt, weil um die Flüchtlingsaufnahme herum eine neue Struktur von lokalen Dienstleistungen entstanden war: Sozialarbeiter, Köche, Putzkräfte, Elektriker und Bäcker haben in Sumte von der Situation profitiert. Dazu kam noch, dass die öffentliche Ordnung entgegen den Befürchtungen nicht unter der Anwesenheit der Flüchtlinge gelitten hatte.

Diese Episode enthält alle Bestandteile, die auch sonst die deutsche Öffentlichkeit während des Höhepunkts der Fluchtkrise in den Jahren 2016 und 2017 bewegte: Unklarheit über die Zahl der noch zu erwartenden Flüchtlinge, kommunale Sorgen bezüglich knapper Unterbringungskapazitäten, spontane lokale Hilfsbereitschaft, schwere Planbarkeit der Abläufe vor Ort, das komplizierte Zusammenspiel von Kommune, Landkreis und Bundesland, die Unsicherheit in der Bevölkerung hinsichtlich des Zuzugs vieler fremder Menschen und die Frage, welche finanziellen Auswirkungen die Flüchtlingsaufnahme letztendlich haben würde.

Insbesondere die letzte Frage war ein Politikum in der öffentlichen Debatte, zumal wesentliche Aufgaben bei der Aufnahme und Integration der Geflüchteten von den Kommunen geleistet werden, viele Kommunen sich aber in angespannter finanzieller Lage befinden. Auf dem sogenannten Flüchtlingsgipfel im September 2015 einigten sich Bund und Länder auf eine Kostenverteilung, in der die Bundesregierung die Auszahlung einer Pauschale von 690 Euro pro Flüchtling und Monat sowie weitere Mittel für den sozialen Wohnungsbau und für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zusagte. Damit stieg der Bund in die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen ein und linderte die angespannte Situation. Im Sommer 2016 wurden weitere Entlastungen beschlossen, z. B. eine Integrationspauschale, die 2018 ausläuft.

Die weitreichenderen Fragen nach den Effekten der Flüchtlingszuwanderung blieben aber weiterhin offen. Der Prozess der Asyl-Antragsstellung – von der Einreise, über die (Erst-)Aufnahme bis hin zum Asylentscheid – ist kompliziert und involviert alle administrativen Ebenen der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Bei der Finanzierung ist es ähnlich. Daher ist es nicht verwunderlich, dass keine allumfassenden Zahlen über die Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Kommunen existieren, ebenso wenig sind die wirtschaftlichen Effekte eindeutig abzuschätzen.

In diesem komplexen Umfeld untersucht die vorliegende Studie auf der Ebene der Kommunen – also dort, wo die Aufnahme und Integration Geflüchteter geleistet werden muss – exemplarisch die aufgewandten Finanzmittel der Jahre 2016 und 2017. Eine Untersuchung aller Kommunen, die Geflüchtete aufgenommen haben, war aufgrund der Datenmenge, dem damit verbundenen Aufwand und der Tatsache, dass viele Zahlen gar nicht erhoben sind, nicht realisierbar. So fiel die Wahl auf ein qualitatives Vorgehen in acht Kommunen, die in ihrer Ver-

chiedenheit hinsichtlich Finanzsituation, Größe und Geflüchtetenzahlen einen Querschnitt in Deutschland darstellen. Der Weg der Interviews war hilfreich, um die Angaben der verschiedenen Kommunen und ihre jeweilige Situation in ein Schema zu bringen, das Vergleiche und somit Schlussfolgerungen erlaubt.

Wir erhoffen uns von der Studie, mit der Prof. Dr. Bernhard Boockmann und sein Team Neuland betreten haben, Hinweise dafür, wie Kommunen bei der Aufnahme Geflüchteter besser unterstützt werden können. Wir wollen auch einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte leisten, indem die Studie aufzeigt, dass die Ausgaben für die Aufnahme nicht nur aus Transferzahlungen bestanden, sondern auch einheimischen Dienstleistungsunternehmen, der Integration insgesamt und somit langfristig der ganzen Bevölkerung vor Ort zugute kamen.

Wir bedanken uns bei den Autoren der Studie und dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen (IAW) sowie bei den acht Kommunen, die sich freundlicherweise bereit erklärt haben, mit ihren Auskünften für die Verwirklichung des Vorhabens zur Verfügung zu stehen.

Bei all den notwendigen Debatten um kurzfristige oder mittelfristige Kosten der Aufnahme und Integration Geflüchteter darf nicht vergessen werden, dass es sich bei der Asylgewährung um eine humanitäre Verpflichtung handelt, die einen Wert an sich für menschenrechtlich orientierte Demokratien darstellt. Kosten- und Nutzenabwägungen sind demgegenüber nachgeordnet, spielen aber auch eine wichtige Rolle, um die konkreten Belastungen und Investitionen unterschiedlicher Akteure angemessen in den Blick zu nehmen und für faire Arrangements zu sorgen. Es gibt solide ökonomische Gründe dafür, dass – gerade im Kontext des demografischen Wandels und des damit verbundenen Fachkräftebedarfs in Deutschland – die Geflüchteten auf längere Sicht einen gesamtwirtschaftlich positiven Effekt haben werden. Die Voraussetzung hierfür ist, dass ihre Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem erfolgreich verläuft.

Ulrich Kober
Director Programm
Integration und Bildung
der Bertelsmann Stiftung

Dr. Orkan Kösemen
Senior Project Manager
Integration und Bildung
der Bertelsmann Stiftung

Zusammenfassung

Fragestellungen und Methodik der Studie

Die Kommunen tätigen eine Vielzahl unterschiedlicher Ausgaben für die Geflüchteten, von gesetzlich festgelegten Leistungen über Unterkunfts- und Infrastrukturkosten bis hin zu Integrationsmaßnahmen. Bisher gibt es jedoch wenig systematische Erkenntnisse zur Höhe, Struktur und Finanzierung dieser Ausgaben sowie zu den Begünstigten. Hier setzt diese Studie an und untersucht, wie groß die Unterschiede zwischen den Kommunen sind und wie diese erklärt werden können.

Dazu stützt sich die Studie auf Expertengespräche in acht ausgewählten Kommunen. Die Ergebnisse der Gespräche werden durch Auszüge aus kommunalen Haushalten und Statistiken ergänzt, die in gewissen Grenzen auch Quantifizierungen erlauben. Meistens sind die Ausgaben der Kommunen für Geflüchtete auf eine Vielzahl einzelner Haushalte und Titel aufgeteilt. Daher ist es für die Kommunen aufwändig, sich einen Überblick über alle Ausgaben, die für die Unterbringung, Betreuung und Integration Geflüchteter geleistet werden, zu verschaffen. Entsprechend uneinheitlich ist auch die Informationsbasis dieser Studie.

Zentrale Ergebnisse

Bei der Struktur der Ausgaben lassen sich am ehesten die Ausgaben, die als kommunale Pflichtaufgaben getätigt werden, miteinander vergleichen. Bei den Asylbewerberleistungen werden die hohen Ausgaben für die Unterbringung deutlich. Maßgeblich dafür ist insbesondere der Anteil der Geflüchteten, die in Gemeinschaftsunterkünften leben. In den Jahren 2015 und 2016 wurden infolge des unerwarteten Anstiegs der Zuwanderungen hohe Ausgaben für die Herrichtung von Notunterkünften getätigt sowie langfristige (und teure) Mietverträge abgeschlossen. Dies wirkt in die Gegenwart hinein und absorbiert einen erheblichen Teil der finanziellen Mittel.

Wie hoch die von den Kommunen „freiwillig“, also in alleiniger Verantwortung erbrachten Integrationsleistungen sind, lässt sich nicht klar beziffern. In einem Fall betrugen sie ein Drittel dessen, was pro Kopf für die Grundleistungen nach AsylbLG ausgegeben wird. Hierbei handelt es sich aber um eine Kommune, die gezielt eine langfristige Strategie der Integration verfolgt und dabei vor allem auf frühkindliche Erziehung, Bildung und soziale Integration setzt. In anderen Kommunen begrenzen budgetäre Zwänge die Ausgaben für freiwillige Integrationsleistungen. Mehrere der in die Fallstudien einbezogenen Kommunen sind sogenannte Haushaltssicherungskommunen, die unter einer verschärften Aufsicht stehen und die deshalb keine Möglichkeit zur Erhöhung der Verschuldung haben. Insgesamt zeigt sich, dass von Einheitlichkeit bei den kommunalen Ausgaben keine Rede sein kann.

Schlussfolgerungen

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene haben in den Jahren 2015 bis 2017 die konsumtiven Ausgaben der öffentlichen Hand im Kontext der Geflüchteten notgedrungen die investiven Ausgaben dominiert. Dies ist insbesondere auf die Unterbringung zurückzuführen, die aufgrund der schweren Planbarkeit der Situation und des sehr kurzfristig auftretenden Bedarfs häufig hohe Kosten verursacht hat. Von den konsumtiven Ausgaben sind nur geringe nachhaltige Beiträge zum Wirtschaftswachstum zu erwarten – anders als bei investiven Ausgaben, beispielsweise in den Bereichen Spracherwerb und Bildung. Andererseits machten in den untersuchten Kommunen die direkten Transferleistungen an die Geflüchteten in Form von Geld- oder Sachleistungen mit einem durchschnittlichen Anteil von 40 Prozent an den Ausgaben einen relativ geringen Teil aus.

Derzeit sinken die Ausgaben für die Unterbringung. Daher könnte jetzt der Moment für die Kommunen sein, langfristige Investitionsstrategien zu entwickeln. In der Bildungsforschung ist es weitgehend Konsens, dass die höchsten Erträge bei der frühkindlichen Erziehung entstehen. Darüber hinaus gilt es, Bildungs- und Erwerbsübergänge der schon älteren Geflüchteten zu erleichtern und die soziale Integration in den Kommunen durch Begegnungsprojekte und weitere Aktivitäten zu stärken. Die Regelung, dass Integrationsleistungen keine Pflicht- sondern freiwillige Ausgaben der aufnehmenden Kommunen sind, läuft diesen Erkenntnissen entgegen. Das lässt sich jedoch in Anbetracht der kommunalen Haushaltslagen nicht ohne weitere Kompensation durch Länder- oder Bundesebene beheben.

Die Kommunen müssen bei der Umsetzung einer Investitionsstrategie finanziell vom Bund und von den Ländern unterstützt werden. Dies ist umso wichtiger, weil bereits 2016 und 2017 die Erstattung seitens der Länder und des Bundes niedriger ausfielen als die kommunalen Ausgaben für die Aufnahme Geflüchteter. Bei künftigen Erstattungen und Unterstützungen sind zudem Fehlanreize zu vermeiden, wie sie derzeit von den Finanzbeziehungen ausgehen. So ziehen z. B. Wohnkosten in Sammelunterkünften höhere Erstattungen nach sich als Ausgaben für privaten Wohnraum. Die Unterbringung in Sammelunterkünften erschwert aber die Integration. Darüber hinaus vermindern intransparente und nicht langfristig geregelte Erstattungsregeln den Anreiz, nachhaltige Problemlösungen, beispielsweise im Bildungsbereich, zu ergreifen. Wenn in Sprache, Bildung und Integration investiert werden soll, so sind außerdem die Geflüchteten selbst die wichtigsten Akteure. Die Sicherstellung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen als Rahmenbedingung für derartige Investitionen ist daher auch ein wichtiges Petitum, das die Kommunen an die Bundesebene richten.

1

Einleitung

Fragestellung der Studie

Mit der Flüchtlingszuwanderung stellt sich in Deutschland eine Herausforderung von bisher ungekannter Dimension. Nach der Asylgeschäftsstatistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden im Jahr 2015 ca. 442.000 Erstanträge auf Asyl gestellt, im Jahr 2016 sogar 722.000. Erst im Jahr 2017 ging diese Zahl auf 198.000 zurück. Für die Erstaufnahme, die Gesundheitsversorgung, den Unterhalt und – in mittel- und längerfristiger Sicht – für Sprachkurse und die Unterstützung der Integration sowie für viele weitere Aufgaben werden erhebliche Mittel verausgabt.

In Deutschland haben die Länder die grundsätzliche Zuständigkeit und die finanzielle Verantwortung für die Aufnahme und Betreuung von Asylbewerberinnen und -bewerber.¹ Aufgaben wie die Unterbringung (nach der Erstaufnahme) und Versorgung Asylsuchender sowie die Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen sind Aufgaben der Länder und Kommunen. Sonstige Mittelgeber sind von staatlicher Seite der Bund (z. B. über das BAMF, die Bundespolizei oder die Bundeswehr) sowie die Europäische Union (insbesondere über den Europäischen Sozialfonds ESF). Hinzu kommen Mittel der Bundesagentur für Arbeit, von Unternehmen und Stiftungen, von Privatpersonen und aus der Zivilgesellschaft.

Besonders im Hinblick auf die Kommunen gibt es keine systematischen Erkenntnisse zur Struktur der Ausgaben und der Empfänger. Ein Teil der Ausgaben ist gesetzlich festgelegt (z. B. Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie dem SGB XII); für die Erstattung dieser Ausgaben durch die Länder gelten unterschiedliche länderspezifische Regelungen (Hummel und Thöne 2016). Viele weitere öffentliche Dienstleistungen, z. B. im Schulwesen und bei der Kinderbetreuung, bei kommunalen Beratungsstellen, bei der Wohnungshilfe, bei den Migra-

tionsdiensten u. a., werden jedoch von den Kommunen in eigener Verantwortung und nach Maßgabe der eigenen finanziellen Möglichkeiten erbracht. Hinzu kommen Ausgaben für die Errichtung und Unterhaltung von Unterkünften und für die öffentliche Infrastruktur.

Hier setzt diese Studie an und untersucht, wie groß die Unterschiede zwischen den Kommunen sind und wie sie erklärt werden können. Ferner geht es um die Frage, welche Gruppen von Personen, Unternehmen oder Organisationen in den Jahren 2015 bis 2017 Empfänger der Ausgaben rund um die Geflüchteten waren. Schließlich soll thematisiert werden, welche Ausgaben längerfristig positive Wirkungen auf die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt erwarten lassen. Die Berechnung gesamtwirtschaftlicher Effekte der Ausgaben, z. B. auf das wirtschaftliche Wachstum oder das Sozialprodukt, ist nicht Teil des Projekts. Eine Analyse zu diesem Thema hat beispielsweise Bonin (2016) vorgelegt.

Das Vorgehen in der Studie wird insbesondere durch die folgenden forschungsleitenden Fragen strukturiert:

- Wie unterscheiden sich die Kommunen hinsichtlich des Volumens und der Struktur der Ausgaben für Geflüchtete?
- Welche Informationen liegen den Kommunen selbst über die Ausgaben für Geflüchtete vor?
- Wovon hängen die Höhe und die Struktur der Ausgaben ab? Welche Rolle spielen dabei die Finanzbeziehungen zwischen Kommunen, Bundesländern und dem Bund?
- Lassen sich die Kommunen bei den Ausgaben bestimmten Typen zuordnen (z. B. aktive, gestaltende Kommunen und solche, die sich eher auf die gesetzlich festgelegten Ausgaben beschränken)?
- Welche Gruppen von Unternehmen, Organisationen oder Personen sind in welchem Ausmaß Empfänger der Ausgaben rund um die Geflüchteten?

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwendet diese Publikation nicht durchgehend die weibliche und männliche Form personenbezogener Substantive. Selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.

- Ist die Struktur der Ausgaben geeignet, um längerfristig positive Wirkungen auf die Integration hervorzubringen, z. B. durch Bildungsausgaben, Ausgaben für Sprachförderungen usw.?
- Wie können Kommunen in die Lage versetzt werden, im Kontext der Integration Geflüchteter gesamtwirtschaftlich effiziente Ausgaben zu tätigen und zu finanzieren?

Vorgehen bei der Analyse

Im ersten Schritt des Projekts (Kapitel 2) werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten bei der Bearbeitung des Themas Geflüchtete dargestellt. Im Anschluss erfolgt eine kurze Bestandsaufnahme zu den Ausgaben für Geflüchtete. Dazu werden Ergebnisse aus der Literatur sowie aus einschlägigen Statistiken herangezogen. Es zeigt sich dabei, dass die Erfassung von flüchtlingsbedingten Ausgaben schon auf der Ebene der Bundesländer uneinheitlich und lückenhaft ist; noch stärker gilt dies für die kommunale Ebene.

In Kapitel 3 wird die Methodik dargestellt. Im Wesentlichen stützt sich die Studie auf Expertengespräche in acht nach bestimmten Gesichtspunkten ausgewählten Kommunen. Die Ergebnisse der Gespräche werden durch Auszüge aus kommunalen Haushalten und Statistiken ergänzt, die in gewissen Grenzen auch Quantifizierungen erlauben.

Die Ausgangslage und Rahmenbedingungen für die Kommunen sind Gegenstand von Kapitel 4. Hier wird auch dargestellt, wie das Thema Geflüchtete in der Organisation der Kommunen bearbeitet wird und auf welche lokalen Netzwerke und Hilfestrukturen zurückgegriffen werden kann. Den Hauptteil des Kapitels bildet eine Darstellung der Handlungsschwerpunkte der Kommunen im Kontext der Geflüchteten.

Die Hauptergebnisse zu den Ausgaben für Geflüchtete werden in Kapitel 5 dargestellt. Wo es möglich ist, werden die Ergebnisse in Tabellenform präsentiert. Die Analysen sind nach Ausgabengruppen gegliedert, wobei Pflichtleistungen wie die Gewährung von Asylbewerberleistungen und Zahlungen nach den Sozialgesetzbüchern von freiwilligen Ausgaben, z. B. für Bildung und Teilhabe sowie von Kapazitätskosten, getrennt werden.

In einer kurzen und – aufgrund der Datenlage – eher qualitativen als quantitativen Analyse beschäftigt sich das sechste Kapitel mit den wirtschaftlichen Effekten der Ausgaben für Geflüchtete. Dabei werden Wirkungen aufgrund der höheren Nachfrage des Staates nach Gütern und Dienstleistungen sowie aufgrund der durch Transfers geschaffenen zusätzlichen privaten Nachfrage von den längerfristigen Wirkungen von investiven Ausgaben – insbesondere in den Bereichen Bildung und Integration – unterschieden.

Kapitel 7 thematisiert die Frage der Refinanzierung der kommunalen Ausgaben für Geflüchtete und erörtert, wie die Arbeitsteilung im föderalen System aus Sicht der Kommunen verbessert werden kann. Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Studie sind in Kapitel 8 herausgestellt.

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
gE	Gemeinsame Einrichtung
HSK	Haushaltssicherungskommune
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
Krf. Stadt	Kreisfreie Stadt
SGB	Sozialgesetzbuch
UMF	Unbegleiteter minderjähriger Flüchtling
zKT	Zugelassener kommunaler Träger

2

Höhe und Struktur der Ausgaben für Geflüchtete

Im Zentrum dieser Studie stehen die Ausgaben für Geflüchtete, die die Kommunen leisten. Bevor die Höhe und Struktur dieser Ausgaben untersucht werden können, sind zunächst die Aufgaben und Handlungsfelder voneinander abzugrenzen, auf denen Kommunen im Zusammenhang mit den Geflüchteten tätig werden. Dies ist einerseits eine Frage der Rechtsordnung, aber auch eine Frage der Aufgabendefinition durch die Kommunen selbst, die einen Teil der Leistungen freiwillig erbringen. Dieser Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über den rechtlichen Hintergrund und die Handlungsfelder, die sich in Bezug auf die Geflüchteten für die Kommunen ergeben. Danach werden vorhandene Erkenntnisse zu den Ausgaben für Geflüchtete dargestellt.

Ausgabenkategorien und Zuordnung zu Akteuren

Während des Asyl- und Integrationsprozesses bewegen sich die Geflüchteten in verschiedenen Institutionen und Rechtskreisen und erhalten Unterstützungen von einer Vielzahl von Leistungsgebern. Daher ist eine eindeutige Gliederung der Ausgaben im Kontext der Geflüchteten nicht einfach zu leisten. Am sinnvollsten ist es, eine Kategorisierung der rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der unterschiedlichen Handlungsfelder und Aufgaben vorzunehmen.

Ausgaben unterschiedlicher staatlicher Ebenen

Beim Versuch, die Ausgaben für die Geflüchteten zu bestimmen, sind die verschiedenen Zuständigkeits Ebenen (Bund, Land, Kommune) zu berücksichtigen. Das föderale System in Deutschland basiert im Wesentlichen auf vier Elementen: einer kommunalen Selbstverwaltung auf der untersten Ebene, einer

übergeordneten kommunalen Vertretung (Landkreise), der Länderebene und der übergeordneten Bundesebene.² Versucht man die Kosten, die durch Geflüchtete anfallen, auf diesen Ebenen zu verorten, so zeigen sich vielfältige Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Auch ist die Zuordnung der Kosten auf diese Ebene für spezifische Aspekte und Bereiche der gewährbaren Leistungen nicht immer eindeutig. Diese hängt insbesondere davon ab, in welcher Trägerschaft sich die lokale Leistungsgewährung befindet. Insbesondere lokale Arbeitsmarktinstitutionen (z. B. Jobcenter) sind oftmals in kommunaler Trägerschaft oder bei Kommunalverbänden angesiedelt oder teilen sich die Kosten in gemeinsamen Einrichtungen mit dem Bund. Ähnliche Beobachtungen zeigen sich auch bei Sozialverbänden, häufig in überlokalen Kommunalverbänden, die die Versorgung und Betreuung Geflüchteter übernehmen.

Tabelle 1 zeigt wichtige Ausgabenarten und deren Verteilung auf die Zuständigkeit der unterschiedlichen Ebenen. Die Kosten der sozialen Sicherung der Asylbewerberinnen und -bewerber werden zunächst (bis zu einer Aufenthaltsdauer von 15 Monaten) durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. In den Leistungsbereich des AsylbLG fallen innerhalb dieser 15 Monate auch geduldete sowie zur Ausreise verpflichtete Personen. Bis zum 1. Januar 2016 fielen die Ausgaben nach dem AsylbLG in die alleinige Verantwortung der Länder bzw. der Kommunen. Seit diesem Datum beteiligt sich der Bund mit einer monatlichen Pauschale pro Person an den Kosten durch das AsylbLG (siehe Abschnitt 2).

Die Sozialleistungen, die Geflüchtete zu Beginn des Asylprozesses erhalten, orientieren sich zunächst an allgemeinen Grundbedürfnissen und einem notwendigen Lebensunterhalt. Durch das AsylbLG werden der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege, Gebrauchs-

2 Im Folgenden bezieht sich der Begriff „Kommune“ gleichermaßen auf Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, sofern nicht explizit eine andere Definition genannt wird.

und Verbrauchsgütern des Haushalts sowie ein gewisser Bargeldbedarf abgedeckt; diese Leistungen werden als Sach- oder Geldleistungen gewährt. Hinzu kommen Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie Leistungen in bestimmten Lebenslagen. Erst nach einer Aufenthaltsdauer von 15 Monaten und insbesondere nach der Anerkennung des Asylgesuchs bestehen Ansprüche auf weitergehende Leistungen und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration.

Während des Asylverfahrens werden Sozialleistungen nach einer Aufenthaltsdauer von 15 Monaten nicht mehr nach dem AsylbLG, sondern nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches (SGB XII) gewährt. Die Finanzierung der Leistungen nach dem SGB XII obliegt primär den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, dies sind in der Regel Landkreise, kreisfreie Städte und Kommunalverbände.

Mit der Anerkennung des Asylgesuchs oder der Zuerkennung eines subsidiären Schutzstatus gehen erwerbsfähige Personen in die Zuständigkeit des SGB II über und beziehen Arbeitslosengeld II (ALG II). Im SGB II gilt eine geteilte Aufgaben- und Kostenträgerschaft zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen sowie dem Bund. Bei den Transferleistungen über-

nimmt die Bundesebene die Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und die Kosten der Sozialversicherung. Die Kreise und kreisfreien Städte finanzieren die Leistungen für Unterkunft und Heizung, wobei sich der Bund an diesen Ausgaben beteiligt. Die Jobcenter sind für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des SGB II zuständig. Sie können nach dem Modell der gemeinsamen Einrichtung organisiert sein, nach dem für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt die Bundesagentur für Arbeit zuständig ist. Bundesweit 105 Jobcenter sind nach dem Modell des zugelassenen kommunalen Trägers organisiert und übernehmen die alleinige Trägerschaft im Bereich des SGB II.

Unabhängig von dem Modell der Trägerschaft setzt mit dem Übergang in den Bereich des SGB II die alleinige Finanzierungsverantwortung des Bundes für Transferleistungen (abgesehen von den Kosten der Unterkunft und Heizung) ein. Der Zeitpunkt der Anerkennung, der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder eines subsidiären Schutzstatus bestimmt damit, wie schnell die Kommunen von der Finanzierungsverantwortung der Geflüchteten entlastet werden.³ In diesem Kontext stellen Thränhardt und Weiss (2016: 12) fest, dass nach bisherigen Regelungen „die Länder und Kommunen nach wie vor zu erhebli-

TABELLE 1 Finanzierung wichtiger staatlicher Leistungen für Geflüchtete nach zuständiger Ebene

Aufgabe / Leistung	Finanzierung durch			
	Bund	Länder	Landkreise / krf. Städte	Gemeinden
Leistung nach AsylbLG (seit 1.1.2016)	✓	✓	✓	✓
Leistung nach SGB XII	✓	✓	✓	–
Leistungen nach SGB II (ALG II)	✓	–	✓ (KdU)	–
Familienleistungen (Kindergeld, Elterngeld)	✓	–	–	–
Unterbringung in Erstaufnahme-Einrichtungen	✓	✓	–	–
Integrationskurse	✓	–	–	–
Kinderbetreuung für Kinder ab dem 1. Lebensjahr	✓	✓	✓	✓
Schulbesuch für Kinder im schulpflichtigen Alter	–	✓	✓	✓
Studium	✓	✓	–	–
BaföG	✓	–	–	–
Allgemeine öffentliche Leistungen	✓	✓	✓	✓

KdU: Kosten der Unterkunft und Heizung. Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Hummel und Thöne (2016: 19). | BertelsmannStiftung

3 Maßgeblich ist das Datum der Zustellung des Bescheids. Es kommt also nicht darauf an, ob über den Status letztinstanzlich entschieden wurde (BAMF 2014).

chen Teilen die Kosten, die bei einer verspäteten Entscheidung über die Gewährung von Asyl entstehen“, tragen. Wenn das BAMF keine schnelle Bearbeitung der Asylanträge gewährleisten kann und die Verfahren länger als geplant dauern, entstehen Mehrkosten auf der kommunalen Seite. Unter Umständen ergibt sich daraus sogar ein Anreiz für die Bundesebene, die Asylgewährung aufzuschieben, damit der Bund möglichst spät über das SGB II im vollen Umfang für Geldleistungen zahlungspflichtig wird.

Tabelle 1 macht deutlich, dass die Bundesebene bei der Finanzierung aller Leistungen einbezogen ist. Dies gilt für Transferleistungen wie Kinder- oder Elterngeld, die mit der Anerkennung des Asylgesuchs einsetzen. Es gilt aber auch für wichtige Aufgaben im Asyl- und Integrationsprozess. So beteiligt sich der Bund an den Kosten der Erstaufnahme, die ansonsten die Länder tragen (die Kommunen sind hieran nicht beteiligt). Die Kosten für den Schulbesuch liegen ausschließlich in der Verantwortung der Länder und Kommunen.

Wenngleich der Bund in allen Kostenaspekten einbezogen ist, ist dennoch zu berücksichtigen, dass der Bund oftmals nicht an der praktischen Gewährung der Leistung beteiligt ist. Die Kosten werden häufig über die Länder an die Kommunen erstattet und fließen nicht direkt vom Bund an die Kommunen. Hierfür zeichnen sich in den Ländern unterschiedli-

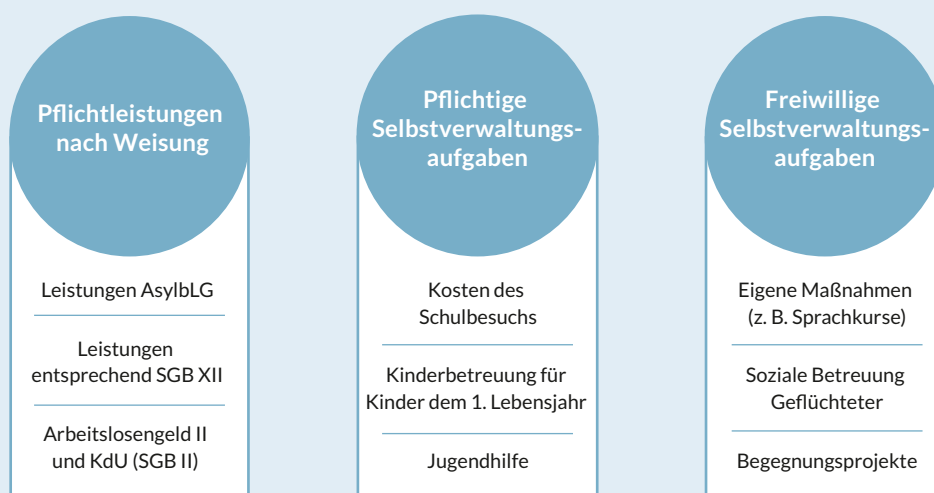
che Finanzierungs- und Erstattungsmodelle ab (z. B. Pro-Kopf-Pauschalen oder eine direkte Erstattung; Schammann 2015a: 27–28). Unabhängig von der Finanzierungsverantwortung für Transferleistungen ist für die praktische Umsetzung der Betreuung der Geflüchteten, d. h. die konkreten integrationspolitischen Aufgaben, ganz oder teilweise die kommunale Ebene zuständig.

Pflichtleistungen und freiwillige Leistungen der Kommunen

Die Ausgaben der Kommunen können nach Bereichen und Handlungsfeldern unterschieden werden. Zunächst wird jedoch betrachtet, auf Grundlage welcher rechtlichen Ansprüche sie geleistet werden (Schammann und Kühn 2016). Dabei sind Pflichtaufgaben nach Weisung, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden (siehe Abbildung 1).

Unter die erste Gruppe fallen die Leistungen nach dem AsylbLG, auf die Geflüchtete nach einer Zuweisung an eine Kommune während des Asylverfahrens Ansprüche haben. Träger und Leistungsgewährer der Kosten sind diejenigen Kommunen, denen die Geflüchteten zugewiesen wurden oder in denen sich die Geflüchteten regulär aufhalten oder für die eine spezifische Wohnsitzauflage besteht (Deutscher Städte-

ABBILDUNG 1 Übersicht und Beispiele für kommunale Ausgaben für Geflüchtete



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

tag 2016: 59). Aufgrund der rechtlichen Lage sind die Kommunen dazu verpflichtet, diese Leistungen zu erbringen. Finanzieller Aufwand entsteht den Kommunen durch Aufwendungen für die Unterbringung und Versorgung sowie im Bereich Gesundheit.

Zu den Pflichtaufgaben der Kommunen zählen die Gewährung weiterer sozialer Leistungen, die Gesundheitsversorgung und – abhängig von den Regelungen in den einzelnen Bundesländern – auch die Unterbringung. Ferner ist der Vollzug des Aufenthaltsrechts eine Pflichtaufgabe nach Weisung. In der Praxis zeigt sich, dass diese Aufgabe bundesweit nicht einheitlich gehandhabt wird; vielmehr ergeben sich lokale Unterschiede in der kommunalen Verwaltungspraxis (Schammann 2015b).

Neben den weisungsgebundenen Pflichtaufgaben nehmen die Kommunen sogenannte pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wahr, bei denen sie größere Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten haben. Hier sind vor allem die Aufgaben der Kommunen als Träger allgemeinbildender Schulen zu nennen, denn für Asylsuchende und anerkannte Geflüchtete gilt die Schulpflicht. Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gehört ferner die Bereitstellung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe, beispielsweise die frühkindliche Förderung.

Zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gehören freiwillige Leistungen der Kommunen, auf die keine rechtlichen Leistungsansprüche bestehen. Hierzu gehören Sprachkurse, die ergänzend zum Angebot des Bundes finanziert und organisiert werden, aber auch lokale Integrationsprojekte und die Förderung interkultureller Begegnungen sowie die soziale Betreuung durch Mentoren und Begleiter. Geseemann und Roth (2017: 14) nennen als Schwerpunkte bei der Integration die Verbesserung der Zugänge zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, eine geeignete Bereitstellung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen und neben den Sprachkursen auch Maßnahmen zur Kompetenzfeststellung sowie Qualifizierungsmaßnahmen. Ferner gewinnen im kommunalen Handlungsbereich auch zunehmend Fragen der gesundheitlichen Versorgung und der psychosozialen Betreuung an Bedeutung. Weitere Ausgaben entstehen beim Thema Mobilität der Geflüchteten. Hier empfiehlt der Städtetag, den Flüchtlingen gleiche Vergünstigungen zu gewähren wie anderen Leistungsbeziehern. Dies kann beispielsweise dadurch gesche-

hen, dass Geflüchteten auch ein „Sozialticket“, sofern vor Ort erhältlich, gewährt wird (Deutscher Städtetag 2016: 59).

Die Grenze zwischen Pflichtleistungen und freiwilligen Leistungen ist in der Praxis oft schwer zu ziehen. Dies sieht man am Handlungsfeld der Unterbringung. Bei der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften entstehen Folgekosten, z. B. durch die Notwendigkeit, die Sicherheit in Gemeinschaftsunterkünften zu gewährleisten. Im Rahmen der Gemeinschaftsunterbringung finden ferner auch häufig soziale Unterstützungsmaßnahmen statt, die innerhalb des Leistungsspektrums des AsylbLG für die Kommunen nicht vorgesehen sind, aber gemeinsam mit der Pflichtleistung der Unterbringung geplant und organisiert werden.

Direkte und indirekte Kosten

Da die Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben nicht immer trennscharf ist und teilweise quer zu den Handlungsfeldern der Kommunen liegt, sind weitere Unterscheidungen nützlich. Der Deutsche Städtetag (2015: 14–15) gliedert die Kosten der Kommunen erstens in direkte Ausgaben im Zusammenhang mit Unterkunft und Versorgung für die Dauer des Asylverfahrens, zweitens in Ausgaben, die durch die Integration entstehen, und drittens in Ausgaben, die sich aus dem allgemeinen Bevölkerungszuwachs infolge der Zuwanderung Geflüchteter ergeben. Aus der Tatsache, dass Geflüchtete zur Gruppe der sozial Schwächeren am Arbeits- und Wohnungsmarkt gehören, ergeben sich zusätzliche Unterstützungsbedarfe – insbesondere im Hinblick auf den Wohnungsmarkt, auf dem ein Konkurrenzkampf unter sozial schwächeren Gruppen entstehen kann.

Mit dieser Unterscheidung rückt in den Vordergrund, dass die Kommunen nicht nur laufende Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, für die Bildung und für Integrationsmaßnahmen erbringen, sondern dass in erheblichem Maße Folgekosten für die lokale Verwaltung und Infrastruktur entstehen. Bei den Verwaltungskosten ist zu berücksichtigen, dass die Gewährung von Leistungen an die Geflüchteten zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwand hervorruft. Auch die Maßnahmen zur Integration Geflüchteter, die von den Gemeinden durchgeführt werden, benö-

tigen Rahmenbedingungen wie eine Trägerstruktur und Koordinationsleistungen, um die Ziele der Integration zu verwirklichen. Denn nicht alle diese Leistungen und Aufgaben können nur durch ehrenamtliches Personal erbracht werden. Vielmehr braucht es hauptamtliches Personal, um die Ehrenamtlichen zu unterstützen, zu koordinieren und dadurch lokale Strukturen zu schaffen, die für eine Integration begünstigend wirken.

Im Zuge der Bereitstellung wesentlicher Grundleistungen werden zudem zusätzliche Ausgaben für Wohnungsbau, Schulen, Kindergärten und andere Infrastruktureinrichtungen getätigt, deren Höhe von den jeweiligen örtlichen Voraussetzungen abhängt. Durch den Zuzug Geflüchteter in Ballungsgebiete entstehen beispielsweise andere Kosten als dies für ländliche Regionen der Fall ist. In ländlichen Regionen kann ein Bevölkerungszuwachs durch Geflüchtete beispielsweise dazu führen, dass Infrastruktur (z. B. Kita- oder Schul-Plätze) nicht abgebaut werden muss. Auch können eventuell leerstehende Wohnungen an Geflüchtete vermietet werden (Thränhardt und Weiss 2016: 13).

Neben direkten Angeboten und Leistungen sind daher auch die Ressourcen der Kommunalverwaltungen selbst, lokale Kooperationskulturen und kommunale Kontextfaktoren erforderlich, um Integration zu ermöglichen (vgl. Gesemann und Roth 2017: 16). Dies erzeugt aber zusätzlich Kosten auf kommunaler Ebene. Hier sind sowohl die Erstellung kommunaler Integrationskonzepte, gute Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen als auch die Notwendigkeit, geeignete Ressourcen auf dem lokalen Woh-

nungsmarkt bereitzustellen, zu nennen. Gerade bei den indirekten Kosten kann nicht immer klar abgegrenzt werden, welche Kosten für Kommunen während der Integration entstehen und welche Kosten nicht mehr im Kontext der Integration Geflüchteter anfallen.

Ausgaben für Geflüchtete durch Bund, Länder und Kommunen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde versucht, die im Kontext der Integration entstehenden Kosten auf kommunaler Ebene konzeptuell und systematisch zu erfassen. Dieser Abschnitt stellt dar, welche Erkenntnisse über die Ausgaben für Geflüchtete auf den verschiedenen Ebenen vorliegen. Hierfür werden zunächst die Kosten auf Bundes- und Landesebene und danach auf kommunaler Ebene berücksichtigt.

Für die Bundesebene zeigt eine Aufstellung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, dass ein hoher Anteil der asylbedingten Leistungen des Bundes für die Entlastung der Länder und Kommunen bei den Leistungen nach dem AsylbLG sowie für Transferleistungen nach dem Asylverfahren, also insbesondere Leistungen nach dem SGB II, ausgegeben wird (siehe Tabelle 2). Dabei verschieben sich die Schwerpunkte deutlich zu den SGB-II-Leistungen. Der Rückgang bei den vorgesehenen Entlastungen ab 2019 ist vor allem auf den erwarteten Rückgang der

TABELLE 2 Asylbedingte Leistungen des Bundes

Asylbedingte Leistungen des Bundes in Mrd. €	Ist 2016	Soll 2017	Entwurf 2018	Finanzplan 2019	Finanzplan 2020	Finanzplan 2021
Fluchtursachenbekämpfung	6,5	6,9	6,6	6,4	6,3	6,2
Aufnahme, Registrierung und Unterbringung im Asylverfahren	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Integrationsleistungen	1,8	3,1	3,7	3,8	3,8	3,2
Sozialtransferleistungen nach Asylverfahren	1,7	2,7	3,3	4,1	4,3	4,5
Unmittelbare Entlastungen Länder/Kommunen	9,3	6,8	6,8	1,7	0,5	0,1
Gesamtleistungen Asyl Bundeshaushalt	20,5	20,5	21,4	17,1	15,8	14,9

Quelle: Deutscher Bundestag (2018: 6), Abweichungen durch Rundungen der Zahlen möglich.

| BertelsmannStiftung

TABELLE 3 Asylbedingte Ausgaben in den Ländern im Jahr 2016

Land	Erstaufnahme-einrichtungen	Leistungen nach AsylbLG	Integrationsmaßnahmen	Leistungen UMF	Gesamt
Baden-Württemberg	425 Mio. € (ohne Personal)	1,4 Mrd. € (vorläufige Unterbringung, § 15 FlüAG)		370 Mio. €	2,4 Mrd. €
Bayern	2,6 Mrd. € (Zuwanderung und Asyl inkl. UMF)		676 Mio. € (Integrationsmaßnahmen)		3,3 Mrd. €
Berlin	50 Mio. € (Sachausgaben)	856 Mio. € (Transferleistungen)	133 Mio. € (Integrationsleistungen)	85 Mio. €	1,3 Mrd. €
Brandenburg	455 Mio. €				552 Mio. €
Hamburg					1,2 Mrd. €
Hessen	703 Mio. €	795 Mio. € (Landesaufnahmegesetz)		129 Mio. €	1,6 Mrd. €
Sachsen-Anhalt	73 Mio. €	204 Mio. €		60 Mio. € Zuweisungen für UMF	407 Mio. €
Schleswig-Holstein					784 Mio. €

Anmerkung: Die Beträge summieren sich nicht zu den in der letzten Spalte ausgewiesenen Gesamtausgaben, da diese zum Teil noch weitere Ausgaben enthalten.

UMF: Unbegleiteter minderjähriger Flüchtling

Quelle: Deutscher Bundestag (2017), eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Leistungen nach dem AsylbLG sowie das Auslaufen der Integrationspauschale nach 2018 zurückzuführen. Ein weiterer wichtiger Ausgabenpunkt betrifft die Bekämpfung von Fluchtursachen in den Heimatländern und -regionen der Flüchtlinge, die im Kontext dieser Studie nicht weiter betrachtet wird. Daneben ergeben sich auf Bundesebene Kosten für die Aufnahme, Registrierung und (Erst-)Unterbringung im Asylverfahren sowie (in zunehmendem Maß) Kosten für Integrationsleistungen. Insgesamt sind für asylbedingte Leistungen nach der Aufstellung im Bundeshaushalt 2018 etwa 21,4 Milliarden Euro veranschlagt.

Die Darstellung der Kosten auf Länderebene gestaltet sich wesentlich schwieriger, da ein Großteil der Kosten an die Kommunen weitergereicht wird und in deren Verantwortung liegt. Insofern ist eine Zusammenstellung der Kosten auch für die Bundesländer schwierig. Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (2017: 4) hat in einem Sachstandsbericht für das Jahr 2016 die zuwanderungsbedingten Ausgaben der Bundesländer zu-

sammengestellt. Hierbei werden staatliche Hilfen (Asylbewerberleistungen, Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, andere Sozialhilfen), Integrationsmaßnahmen und Investitionen dargestellt. Basis sind die Angaben von acht Landesfinanzministerien, die sich an der Abfrage beteiligt haben. Eine Übertragung der Ergebnisse auf das gesamte Bundesgebiet ist nicht möglich.

In der Aufstellung (siehe Tabelle 3) zeigt sich, dass es nicht möglich war, eine einheitliche Darstellung über die Kostenstruktur der Ausgaben für die Geflüchteten zu finden. So wird teilweise nicht zwischen der Erstaufnahme und der Unterbringung nach der Erstaufnahme unterschieden. Die Abgrenzungen unterscheiden sich; so sind in den Erstattungen nach § 15 des baden-württembergischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes auch Verwaltungskosten enthalten, während in anderen Bundesländern darin nur Geld- und Sachleistungen eingeschlossen sind. Ferner sind die Unterschiede zwischen Flächenländern und Stadtstaaten zu berücksichtigen. Insgesamt veranschaulicht die Darstellung die Unterschiede in der

Erfassung öffentlicher Ausgaben zwischen den Bundesländern im deutschen Föderalismus.

In allen Bundesländern, in denen eine Unterscheidung möglich ist, zeigt sich, dass die Kosten der Versorgung und Unterbringung nach dem AsylbLG den größten Posten ausmachen. Zugleich werden Unterschiede in der Höhe der Ausgaben deutlich, die primär auf die unterschiedliche Anzahl der Geflüchteten, vermutlich aber auch auf unterschiedliche Erstattungsmodalitäten (Pauschalen pro Kopf und Monat oder direkte Abrechnung der Kosten) und die unterschiedliche Höhe der Erstattung zurückzuführen sind.

Vor allem die Kosten der Erstaufnahme variieren deutlich zwischen den Bundesländern. Inwieweit dies unterschiedliche Abgrenzungen (z. B. hinsichtlich des Einschlusses von Personalkosten) oder tatsächliche

Unterschiede (z. B. aufgrund der Art der gewährten Leistungen als Sach- oder Geldleistungen) widerspiegelt, kann nicht ermittelt werden. So umfassen die Integrationsmaßnahmen in Bayern hauptsächlich die Kosten für das Sonderprogramm „Zusammenhalt fördern, Integration stärken“, in Berlin werden hierunter hauptsächlich Kosten für Willkommensklassen und Kitas gerechnet.

Insgesamt ergibt die Darstellung für die acht einbezogenen Bundesländer ein Ausgabenvolumen von 10,4 Milliarden Euro.

Tabelle 4 zeigt einen Ausschnitt der asylbedingten Ausgaben der Bundesländer, nämlich die Höhe der gewährten Leistungen an Anspruchsberechtigte nach dem AsylbLG, dem die Angaben des Statistischen Bundesamtes für 2016 zugrunde liegen. Insgesamt erge-

TABELLE 4 Ausgaben für Asylbewerberleistungen 2016

Bundesländer	Insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	Regelleistungen	Besondere Leistungen
	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €
Baden-Württemberg	838	74	636	202
Bayern	1.455	50	1.229	225
Berlin	956	139	861	96
Brandenburg	238	88	187	51
Bremen	92	42	61	31
Hamburg	148	37	87	62
Hessen	871	163	750	121
Mecklenburg-Vorpommern	137	35	107	30
Niedersachsen	927	97	719	208
Nordrhein-Westfalen	2.024	66	1.576	449
Rheinland-Pfalz	359	51	286	73
Saarland	49	13	37	12
Sachsen	566	71	505	61
Sachsen-Anhalt	186	45	149	37
Schleswig-Holstein	390	117	310	80
Thüringen	178	82	144	34
Deutschland insgesamt	9.416	78	7.645	1.771

Quelle: Statistisches Bundesamt (2018). Bruttoausgaben für Asylbewerberleistungen.
Eigene Darstellung: www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_BruttoaussgabenBL.html (Download 22.3.2018).

| BertelsmannStiftung

ben sich in diesem Bereich Ausgaben aller 16 Bundesländer in Höhe von 9,4 Milliarden Euro. Die größten Empfänger waren die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und Berlin. Die Ausgaben decken sich mit der Verteilung der Geflüchteten nach dem Königsteiner Schlüssel, wonach diese Bundesländer zu denjenigen Ländern gehören, die die meisten Geflüchteten aufgenommen haben. Anteilsmäßig sind die größten Ausgabenpositionen hierbei die gesetzlichen Regelleistungen (tägliche Bedarfe an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern). Diese können in Form von Grundleistungen oder als Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden. Hinzu kommen Ausgaben für spezifische Bedarfe und Lebenslagen (etwa bei Krankheit oder Schwangerschaft).

Dabei fällt insbesondere auf, dass die Ausgaben für Asylbewerberleistungen in den meisten Bundesländern gegenüber 2015 um mindestens die Hälfte gewachsen sind. Den größten Zuwachs weisen hier Hessen, Berlin und Schleswig-Holstein auf. Der Vergleich des Umfangs der Asylbewerberleistungen zwischen den Tabellen 3 und 4 ergibt für die meisten Bundesländer ähnliche Größenordnungen.

Diese Kosten geben jedoch nur einen Eindruck über die tatsächlich geflossenen Leistungen an Asylbewerber und umfassen keine Gemeinkosten (z. B. Personalkosten auf Bundes- oder Landesebene). Auch können durch die Analyse und Betrachtung dieser Zahlen keine Rückschlüsse darauf gezogen werden, welche Kosten sich insgesamt für Bund, Länder und Kommunen ergeben, wenn Asylbewerber anerkannt werden, in die Regelsysteme des SGB einfließen und dort Leistungen in Anspruch nehmen. Auch sind Kosten für Koordinationsaufwendungen oder kommunale Verwaltungsmehrarbeit in diesen nicht erfasst.

Aufgrund der vielfältigen kommunalen Strukturen gibt es bislang keinen einheitlichen, systematischen Überblick über die kommunalen Kosten der Integration der Geflüchteten. Dennoch gibt es teilweise Schätzungen über die Höhe der Kosten. Der Städte- tag Baden-Württemberg (2015) hat in einer Stellungnahme die entstehenden Kosten für verschiedene Kommunen dargestellt. So rechnet die Kommune Pforzheim beispielsweise mit jährlichen Kosten von 7.828 Euro je geflüchteter Person. Die Kommune Reutlingen beispielsweise plant für die Unterbringung mit jährlichen Mehrkosten von etwa 1,5 Millio-

nen Euro. Die Stadt Bad Krozingen hat für die Unterbringung und Instandsetzung von Unterkünften im Jahr 2014 etwa 15.000 Euro zusätzlich aus dem eigenen Haushalt für die Unterbringung aufbringen müssen. Aus den beiden Beispielen wird deutlich, dass sich die Kosten der Kommunen deutlich unterscheiden und spezifisch aufgrund der individuellen kommunalen Situationen betrachtet werden müssen. Infolgedessen liefern auch pauschale Richtwerte oftmals kein genaues Abbild der tatsächlichen kommunalen Kosten.

In der Berechnung von (Kosten-)Szenarien, die sich für Kommunen aus dem Zuzug Geflüchteter ergeben, geht der Deutsche Städtetag davon aus, dass „die öffentlichen Kassen von Ländern und Kommunen im Jahr 2016 durch die Flüchtlingsausgaben je nach Asylbewerberzahlen in der Größenordnung von zirka 7 bis 16 Milliarden Euro belastet werden. Bei Berücksichtigung der bislang vom Bund zugesagten Mittel (inklusive Spitzabrechnung und Betreuungsgeld) ergibt sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von mindestens 3 bis 5,5 Milliarden Euro, die Länder und Kommunen aufbringen müssten.“ (Deutscher Städtetag 2015: 14–15)

Nach einer Presseveröffentlichung (Friedrichs und Malter: 2016) ist vielen Kommunen nicht bewusst, wie hoch ihr tatsächlicher Aufwand für die Geflüchteten ist. Die in einer interaktiven Karte aufbereiteten Ergebnisse zeigen, dass die Unterbringung in ländlichen Gemeinden wesentlich günstiger ist als in städtischen Regionen. Dabei zeigen sich auch zwischen gleichartigen oder räumlich benachbarten Kommunen erhebliche Diskrepanzen, so z. B. zwischen den Landkreisen Karlsruhe (1.500 Euro je geflüchteter Person pro Monat) und dem Neckarreis Rhein-Neckar (304 Euro; vgl. auch Thränhardt und Weiss 2016: 13).

Refinanzierung der Kommunen durch die Länder

Die durch die Geflüchteten entstehenden Kosten werden auf verschiedene Art und Weise durch den Bund und die Bundesländer rückerstattet. Grundlage für die Erstattung von Kosten ist die Bund-Länder-Vereinbarung vom 24. September 2015. Lagen vor diesem Datum nur die Registrierung und Bearbei-

tung des Asylantrags in der Finanzierungshoheit des Bundes und die Versorgung und Unterbringung der Geflüchteten nach dem AsylbLG und dem SGB in der Aufgabe der Länder und Kommunen, so beteiligt sich der Bund seit dem 1. Januar 2016 an fast allen anfallenden Flüchtlingsleistungen. Hierzu gehören eine Beteiligung an den Kosten für die Bereitstellung von und der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen, eine Beteiligung an der Verteilung Geflüchteter auf die Länder sowie eine finanzielle Beteiligung an den Leistungen nach dem AsylbLG und der Unterbringung nach der Erstaufnahme (vgl. auch Hummel und Thöne 2016: 17).

Vom Bund werden den Ländern ab dem Jahr 2016 insgesamt 670 Euro pro Verfahrensmonat und geflüchteter Person zugewiesen (BMF 2017: 13). Insgesamt stellt der Bund den Ländern hierfür eine Abschlagszahlung in Höhe von knapp drei Milliarden Euro zur Verfügung. Überdies werden knapp 350 Millionen Euro für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF) gewährt und zur Verbesserung der Kinderbetreuung etwa 339 Millionen Euro zur Verfügung gestellt (BMF 2017: 14).⁴ Die Weiterreichung und Erstattung von Kosten durch die Länder an die Kommunen ist in den jeweiligen länderspezifischen Flüchtlingsaufnahmegesetzen (FlüAG) und Durchführungsverordnungen geregelt.

Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 gab es im Hinblick auf die Kostenerstattung durch den Bund weitere Veränderungen. So beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Insgesamt führt dies im Bundeshaushalt zu zusätzlichen Kosten von etwa 2,6 Milliarden Euro (BMF 2017: 15).

Mit dem „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ sichert der Bund überdies eine vollständige Kostenübernahme für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte für die Kosten der Unterkunft zwischen 2016 und 2018 zu, um dadurch die kommunalen Finanzen zu entlasten. Zudem erhalten die Kommunen eine zusätzliche Integrationspauschale von zwei Milliarden Euro jährlich, die über den Länderanteil an der Umsatzsteuer an die Kommunen verteilt wird. Die Kosten der Betreuung und Ver-

sorgung der UMF werden nach Maßgabe des § 89d SGB VIII den Kommunen vollständig ersetzt.

Im Hinblick auf die Kostendeckung durch die Länder an die Kommunen zeigt sich bundesweit kein einheitliches Bild. Nach Angaben des Deutschen Landkreistages (Hummel und Thöne 2016: 26) erstattet Nordrhein-Westfalen den Kommunen weniger als die Hälfte der Aufwendungen für Leistungen nach dem AsylbLG und befindet sich dabei im Bundesländervergleich am unteren Ende. Mit mehr als 90 Prozent Erstattung sind die Bundesländer Bayern, Saarland, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt am oberen Ende der Verteilung.

In einer Wiederholungsbefragung von ca. 100 Kommunen Ende 2016 gaben zwei Drittel der Kommunen an, dass die Verbesserung bei der Kostenerstattung gegenüber dem Beginn des Jahres 2016 als Thema noch wichtiger geworden sei (Gesemann und Roth 2017: 19). Darüber hinaus hat den Ergebnissen zufolge der Unterstützungsbedarf der Kommunen im Hinblick auf die Integration Geflüchteter zugenommen. Unterstützung wünschen sich die Kommunen zunehmend beim Ausbau von Sprach- und Integrationskursen, aber auch bei Bildungs- und Erziehungseinrichtungen. Ferner wird eine stärkere Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration genannt. Über 60 Prozent sprechen sich für eine Verankerung von Integration als kommunale Regelaufgabe aus. Nimmt man diese Befragungsergebnisse als Hinweis auf Änderungen in der Prioritätensetzung, so spiegelt sich hier die längere durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Geflüchteten in Deutschland und der entsprechende Bedeutungszuwachs des Themas der sozialen und Arbeitsmarktintegration wider.

Insgesamt zeigt sich in der Betrachtung der Kosten und Ausgaben auf den verschiedenen Ebenen, dass zwar die Höhe der Leistungen an Asylbewerberinnen und -bewerber auf Bundes- oder Länderebene gemessen werden kann. Für Leistungen, die in der Verantwortung der Länder und Kommunen stehen, gibt es jedoch keine einheitliche Systematik der Ausgaben und kein einheitliches Verfahren zur Erfassung. Insbesondere auf kommunaler Ebene gibt es für den Umfang der Kosten für Pflichtleistungen, aber besonders für freiwillige Leistungen, derzeit lediglich anekdotische Evidenz. Auch über die Struktur der Ausgaben sind derzeit keine gesicherten Aussagen möglich.

4 Neben den Gesetzen zur Finanzierung wurden mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I), dem Datenaustauschverbesserungsgesetz, dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II) und dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration sowie zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen zahlreiche Gesetzesvorhaben unternommen, die sowohl die Durchführung der Verfahren als auch Maßnahmen der Integration und Finanzierung in den Vordergrund gerückt haben (vgl. auch BMF 2017: 18–19).

3

Methodik

Grundsätzliches Vorgehen der qualitativen Methodik

Angesichts der Vielfalt der länder- und kommunalspezifischen Regelungen und Praktiken im Umgang mit Kosten aufgrund des Zuzugs Geflüchteter ist zur Einschätzung und Bewertung der kommunalen Ausgaben ein exploratives Vorgehen sinnvoll, bei dem die Ausgaben- und Empfängerstrukturen in einer kleineren Zahl von Kommunen in der Tiefe betrachtet werden. Hierzu wurden in acht Kommunen Expertengespräche (Fallstudien) in der öffentlichen Verwaltung durchgeführt. Die Interviewpersonen waren Stadtkämmerer, Leiterinnen und Leiter der Sozialbehörden sowie weitere Funktionsträger in der öffentlichen Verwaltung, die über Informationen zu den Ausgaben im Kontext der Geflüchteten verfügen oder mit dem Themenfeld Geflüchtete schwerpunktmäßig beschäftigt sind.

Für die Durchführung der Gespräche mit den Akteuren wurde ein Leitfaden mit drei Themenblöcken entwickelt (der Leitfaden ist im Anhang wiedergegeben). Diese Themenblöcke beinhalten einerseits Fragen nach der kommunalen Wahrnehmung, den kommunalen Problemlagen und kommunalen (Handlungs-) Strategien im Kontext der Integration Geflüchteter, einen Fragenblock zum Volumen und zur Struktur der lokalen Ausgaben im Kontext Geflüchteter sowie einen abschließenden Block mit Fragen zur Finanzierung der Ausgaben und zur Bewertung der Gesamthematik.

Charakterisierung der Fallstudienstandorte

Bei der Auswahl von Fallstudienstandorten wurden insbesondere solche Kommunen berücksichtigt, die in starkem Maße Erfahrungen mit Geflüchteten gesammelt haben und bei denen sich dies in den Haushalten auch fiskalisch substantiell ausgewirkt hat. Zugleich wurden bei der Auswahl der Standorte verschiedene Kontextfaktoren berücksichtigt. Hierzu gehörte die lokale Wohnungsmarktsituation, der Anteil Geflüchteter an der Wohnbevölkerung, der Anteil von Empfängern von Leistungen nach dem SGB II sowie die kommunale Haushaltslage. Hierfür wurden zunächst für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland entsprechende statistische Informationen zusammengetragen. Danach wurden die Kommunen in drei Gruppen (schwache Belastung, durchschnittliche Belastung, hohe Belastung) kategorisiert. Ausschlaggebend für die Auswahl von Kommunen innerhalb der drei Gruppen war das Kriterium Anteil der Geflüchteten. Daraus wurden schließlich sechs Kommunen ausgewählt, die den höchsten Anteil an Geflüchteten aufwiesen, sowie zwei weitere Kommunen mit einem vergleichsweise geringen Anteil an Geflüchteten. Dadurch können stark betroffene von weniger stark betroffenen Kommunen unterschieden werden. Auch kann analysiert werden, ob die ausgewählten Kommunen, die ähnliche Voraussetzungen haben, sich im Hinblick auf die durch die Geflüchteten entstehenden Ausgaben ähnlich verhalten. Insbesondere gilt dies unter Berücksichtigung kommunaler Haushaltslagen.

Um Einblicke in die Auswirkungen und Kostenstrukturen auf unterschiedlichen kommunalen Ebenen zu erhalten, wurden überdies eine Kommune, in der die Versorgung der Geflüchteten überwiegend durch den Landkreis erfolgt, sowie ein Landkreis mit ausgewählt. Und schließlich wurde die Auswahl durch einen Standort erweitert, an dem aufgrund einer lokalen Landeserstaufnahmeeinrichtung die Ausgaben für Geflüchtete überwiegend durch das Land getragen werden und wo insofern für die Kommune nur die UMF vor Ort von fiskalischer Relevanz sind.

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die ausgewählten Standorte, in denen die Interviews durchgeführt wurden.⁵ Darin sind einerseits die Bevölkerungsgröße, die regionale Zuordnung sowie Informationen zur Arbeitslosigkeit (SGB II-Quote) und zur allgemeinen Schuldenbelastung der Kommune wiedergeben. Ferner sind in kategorisierter Form Informationen zur Anzahl der Geflüchteten, aber auch Spezifika der jeweiligen Kommune dargestellt. Ergänzend finden sich dort auch Informationen zur Form der Aufgabenwahrnehmung der Jobcenter, da diese einen Einfluss auf die Höhe der kommunalen Kosten hat. Zu beachten ist, dass zwei der Standorte Haushaltssicherungskommunen sind und daher in finanzieller Hinsicht nur über eingeschränkte Handlungsspielräume verfügen.

Insgesamt können die untersuchten Standorte grob wie folgt gegliedert werden:

- I. Standorte mit hoher Schuldenbelastung und hoher SGB-II-Quote sowie einem hohen Anteil an Geflüchteten
- II. Standorte, die durchschnittliche SGB-II-Quoten aufweisen und nur geringe finanzielle Belastungen haben
- III. Standorte, die sich hinsichtlich sämtlicher Kriterien auf einem Durchschnittsniveau unter allen Kommunen befinden.

Als demografische Besonderheit ist hervorzuheben, dass in einigen der Kommunen ein vorheriger Rückgang der Bevölkerung durch den fluchtbedingten Zuzug der letzten Jahre inzwischen wieder ausgeglichen wurde. An einigen Standorten, die zudem schon länger von einem Zuzug infolge der allgemeinen Arbeitsmigration (Nordweststadt, Weststadt) aus dem europäischen Ausland geprägt sind, ist sogar per Saldo ein Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen.

TABELLE 5 Übersicht über die Fallstudienstandorte

Kommune	Einwohnerzahl	Anteil SGB II-Quote	Anteil Geflüchtete	Schuldenbelastung	Jobcenter	Besonderheiten
Mittelstadt	klein	Durchschnitt	hoch	hoch	gE	kreisangehörige Kommune
Nordstadt	groß	hoch	mittel	hoch	gE	–
Nordweststadt	groß	hoch	mittel	hoch	gE	HSK
Oststadt	mittel	mittel	hoch	gering	zkT	–
Südstadt	groß	mittel	mittel	gering	zkT	–
Südwestkreis	mittel	Durchschnitt	mittel	mittel	gE	Landkreis
Südweststadt	mittel	mittel	gering	gering	gE	Nur UMF
Weststadt	groß	hoch	hoch	hoch	zkT	HSK

gE: Gemeinsame Einrichtung, HSK: Haushaltssicherungskommune, zkT: Zugelassener kommunaler Träger, UMF: Unbegleiteter minderjähriger Flüchtling. Quelle: eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

⁵ Um die Anonymität der Standort zu gewährleisten, wurden die genauen Angaben kategorisiert und die Standorte mit fiktiven Namen versehen, sodass eine Identifikation der Kommunen nicht mehr möglich ist.

Befragte Expertinnen und Experten und Durchführung der Interviews

Die befragten Expertinnen und Experten nehmen innerhalb der kommunalen Verwaltungen unterschiedliche Positionen ein. Dieses liegt einerseits daran, dass das Thema Geflüchtete in den Kommunen entweder an einer zentralen Stelle (z. B. beim Hauptamt) oder – auch teilweise historisch bedingt – in spezifischen Abteilungen für Migration oder Flucht bearbeitet wird. Da die Betreuung der Geflüchteten überwiegend den Sozialämtern der Kommunen obliegt, sind die Befragten überwiegend den entsprechenden Sozialämtern als Fachbereichs- oder Abteilungsleitungen zuzuordnen. Im Kontext der Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Geflüchteter wurden überdies auch Vertreter von Jugendämtern befragt. In manchen Kommunen fungieren die Sozialdezernenten zugleich als Erste Beigeordnete der kommunalen Stadtverwaltung. In den größeren Kommunen, die aufgrund ihrer Historie über eigene Abteilungen im Kontext Integration und Migration verfügen, wurde auf entsprechende Mitarbeiter oder Abteilungsleiter als Ansprechpartner verwiesen.

Im Regelfall erwies sich ein längeres Interview pro ausgewählter Kommune als ausreichend; lediglich in einem Fall wurde zusätzlich zu einem Vertreter der Kommune eine Person aus einem kommunalen Integrationszentrum interviewt. Die Interviews dauerten zwischen 42 und 101 Minuten und wurden auf Wunsch der Gesprächspersonen mehrheitlich telefonisch durchgeführt. Zur Vorbereitung auf das Gespräch wurde den Interviewpersonen der Leitfaden vorab zugesandt. Der Kontakt erfolgte in der Regel mit Unterstützung der Bertelsmann Stiftung direkt zu den Interviewpersonen, teilweise wurde auch zu anderen Ansprechpersonen vermittelt. Manche der Befragten konnten in den Interviews bereits genaue Angaben zu den Kosten der Integration machen, andere wiederum konnten nur Schätzungen abgeben. Im Nachgang der Gespräche wurden für einige Kommunen schriftliche Aufstellungen und Statistiken im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung übermittelt. Darüber hinaus erfolgten mehrfach Nachfragen mit der Bitte um weitere Informationen an die Interviewpersonen oder an weitere, als zuständig benannte Personen in den Kommunen. In die auf die Interviews folgende Kommunikation waren an den meisten Standorten weitere Expertinnen und Experten, teilweise aus anderen Bereichen als die Interviewpersonen, einbezogen. Dadurch konnte die Informationsbasis systematisch erweitert werden und, soweit möglich, eine Vergleichbarkeit von Angaben zwischen den Kommunen erzielt werden. Alle Interviewpersonen erwiesen sich als außerordentlich kooperativ und waren bereit, die Studie auch im Nachgang zu den Interviews weiter zu unterstützen.

4

Ausgangslagen und Handlungsfelder der Kommunen

Herausforderungen für die Kommunen

Die Kommunen sind Dreh- und Angelpunkt für die Integration der Geflüchteten. Nach dem in der Größenordnung vollkommen unerwarteten Anstieg der Geflüchtetenzahlen in den Jahren 2015 und 2016 wurden im Jahr 2017 deutlich weniger Erstanträge auf Asyl gestellt. Deutlich zugenommen hat die Anzahl der Personen, deren Asylverfahren bereits entschieden wurde. Viele Geflüchtete haben im Verlauf des Jahres 2017 die Zuständigkeit gewechselt und sind in den Bereich des SGB II übergegangen. Wenige wechseln trotz Wohnsitzauflage die Kommune, eine zunehmende Zahl ist bereits in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integriert (BA 2018).

Zu den größten Herausforderungen für die Kommunen gehörte im gesamten Zeitraum der Mangel an Planbarkeit. Eine Kommune (Nordstadt) gibt an, im November und Dezember 2015 überproportional viele Geflüchtete aufgenommen zu haben. Ab Februar oder März 2016 seien dann die Zuweisungen durch die Bezirksregierung deutlich zurückgegangen. In diesem Kontext wird die fehlende Kommunikation mit der Bezirksbehörde kritisiert. Im Nachhinein wären Entscheidungen anders getroffen worden. Beispielsweise wären keine Container gekauft worden, wenn vorher bekannt gewesen wäre, dass ab dem zweiten Quartal 2016 fast keine neuen Flüchtlinge mehr zugewiesen wurden. Auch eine weitere Kommune (Südwestkreis) gibt an, dass sie aufgrund mangelnder Planbarkeit hohe Kosten eingehen musste, die sie schlussendlich selbst zu tragen hatte. So seien Verträge über die Bereitstellung von Notunterkünften kurzfristig auf eine Laufzeit von zehn Jahren geschlossen worden. An diese sei man jetzt gebunden, obwohl sie nicht mehr benötigt werden.

Die unabweisbare Notwendigkeit, Kapazitäten zur Unterbringung zu schaffen und vorzuhalten, hat vor allem in den Jahren 2015 und 2016 das Handeln der Kommunen bestimmt. Seit dem Jahr 2017 geht die Bedeutung der Unterbringung als Problem zurück. An ihre Stelle treten Fragen der Erwerbsintegration, Bildung und sozialen Integration. In diesen Bereichen können die Kommunen aber weniger Mittel einsetzen, als sie es selbst für sinnvoll halten, da sie noch immer mit der Folgebelastung der Entwicklung vor 2017 zu tun haben.

Probleme bei der Integration sehen die Kommunen auch in den Voraussetzungen der Geflüchteten. In allen Fällen wird darauf verwiesen, dass die Geflüchteten im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung relativ jung sind. In der Gruppe der 16- bis 25-Jährigen geht es um das Nachholen fehlender schulischer Bildung. Die dafür erforderlichen ebenso langen wie kostspieligen Maßnahmen werden in der Landesverantwortung gesehen, wobei die Möglichkeiten der Länder insgesamt als unzureichend beschrieben werden. Ein Problem sei die fehlende berufliche Orientierung, die zu einer zu geringen Bereitschaft führe, in Deutschland noch einmal eine Ausbildung zu machen.

Vorerfahrungen mit Geflüchteten und Migration

Vor dem starken Anstieg der Geflüchtetenzahlen 2015 verfügten die ausgewählten Kommunen über unterschiedliche Erfahrungen im Umgang mit Migration und Fluchtzuwanderung. Einige, beispielsweise Nordstadt, Nordweststadt oder Weststadt, verfügen noch aus der Zeit des Balkankrieges in den 1990er-Jahren über umfangreiche Erfahrungen im Flucht-

kontext. Überdies sind diese Kommunen Ziel europäischer Arbeitsmigranten vor allem aus Südosteuropa.

Umfangreiche Erfahrungen mit Migration bestehen auch am Standort Südstadt. Hier sind in den 1990er Jahren fast 10.000 Menschen zugezogen und integriert worden. Diese Kommune verfügt außerdem über Erfahrungen in der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter.

Erfahrungen mit der Arbeitsmigration nutzen beispielsweise auch dem Standort Oststadt dabei, Geflüchtete zu integrieren. Im Vergleich zu anderen ostdeutschen Kommunen verfügt der Standort insbesondere über Erfahrungen im Umgang mit hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten, die die städtische Kultur bereits seit DDR-Zeiten prägen. Über etwas weniger Erfahrung im Umgang mit verschiedenen Nationalitäten verfügen andere Kommunen, wie beispielsweise der Standort Mittelstadt. Dieser hat sich bislang eher durch einen geringen Anteil an Migrantinnen und Migranten in der lokalen Stadtgesellschaft ausgezeichnet. Jedoch besteht am Standort ein starker interkommunaler Austausch zum Thema Integration und Migration, der zur Integration der aktuell Geflüchteten genutzt wird. Am Standort selbst gibt es nur Erfahrungen mit der Zuwanderung von Russlanddeutschen, die nur selektiv von Nutzen sind.

Der Standort Südweststadt hat sich seit Längerem auf die Betreuung von UMF konzentriert. Das kommunale Jugendamt betreut zahlreiche Jugendliche mit Migrationshintergrund und ist dadurch auch auf die organisatorische Betreuung von UMF eingestellt. Auch in Weststadt hat die Betreuung der UMF eine lange Tradition, weshalb entsprechende Erfahrung vorhanden ist.

Diese Erfahrungen haben vor allem dazu geführt, dass Institutionen geschaffen und Strategien für die Integration formuliert wurden. Dabei konnte auf unterschiedlichen Voraussetzungen aufgebaut werden. In der Kommune Weststadt bestehen umfangreiche organisatorische Erfahrungen, da die Kommune alle Leistungen selbst organisiert hat und die Betreuung im Bereich Integration nicht an externe Akteure bzw. Träger verlagert wurde. Der Standort Nordstadt verfügt dagegen über eine differenzierte lokale Hilfsinfrastruktur, die genutzt werden kann, um auf die Integrationsproblematik zu reagieren.

Organisation des Themas Geflüchtete in den Kommunen

Beinahe in allen befragten Kommunen gibt es Integrationskonzepte, die teilweise allgemeine Zielsetzungen beschreiben, teilweise aber auch recht spezifische und konkrete Maßnahmen für die Integration beinhalten. Inhalte dieser Konzepte sind beispielsweise Maßnahmen zur Integration und Beteiligung der Geflüchteten an der Stadtgesellschaft oder zur Förderung von Dialogen und Austauschformaten. Für die Erarbeitung dieser Konzepte wurden beispielsweise am Standort Nordstadt bereits im Jahr 2015 Fachgruppen mit kommunalen und überkommunalen Vertreterinnen und Vertretern gebildet, die sich insbesondere mit Fragen, die Geflüchtete betreffen (z. B. Traumata), auseinandergesetzt haben und darauf aufbauend spezifische Strategien und Handlungserfordernisse formuliert haben (z. B. die sogenannten „Integrationsdialoge“). Diese zusätzlichen Maßnahmen wurden dann in das bestehende Integrationskonzept übernommen und für Geflüchtete erweitert. Ähnliches wurde am Standort Oststadt durchgeführt. Ein seit 2009 bestehendes Integrationskonzept wurde für Geflüchtete erweitert und durch konkrete Leitziele und Teilziele mit spezifischen Verantwortlichkeiten für die Umsetzung definiert. Hierbei wurden sowohl Zivilgesellschaft als auch Maßnahmenträger eingebunden. Am Standort Südstadt, der über langjährige Erfahrungen im Umgang mit Arbeitsmigranten und der Betreuung Geflüchteter verfügt, existiert schon lange ein spezifisches Konzept zur Integration der vielfältigen am Standort vertretenen Nationalitäten.

In den Kommunen wird das Thema Geflüchtete meistens nicht nur durch eine einzige organisatorische Einheit (z. B. das Sozialamt) bearbeitet. Abhängig von den benötigten Leistungen sind die Angelegenheiten der Geflüchteten unterschiedlichen Bereichen der kommunalen Verwaltung zugeordnet. So sind beispielsweise Meldeämter und Ausländerbehörden (Aufenthaltsrecht), Standesämter (z. B. Geburten, Todesfälle), Bauämter (Genehmigung von Unterkünften, Ausarbeitung von Bebauungsplänen), Sozialämter (Leistungsbezug von Gesundheitsleistungen, Leistungen nach AsylbLG, Versorgung und Unterbringung der Geflüchteten), Jugendämter (UMF) und Jobcen-

ter (SGB-II-Leistungen) für jeweils bestimmte Leistungen im Zusammenhang mit den Geflüchteten zuständig. Ferner sind Schulämter oder Ämter, die für den Betrieb von Kitas verantwortlich sind, dafür zuständig, dass Kinder aus Geflüchteten-Haushalten diese Bildungseinrichtungen besuchen können.

Angesichts der Vielzahl der beteiligten Stellen wurden vielfach Stabsstellen oder Koordinierungsstellen eingerichtet, die die strategische Planung betreuen oder die Zusammenarbeit mit Trägern oder Ehrenamtlichen koordinieren. Häufig übernehmen die Verantwortlichen in den Sozialämtern eine koordinierende Betreuung des Themas, abhängig von der Größe der Stadt. In kleineren Kommunen liegt die Koordination eher bei Beigeordneten oder Bürgermeisterämtern, sodass das Thema an zentraler Stelle betreut und organisiert wird.

Manche der befragten Standorte (z. B. Weststadt) haben das Thema Integration der Geflüchteten und alle daran beteiligten Ämter in einem einzigen Ressort gebündelt, um dadurch für Geflüchtete weniger Ansprechpunkte zu haben. So wurden in Weststadt alle notwendigen Institutionen für Geflüchtete (z. B. Ausländeramt, Sozialamt) unter einem Dach räumlich nah zusammengefasst. In naher Zukunft soll am Standort zusätzlich ein Vertreter des Jobcenters mit integriert werden. Diese Art der Organisation bietet für die Kommune die Möglichkeit, alle Dienstleistungen – und auch alle Kosten – unter einem Dach zu bündeln. Ähnlich hat Südstadt die Vertreterinnen und Vertreter aller organisatorischen Einheiten in einem „Dienstleistungszentrum Flüchtlinge“ zusammengeführt, sodass Geflüchtete sowohl Antworten auf alle Verwaltungsfragen erhalten als auch alle Dienstleistungen an einem Ort in Anspruch nehmen können. Zusätzlich wurde zur Betreuung der Integration vor Ort eine „Task Force Geflüchtete“ aus verschiedenen Abteilungen gebildet, um das Thema über alle Abteilungen hinweg zu koordinieren.

Unterstützungsstrukturen vor Ort

Alle befragten Kommunen greifen auf lokale Unterstützungsstrukturen und Akteure bei der Bewältigung der Integration Geflüchteter vor Ort zurück. Sie

verfolgen einen netzwerkbezogenen Ansatz der Integration und Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Trägern, Verbänden, der Zivilgesellschaft und ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern. Das Vorhandensein und die Ausprägung dieser Strukturen ist oft auf (historische) Vorerfahrungen mit dem Themenfeld Migration am jeweiligen Standort zurückzuführen. Hier sind z. B. Wohlfahrtsverbände, Jugendmigrationsdienste, die Diakonie, das Rote Kreuz, die Arbeiterwohlfahrt (AWO), Migrantenselbstorganisationen, kirchliche Gemeinden, Flüchtlingsverbände und weitere zivilgesellschaftliche Akteure und lokale Initiativen zu nennen, auf die Kommunen zur Unterstützung bei der Betreuung Geflüchteter zurückgreifen. Zu den Beteiligten gehören auch die Träger des Spracherwerbs und Migrationsberatungen.

Unterstützung leisten diese Strukturen und Ehrenamtlichen bei der sozialen Begleitung der Geflüchteten im Alltag und bei der Vermittlung in Arbeit, teilweise indem Patenschaften gebildet werden. So laufe z. B. am Standort Südstadt bereits sehr viel, weil die Einbindung der Partner schon lange Tradition habe und alle Akteure seit Beginn der fluchtbedingten Zuwanderung in die Kommune am Prozess beteiligt seien. Die Ehrenamtlichen werden als Entlastung für die kommunale Arbeit angesehen, zudem seien sie näher an den Geflüchteten als die hauptamtlich Beschäftigten.

Die Koordination der Aktivitäten wird teilweise durch die Kommunen oder durch kommunale Tochterunternehmen wie z. B. kommunale Bildungsträger geleistet. Die Kommunen richten Koordinationsstellen ein, d. h. organisatorische Stellen, die eine Schnittstelle zwischen ehrenamtlichem Engagement und Verwaltungsstrukturen bilden. Diese organisatorische Unterstützung wird beispielsweise im Südwestkreis in Form einer Ehrenamts-Koordinationsstelle zur Betreuung der freiwilligen Helfer geleistet, die auch Weiterbildungsmaßnahmen anbietet. Zugleich findet durch den Kreis ein regelmäßiger Austausch mit Ehrenamtlichen statt, um dadurch ein partnerschaftliches Miteinander zu schaffen.

Gerade Kommunen, die aufgrund ihrer finanziellen Situation in ihren finanziellen Spielräumen und damit auch der Rekrutierung neuen Personals zur Betreuung und Unterstützung Geflüchteter eingeschränkt sind (z. B. Haushaltssicherungskommunen), greifen in hohem Maße auf diese Strukturen zurück. Geringe

Ausgaben der Kommunen können so durch Leistungen aus anderer Hand teilweise kompensiert werden. Dies ist zu bedenken, wenn man die Ausgaben der Kommunen miteinander vergleicht. Nicht in jedem Fall sind geringe kommunale Ausgaben mit geringen Leistungen an Geflüchtete verbunden.

Zu den Kommunen, die aufgrund der finanziellen Restriktionen für die Betreuung Geflüchteter allein auf externe Träger und deren Angebot zurückgreifen müssen, gehört beispielsweise die Kommune Weststadt. Diese besitzt zwar einen Eigenbetrieb bzw. ein eigenes Ressort, das sich um die Versorgung der Geflüchteten kümmert, kann jedoch darüber hinaus (fast) keine zusätzlichen Unterstützungsangebote für Geflüchtete bereitstellen. Die Kommune ist damit in einer gewissen Abhängigkeit von externen Angeboten. Andere Kommunen (z. B. Nordstadt) bieten zwar auch eigene Maßnahmen an, greifen aber auch zusätzlich auf die Angebote zivilgesellschaftlicher Akteure sowie auf den Einsatz Ehrenamtlicher zurück.

Handlungsfelder und Handlungsbedarfe für die Kommunen

Der Umgang mit Geflüchteten und das Ergreifen kommunaler Maßnahmen zu deren Unterstützung ist maßgeblich davon abhängig, welche Problemlagen sich durch den Zuzug Geflüchteter vor Ort ergeben und welche finanziellen Spielräume den Kommunen zur Verfügung stehen. Nicht für alle Kommunen sind alle Problemlagen in der gleichen Intensität relevant. Daher führen manche der ausgewählten Kommunen nur Maßnahmen in bestimmten Handlungsfeldern durch, andere hingegen entwickeln langfristige Strategien und setzen sie in allen Bereichen um. Konkrete kommunale Handlungsfelder infolge des Zuzugs Geflüchteter entstehen vor allem in den Bereichen Wohnen, Sprache, (soziale) Integration, Bildung und Teilhabe, Arbeitsmarktintegration sowie Ausbau der lokalen Infrastruktur.

Unterbringung nach der Erstaufnahme

In den Jahren 2015 und 2016 mussten die befragten Kommunen kurzfristig die Unterbringung einer zunächst nicht absehbaren Zahl Geflüchteter gewährleisten. Nur an Standorten wie Weststadt und Nordweststadt, wo ein Überangebot an Wohnungen bestand, musste nicht auf Notunterkünfte wie z. B. Turnhallen ausgewichen werden. An anderen Standorten war es notwendig, durch Anmietung von Wohnraum in Hotels oder anderen Gebäuden, durch den Ankauf von Wohncontainern, durch die Errichtung von Unterkünften oder durch das Herrichten von Turnhallen als Gemeinschaftsunterkünfte die erforderliche Menge an Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Aktuell stellt die Unterbringung in den meisten befragten Kommunen nicht mehr im selben Maß ein zentrales Problem dar wie noch im Jahr 2016. Vielfach konnten Geflüchtete in den privaten Wohnungsmarkt übergehen. Probleme stellen sich aber nach wie vor dort, wo der lokale Wohnungsmarkt angespannt ist. So erwies es sich beispielsweise am Standort Südstadt als Problem, angesichts eines angespannten Wohnungsmarktes Geflüchtete in geeignetem und angemessenem Privatwohnraum unterzubringen. Insbesondere sei die Vermittlung der Geflüchteten auf dem Wohnungsmarkt schwierig, da fehlende Sprachkenntnisse und eine fehlende Anerkennung von beruflichen Abschlüssen häufig die Anmietung von Wohnungen durch Geflüchtete erschwerten. Eine ähnliche Situation zeigt sich auch im Südwestkreis. Dies führe dazu, dass am Standort noch immer die Mehrheit der anerkannten Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften wohnen müsse.

In der kreisangehörigen Gemeinde Mittelstadt wird dagegen als Ursache für die fortdauernde Nutzung von Gemeinschaftsunterkünften genannt, dass der Landkreis bei einer Unterbringung in Sammelunterkünften weitaus höhere Erstattungen durch das Land bekomme als bei einer dezentralen Unterbringung. Aus diesem Grund setze der Landkreis verstärkt auf zentrale Unterbringung in Sammelwohnungen, während Flüchtlinge aus Einzelwohnungen gekündigt würden. Falls, wie es als plausibel erscheint, eine individuelle Unterbringung die soziale Integration fördert, werden in diesem Fall durch die Erstattungsregelungen Fehlanreize hervorgerufen.

Auch dort, wo Wohnraum zur Verfügung steht, ist die Verteilung der Geflüchteten teilweise ein Problem. So wiesen die in Frage kommenden Quartiere in Mittelstadt teilweise eine ungünstige Sozialstruktur und einen hohen Migrantenanteil auf und würden deshalb von der einheimischen Bevölkerung gemieden. Dies erschwere die (soziale) Integration, da die Geflüchteten auf diese Weise vor allem unter sich seien und abgegrenzte Gruppen bildeten.

Für mehrere Kommunen gibt es aufgrund der Schuldenbelastung sowie der Zuweisung und Versorgung durch den Kreis nur geringe Möglichkeiten, um eigene Maßnahmen für Geflüchtete im Bereich Wohnen umzusetzen. So besteht beispielsweise am Standort Mittelstadt ein latentes Problem der Obdachlosigkeit Geflüchteter. Dies könnte langfristig zu entsprechenden Folgekosten führen. Die Kommune verfolgt daher die Strategie, diese Verdichtung aufzulösen und durch die Ausweisung neuer Baugebiete und die Entwicklung von Neubauprojekten zu einer Dezentralisierung und Auflösung des „Integrationsthemas“ beizutragen. Durch neuen, preiswerten Wohnraum sollen innerstädtische Wanderungsbewegungen angestoßen und dadurch bereits vorhandener Wohnraum für Geflüchtete frei werden. Hierdurch sollen mittelfristig Segregations- und Konzentrationseffekte infolge der Zuwanderung vermieden werden.

Sprache

Neben dem Komplex Wohnung war der Erwerb von Basiskenntnissen der deutschen Sprache das zweite wichtige Element in der frühen Phase der Betreuung Geflüchteter in den Kommunen. Die Bereitstellung von Sprachkursen handhaben die Kommunen zwar unterschiedlich, jedoch sehen alle befragten Kommunen die Sprachfähigkeit der Geflüchteten als notwendige Grundlage jedweder Integration. Hierbei zeigen sich unterschiedliche Herangehensweisen. Einige Standorte (z. B. Südwestkreis) bieten für Geflüchtete zusätzliche Sprachkurse in Eigenregie an. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf jenen, die keinen Anspruch auf einen Integrationskurs haben, z. B. Geduldete (Südstadt, Nordstadt). Diese kommunalen Maßnahmen umfassen auch Kurse zum Zweitschriftlernen oder Kurse zur Alphabetisierung, die zugleich als Vorbereitung für Integrationskurse dienen und durch den kommunalen Haushalt finanziert werden (Südwestkreis). Mit diesen Maßnahmen sollen Geflüchtete

nicht zuletzt an Sprach- und Kommunikationsfähigkeit gegenüber der lokalen Bevölkerung gewinnen, wodurch perspektivisch Problemen, die aus mangelnden kommunikativen Möglichkeiten zwischen Geflüchteten und lokaler Bevölkerung entstehen könnten, vorgebeugt wird.

Nicht alle der befragten Standorte bieten selbst Sprachkurse an. Eine ausgewählte Kommune (Nordstadt) bündelt, um eine effektivere Verteilung der Geflüchteten auf die Sprachkurse zu ermöglichen, den Prozess der Sprachstandserhebung an zentraler Stelle. Dadurch werden Geflüchtete in möglichst passgenaue Maßnahmen vermittelt, die jedoch überwiegend nicht von der Kommune selbst finanziert werden.

Die Kommune Weststadt sieht das Problem, die Menge an Geflüchteten mit geeigneten Sprachangeboten zu versorgen, als kaum zu bewältigen an. Die vorhandenen Angebote seien nach Einschätzung des befragten Vertreters, gemessen an der Anzahl der Geflüchteten, zu gering. Zusätzlich bestehe am Standort das Problem, dass andere (europäische) Migrantinnen und Migranten ebenfalls Sprachkurse benötigen, sodass sich das kommunale Angebot für Geflüchtete zunehmend verknappe.

Soziale Integration

Maßnahmen im Bereich Sprache sind in den meisten der befragten Kommunen Teil von Integrationskonzepten, die teilweise speziell für Geflüchtete entwickelt wurden, teilweise aber auf älteren Konzepten zur Integration von Migrantinnen und Migranten aufbauen, die nun mit Blick auf die Geflüchteten angepasst worden sind. So steht auch der Einsatz von Maßnahmen zur Sprachfähigkeit häufig in Zusammenhang mit Integrationsstrategien und Integrationskonzepten. Beispielsweise setzt man am Standort Südstadt auf die proaktive Integrationsstrategie des „Empowerment“, um Geflüchtete dadurch in die Lage zu versetzen, sich selbst zurechtzufinden. Das bedeutet auch dafür zu sorgen, dass Geflüchtete eine Alltagsstruktur erhalten und nicht nur „herumsitzen“. Hierfür wird durch verschiedene Maßnahmen (z. B. Kulturdialoge) der Kontakt zu Geflüchteten aktiv gesucht, Begegnungsstätten werden geschaffen und die Kommune versucht auch, die Geflüchteten untereinander zu vernetzen, sodass innerhalb der Gruppe ei-

gene Ressourcen aufgebaut und genutzt werden können („Hilfe zur Selbsthilfe“).

Eine ähnliche Strategie zeigt sich in Nordstadt. Hier legt die Kommune den Fokus auf Spracherwerb und Integration mit dem Ziel, durch Sprache den Austausch zwischen Wohnbevölkerung und Geflüchteten zu ermöglichen und dadurch langfristig der Entstehung sozialer Problemlagen entgegenzuwirken. Motiviert ist diese Zielsetzung auch durch die Erfahrung, dass bei einer mangelnden Sprachförderung die Gefahr der Bildung von Parallelgesellschaften besteht. Jede kommunale Entscheidung bzw. ergriffene Maßnahme wird im Hinblick auf dieses Ziel bewertet, um die Integration Geflüchteter dadurch „gut zu machen, schnell zu sein und für Akzeptanz in der Bevölkerung zu sorgen“. Ferner folgt daraus, dass man allen Gruppen eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen will, um dadurch eine langfristige Integration zu gewährleisten.

Ein ähnlich proaktives Handlungskonzept zur Integration Geflüchteter gibt es auch am Standort Oststadt. Probleme der Integration bestehen hier insbesondere darin, dass es in der Regel kaum Andockungspunkte zu anderen Migrantinnen und Migranten gibt, da die kulturellen und geographischen Hintergründe sich erheblich voneinander unterscheiden. Um dieser Problematik zu begegnen, wird beispielsweise ein Austausch zwischen Geflüchteten selbst und anderen Bevölkerungsgruppen durch gemeinsame Koch- und Diskussionsrunden organisiert. Sie stehen unter dem Oberthema „Wie wollen wir zusammenleben?“ Die Ergebnisse werden veröffentlicht und in den kommunalen Planungsprozessen bei der Stadtentwicklung berücksichtigt. Die Kommune versucht, diese Austauschform aus Eigenmitteln zu finanzieren und durchzuführen. Langfristig wird in Oststadt das Ziel verfolgt, Geflüchtete aktiv an die Stadtgesellschaft heranzuführen und ihnen dabei zu helfen, ihre Probleme und Anliegen angemessen zu kommunizieren.

Bildung und Teilhabe

Die dargestellten Maßnahmen im Bereich Sprache und soziale Integration werden darüber hinaus in vielen der befragten Kommunen zusätzlich durch Maßnahmen im Bereich der Bildung und sozialen Teilhabe unterstützt. Insbesondere werden in diesem Handlungsfeld Maßnahmen ergriffen, die im Zusammen-

hang mit vorschulischer Bildung (Kita), schulischer Bildung oder auch im Bereich der Betreuung von UMF stehen. Auch hier stellt sich im Hinblick auf Teilhabe an der Gesellschaft die Frage, wie Geflüchtete angemessen durch öffentliche Institutionen betreut werden oder wie ein niederschwelliger Zugang hergestellt werden kann. Dafür haben die Kommunen auch für dieses Handlungsfeld spezifische Ziele und Handlungskonzepte entwickelt bzw. vorhandene Konzepte entsprechend modifiziert.

Ein Problem zeigt sich im Bereich der Kinderbetreuung darin, dass die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze in Kindertageseinrichtungen ausgebaut werden muss, um auch Kinder Geflüchteter, die Anspruch auf eine Betreuung in einer Kindertageseinrichtung haben, aufnehmen zu können (z. B. Mittelstadt oder Nordstadt). Teilweise wird in den befragten Kommunen der Ausbau der Kinderbetreuungskapazitäten aber auch unabhängig vom Zuzug Geflüchteter als notwendig erachtet. Die Bereitstellung von Kita-Plätzen wird als wichtiger Beitrag gesehen, um durch frühkindliche Bildung bestehenden Benachteiligungen Geflüchteter langfristig entgegenzuwirken. Ein konkretes Problem in diesem Kontext besteht in Nordstadt darin, dass es schwierig ist, Kita-Plätze in direkter Nähe der Unterkünfte der Geflüchteten zu schaffen.

In Mittelstadt wird es als hinderlich beschrieben, dass sich aufgrund der Verteilung der Geflüchteten auf nur zwei Stadtteile fast alle Kinder der Geflüchteten in den Kitas oder in den Schulklassen in diesen beiden Stadtquartieren konzentrieren, wodurch sich sämtliche Problemlagen der Integration an diesen Orten fokussieren. Perspektivisch wird daher eine gleichmäßige Verteilung über alle städtischen Einrichtungen angestrebt, wenngleich auf die räumliche Verteilung der Geflüchteten nur wenig Einfluss genommen werden kann, da diese Aufgabe der Landkreis wahrnimmt. Als Reaktion auf die steigende Anzahl an Kindern wurde daher vor Ort ein Aufnahmestopp in Kitas für Kinder aus Nachbarkommunen verhängt.

Ein weiteres Problem zeigt sich beim Schulbesuch darin, dass häufig einzelne Klassen zu großen Teilen aus Geflüchteten zusammengesetzt sind, was an den betreffenden Schulen zusätzliche Probleme schafft (z. B. am Standort Oststadt). Hier sehen die Kommunen die Notwendigkeit, die schulische Infrastruktur auszuweiten, um eine bessere Betreuung, Begleitung

und Förderung Geflüchteter zu erreichen. Da Schule jedoch Ländersache ist, kann dieses Problem auf kommunaler Ebene nicht adäquat angegangen werden.

Neben der frühkindlichen und schulischen Betreuung der Geflüchteten sehen manche Kommunen (Oststadt, Südwestkreis) auch die Notwendigkeit, Maßnahmen der Bildungsqualifikationen für geflüchtete Jugendliche und junge Erwachsene (16 bis 25 Jahre) auszubauen und die Regelstrukturen sowie Unterstützungsmaßnahmen für Geflüchtete mit weniger guten Bleibeperspektiven zu öffnen. Dazu wird versucht, die zuständigen Einrichtungen besser interkulturell aufzustellen. Ziel ist es dabei auch, die Integration von Frauen stärker zu berücksichtigen (Südwestkreis).

Für viele Kommunen ist die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter (UMF) eine besondere Herausforderung. Denn die Betreuung der UMF unterliegt aufgrund der geltenden Gesetze der Versorgung der lokalen Jugendämter und den rechtlichen Vorschriften der Jugendfürsorge und Jugendhilfe. Insofern ist die Betreuung von UMF in hohem Maße reglementiert und standardisiert. Für die Kommune Südweststadt, die sich – aufgrund einer Landeserstaufnahmeeinrichtung am selben Ort – primär um UMF kümmert, stellt dies eine erhebliche Herausforderung dar. Zum einen müssen Verfahrensvorschriften eingehalten und umgesetzt werden, wenn gleich hierfür nicht genügend Personal vorhanden ist und daher Ehrenamtliche eingesetzt werden müssen, obwohl diese wiederum nicht die formale Genehmigung dazu haben. Zum anderen müssen aufgrund der rechtlichen Vorschriften oft erhebliche Investitionen in die Unterkünfte für UMF als auch in deren enge Begleitung getätigt werden.

Exkurs: Betreuung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter (UMF)

In Deutschland ankommende Kinder ohne Eltern (unbegleitete minderjährige Flüchtlinge; kurz UMF) müssen nach § 42a SGB VIII von den zuständigen Jugendämtern vorläufig in Obhut genommen werden. Diese Inobhutnahme erfolgt, indem die UMF verschiedenen Kommunen zugeteilt werden oder die Zuständigkeit durch den Aufgriffsort der UMF definiert wird (vgl. Nordheim et al. 2017: 5). Eine darauffolgende Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII) und Betreuung erfolgt dann durch diese Kommune. Dies beinhaltet sowohl die persönliche Betreuung als auch die Gewährung pädagogischen Unterstützungsbedarfs durch die Kommune, wo nötig (vgl. ebd.). Die UMF werden nach einer Veränderung der Gesetzeslage aktuell durch eine Quotenregelung auf die Bundesländer verteilt und innerhalb der Bundesländer auf einzelne Kommunen (vgl. hierzu auch Bundesfachverband Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. 2015: 7). Die festgesetzten Quoten werden hierbei in einem unterschiedlichen Maße überstiegen oder unterschritten (Bundesfachverband Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 2016: 3). Diese Zuteilung von UMF hat für Kommunen oftmals zur Folge, dass diese ihre Betreuungsinfrastrukturen ausbauen müssen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass oftmals bei der Unterbringung der UMF gesetzlich vorgeschriebene Standards nicht eingehalten werden können (ebd.).

Ein Problem in diesem Kontext, das insbesondere eine längerfristige Entwicklung von Strategien und finanzielle Planungen behindert, besteht darin, dass für die Kommunen oftmals die Anzahl von UMF in den nächsten Jahren nicht prognostizierbar ist. Zudem gibt es aufgrund der hohen Standardisierung der Verfahren und Maßnahmen, beispielsweise für die Kommune Südweststadt, nur wenige Möglichkeiten, eigene Maßnahmen für UMF umzusetzen. Daher wird hier am Standort primär darauf gesetzt, die UMF dabei zu unterstützen, mit anderen Bevölkerungsgruppen in Kontakt zu kommen und in einen Dialog zu treten. Hierfür stehen Dolmetscher zur Verfügung und die Kommune bemüht sich, bei der Betreuung von UMF ein „oberes“ sozialpädagogisches Qualitätsniveau zu gewährleisten. Das Argument der Kostenvermeidung oder Einsparung wird dabei als nachrangig betrachtet.

auch die Standorte Südstadt und Oststadt auf eine rasche Aktivierung für den Arbeitsmarkt. Um dies zu erreichen, findet eine enge Zusammenarbeit mit der lokalen Arbeitsverwaltung statt, um administrativen Hürden der Integration in Arbeit frühzeitig entgegenzuwirken. Durch die interregionale Zusammenarbeit mit den kommunalen Integrationszentren findet am Standort Nordweststadt auch ein enger Austausch mit anderen Kommunen statt.

Arbeitsmarktintegration

Ein entscheidender Meilenstein für die Integration der Geflüchteten besteht in einer gelungenen Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Einige der ausgewählten Kommunen ergreifen besondere Maßnahmen und Strategien, um entsprechend der lokalen Arbeitsmarktstruktur die Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Hierbei besteht am Standort Oststadt die Herausforderung, dass sich der lokale Arbeitsmarkt vor allem durch hochqualifizierte Anforderungsprofile auszeichnet. Zwar gibt es am Standort bereits vielfältige Erfahrungen mit internationaler Arbeitsmigration und Zuwanderung (etwa aus der früheren Sowjetunion), diese sind aber primär auf Akademiker konzentriert. Zugleich verfügt der Standort aufgrund seines wirtschaftlichen Schwerpunkts in der Hochtechnologie nur über wenige Arbeitsplätze im Helfersegment, die für einen Großteil der aktuell Geflüchteten als Arbeitsmöglichkeit in Frage kommen. Deshalb finden gemeinsame Austauschrunden mit lokalen Wirtschaftsakteuren und Jobcentern statt, um Beschäftigungspotenziale zu identifizieren.

Der Standort Nordweststadt zielt ebenfalls auf eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt ab und stellt den Geflüchteten hierfür „so schnell und so früh wie möglich Integrationsangebote“ bereit. Ähnlich setzen

5

Kommunale Ausgaben für Geflüchtete

Struktur und Erfassung der Ausgaben nach Ausgabengruppen

In Kapitel 2 wurde dargestellt, welche Leistungen Kommunen aufgrund der Gesetzeslage erbringen müssen. Hierbei zeigte sich, dass sich aufgrund des rechtlichen Status der Geflüchteten unterschiedliche Rechtsansprüche auf Leistungen ergeben, die zunächst die Kommunen tragen müssen. Darüber hinaus gibt es Leistungen und Ausgaben, die zwar im Kontext der Geflüchteten zu verorten sind, aber nicht direkt aus den gesetzlichen Grundlagen entstehen und freiwillige Leistungen der Kommunen sind.

Gliederung der Ausgaben

Aufgrund der Schwierigkeit, in den befragten Kommunen systematisch ähnliche Informationen über Kostengruppen und Ausgaben zu erhalten, die zwischen den Kommunen vergleichbar sind, haben die Kommunen die Informationen in einer inhaltlichen Struktur erhoben. Hierbei wurden die in Tabelle 6 aufgeführten Ausgabengruppen unterschieden. Zunächst wurden die Ausgaben für Transfer- und Sachleistungen nach dem AsylbLG sowie nach den Sozialgesetzbüchern abgefragt. Dies schließt die Versorgung von UMF ein. Als weitere Grundleistungen, die die Kommune aufgrund der Rechtslagen als Pflichtleistungen erbringen muss, wurden die Ausgaben erhoben, die sich aus der Unterbringung und der medizinischen Versorgung der Geflüchteten ergeben. Die freiwilligen Leistungen wurden in insgesamt fünf Kategorien untergliedert. Schließlich wurden die Kommunen gebeten, den zusätzlichen Verwaltungsaufwand und sonstige Ausgaben anzugeben.

Erfassung der kommunalen Ausgaben

Die Betreuung und Integration Geflüchteter stellt eine ganzheitliche Aufgabe für die kommunalen Verwaltungen dar und liegt nicht immer allein in der Bearbeitung eines einzelnen Amtes oder einer einzelnen Abteilung. Vielfach haben die einzelnen Ämter oder Ressorts eigene Haushaltsmittel, sodass die Ausgaben für Geflüchtete jeweils separat erfasst werden. Innerhalb dieser Haushalte werden wiederum die Ausgaben für Geflüchtete, beispielsweise für Bildung und Kinderbetreuung, nicht getrennt von den Ausgaben für andere Bevölkerungsgruppen gelistet. Die separate Erfassung von Ausgaben für Geflüchtete ist noch schwieriger, wenn es sich um indirekte Kosten handelt (z. B. Betriebskosten von Eigentum der Stadt, Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden), die innerhalb der befragten Kommunen buchhalterisch unterschiedlich ausgewiesen werden.

Vergleichsweise einfach ist die Darstellung solcher Ausgaben, die mit einem Haushaltstitel bzw. einer Produktgruppe in den kommunalen Haushalten erfasst werden. Hier handelt es sich z. B. um direkte Transferleistungen oder Positionen wie „Hilfen nach dem AsylbLG“ oder „Unterbringung von Asylbewerber“. Jedoch gibt es auch hier zwischen den Kommunen unterschiedliche Definitionen dieser Positionen und untergeordnete Abgrenzungen. Im Regelfall sind die Haushalte aber nicht produktbezogen gegliedert, sondern organisationsbezogen (beispielsweise Sozialamt, kommunales Jobcenter). Die einzelnen Ämter haben dabei einen eigenen Teilhaushalt, der möglicherweise selbst noch einmal organisationsbezogen untergliedert ist. Eine Zusammenfassung von Ausgaben für Geflüchtete in unterschiedlichen Organisationseinheiten geschieht dabei nicht.

Zusätzlich wird die Erfassung von (Gesamt-)Ausgaben dadurch erschwert, dass Ausgaben nach unterschiedlichen rechtlichen Zuständigkeiten (z. B. SGB II-Leis-

TABELLE 6 Übersicht über Ausgabengruppen

Transferleistungen	1. Leistungen nach dem AsylbLG 2. Leistungen nach SGB II / SGB VIII / SGB XII
Weitere Grundleistungen	3. Aufwand für Unterbringung einschließlich Überwachung 4. Aufwendungen im Bereich Gesundheit
Selbstverwaltungsaufgaben	5. Kinderbetreuung und Schulbesuch 6. Bildung und Teilhabe 7. Sprachförderung 8. Soziale Beratung und Betreuung 9. Sonstige Leistungen
Infrastruktur und Rahmenbedingungen	10. Verwaltungskosten 11. Sonstige Ausgaben

Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

tungen, Leistungen nach dem AsylbLG) durch unterschiedliche Behörden ausgezahlt werden. Hier besteht in Bezug auf die Auszahlung der Leistungen eine wesentliche Unterscheidung zwischen Jobcentern, die nach dem Modell der gemeinsamen Einrichtung (gE) organisiert sind, und Jobcentern in kommunaler Trägerschaft (zkT). Nur im zweiten Fall spiegelt sich der Bezug von Leistungen nach dem SGB II nach einer Anerkennung Geflüchteter im kommunalen Haushalt wider.

Einige der Kommunen haben die Ausgaben im Kontext der Geflüchteten bereits über verschiedene Abteilungen hinweg zusammengetragen. Der Anlass hierzu war beispielsweise in Nordstadt eine entsprechende Anfrage aus dem Gemeinderat. In der Mehrheit berichten die Ansprechpersonen jedoch, dass der Aufwand für solche Zusammenstellungen angesichts knapper Personaldecken zu hoch sei. Für die vorliegende Studie bedeutet das, dass die im Folgenden dargestellten Ausgaben keine vollständige Erfassung aller Ausgaben für Geflüchtete in allen Kommunen sind, sondern zumindest zum Teil ein Flickenteppich von Informationen mit mehr oder weniger gut gefüllten Ausgabenbereichen. Dies schränkt zugleich die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen erheblich ein.

Die Informationen über die Höhe der Ausgaben stellen – je nach Verfügbarkeit – Haushaltsplanzahlen für das jeweilige Jahr, Haushaltsergebnisse oder aktuelle Prognosen über Ist-Zahlen dar. Aus einigen Kommunen wurden sowohl Planzahlen als auch Ist-Zahlen übermittelt, zwischen denen teilweise erhebliche

Unterschiede bestehen. Daran lässt sich erkennen, wie groß die Probleme für die Kommunen sind, die Haushaltsplanungen in Bezug auf Geflüchtete aktuell zu halten. Dies kann beispielsweise daran liegen, dass den Kommunen deutlich weniger oder mehr Geflüchtete als geplant zugewiesen wurden. Die Angaben beziehen sich – je nach Verfügbarkeit – auf die Jahre 2016 und 2017. Auch hier ist die Vergleichbarkeit schwierig, da im Jahr 2016 nur ein kleiner Teil der Geflüchteten aus der aktuellen Migrationsbewegung bereits in den Bereich des SGB II übergegangen war. 2016 dominieren daher die Ausgaben nach AsylbLG und die Kosten der Unterbringung weitaus stärker, als dies 2017 der Fall war.

Aufgrund des beschränkten Umfangs an Informationen werden im Folgenden grundsätzlich Ausgaben aufgeführt, nicht Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn. Das bedeutet, dass in den Aufstellungen auch einmalige Anschaffungskosten enthalten sind, die nicht auf die Jahre der Nutzung umgelegt werden. Unterschiede zwischen den Kommunen können daher auch dadurch bedingt sein, dass einige Kommunen Unterkünfte selbst neu erstellt und ausgestattet haben, während andere vorhandenen oder neu erstellten Wohnraum angemietet haben. In der Interpretation der Ergebnisse müssen solche Unterschiede bedacht werden. Dabei ist auch die Nutzungsdauer unterschiedlicher Typen von Unterkünften zu berücksichtigen, denn einige Kommunen haben bereits mit dem Rückbau von Behelfsunterkünften begonnen.

Um die Größenordnungen der Ausgaben zwischen

Kommunen vergleichbar zu machen, werden die Ausgaben in den jeweiligen Kommunen auf die Anzahl der Geflüchteten umgerechnet, die die entsprechenden Leistungen erhalten können, sodass in den Tabellen jeweils die entstehenden Werte pro geflüchteter Person dargestellt werden. Da aus den Kommunen nicht immer präzise Angaben über die Anzahl der Geflüchteten im Bereich des AsylbLG und der Sozialgesetzbücher erhältlich waren, wurden für einige Kommunen Jahreszahlen aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit herangezogen. Diese Schätzwerte gelten jedoch nur näherungsweise. Soweit möglich, wurden Durchschnittswerte für die einzelnen Jahre verwendet. In einigen Fällen standen jedoch nur Informationen für einen Zeitpunkt in der Jahresmitte zur Verfügung, oder der Jahresmittelwert wurde lediglich aus dem Bestand zu Beginn und Ende des Jahres berechnet. In die tabellenartige Darstellung werden nur sechs der acht untersuchten Kommunen einbezogen. Südweststadt ist aufgrund der Beschränkung der Angaben auf UMF ein Sonderfall; für Mittelstadt als kreisangehörige Gemeinde stehen keine Angaben für Ausgaben zur Verfügung, die der Landkreis erbringt.

Höhe und Struktur der Ausgaben nach Ausgabengruppen

Leistungen nach dem AsylbLG

In Tabelle 7 weist die von den befragten Kommunen angegebene Ausgaben aus, wobei diese auf die Anzahl der geflüchteten Personen bezogen werden, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen. Im Regelfall wurde nur ein Wert angegeben, d. h. es wurde nicht zwischen den Beträgen für Ernährung, Kleidung, Gebrauchs- und Verbrauchsgütern usw. sowie nicht zwischen Geld- und Sachleistungen unterschieden. Lediglich für den Südwestkreis standen solche detaillierten Angaben zur Verfügung. Ausgaben für Unterkunft und Heizung sind in einigen Kommunen in gewissem Umfang enthalten. An den Angaben für den Südwestkreis ist zu ersehen, dass diese jedoch nur einen geringen Teil der Kosten in diesem Bereich abdecken; der größte Teil entfällt auf den § 2 AsylbLG, d. h. auf wirtschaftliche Hilfen und die Gewährung von Taschengeld und Zusatzleistungen. Die hier nicht

eingeschlossenen Kosten für die Unterbringung werden in Abschnitt 5 dargestellt. Aufwendungen im Bereich Gesundheit sind hier nicht enthalten (siehe Abschnitt 5).

Die Ergebnisse weisen eine relativ hohe Schwankungsbreite auf, die von gut 3.000 Euro pro Person und Jahr in Oststadt bis zu über 10.000 Euro in Südstadt reicht. Die unterschiedliche Berücksichtigung der Wohnkosten ist eine wichtige Erklärung für die Unterschiede. Je nachdem, wie hoch der Anteil der privat untergebrachten Geflüchteten ist, liegen die Ausgaben entsprechend höher. Nicht in jedem Fall kann dies jedoch die Unterschiede erklären. So ist der Anteil der Geflüchteten, die in privaten Wohnungen untergekommen sind, in Weststadt aufgrund des relativ reichlich verfügbaren Wohnraumes verhältnismäßig hoch. Dennoch liegen die Kosten unterhalb jener, die in Nordweststadt und Südstadt berichtet werden. Eine weitere Ursache für die unterschiedliche Verteilung der Kosten kann auch darin bestehen, dass bei dieser Berechnung Familienstrukturen nicht berücksichtigt werden konnten. Sofern Geflüchtete Kinder haben, erhalten diese entsprechende Zuschläge. Unterschiede können schließlich auch dadurch hervorgerufen werden, dass die Grundleistungen entweder in Form von Geldleistungen oder sachbezogen durch Wertgutscheine oder Sachleistungen gewährt werden können. Mit einer stärkeren Zuweisung von Sachleistungen steigen die Kosten für die Kommunen.

Die Ausgaben, die die Kommunen auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes tätigen, lassen sich mit der Pauschale vergleichen, die den Kommunen für diese Aufgabe erstattet werden. Der Bund geht bei der Bemessung der durch Geflüchtete entstehenden Kosten von einem Jahreswert von ca. 8.040 Euro aus (670 Euro je Monat; Hummel und Thöne 2016: 33). Dieser Wert wurde auf Grundlage der von Erfahrungswerten bei früheren Geflüchteten für das Jahr 2014 berechnet. Inwieweit dieser Wert für die Jahre 2016 und 2017 noch relevant ist, lässt sich nicht eindeutig bestimmen (ebd.). Die in Tabelle 7 dargestellten Jahressummen liegen für die meisten Kommunen unter dem Jahreswert von 8.040 Euro, da ein Teil der Unterkunftskosten darin noch nicht enthalten ist.

TABELLE 7 Leistungen nach dem AsylbLG (Ausgaben je Person und Jahr in €)

	Nordwest-stadt	Weststadt	Südstadt	Nordstadt	Südwest-kreis	Oststadt
Zeitbezug	2017 (Plan)	2017 (Plan)	2016 (Ist)	2017 (Prognose)	2017 (Plan)	2016 (Ist)
1. Transferleistungen nach AsylbLG	6.947	6.119	10.667	6.056	-	3.176
2. Wirtschaftliche Hilfe	-	-	-	-	2.164	-
3. Taschengeld und Zusatzleistung	-	-	-	-	1.353	-
4. Unterbringung (außerhalb Gemeinschaftsunterkünften)	-	-	-	-	541	-
5. Sonstiges	-	-	-	-	126	-
Gesamtausgaben pro Person	6.947	6.119	10.667	6.056	4.184	3.176

Die Angaben sind eigene Berechnungen des IAW. Datenquellen für Kostendaten: Haushaltsrechnung bzw. prognostiziertes Rechnungsergebnis (Südstadt, Nordstadt), schriftliche Informationen und Aufstellungen aus den Kommunen (Nordweststadt, Weststadt, Südwestkreis), Angaben aus den Interviews (Oststadt). Datenquellen für die Anzahl der Leistungsbeziehenden: schriftliche Angaben (Nordweststadt, Weststadt, Südwestkreis, Südstadt, Oststadt), Interviewangaben und BA-Statistik (Nordstadt).
Anmerkungen: Zeile 1 enthält ausschließlich Mietkosten für die von Geflüchteten geschlossenen Mietverträge (Weststadt, Südwestkreis, Südstadt) sowie teilweise von Übergangsheimen (Nordstadt). In den Angaben für Oststadt sind keine Kosten der Unterbringung enthalten.

| BertelsmannStiftung

Aufwand für Unterbringung, Überwachung und soziale Betreuung

Die schwierige Abgrenzbarkeit von den sonstigen Leistungen nach dem AsylbLG erschwert den Vergleich der Unterbringungskosten zwischen den Kommunen (siehe Tabelle 8). Die hier enthaltenen Ausgaben für die Unterbringung entstehen für die Kommunen u. a. dadurch, dass sie Unterkünfte selbst errichten müssen (z. B. Container-Standorte oder Freilufthallen), diese anmieten (z. B. Hotelzimmer) oder für den Unterhalt und die Instandsetzung der Standorte (z. B. Renovierung) aufkommen müssen. Eingeschlossen sind auch Sachaufwendungen, wie die Bereitstellung von Mobiliar und zusätzliche Personalkosten, wie z. B. für Sicherheitsdienstleistungen innerhalb der Unterkünfte.

Die meisten Kommunen weisen die Kosten der Unterbringung getrennt von den Ausgaben für die soziale Betreuung, die in den Unterkünften geleistet wird, und/oder den Ausgaben für die Überwachung von Gemeinschaftsunterkünften aus. Andere Kommunen fassen die Kosten zusammen und weisen sie in einem Block aus (Nordweststadt sowie teilweise Südwestkreis und Oststadt). In diesen Positionen sind daher Personalkosten, Sachaufwendungen oder Nutzungs-

gebühren (z. B. Mieten) enthalten, und in manchen Kommunen teilweise auch Kosten der sozialen Betreuung (Oststadt und Südwestkreis).

Die Kosten werden auf die Anzahl der Geflüchteten bezogen, die noch nicht anerkannt sind oder die einen Duldungsstatus haben. In vielen Fällen kommen aber die Ausgaben der Unterkünfte auch anerkannten Geflüchteten zugute, die Leistungen nach dem SGB II erhalten. Der Standort Südwestkreis berichtet beispielsweise davon, dass noch viele Geflüchtete – trotz Anerkennung – weiterhin in den Gemeinschaftsunterkünften wohnen, da sie keinen Wohnraum in nächster Nähe finden. In Nordweststadt leben beispielsweise 4.200 anerkannte Geflüchtete, von denen zum Zeitpunkt des Interviews 1.000 Anerkannte noch keine Wohnung gefunden hatten und deshalb in Unterkünften leben. Dies verzerrt die in Tabelle 8 angegebenen Durchschnittswerte nach oben.

Insgesamt unterscheiden sich die Ausgaben in den einbezogenen Kommunen erheblich. Am unteren Ende rangiert der Standort Weststadt, der die weitestgehend niedrigsten Ausgaben pro Person hat. Dies lässt sich auf die besondere Situation am Standort zurückführen. Dort konnten nach Angaben der Kommune über 90 Prozent der Geflüchteten in privaten von der

TABELLE 8 Aufwand für Unterbringung, Überwachung und soziale Betreuung
(Ausgaben je Person und Jahr in €)

	Nordwest- stadt	Weststadt	Südstadt	Nordstadt	Südwest- kreis	Oststadt
Zeitbezug	2017 (Plan)	2017 (Plan)	2016 (Ist)	2017 (Prognose)	2017 (Plan)	2016 (Ist)
1. Unterbringung nach Erstaufnahme, Überwachung und Betreuung	12.662	-	-	-	7.935	-
2. Unterbringung nach Erstaufnahme ohne Betreuung und Überwachung	-	2.932	8.663	8.886	-	6.941
3. Zusätzliche Aufwendungen für Unterbringung, Überwachung und soziale Betreuung, sofern nicht in 1 und 2 enthalten	-	-	-	-	1.172	353
4. Zusätzliche Aufwendungen für soziale Beratung und Betreuung, sofern nicht in 1 bis 3 enthalten	-	-	722	-	-	-
Gesamtausgaben pro Person	12.662	2.932	9.385	8.886	9.107	7.294

Datenquellen: vgl. Tabelle 7

BertelsmannStiftung

Stadt angemieteten Wohnungen untergebracht werden. Diese Art der Unterbringung ist im Vergleich zu Gemeinschaftsunterkünften verhältnismäßig kostengünstig, wie der Exkurs auf der folgenden Seite zeigt. In den dargestellten Kosten sind daher im Wesentlichen die laufenden Kosten enthalten, die für diese Wohnungen in Form von Mieten und Betriebskosten und deren Instandhaltung entstehen.⁶ Ausgaben für die Erstellung von Unterkünften entstanden also im Unterschied zu anderen Standorten nicht. Zu den vergleichsweise geringen Ausgaben trägt bei, dass das Mietniveau am Standort Weststadt niedrig ist. Auch die vergleichsweise geringen Kosten am Standort Oststadt lassen sich durch den verhältnismäßig kostengünstig erhältlichen Wohnraum erklären.

An den übrigen Standorten betragen die Unterkunftskosten jeweils das Drei- bis Vierfache der Ausgaben, die in Weststadt getätigt wurden. Am höchsten sind sie am Standort Nordweststadt. Die hohen Kosten für die Unterbringung erklären sich daraus, dass in den Jahren 2016/17 erhebliche Mittel für die Fertigstellung von Unterkünften verausgabt wurden. Darüber hinaus waren zwei Traglufthallen als Notunterkünfte in Betrieb. Dies habe der Interviewperson zufolge die Durchschnittskosten massiv in die Höhe getrieben. Die Notunterkünfte würden derzeit zurückgebaut, sodass künftig mit sinkenden Kosten zu rechnen sei. Positiv habe sich in Nordweststadt der hohe Woh-

nungsleerstand ausgewirkt. Daher konnte preiswerter Wohnraum angemietet werden, ohne den die Ausgaben für Unterbringung für die Stadt noch deutlich höher gewesen wären.

Auch in Südstadt, das die zweithöchsten Gesamtausgaben aufweist, mussten schnell Systemunterkünfte gebaut werden, was zu einer hohen Belastung des Haushalts führte. Auch hier werden in den Folgejahren nur noch laufende Betriebskosten als Ausgaben anfallen, sofern diese Unterkünfte nicht ohnehin wieder zurückgebaut werden. Auf Kosten der Errichtung von Notunterkünften wird auch im Südwestkreis und in Nordstadt verwiesen. In Nordstadt wurden die weitaus meisten Unterkünfte (Container-Standorte, ehemalige Kitas und Schulen sowie andere Objekte) von einem kommunalen Eigenbetrieb angemietet, sodass die Ausgaben überwiegend für Mieten getätigt wurden.

Die Kosten wurden insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 dadurch in die Höhe getrieben, dass der Bedarf für die Unterbringung nicht absehbar war und deshalb Kapazitäten geschaffen wurden, die später nicht benötigt wurden. Dabei wird teilweise deutliche Kritik an der Verteilung der Geflüchteten auf die Kommunen durch die Landesebene geäußert, die intransparent gewesen sei und eine mangelnde Planbarkeit zur Folge gehabt habe.

⁶ Mietkosten, die entstehen, weil Geflüchtete private Mietverträge haben, sind in Tabelle 7 enthalten.

Exkurs: Warum sind Gemeinschaftsunterkünfte teuer?

In den Interviews wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erheblich teurer für die Kommune sei als eine dezentrale Unterbringung. 2015 und 2016 standen die Kommunen jedoch vor der Herausforderung, eine noch nicht absehbare Zahl Geflüchteter unterbringen zu müssen. Viele Kommunen haben dafür Turnhallen angemietet, Wohncontainer gekauft oder eigene Bauprojekte entwickelt. Der Betrieb solcher Gemeinschaftsunterkünfte ist nach Auskunft der Kommunen deutlich teurer als andere Formen der Unterbringung. Bei einer Unterbringung in einer Turnhalle entstehen zahlreiche Folgekosten. Hier sind beispielsweise folgende Kostenarten zu berücksichtigen:

Kosten für die interne und externe Sicherheit der Unterkunft: Neben der reinen Unterbringung in den Turnhallen benötigt man bei ca. 100 Personen in der Unterkunft entsprechende Sicherheitskräfte, um den Zugang und das Zusammenleben auf engem Raum zu sichern.

Ausstattung der Unterkünfte: Neben einer möglichen Instandsetzung der Unterkünfte für die Geflüchteten müssen in den Unterkünften auch Maßnahmen durchgeführt werden, um sicherheitsrelevanten Aspekten (z. B. feuerfeste Matratzen) gerecht zu werden. Zugleich müssen die Kommunen Stahlbetten, Matratzen und andere Gegenstände des alltäglichen Lebens bereitstellen. Sofern Gemeinschaftsunterkünfte kurzfristig (ohne lange strategische Planungen) angemietet werden mussten, nutzten Vermieter ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Kommunen aus. Daraus resultieren hohe Mietpreise, teilweise mussten auch langjährige Mietverträge geschlossen werden.

Verpflegung: In Gemeinschaftsunterkünften wie Turnhallen müssen die Geflüchteten durch lokale Caterer versorgt werden. Für drei Mahlzeiten am Tag sind nach Auskunft einer Interviewperson pro Person und Tag zwischen 15 und 20 Euro zu veranschlagen.

Für die interne Berechnung der Kosten in den Gemeinschaftsunterkünften wurden in manchen der befragten Kommunen Gebührensätze erhoben und als tatsächliche interne Berechnungsgrundlage angelegt. Dabei wird in einer internen Berechnung von einer Sollbelegung ausgegangen. Die Tagessätze, in die alle Kosten einfließen, liegen bei der Sollbelegung bei ungefähr 30 Euro pro Person und Tag.

Es kann jedoch auch gelingen, Gemeinschaftsunterkünfte kostengünstig zu betreiben. Im Südwestkreis gibt es z. B. vier kreiseigene Unterkünfte. Hierbei fallen die Kosten (z. B. Tilgung von Darlehen für Anschaffungen, Heizung, Ausstattung der Unterkünfte, Nebenkosten wie Wasser oder Strom, Abwasser, Internet oder Personal) direkt beim Landkreis an. Als Betreiber kann der Landkreis seine Unterkünfte so belegen, dass sie ausgelastet sind und über Mieteinnahmen von leistungsberechtigten SGB-Empfängern kostendeckend arbeiten. Mit den Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften oder mit kommunalen Gemeinschaftsunterkünften, die nicht in der Hand des Landkreises sind, wurden entsprechende Tagessätze ausgehandelt, um die Kosten zu decken. Für leistungsberechtigte SGB II-Empfänger werden Nutzungsgebühren erhoben, die diese wiederum beim Jobcenter als Kosten der Unterkunft geltend machen können und erstattet bekommen.

Druck zur Kostensenkung entstand durch die Kürzung von Unterbringungspauschalen durch das Land. Dem Landkreis wurde im Gegenzug die Erlaubnis gegeben, eine Gebührensatzung zu erstellen und dadurch Gemeinschaftsunterkünfte kostendeckend zu bewirtschaften. Die Anwendung dieser Satzung kann Anwendung auf alle Personengruppen finden, die sich im Transferbezug nach dem SGB II befinden oder von ihrem eigenen Einkommen leben, aber zugleich noch in den Gemeinschaftsunterkünften wohnhaft sind. Die bisherige Gebühr von ca. 197 Euro pro Person reichte dem Landkreis trotz der Übernahme flüchtlingsbedingter Mehrkosten durch den Bund (vgl. Abschnitt 2) nicht, um die Unterkünfte kostendeckend zu bewirtschaften. Mit der Möglichkeit der Erstellung einer eigenen Satzung und einer Erhöhung der Beiträge auf 380 Euro pro Person soll eine kostendeckende Finanzierung ermöglicht werden.

Aufwendungen im Bereich Gesundheit

Aufwendungen im Bereich Gesundheit entstehen den Kommunen für diejenigen Geflüchteten, die Leistungen im Rahmen der Krankenhilfe des AsylbLG beantragen. Aufgrund der Tatsache, dass die Kommunen Leistungsgewährer des AsylbLG sind, sind sie folglich auch Kostenträger. Kosten entstehen beispielsweise durch Untersuchungen oder durch Ausgaben für Impfstoffe.

Ansprüche auf Gesundheitsleistungen erhalten Geflüchtete innerhalb der ersten 15 Monate aufgrund des Leistungsumfanges des AsylbLG (§ 4 und § 6). Danach haben sie Anspruch auf einen Zugang zur regulären Gesundheitsversorgung. Innerhalb der Bundesländer gibt es unterschiedliche Umgangsweisen mit Geflüchteten im Hinblick auf Gesundheitsleistungen. Manche Bundesländer vergeben einen Krankenschein für drei Monate oder eine elektronische Gesundheitskarte (vgl. auch Wächter-Raquet 2016).⁷ Daneben gibt es lokale Angebote sowie medizinische Sprechstunden in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Sofern Geflüchtete eine elektronische Gesundheitskarte erhalten, wird hierdurch ein niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsleistungen möglich. Die Abrechnung der Leistungen erfolgt dann analog zu Versicherten in Krankenkassen. Kostenträger sind die jeweiligen Sozialämter oder die Länder, mit denen teilweise Vereinbarungen über direkte Kostenerstattungen bestehen.

Teilweise obliegt die Ausgabe von Gesundheitskarten an Geflüchtete auch den einzelnen Kommunen und deren Verhandlungen mit den Krankenkassen selbst. In manchen Kommunen rechnen die Krankenkassen via elektronischer Gesundheitskarte die entstehenden Kosten selbst mit den Bundesländern ab und er-

halten eine direkte Erstattung der Kosten durch diese. Sofern eine Notfallbehandlung notwendig ist, übernimmt ebenfalls das Sozialamt die Kosten. Der Bereich der Gesundheitsversorgung ist für die Kommunen ein schwieriges juristisches Feld, denn gerade auf kommunaler Ebene kommt es aufgrund der individuellen Bewilligung durch die Sozialämter für medizinische Leistungen zu rechtlichen Kosten, insbesondere wenn Bewilligungen abgelehnt werden und Gegenatteste höhere Kosten verursachen (vgl. auch Thränhardt und Weiss 2016: 13).

Trotz der unterschiedlichen Gestaltungen in diesem Bereich bewegen sich die in Tabelle 9 dargestellten Ausgaben für die Gesundheit je geflüchteter Person in ähnlichen Größenordnungen. Sie machen zwischen gut 1.400 und knapp 2.500 Euro pro Person und Jahr aus. Mögliche Gründe für die Unterschiede sind neben den dargestellten Regelungen auch in der Zusammensetzung der Geflüchteten (z. B. im Hinblick auf die Altersstruktur) und den vorhandenen Gesundheitsinfrastrukturen zu sehen. Die Höhe der Gesundheitskosten wurde jedoch in den Interviews nicht thematisiert, sodass an dieser Stelle Belege für diese Hypothesen fehlen.

Struktur der Ausgaben für Asylbewerberinnen und -bewerber

Bevor zu den anerkannten Geflüchteten im Bereich des SGB II sowie zu den freiwilligen Leistungen übergegangen wird, soll kurz die Struktur der Pflichtausgaben im Bereich des AsylbLG betrachtet werden. Tabelle 10 stellt die Gesamtaufwendungen der sechs ausgewählten Kommunen mit vergleichbaren Angaben dar; diese wurden den Tabellen 7 bis 9 entnommen.

TABELLE 9 **Aufwendungen für Gesundheit** (Ausgaben je Person und Jahr in €)

	Nordwest-stadt	Weststadt	Süd-stadt	Nordstadt	Südwest-kreis	Oststadt
Zeitbezug	2017 (Plan)	2017 (Plan)	2016 (Ist)	2017 (Prognose)	2017 (Plan)	2016 (Ist)
1. Krankenhilfe (nach AsylbLG Weststadt, Oststadt) und sonst. Ausgaben Gesundheit	1.756	2.072	n.V.	2.465	1.443	2.118
Gesamtausgaben pro Person	1.756	2.072	n.V.	2.465	1.443	2.118

Datenquellen: vgl. Tabelle 7

BertelsmannStiftung

⁷ Für allgemeine Informationen zu dieser Thematik siehe auch: <http://gesundheit-gefluechtete.info/wie-ist-die-gesundheitsversorgung-fuer-gefluechtete-organisiert/>

Insgesamt ist eine erhebliche Schwankungsbreite zwischen den Kommunen festzustellen. In allen Fällen liegen die Ausgaben mehr oder weniger deutlich über den Erstattungssätzen durch den Bund von 8.040 Euro pro Person und Jahr. Die geringsten Gesamtkosten für die Pflichtleistungen sind in Weststadt festzustellen, die höchsten in Nordweststadt. Dies überrascht insofern, als beide Kommunen Problemlagen wie eine hohe Verschuldung und eine hohe SGB-II-Quote teilen und der Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung in Weststadt sogar noch höher ist als in Nordweststadt. Der Unterschied beruht nahezu ausschließlich auf den Wohnkosten. Hier konnten in Weststadt kostengünstige Arrangements gefunden werden, während in Nordweststadt neu errichtete Gemeinschaftsquartiere hohe Folgekosten hervorriefen. Ähnliches gilt für Nordstadt.

In Südstadt war es vor allem die allgemein schwierige Wohnungsmarktsituation, die die hohe Inanspruchnahme von Gemeinschaftsunterkünften hervorrief.

Leistungen nach dem SGB II, SGB VIII und SGB XII

Anerkannte Flüchtlinge oder Personen, die einen subsidiären Schutzstatus haben, erhalten Leistungen nach dem SGB II, sofern sie erwerbsfähig sind. Kostenträger für die Geldleistungen ist der Bund, für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) sind es die Kommunen. Die Auszahlung der Leistungen erfolgt durch die Jobcenter. Bei zugelassenen kommunalen Trägern machen sich daher sowohl die Regelleistungen als auch die

TABELLE 10 Gesamtausgaben für Pflichtleistungen nach AsylbLG (Ausgaben je Person und Jahr in €)

	Nordweststadt	Weststadt	Südstadt	Nordstadt	Südwestkreis	Oststadt
Zeitbezug	2017 (Plan)	2017 (Plan)	2016 (Ist)	2017 (Prognose)	2017 (Plan)	2016 (Ist)
1. Kosten der Unterbringung (in % der Gesamtkosten)	12.662 € 59,30 %	2.932 € 32,40 %	9.385 € 46,80 %	8.886 € 59,50 %	9.107 € 61,80 %	7.294 € 57,90 %
2. Kosten für Gesundheit (in % der Gesamtkosten)	1.756 € 8,20 %	2.072 € 22,90 %	n.V. n.V.	2.465 € 16,50 %	1.443 € 9,80 %	2.118 € 16,80 %
3. Transferleistungen AsylbLG (in % der Gesamtkosten)	6.947 € 32,50 %	6.119 € 67,60 %	10.667 € 53,20 %	6.056 € 40,50 %	4.184 € 28,40 %	3.176 € 25,20 %
Gesamtausgaben pro Person	21.365 €	11.123 €	20.052 €	17.407 €	14.734 €	12.588 €

Datenquellen: siehe Anmerkungen zu Tabelle 7

| BertelsmannStiftung

TABELLE 11 Leistungen nach dem SGB II, SGB VIII und SGB XII

	Nordweststadt	Weststadt	Südstadt	Nordstadt	Südwestkreis	Oststadt
Aufgabenwahrnehmung	gE	zkT	zkT	gE	zkT	zkT
Zeitbezug	2017 (Plan)	2017 (Plan)	2016 (Ist)	2017 (Prognose)	2017 (Plan)	2016 (Ist)
1. SGB II-Leistungen (Regelleistungen und KdU)	-	-	-	-	6.195	6.995
2. KdU und Einmalleistungen für anerkannte Asylbewerber	3.183	-	-	3.381	-	-
5. Einmalige Beihilfen / Wohnungsbeschaffungskosten	-	-	-	-	230	-
Gesamtausgaben pro Person	3.183	n.V.	n.V.	3.381	6.425	6.995

Datenquellen: siehe Anmerkungen zu Tabelle 7

| BertelsmannStiftung

KdU im kommunalen Haushalt bemerkbar, bei den gemeinsamen Einrichtungen nur die KdU. Zusätzlich können Leistungsempfängern spezifische Beihilfen oder Wohnungsbeschaffungskosten gewährt werden.

Tabelle 11 zeigt die Aufwendungen, die pro SGB-II-Leistungsempfänger in den Kommunen entstehen. Die Zahlen sind auf die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bezogen; Kinder in den SGB-II-Bedarfsgemeinschaften können aufgrund fehlender Angaben nicht berücksichtigt werden. Für zwei der Kommunen stehen keine Angaben zur Verfügung. Die übrigen Kommunen teilen sich hälftig in zKT und gE. Wenig überraschend liegen die Gesamtausgaben in den zKT höher, da hier die Regelleistungen einbezogen sind. Innerhalb des jeweiligen Modells der Trägerschaft gibt es dagegen nur geringe Unterschiede. Auch die KdU unterscheiden sich trotz unterschiedlicher Wohnungsmarktlage nur wenig.

Leistungen nach dem SGB XII erhalten beispielsweise Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten können. Hierzu gehören beispielsweise Geflüchtete, die aufgrund körperlicher Einschränkungen keiner Arbeit nachgehen und daher entsprechende Leistungen beantragen können. Detaillierte Angaben zu den Ausgaben liegen nur aus einer Kommune (Südwestkreis) vor. Danach betrugen die durchschnittlichen Leistungen pro Person und Jahr bei der Hilfe zum Lebensunterhalt 2.446 Euro, bei der vom Bund getragenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 6.669 Euro. Allerdings bezieht nur eine geringe Anzahl der Geflüchteten Leistungen nach diesen Bestimmungen.

Für die Unterbringung und Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF) gelten die Regelungen des SGB VIII. Die Unterbringung in Heimen eröffnet die Möglichkeit einer geeigneten sozialpädagogischen Unterstützung, ruft jedoch hohe Kosten hervor. So entstanden beispielsweise am Standort Südweststadt für die im Verlauf des Jahres 2016 in Obhut genommenen 750 UMF Gesamtaufwendungen (Transfer- und Personalausgaben) in Höhe von 9.783.000 Euro, was pro UMF ca. 13.000 Euro entspricht. Da die Anzahl der UMF, die auf Dauer am Standort blieben, mit 300 angegeben wird, dürften die jährlichen Kosten für UMF tatsächlich deutlich höher liegen. Auch am Standort Nordstadt werden UMF schwerpunktmäßig betreut, wodurch im Jahr 2017 Ausgaben in

Höhe von ca. 15 Millionen Euro entstanden. An den anderen Standorten sind die Fallzahlen und Ausgaben dagegen deutlich geringer.

Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen

Im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben weisen die Angaben der Kommunen weitaus größere Unterschiede auf als bei den Leistungen nach dem AsylbLG oder dem SGB II. Insbesondere die Haushaltssicherungskommunen können nur wenige zusätzliche Leistungen in diesen Bereichen durchführen. Bei den anderen Kommunen variieren die Ausgaben zwischen geringen Ausgaben im niedrigen zweistelligen Bereich pro Person und Jahr (Südwestkreis) über Ausgaben von knapp 500 Euro (Oststadt) bis zu über 1.500 Euro (Nordstadt).

Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese deutlichen Unterschiede auch auf die unzureichende Erfassung der Ausgaben für Geflüchtete in diesem Bereich zurückzuführen sind. Dennoch stehen hinter diesen Zahlenangaben auch reale Unterschiede in den – oftmals zu Lasten eigener Mittel – initiierten Maßnahmen zur Integration. Nordstadt nimmt hierbei eine besondere Stellung ein, da dort erheblich in Kita-Plätze, Quartiersarbeit und Schulsozialarbeit investiert wurde. Insgesamt liegen die geplanten Ausgaben für das Jahr 2017 in diesen Bereichen bei 7,7 Millionen Euro und verhalten sich damit zu den Aufwendungen für Transferleistungen nach dem AsylbLG in einem Verhältnis von ungefähr eins zu drei. Die hohen Ausgaben in diesem Bereich spiegeln die Investitionsstrategie der Kommune wider, die auf eine Bildungsbeteiligung und Integration in schulische Angebote setzt (siehe Tabelle 12).

Andere Kommunen tätigen Ausgaben, indem sie Personal in der Quartiersarbeit und in der sozialen Arbeit aufstocken, um hierdurch Geflüchtete durch Maßnahmen der Integration stärker in das Sozialleben vor Ort einzubinden. Auch berichten manche Kommunen von zusätzlichen Personaleinstellungen im Bürgeramt, da auch die melderechtliche Erfassung der Geflüchteten zu einem gestiegenen Aufwand beigetragen hat. Manche der Kommunen bieten für Geflüchtete, unabhängig von deren rechtlichem Status eigene, individuelle Sprachkurse an und finanzieren diese aus eigenen Mitteln. Es ist jedoch kaum möglich, die Kosten hierfür exakt zu quantifizieren.

Personalaufwendungen

Ein weiterer Kostenfaktor, der sich im Kontext der Geflüchteten als relevant herausstellt, aber für die meisten Kommunen schwer zu berechnen ist, sind zusätzliche Personalkosten, die durch die Beratung und Betreuung Geflüchteter, die Prüfung von Anträgen, die Administration von Projekten und Fördermitteln oder andere zusätzliche Arbeiten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung entstehen. Dieser zusätzliche Aufwand wurde insbesondere in Form von Mehrarbeitszeit der Beschäftigten geleistet. Der befragte Vertreter der Kommune Mittelstadt berichtet beispielsweise davon, dass durch die Geflüchteten zusätzliche Arbeitsleistungen insbesondere in administrativer Hinsicht erbracht wurden, die nicht zum üblichen Aufgabenspektrum gehören und Überstunden erfordert hätten. Die dadurch entstandenen Kosten werden grob auf etwa 250.000 Euro geschätzt, wobei eine genaue Messung des zusätzlichen Aufwands nicht möglich sei.

Darüber hinaus wurden in den Kommunen zusätzliche Personalstellen geschaffen. So wurde beispielsweise in Oststadt zusätzliches (befristetes) Personal zur Betreuung der Geflüchteten in den Gemeinschaftsunterkünften im Sozialamt neu eingestellt dieses aus anderen Abteilungen abgezogen. Aufgrund des allgemein höheren Arbeitsaufkommens fanden auch in anderen Abteilungen Personaleinstellungen statt. Beispielsweise wurden zwölf Mitarbeitende im

Team Flüchtlingsangelegenheiten beschäftigt und drei Personalstellen im Einwohnermeldeamt und bei der Ausländerbehörde eingerichtet. Andere Kommunen nannten auch das kommunale Jobcenter sowie Kinderbetreuungseinrichtungen als Stellen, an denen sich durch die Geflüchteten Einstellungsbedarf ergab.

Aus diesen Beispielen wird deutlich, dass neben den direkten Ausgaben für Transfers und Maßnahmen den Kommunen auch erhebliche zusätzliche Personalkosten in der Verwaltung entstehen. Diese lassen sich aber oft nicht genau den Geflüchteten zuordnen. Daher muss an dieser Stelle auf eine nach Kommunen aufgelistete Darstellung verzichtet werden.

Sonstige Ausgaben

Die Kategorie der sonstigen Ausgaben umfasst alle weiteren Aufwendungen, die von den befragten Kommunen mitgeteilt wurden und nicht eindeutig einer der anderen Kategorien zugeordnet werden können bzw. bereits in den übermittelten Werten schon enthalten sind. Hierzu gehören beispielsweise zusätzliche Sachaufwendungen bei den Behörden sowie die Kosten für Leistungen, die von Trägern und Organisationen erbracht werden und sich den bisher genannten Kategorien nicht zuordnen lassen. Ferner sind darin Pensionskosten für zusätzlich eingestelltes Personal eingeschlossen.

TABELLE 12 Aufwendungen im Bereich Integration am Beispiel Nordstadt

Förderung	Ausgaben pro Person und Jahr in €
1. Betriebskosten für Kita-Plätze, Brückenprojekte usw.	660
2. Quartiersarbeit, Stärkung Regelangebote offene Kinder- und Jugendarbeit	200
3. Schulsozialarbeit Berufskolleg, Arbeit und Beschäftigung, Sprachangebote	217
4. Schulische Integrationshilfen, Dolmetschereinsätze	23
5. Schulsozialarbeit Sek. 1, schulpsychologische Versorgung, Ferienschule usw.	269
6. Internationale Klassen	162
7. Kosten für Sprachkurse	2
8. Serviceleistungen der Bürgerberatung	7
Gesamtausgaben pro Person	1.541

Datenquelle: Eigene Berechnungen des IAW auf Basis einer Aufstellung der Kommune. Anmerkung: Die Ausgaben sind auf die Gesamtzahl der Geflüchteten (einschließlich AsylLG und SGB II) bezogen.

| BertelsmannStiftung

6

Wirtschaftliche Effekte der Ausgaben für Geflüchtete

Das Volumen der Ausgaben für Geflüchtete, die durch die Kommunen getätigt werden, ist umfangreich und auf eine Vielzahl einzelner Ausgabenarten verteilt. Zwar kann auf der Basis der Fallstudien keine Hochrechnung auf die Gesamtwirtschaft erfolgen, doch lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass die Ausgaben der Kommunen erheblich höher sind als die Erstattungen, die sie vom Bund und den jeweiligen Bundesländern erhalten. Angesichts des Gesamtvolumens der Ausgaben stellt sich die Frage, welche Wirkungen diese im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang haben. Dies lässt sich von der Nachfrage- und der Angebotsseite der Volkswirtschaft betrachten.

Effekte auf der Nachfrageseite

Ein großer Teil der kommunalen Ausgaben für Geflüchtete wird in den Wirtschaftskreislauf gegeben und erhöht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Je nach Ausgabenkategorie unterscheiden sich die Empfänger der Ausgaben für Geflüchtete. Nur ein Teil der Aufwendungen hat die Form von Transferleistungen und schafft direkt bei den Geflüchteten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Zu einem größeren Teil fließen die aufgewendeten Mittel an Organisationen und Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen und Bereichen. Zu nennen sind hier zum einen lokale Maßnahmenträger und Bildungseinrichtungen und zum anderen Unternehmen aus der Bauwirtschaft, Hersteller von Ausrüstungen für die Unterbringung, Caterer u. a. Schließlich beschäftigen die Kommunen infolge der Flüchtlingsmigration zusätzliches Personal, was wiederum einen Nachfrageeffekt auslöst.

Die Angaben der befragten Kommunen über die Ausgabenstruktur sind nicht ausreichend spezifisch, um ein quantitatives Bild über die Verteilung der Ausga-

ben auf unterschiedliche Branchen und Empfängergruppen zu zeichnen. Daher ist es auch nicht möglich, mithilfe von Statistiken über Vorleistungsverflechtungen zu ermitteln, in welchen Branchen die Nachfrage letztlich erhöht wird. Im Folgenden wird daher der Kreis der wirtschaftlichen Akteure beschrieben, die mittelbar oder unmittelbar Güter und Leistungen an die Kommunen für die Versorgung und Integration der Geflüchteten bereitstellen.

Aufwand für Unterbringung und damit verbundene Ausgaben

In den Jahren 2016 und 2017 haben die Ausgaben der Kommunen einen deutlichen Schwerpunkt bei der Bereitstellung und Bewirtschaftung von Gemeinschaftsunterkünften gehabt; hierfür wurden zwischen 30 und 60 Prozent der Aufwendungen eingesetzt (siehe Tabelle 10). Für diese Aufgabe wird eine Vielzahl von Gütern und Leistungen benötigt. Zum einen geht es um die Erstellung von Unterkünften. Hier ist einerseits die Bauwirtschaft als Erbringer von Vorleistungen zu nennen. Da in den Jahren 2015 und 2016 Unterkünfte teilweise sehr schnell geschaffen werden mussten, richtete sich die Nachfrage auch an die Hersteller von Wohncontainern – im Beispiel von Nordstadt wurden hierfür erhebliche Mittel verausgabt. Wurden Unterkünfte durch die Kommunen angemietet, so fließen die Ausgaben der Kommunen auch an deren Eigentümer, beispielsweise aus der Hotelbranche. Im Zusammenhang mit der Unterbringung Geflüchteter werden auch Unternehmen beauftragt, die entsprechenden Unterkünfte instand zu setzen; hier ist wiederum das lokale Bau- und Ausbaugewerbe ein wichtiger Empfänger von Ausgaben, soweit die Aufträge nicht überregional vergeben werden.

Neben der Erstellung und Instandsetzung von Unterkünften mussten diese ausgestattet werden (beispielsweise mit Feldbetten, Schränken und weiterem

Mobiliar). In den Gemeinschaftsunterkünften werden die Geflüchteten häufig durch Caterer versorgt, so dass kommunale Ausgaben auch dem Gastronomiebereich zufließen. Ein weiterer Block der Ausgaben kommt den lokalen Sicherheitsdienstleistern zugute, die durch die Kommunen mit dem Schutz, der Bewachung und der Sicherheit innerhalb der Unterkünfte beauftragt werden.

Diese Effekte auf die lokale Wohnungswirtschaft sind nicht von Dauer, da die Ausgabenstruktur einem erheblichen Wandel unterliegt. Dauerhaft wird die Nachfrage nach Wohnraum erhöht, was den privaten Wohnungseigentümern zugute kommt. Die erhöhte Nachfrage nach Containern, Feldbetten und Catering in Unterkünften war bzw. ist dagegen nur von transitorischer Natur. Die kurzfristig wirksame Nachfrage bedeutet zugleich, dass die vorhandenen Kapazitäten in diesen Bereichen stark ausgelastet sind. In den Fallstudien wird davon berichtet, dass die Preise für die entsprechenden Güter und Dienstleistungen im fraglichen Zeitraum deutlich gestiegen sind. Dies betrifft nicht nur lokale Anbieter beispielsweise aus der Hotelbranche, sondern auch Anbieter aus dem Ausland, von denen Container und Feldbetten bezogen wurden.

Transferleistungen nach dem AsylbLG und SGB II

Transferleistungen nach dem AsylbLG machen, je nachdem, wie die Unterbringung geregelt ist und inwieweit diese separat erfasst wird, in den Fallstudienkommunen zwischen einem Viertel und zwei Dritteln der Gesamtausgaben für die Gruppe der Anspruchsberechtigten aus (siehe Tabelle 10). Leistungen, die Geflüchtete nach dem AsylbLG erhalten, dienen primär deren persönlichen Bedürfnissen. Sofern diese Zahlungen monetär und nicht in Form von Sachleistungen erfolgen, können Geflüchtete dadurch Einkäufe tätigen und Gegenstände des alltäglichen Gebrauchs konsumieren, wodurch diese Geldmittel in die lokale Wertschöpfung fließen. Wie groß dieser Anteil ist und welcher Anteil der Transferleistungen beispielsweise für Zahlungen oder finanzielle Unterstützungen an Verwandte oder sonstige Personen aufgewendet wird, ist nicht bekannt.

Leistungen, die anerkannte Geflüchtete nach dem SGB II erhalten, umfassen Leistungen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes, die Erstattung der Kosten der

Unterkunft und der Heizung sowie Einmalleistungen und Leistungen zur Wohnungsbeschaffung. Auch diese Leistungen sind dafür gedacht, dass die Asylberechtigten ihren Lebensunterhalt vor Ort bestreiten. Die Erstattung der Kosten der Unterkunft kommt wiederum lokalen Vermieterinnen und Vermietern zugute, sofern diese Personen nicht nach wie vor in Gemeinschaftsunterkünften leben. Der Vergleich der gesamten SGB-II-Ausgaben gemeinsamer Einrichtungen und zugelassener kommunaler Träger lässt den Schluss zu, dass die Wohnungskosten etwa ein Drittel der gesamten Ausgaben in diesem Bereich umfassen.

Gesundheitsleistungen

In den Fallstudien bewegt sich der Anteil der Gesundheitsleistungen an den Ausgaben für Asylbewerberinnen und -bewerber zwischen knapp zehn und gut 20 Prozent. Die Kostenerstattungen der Gesundheitsleistungen fließen über die kommunalen Sozialämter wieder zurück in die gesetzlichen Krankenkassen, sofern keine direkte Abrechnung der Krankenkassen mit den Ländern stattfindet. In diesem Fall gibt es einen direkten Ausgleich zwischen den Ländern und den gesetzlichen Krankenkassen. Letztlich sind die Empfänger der Leistungen die Anbieter von Gesundheitsleistungen.

Ausgaben für soziale Integration, Bildung und Teilhabe

Von den Ausgaben, die im Bereich Bildung und Teilhabe getätigt werden, sind Geflüchtete nicht direkt betroffen. Diese kommen den Trägern und Anbietern von Bildungsdienstleistungen (z. B. Sprachkurse) zugute. Zugleich werden hierdurch auch Investitionen in lokale Bildungsangebote (z. B. mehr Mitarbeiter) oder in den Bau neuer Gebäude finanziert, wodurch wiederum Unternehmen vor Ort profitieren. Akteure, die direkt von diesen Ausgaben profitieren, sind neben den Trägern von Bildungseinrichtungen auch Angestellte in Kitas, der Quartiersarbeit oder in sonstigen sozialen Einrichtungen. Auch erhalten in diesem Fall Kinder von Geflüchteten teilweise Erstattungen für den Besuch schulischer Veranstaltungen (z. B. Klassenfahrten) oder sonstige Kosten im Kontext des Schulbesuchs. Die Höhe der Ausgaben ist zwischen den untersuchten Kommunen so unterschiedlich, dass verallgemeinernde Aussagen nicht möglich sind.

Zusätzliche Personalkosten und sonstige Aufwendungen

Begünstigte der Personalkosten und sonstigen Aufwendungen sind die Verwaltungen selbst oder die Organisationen, bei denen Personalkapazitäten aufgebaut werden. Im ersten Fall entstehen durch den Aufbau neuer Stellen zusätzliche Kapazitäten oder Ressourcen innerhalb der Verwaltung. Im zweiten Fall profitieren Organisationen wie z. B. Bildungsträger oder sonstige Träger von Maßnahmen.

Insgesamt zeigt sich, dass nur ein relativ geringer Anteil der Ausgaben in Form von Transferleistungen direkt an die Geflüchteten geht – im Durchschnitt der betrachteten Kommunen entfallen ca. 40 Prozent der Ausgaben für Asylbewerberinnen und -bewerber auf Geld- oder Sachleistungen, darin eingeschlossen private Mietkosten. Der größere Teil der Ausgaben fließt über den Bezug von Gütern und Dienstleistungen in den Wirtschaftskreislauf. In den Jahren 2016 und 2017 dominierten dabei Güter und Dienstleistungen im Kontext der Unterbringung. Dies war durch die Notwendigkeit begründet, schnell Unterkunftsmöglichkeiten für die Geflüchteten zu schaffen. Aufgrund der erheblichen Unsicherheit über die Anzahl der Zuweisungen erwiesen sich viele solcher Maßnahmen der Kommunen ex post als unwirtschaftlich. Zudem mussten in einigen Bereichen deutliche Preiserhöhungen in Kauf genommen werden. Die längerfristigen Effekte dieser transitorisch erhöhten Ausgaben auf die Wirtschaftsleistung dürften gering sein. Zudem fallen die in der Literatur diskutierten Nachfrageeffekte (z. B. Bach et al. 2017, Hentze und Kolev 2017, Feld et al. 2017) angesichts des erheblichen Umfangs der Ausgaben eher gering aus. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2015) schätzt die Wachstumsbeiträge der öffentlichen Mehrausgaben durch die Flüchtlingsmigration auf 0,1 bis 0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den Jahren 2015 und 2016, wobei diese Modellschätzungen teilweise von Annahmen abhängig sind, die kaum fundiert werden können. Das ist deutlich weniger als der Anteil der staatlichen Ausgaben für Geflüchtete am BIP – setzt man allein die Ausgaben des Bundes an (vgl. Tabelle 2), so beträgt die Relation 0,65 Prozent für das Jahr 2016.

Angebotsseitige Effekte

In dem Maße, in dem die Ausgaben künftig zurückgehen, werden sich die nachfragebedingten Wachstumsbeiträge der Ausgaben für Geflüchtete weiter vermindern. Dagegen sind auf der Angebotsseite dauerhafte Effekte zu erwarten (Bach et al. 2017, Hentze und Kolev 2017). Hier kommt es entscheidend darauf an, dass die richtigen Investitionen in Sprachkenntnisse und Bildung getätigt werden, um das Produktionspotenzial tatsächlich zu erhöhen. Investitionen sollten in allererster Linie in die Kenntnisse und Fähigkeiten der Geflüchteten erfolgen. Dadurch werden sie in den Stand versetzt, zur Wirtschaftsleistung beizutragen und an der Gesellschaft zu partizipieren. So erhöht nach den Ergebnissen von Bach et al. (2017: 55) ein deutscher Bildungsabschluss die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, um knapp 20 Prozentpunkte, und das durchschnittliche Arbeitsentgelt steigt um 23 Prozent. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse hat ähnlich hohe geschätzte Wirkungen. Wenn der Anteil der Geflüchteten mit einem deutschen Bildungsabschluss und mit sehr guten deutschen Sprachkenntnissen um jeweils 20 Prozentpunkte gesteigert wird, ergibt sich für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um jährlich durchschnittlich ca. zwei Milliarden Euro. Dies entspricht 0,07 Prozent des BIP allein für diese Maßnahmen, die sich im Unterschied zu den im vorigen Abschnitt genannten nachfragebedingten Wachstumsbeiträgen dauerhaft ergeben.

Die Struktur der Ausgaben in den Jahren 2016 und 2017 mit dem deutlichen Schwerpunkt auf der Unterbringung bedeutet indes mangelnde langfristige produktive Investitionen. Da die Unterbringungssituation Mittel bindet, können diese nicht für andere investive Ausgaben verwendet werden. Zwar könnten Investitionen in die Versorgung Geflüchteter (etwa in Gebäudeinfrastruktur) auch die Kommune an sich stärken. Getätigte Investitionen, z. B. Erschließung von Neubaugebieten oder ein Ausbau von Schulen und Kitas, sind Investitionen, die den Kommunen und Bürgern auch in langfristiger Sicht zugute kommen werden. Allerdings wird in den Fallstudien der weitaus größte Teil der Ausgaben im Bereich Unterbringung konsumtiv und nicht investiv verwendet. Kosten für Container sind ökonomisch versunkene Kosten. Ein Zweitmarkt für Wohncontainer dürfte kaum bestehen. Derzeit wird vielfach ein Rückbau von Unterbringungsplätzen in den Gemeinschaftsun-

terkünften vorgenommen (z. B. in Oststadt), der wiederum selbst Ressourcen bindet.

An einigen der Fallstudienstandorte finden signifikante Investitionen in Bildungseinrichtungen statt. Der Zuzug Geflüchteter hat dazu geführt, dass Kindergärten und Jugendeinrichtungen ausgebaut wurden, die vorher nicht benötigt wurden, da die Bevölkerung abnahm. Am Standort Mittelstadt gibt es bei den unter Sechsjährigen infolge der Zuweisung Geflüchteter einen Bevölkerungszuwachs von zehn Prozent. Dies führt zu steigenden Ausgaben für Kinderbetreuung. Welche Ausgaben die Bildungsträger daraufhin tätigen, liegt in deren Verantwortungsbereich und kann nicht quantifiziert werden. Zumindest in einem Fall wurde am Standort eine Kindertageseinrichtung ausgebaut.

Langfristig sehen die Kommunen in der Integration Geflüchteter große Chancen für ihre eigene Entwicklung. Zum einen kehre sich der negative Bevölkerungstrend um – kostspielige Rückbauten von Infrastruktur entfallen damit und die vorhandene Infrastruktur wird besser ausgenutzt. Zum anderen könnte es gelingen, den Mangel an Fachkräften zu entschärfen, die regionale Wirtschaftsleistung zu stärken und damit auch finanzielle Rückflüsse an die Kommunen zu erwirtschaften. Derzeit sind die Fallstudienkommunen hier allerdings in der Konzeptionsphase. Für den Ausbau der Bildungseinrichtungen werden Positionspapiere erstellt und Planungen entwickelt. Eine langfristige Investitionsstrategie haben bereits jedoch nur vereinzelte Kommunen. Finanzielle Engpässe, besonders bei den sogenannten Haushaltssicherungskommunen, bedingen, dass investive Mittel auch auf längere Sicht nicht erwartet werden. Hilfe wird hier eher bei anderen Akteuren gesucht, beispielsweise durch mehr Mittel für Arbeitsmarkqualifikation (Weststadt).

Investitionen in Bildung sind jedoch nur zum Teil Sache der Bildungsinfrastruktur und der Bereitstellung von Bildungsgängen. In erster Linie müssen sie von den Betroffenen selbst vorgenommen werden. Viele der Geflüchteten sind noch minderjährig und stehen relativ am Anfang ihrer Bildungslaufbahn.

Damit Bildungschancen wahrgenommen werden und massiv in Bildung investiert wird, muss dies, darauf weisen die Kommunen ausdrücklich hin, mit einer Bleibeperspektive in Deutschland verbunden sein. Die Sicherstellung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen als Rahmenbedingung für das Handeln auch der Kommunen ist daher neben der Sicherung der kurzfristigen finanziellen Rahmenbedingungen ein wichtiges Petitum, das die Kommunen an die Bundesebene richten.

7

Finanzierung der Ausgaben für Geflüchtete

Die Finanzierung der Ausgaben für Geflüchtete ist eine Kernfrage, wenn es um die Wahl geeigneter Strategien zur Integration geht. In den Gesprächen mit den acht in die Untersuchung einbezogenen Kommunen zeigten sich erhebliche Unterschiede in den finanziellen Rahmenbedingungen. Es wurde auch deutlich, dass diese Rahmenbedingungen Einfluss darauf haben, welche Ausgaben die Kommunen tätigen. In diesem Kapitel wird die Finanzierung der Ausgaben für Geflüchtete näher betrachtet, um eine genauere Einschätzung der Handlungsspielräume der Kommunen zu erhalten.

Einnahmen der Kommunen und Erstattungen durch Bund und Länder

Um die Ausgaben im Kontext der Geflüchteten zu finanzieren, müssen auf Seite der Kommunen Einnahmen verbucht werden, wenn die kommunale Verschuldung nicht erhöht werden soll oder kann. Diese Einnahmen können entweder in Form von Gebühren, Entgelten und Steuern bestehen oder in Kostenersatzungen durch die Bundesländer oder mittelbar durch die Bundesebene. Im Einzelnen lassen sich folgende Finanzierungsquellen unterscheiden (siehe auch Hummel und Thöne 2016: 12):

- **Gebühren und Entgelte:** Hierunter fallen Erträge aus Baugebühren oder auch Benutzungsgebühren der Bewohner in den Unterkünften. Das können auch beispielsweise Mieten sein.
- **Steuereinnahmen:** Infolge der Zuwanderung Geflüchteter können die Steuereinnahmen steigen, insbesondere durch die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft und den Mehrzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Mindestens länger-

fristig kann eine erhöhte wirtschaftliche Aktivität auch zu einem Anstieg der kommunalen Steuerbasis führen.

- **Erstattungen durch die Bundesländer:** Hierunter fallen kommunale Erträge und Zuweisungen, die sich einerseits aus landesspezifischen Programmen (z. B. zur Finanzierung von Integrationszentren, Ausbau von Kita-Plätzen) oder auch aus den Erstattungen der Kosten für bundesfreiwilligendienstleistende Personen oder ähnliche Personengruppen ergeben.
- **Erstattungen mittelbar durch den Bund:** Hierzu zählt insbesondere die Erstattung der Kosten für Geflüchtete, die der Bund den Kommunen als Entschädigung für die Betreuung und Unterstützung Geflüchteter überweist und entsprechend der landesrechtlichen Regelungen an die Kommunen übermittelt. Hierbei kann es eine direkte Abrechnung der tatsächlich entstandenen Kosten geben oder eine Erstattung der Kosten kann pauschal durch die Länder erfolgen. Die genauen Modalitäten der Erstattungen sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.
- **Bundeszustattungungen:** Hierzu zählen Erstattungen, die den Kommunen vom Bund zugesichert wurden und an die Länder weitergereicht werden. Darunter fallen beispielsweise Erstattungen für Geflüchtete im Bereich des SGB II.

Bei den Asylbewerberleistungen liegen die Kostenersatzungen in den meisten Bundesländern deutlich unter den Kosten, die den Kommunen entstehen (siehe hierzu Abschnitt 2 mit Verweis auf Hummel und Thöne 2016). Dies bestätigt sich nach Aussagen der befragten Kommunen. So würden beispielsweise in Weststadt die Kosten, die die Kommunen im Rahmen der Leistungsgewährung im AsylbLG entstehen, nur etwa zur Hälfte erstattet. Am Standort Nordweststadt betrug der Kostendeckungsgrad im Jahr 2017 ca. 61 Prozent, nachdem die länderspezifischen Erstattungsregeln für Geflüchtete angepasst worden

seien. Auch Oststadt muss nach eigenen Angaben ca. 41 Prozent der Kosten, die im Bereich des AsylbLG entstehen, durch Eigenmittel finanzieren.

Die Finanzierung der Leistungen unterscheidet sich auch danach, um welche Gruppen Geflüchtete es sich handelt. So werden beispielsweise in Nordstadt oder auch Südweststadt die (insgesamt) „intensiven“ Kosten bei UMF vollständig durch die Länder erstattet, inklusive der entstehenden Personalkosten in den Verwaltungen. Im Hinblick auf Geflüchtete, die lediglich eine Duldung erhalten haben, berichtet dagegen die Kommune Nordweststadt, dass die Kosten, die sich aus der Betreuung dieser Gruppe ergeben, ausschließlich kommunal finanziert werden müssten, da hier keine Erstattungen durch Landes- oder Bundesbehörden vorgesehen seien. Für diese Gruppen seien 2017 knapp 17.000 Euro pro Person allein durch die Kommune ohne Beteiligung des Landes ausgegeben worden.

Teilweise setzen die Erstattungsregeln Anreize, die für die Integration der Geflüchteten eher kontraproduktiv sind. So gewährt das Bundesland am Standort Mittelstadt pro Platz in einer Gemeinschaftsunterkunft eine erheblich höhere Kostenerstattung als in der dezentralen Unterbringung. Die Sammelunterkünfte müssen zudem auf fünf Jahre ausgelastet werden. Dies führt dazu, dass der Landkreis verstärkt auf zentrale Unterbringung in Sammelwohnungen setzt.

Deutlich anders sieht es im Bereich des SGB II aus, in dem die Erstattungen direkt durch die Bundesebene erfolgen. Hier wird der Umfang der Kostenerstattung beispielsweise am Standort Nordstadt als ausreichend bewertet, wenngleich auch hier der Umfang der fluchtbedingten Mehrausgaben nicht vollumfänglich ausgeglichen werde.

Neben den unterschiedlichen Erstattungsregeln der Bundesländer ist der Grund für einen geringen Umfang der Refinanzierung in erster Line bei den nicht erstattungsfähigen Ausgaben zu sehen. Hierunter fallen in erheblichem Maße Ausgaben für die Unterbringung der Geflüchteten. Die Kosten für die erforderlichen Ankäufe von Wohncontainern, die Anmietung von Wohnungen und Gebäuden oder die Investitionen in den Bau neuer Unterkünfte werden den Kommunen lediglich pauschal erstattet. In der Regel liegen die tatsächlichen Kosten jedoch weit oberhalb der Pauschalen.

Weitere nicht erstattungsfähige Ausgaben entstehen aufgrund des zusätzlichen Personalaufwandes und zusätzlicher kommunaler Investitionen, die infolge einer höheren Bevölkerungszahl notwendig werden. So entstanden beispielsweise am Standort Weststadt, der sich auf einen Bevölkerungsrückgang eingestellt hatte, Kosten durch zusätzliche Bedarfe infolge des Zuzugs Geflüchteter, z. B. durch eine erhöhte Nachfrage nach Kita-Plätzen. Diese Kosten werden jedoch durch Sonderzuweisungen mindestens teilweise abgedeckt. So erhielt Mittelstadt eine Sonderzuweisung vom Landkreis sowie Mittel des Bundeslandes zur Unterstützung der Kinderbetreuung.

Finanzierung freiwilliger Maßnahmen

Die kommunalen Strategien und Integrationskonzepte führen dazu, dass innerhalb der Kommunen unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Integration Geflüchteter zu bewerkstelligen. In manchen Fällen sind dies rein organisatorische Maßnahmen (etwa Zusammenarbeit mit Arbeitsmarktinstitutionen), in anderen Fällen werden Maßnahmen aus eigenen Mitteln umgesetzt (etwa Sprachkurse).

Die Finanzierung und die Realisierung zusätzlicher eigener Maßnahmen werden in hohem Maße dadurch beeinflusst, über welche finanziellen Mittel die Kommunen verfügen. So sind manche der befragten Kommunen aufgrund eines kommunalen Haushaltssicherungspaktes oder einer hohen Schuldenlage nicht in der Lage, eigene Maßnahmen zu realisieren. Nordweststadt steht beispielsweise vor der Problematik, aufgrund der finanziellen Restriktionen keine weiteren Kurse, Maßnahmen zur Integration oder Sozialarbeiter zur Betreuung Geflüchteter finanzieren zu können, denn diese Maßnahmen seien kommunale freiwillige Leistungen, zu denen die Kommunen nicht verpflichtet werden können. Zugleich könnten aufgrund der finanziellen Einschränkungen häufig keine neuen Personalstellen zur Betreuung Geflüchteter ausgeschrieben und besetzt werden. Dies führe dazu, dass viele Geflüchtete nach der Anerkennung oder dem Verlassen der Unterkünfte keine Betreuungs-, Begleitungs- oder soziale Bezugspersonen mehr hätten, die sie bei der Integration unterstützen könnten. Es fehle daher insgesamt an einem Auffangsystem für

diese Personengruppen. Gerade in den Kommunen, die über geringe finanzielle Mittel verfügten, aber zugleich einen hohen Anteil an Geflüchteten hätten, seien die kommunalen Hilfestrukturen (z. B. Jugendmigrationsdienste oder Migrationsberatungsstellen) für die Menge der Geflüchteten oft nicht ausreichend. In der Konsequenz würden sich dadurch längerfristige Problemlagen aufbauen und sich die Hauptarbeit der sozialen Betreuung Geflüchteter von den Kommunen in Richtung der Wohlfahrtsverbände verlagern. Aufgrund der finanziellen Restriktionen findet insofern eine Verlagerung kommunaler städtischer Aufgaben auf lokale Träger statt. Die von kommunaler Seite ergriffenen Qualifikationsmaßnahmen werden auch von der Kommune Oststadt nur als ein „Tropfen auf den heißen Stein“ bezeichnet, da diese nicht dauerhaft durch die Kommune allein finanziert werden könnten und das Land eine stärkere Unterstützung hierbei leisten sollte.

Bei der Finanzierung von Maßnahmen wird, z. B. im Südwestkreis, vor allem die Form einer Mischfinanzierung von Kreis-, Landes- oder Bundesmitteln gesucht. Dies setzt jedoch ein verwaltungsinternes Monitoring verschiedener Förderungsprogramme und eine entsprechende abteilungsübergreifende Zusammenarbeit voraus, was den Verwaltungsaufwand erhöht. Wenn eine Ko-Finanzierung von Maßnahmen umgesetzt werden kann, würden im Südwestkreis etwa 20 bis 30 Prozent der Kosten durch das Land übernommen, jedoch könnte die Kommune zusätzliche Personalaufwendungen oder Arbeitskosten der Verwaltung zur Administration der Programme nicht übernehmen.

In der Kommune Mittelstadt, die als kreisangehörige Stadt nicht in allen Handlungsfeldern tätig ist, besteht das Problem darin, dass diese oftmals auf spezifische Fördertöpfe für projektbezogene Maßnahmen nicht zurückgreifen und dadurch Maßnahmen nicht finanzieren kann. Andere Kommunen (z. B. Oststadt oder Südstadt) greifen für die Finanzierung von Projekten auch auf die Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Akteuren und Stiftungen zurück, die sowohl in der Durchführung als auch in der Finanzierung der Projekte unterstützen. Die grundsätzliche projektbezogene Finanzierung von Maßnahmen für Geflüchtete wird am Standort Oststadt jedoch auch kritisch gesehen, da die zusätzlichen (notwendigen) Maßnahmen nicht auf Dauer aus den eigenen Haushaltsmitteln finanziert werden können, da auch einer Kos-

tenkompensation durch eigene Rücklagen Grenzen gesetzt sind.

In wirtschaftsstarken Bundesländern wie beispielsweise am Standort Südstadt werden zusätzlich eigene Landesprogramme aufgelegt, um Kommunen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Flüchtlingsintegration zu unterstützen. So wird etwa eine halbe Million Euro am Standort für Deutschkurse oder Kinderbetreuung ausgegeben, die sowohl aus städtischen als auch aus Landesmitteln (60:40) erfolgt. Insgesamt werden am Standort eigene Mittel in Höhe von ca. 1,7 Millionen Euro für die Finanzierung von Maßnahmen bereitgestellt, die zusätzlich durch Landesmittel in Höhe von insgesamt 3,3 Millionen Euro ergänzt werden.

Auswirkungen auf die kommunale Finanzlage

Die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben für die Geflüchteten wird in den befragten Kommunen unterschiedlich gehandhabt. Der Standort Oststadt finanziert einerseits seine eigenen Maßnahmen dadurch, dass er kommunale Rücklagen (Eigenmittel) nutzt. Als Reaktion auf die fluchtbedingte Zuwanderung wurde daher auch der geplante Schuldenabbau zurückgestellt. Insgesamt bewertet Oststadt dieses Vorgehen aber als angemessen. Im Gegensatz hierzu berichtet die Kommune Nordstadt, dass sich aufgrund der fluchtbedingten Zuwanderung die finanzielle Situation der Stadt erheblich verschlechtert habe und zusätzliche Kredite zur Gegenfinanzierung aufgenommen werden mussten.

Die Haushaltslagen und Finanzierungsmöglichkeiten der Kosten werden in einem Teil der befragten Kommunen als „angemessen“, „notwendig“, „vertretbar“ oder „kommunal verkraftbar“ bewertet, da einerseits die spezifischen örtlichen Problemlagen kostenintensive Investitionen und Ausgaben notwendig gemacht hätten und andererseits die Kostenfrage einen nachgeordneten Stellenwert gegenüber der Integration und Versorgung geflüchteter Personen habe. In einigen Kommunen wird die Finanzlage jedoch als prekär geschildert, so in einem Fall, in dem der Haushalt „nur unter Wegschauen der Bezirksregierung“ aufgestellt werden könne.

Die Bewertung der kommunalen Finanzlage ist dabei von lokalen Rahmenbedingungen abhängig. Nordstadt beispielsweise rechnet, da einerseits die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort gut sei und sich auch höhere Erstattungsquoten durch das Bundesland abzeichnen, künftig mit positiven Haushaltsergebnissen. Problematisch am Standort sei für die Finanzierung des Haushalts, dass durch den Bau neuer Kindertageseinrichtungen und den Ankauf von (Wohn-)Containern Fixkosten für den kommunalen Haushalt entstanden seien, die nur schwer abgebaut werden könnten und daher unabhängig von ihrer tatsächlichen Nutzung weiterhin belastend für den Kommunalhaushalt seien. Zugleich würden mit dem Rückgang der Anzahl der Geflüchteten vor Ort auch Einnahmenquellen der Kommune sinken, da weniger Erstattungszahlungen durch die Länder an die Kommune fließen. Sofern Gemeinschaftsunterkünfte aufgelöst würden, würde sich das jedoch erst später in kommenden Haushaltsaufstellungen zeigen.

Änderungsvorschläge zur Finanzierung der Ausgaben für Geflüchtete

Gefragt wurden die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen auch nach ihren Empfehlungen für eine Verbesserung der Praxis und nach den Bereichen, in denen sie sich Veränderungen wünschen. Hierbei zeigt sich, dass fast alle Kommunen die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen thematisieren. Einige befragte Kommunen kritisieren, dass die Länder die vom Bund bereitgestellten Mittel nicht vollständig an die Kommunen weiterreichten und dass diese dadurch nach wie vor einen Großteil der Ausgaben zunächst in Eigenleistung vorab finanzieren müssten. Eine Weiterreichung sei notwendig, um die Investitionen zu schultern. Der Bund könne, so die Kommune Nordweststadt, „nicht einfach Bestellungen aufgeben [...], welche die Kommunen dann in ihren Haushalten unterbringen“ müssten. Vielmehr müssten Bund und Land eine entsprechende Kostendeckung sicherstellen. Insbesondere gelte dies auch für die Bearbeitung von Altfällen sowie für eine Versorgung beim Rechtskreiswechsel (etwa ins SGB II) Geflüchteter.

Der Südwestkreis sieht z. B. kritisch, dass sich die Kommunen nie sicher sein könnten, ob der Bund flüchtlingsbedingte Mehrkosten auch tatsächlich gegenfinanziere. Hier wird daher eine bessere Transparenz gefordert, die es auch über die künftige Verteilung Geflüchteter herzustellen gelte. So wäre es beispielsweise für nachhaltigere finanzielle Entscheidungen des Standortes Nordstadt besser gewesen, wenn die Landesregierung die regionale Zuweisung Geflüchteter klarer kommuniziert hätte.

Die real sehr unterschiedlich anfallenden kommunalen Kosten würden, so der befragte Vertreter am Standort Oststadt, durch Pauschalen nicht abgedeckt. Auch sei die pauschale Kostenerstattung ungenügend, da Kommunen, in denen die tatsächlichen Kosten niedriger lägen, dadurch Überschüsse machten, während die Pauschalen in anderen Kommunen nicht ausreichten und finanzielle Eigenmittel aufgebracht werden müssten. Insgesamt bestünden dadurch zu geringe Anreize, Maßnahmen zur Integration durchzuführen. Daher sollte die Landesebene die Mittel flexibler auf die Kommunen verteilen und sich stärker an den tatsächlichen Kosten orientieren. Dazu sei es erforderlich, die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen zur Erstattung der Kosten neu zu ordnen.

Im Hinblick auf die allgemeine Entwicklung merkt eine Kommune kritisch an, dass eine ausschließlich projektspezifische Bearbeitung örtlicher Problemlagen für eine langfristige Verbesserung der Situation nicht zielführend sei. Dadurch werde langfristig keine Nachhaltigkeit der Maßnahmen gewährleistet. Vielmehr müsse die Unterstützung durch die übergeordneten Ebenen verstetigt werden.

Weitere Vorschläge betreffen Verbesserungen im Hinblick auf den Zeitpunkt der Mittelüberweisung. Bislang würden die Mittel verzögert (z. B. Erstattung der Kosten für 2015 erst im Jahr 2017) an die Kommunen weitergeleitet. Dies sei insbesondere für Haushaltssicherungskommunen problematisch. Denn sie stehen vor der Herausforderung, viele der mit Geflüchteten entstehenden Aufgaben und Probleme ohne zusätzliches Personal erledigen zu müssen, da Einstellungsstopps die Beschäftigung neuen Personals verhindern. Daher könne oft nicht bedarfsgerecht gearbeitet werden.

8

Schlussfolgerungen

Ziel dieser Studie ist es, Höhe und Struktur der Ausgaben für Geflüchtete zu untersuchen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Kommunen, da bisher keine belastbaren Ergebnisse über die kommunalen Ausgaben im Kontext mit den Geflüchteten vorliegen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass bei der Erfassung der kommunalen Ausgaben keine einheitlichen Vorgehensweisen und Strukturen vorhanden sind. Daher wurde ein qualitatives Vorgehen gewählt, bei dem die Ausgaben mithilfe von Expertengesprächen und Informationen aus acht Kommunen ermittelt wurden. Die Angaben beziehen sich dabei auf die Jahre 2016 und 2017.

Dabei zeigte sich bei den Kommunen selbst ein deutlich unterschiedlicher Informationsstand. Der Regelfall ist, dass die Ausgaben für Geflüchtete auf eine Vielzahl einzelner Haushalte und Titel aufgeteilt sind. Der größte Teil der Ausgaben fällt bei den Sozialämtern an, von denen die Transferleistungen nach AsylbLG getragen werden, doch wichtige Ausgaben finden sich auch im Bereich Bildung, Kinderbetreuung, Infrastruktur und in den allgemeinen Verwaltungsausgaben. Der Fall, dass die Leistungen für Geflüchtete als eine einheitliche Produktgruppe gegliedert sind, kam in den untersuchten Fallstudien nicht vor. Daher ist es für die Kommunen aufwendig, sich einen Überblick über alle Ausgaben, die für die Unterbringung, Betreuung und Integration der Geflüchteten geleistet werden, zu verschaffen. Im Regelfall können die erforderlichen Personalressourcen dafür nur eingesetzt werden, wenn es eine Initiative aus dem politischen Raum gibt.

Die Erfassung der Ausgaben für Geflüchtete ist zwischen Kommunen uneinheitlich.

Die Fallstudien konnten eine solche vertiefte Erhebung von Ausgaben nicht leisten, sie waren auf die Angaben aus den Kommunen angewiesen. Dies be-

dingt, dass die Systematik der Ausgaben und die Definition der einzelnen Positionen nicht einheitlich sind, was Vergleiche und zusammenfassende Bewertungen deutlich erschwert. An dieser Stelle sollen die wichtigsten Schlussfolgerungen gezogen werden.

Bei der Struktur der Ausgaben lassen sich am ehesten die Ausgaben, die im Bereich des AsylbLG und des SGB II als kommunale Pflichtaufgaben getätigt werden, miteinander vergleichen. Bei den Asylbewerberleistungen werden die hohen Ausgaben für die Unterbringung deutlich. Sie sind – neben unterschiedlicher Handhabung der Erstattung durch die Bundesländer – dafür verantwortlich, dass die Erstattungen, die die Kommunen vom Bund für die Asylbewerberleistungen erhalten, die Kosten der befragten Kommunen nicht decken. Aus dem Vergleich der Kommunen lässt sich folgern, auf welche Ursachen der hohe Ausgabenanteil bei den Unterbringungskosten zurückzuführen ist. Maßgeblich ist insbesondere der Anteil der Geflüchteten, die in Gemeinschaftsunterkünften leben. Die dezentrale Unterbringung ist zumindest dort, wo ausreichend finanzierbarer Wohnraum vorhanden ist, für die Kommunen mit deutlich geringeren Aufwendungen verbunden. Sie wird auch deshalb bevorzugt, weil sie die Integration erleichtert. Allerdings bestehen in diesem Bereich auch Fehlanreize. So wurde beobachtet, dass Kommunen sogar vermehrt auf die Gemeinschaftsunterbringung setzen, weil sie dadurch höhere Erstattungen generieren können.

Bei den Asylbewerberleistungen dominieren die Ausgaben für die Unterbringung.

Teilweise sind die hohen Unterbringungskosten auf die Notlage im Jahr 2015 und zu Beginn des Jahres 2016 zurückzuführen. Es ist den Kommunen nicht anzulasten, dass sie sich in dieser Zeit – auch angesichts der Unsicherheit über die künftige Zuweisung Geflüchteter – nicht anders zu helfen wussten, als bei-

spielsweise Wohncontainer zu beschaffen oder langfristige (und teure) Mietverträge abzuschließen. Die Dominanz der Ausgaben für die Unterbringung entwickelt sich derzeit zurück, wenn Notunterkünfte nicht mehr benötigt werden. Dennoch wirkt die schwierige Unterbringungssituation in den meisten Kommunen noch in die Gegenwart hinein und absorbiert finanzielle Mittel, die besser und produktiver für Integrationsleistungen ausgegeben werden könnten.

Wie hoch die von den Kommunen „freiwillig“, also in alleiniger Verantwortung, erbrachten Integrationsleistungen sind, lässt sich nicht klar beziffern. In einem Fall betrugen sie ein Drittel dessen, was pro Kopf für die Grundleistungen nach AsylbLG ausgegeben wird. Hierbei handelt es sich aber um eine Kommune, die gezielt eine langfristige Strategie der Integration verfolgt und dabei vor allem auf frühkindliche Erziehung, Bildung und soziale Integration setzt. Es gibt aber auch Kommunen, die in diesem Bereich keine zusätzlichen Ausgaben haben, sondern sich bei diesen Aufgaben vollständig auf die Zivilgesellschaft und Ehrenamtliche stützen oder auf die Leistungen anderer staatlicher Instanzen, insbesondere der Arbeitsverwaltung, verweisen.

Budgetäre Restriktionen begrenzen die freiwilligen Integrationsleistungen.

Die Kommunen unterscheiden sich in dem Maße, in dem sie langfristige Strategien verfolgen. Dabei sind es neben unterschiedlichen Zielvorstellungen vor allem budgetäre Zwänge, die die Ausgaben für „freiwillige“ Integrationsleistungen begrenzen. Die Kommunen in den Fallstudien haben vielfach ihre Schulden erhöht oder aber einen geplanten Abbau der Verschuldung nicht durchgeführt. Mehrere der in die Fallstudien einbezogenen Kommunen sind jedoch sogenannte Haushaltssicherungskommunen, die aufgrund ihrer Schuldensituation unter einer verschärften Aufsicht stehen und die deshalb keine Möglichkeit zur Erhöhung der Verschuldung haben. Diese Kommunen müssen äußerste Anstrengungen unternehmen, um allein die Basisleistungen für Geflüchtete erbringen zu können. Gerade diese Kommunen äußern sich auch besonders kritisch über die unvollständige Weiterleitung von Erstattungen des Bundes durch die Länder. Deshalb besteht in diesen Kommunen kein Spielraum für Leistungen im Bereich Bildung, Sozialpädagogik, Teilhabe und Arbeitsmarktintegration,

auch wenn diese Leistungen überall als sinnvoll angesehen werden. Ferner beklagen die Kommunen, dass Erstattungen durch die Länder pauschal vorgenommen werden, also unabhängig davon, welche kommunalen Leistungen angeboten werden. Dies schwächt den Anreiz, kommunale Mittel für die Integration einzusetzen.

Gesamtwirtschaftliche Effekte der Ausgaben für Geflüchtete sind begrenzt.

Insgesamt zeigt sich, dass von Einheitlichkeit bei den kommunalen Ausgaben keine Rede sein kann. Für die Geflüchteten, die in der Regel aufgrund der Wohnsitzauflage nicht zwischen Kommunen migrieren können, kommt es also darauf an, welcher Kommune sie im Einzelfall zugewiesen werden. Dabei können sie Glück oder Pech haben.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene haben in den Jahren 2015 bis 2017 notgedrungen die konsumtiven Ausgaben der öffentlichen Hand im Kontext der Geflüchteten die investiven Ausgaben dominiert. Von den konsumtiven Ausgaben ist kein nachhaltiger Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zum Wohlstand zu erwarten. Gerade bei den Ausgaben für Geflüchtete wird aufgrund der bereits genannten Probleme – hohe Kosten für Wohnung, teilweise unvermeidliche Fehlinvestitionen – ein geringer fiskalischer Multiplikator angenommen, sodass aus substanziellen öffentlichen Ausgaben nur relativ geringe Impulse für das Wirtschaftswachstum resultieren. Dem steht nicht entgegen, dass die lokale Wirtschaft vielfach von den staatlichen Ausgaben für Geflüchtete profitiert hat, wenn beispielsweise Aufträge im Bereich der Unterbringung an die heimischen Betriebe vergeben wurden.

So klar sich diese Sachverhalte für die Jahre 2015 bis 2017 abzeichnen, so wenig geben sie Aufschluss über künftige Entwicklungen. Handlungsspielräume für investive Ausgaben werden gewonnen, wenn die Ausgaben für Unterbringung sinken. Daher könnte jetzt der Moment für die Kommunen sein, langfristige Investitionsstrategien zu entwickeln. In der Bildungsforschung ist es weitgehend Konsens, dass die höchsten Erträge bei der frühkindlichen Erziehung hervorgerufen werden. Darüber hinaus gilt es, Bildungs- und Erwerbsübergänge der schon älteren Geflüchteten zu erleichtern und die soziale Integration

in den Kommunen durch Begegnungsprojekte und weitere Aktivitäten zu stärken. Die Kommunen sollten dabei einen guten Überblick haben, inwieweit die Zielgruppe der Geflüchteten von solchen Maßnahmen und Ausgaben erreicht wird. Ein gutes Monitoring und eine ausreichende Wirkungskontrolle sollten daher begleitend zu der Verstärkung dieser Maßnahmen eingeführt werden, denn bisher fehlt den Kommunen in dieser Hinsicht der Überblick.

Von konsumtiven zu investiven Ausgaben für Geflüchtete

Die Kommunen dürfen bei der Umsetzung einer Investitionsstrategie nicht alleingelassen werden. Ausgaben für Integration und Bildung erzeugen Rückflüsse nicht nur im Bereich der jeweiligen Kommune, sondern in der Gesellschaft insgesamt. Daher sind Finanzierungsprogramme des Bundes und der Länder notwendig, um kommunale Maßnahmen zu stärken. Der Bund beteiligt sich seit 2016 an den Grundkosten für die Unterbringung und die Lebenshaltung der Geflüchteten. Es wäre jedoch nicht gerechtfertigt, wenn sich der Bund bei der Erstattung der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben auf diese konsumtiven Verwendungen beschränken würde.

Bei einer finanziellen Unterstützung kommunaler Integrationsstrategien sind Fehlanreize zu vermeiden. Die derzeitigen Regelungen zur Erstattung von Kosten rufen auf kommunaler Seite teilweise die falschen Reaktionen hervor. So ist von pauschalen Sätzen pro Person für Integrationsleistungen ohne Bezug zum Umfang der Kosten nicht zu erwarten, dass sie wesentliche verhaltenslenkende Effekte auslösen. Die Struktur der Erstattungen kann kontraproduktiv wirken, wenn bestimmte Ausgaben wie z. B. Wohnkosten in Sammelunterkünften höhere Erstattungen nach sich ziehen. Intransparente und nicht langfristig geregelte Erstattungsregeln vermindern den Anreiz, nachhaltige Problemlösungen, beispielsweise im Bildungsbereich, zu ergreifen und Personal im erforderlichen Umfang aufzubauen. Bei der Unterstützung der Kommunen sollten außerdem Mitnahmeeffekte und Förderkonkurrenzen vermieden werden. Den lokalen Problemlagen, die sich in dieser Studie als äußerst heterogen erweisen, sollte angemessen Rechnung getragen werden. Nicht zuletzt ist eine Wirkungskontrolle für den Einsatz gesamtstaatlicher Mittel vorzusehen.

Die Befragten selbst sehen die Zuwanderung Geflüchteter vielfach als Chance für ihre Kommunen. Teilweise werden langfristige Schrumpfungsprozesse umgekehrt oder zumindest gedämpft. Durch die Kommunen werden Stellen teilweise neu besetzt oder aufgestockt, oder ein geplanter Stellenrückbau wird gestoppt. Auch der Rückbau öffentlicher Infrastruktur wird vermieden, die vorhandene Infrastruktur wird erneuert und öffentliche Dienstleistungen und Angebote werden ausgeweitet, was wiederum eine positive Dynamik der regionalen Wirtschaft erzeugen kann. In einigen Regionen wird auch darauf verwiesen, dass die Zuwanderung lokale Fachkräftengpässe mindern kann. Diese positiven Effekte sind jedoch keine Selbstläufer, sondern bedürfen einer sorgfältigen Planung durch die Kommunen und einer unterstützenden Begleitung durch andere staatliche Ebenen. Wenn in Sprache, Bildung und Integration investiert werden soll, so sind außerdem die Geflüchteten selbst die wichtigsten Akteure. Die Sicherstellung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen als Rahmenbedingung für derartige Investitionen ist daher auch ein wichtiges Petition, das die Kommunen an die Bundesebene richten.

9

Verzeichnis

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Finanzierung wichtiger staatlicher Leistungen für Geflüchtete nach zuständiger Ebene	13
Tabelle 2	Asylbedingte Leistungen des Bundes	16
Tabelle 3	Asylbedingte Kosten in den Ländern im Jahr 2016	17
Tabelle 4	Ausgaben für Asylbewerberleistungen 2016	18
Tabelle 5	Übersicht über die Fallstudienstandorte	22
Tabelle 6	Übersicht über Ausgabengruppen	33
Tabelle 7	Leistungen nach dem AsylbLG	35
Tabelle 8	Aufwand für Unterbringung, Überwachung und soziale Betreuung	36
Tabelle 9	Aufwendungen für Gesundheit	38
Tabelle 10	Gesamtausgaben für Pflichtleistungen nach AsylbLG	39
Tabelle 11	Leistungen nach dem SGB II, SGB VIII und SGB XII	39
Tabelle 12	Aufwendungen im Bereich Integration am Beispiel Nordstadt	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Übersicht und Beispiele für kommunale Ausgaben für Geflüchtete	14
-------------	--	----

Literaturverzeichnis

Bach, S., H. Brücker, P. Haan, A. Romiti, K. van Deuverden und E. Weber (2017). „Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich“. *DIW Wochenbericht* (3). 47–58.

Bonin, H. (2016). „Gewinne der Integration. Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter“. *böll.brief* (#1).

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2018). *Migrations-Monitor: Personen im Kontext von Fluchtmigration (Monatszahlen)*. April 2018. https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32022/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&re-sourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=1095966&year_month=201804&year_month.GROUP=1&search=Suchen.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2014). *Dienstanweisung für das AVS*. Abschlussmitteilung. https://dav-migrationsrecht.de/files/page/O_06658800_1413236905s.pdf.

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. (2016). *Die Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland*. Erste Evaluation zur Umsetzung des Umverteilungsgesetzes. Berlin. www.bumf.de/images/aufnahmesituation_umf_2016.pdf.

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. (2015). *Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen im Jahr 2014*. Auswertung der Erhebung des Bundesfachverband UMF. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2017). „Asyl- und Flüchtlingspolitik aus Sicht des Bundeshaushaltes“. *Monatsbericht des BMF Januar 2017*. Hrsg. Bundesministerium der Finanzen. Referat Öffentlichkeitsarbeit. Berlin. 10–19.

Deutscher Bundestag (2018). *Statistische Daten zu asylbedingten Kosten*. Aktenzeichen WD 4 – 3000 – 073/17. Fachbereich WD 6: Arbeit und Soziales. 11.1.2018.

Deutscher Bundestag. (2017). *Zuwanderungsbedingte Ausgaben der Bundesländer*. Aktenzeichen WD 4 – 3000 – 014/17. Fachbereich WD 4: Haushalt und Finanzen. 31.5.2017.

Deutscher Städtetag (2016). *Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren*. Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze. Berlin und Köln.

Deutscher Städtetag (2015). *Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen*. Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015 des Deutschen Städtetages. Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik (104).

Feld, L. P., A. Doerr, P. Hirsch und P. Sajons (2017). „Fiskalische und ökonomische Aspekte der asylbedingten Zuwanderung“. *Malteser Migrationsbericht 2017*. Malteser Hilfsdienst. Köln.

Friedrichs, J., und B. Malter (2016). „Wie viel kosten die Flüchtlinge?“ *Die Zeit* 2016 (21). www.zeit.de/2016/21/fluechtling-kosten-haushalt-bundeslaender-unterbringung.

Gesemann, F., und R. Roth (2017). *Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten*. Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Hentze, T., und G. Kolev (2017). „Gesamtwirtschaftliche Effekte der Flüchtlingsmigration in Deutschland“. *IW-Trends. Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* (43). 59–76.

Hummel, C.A., und M. Thöne (2016). *Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen*. Studie für die Robert-Bosch-Stiftung, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Nordheim, F. von, J. Karpenstein und T. Klaus (2017). *Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland*. Auswertung der Online-Umfrage 2017. Hrsg. Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2015). *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt*. Jahresgutachten 2015/16. Wiesbaden.

Schammann, H. (2015a). „Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (65) 25. 26–31.

Schammann, H. (2015b). „Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende“. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 9 (3). 161–182. DOI: 10.1007/s12286-015-0267-4.

Schammann, H., und B. Kühn (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Städtetag BadenWürttemberg (2015). *Situation der Flüchtlingshilfe – Kosten der Anschlussunterbringung*. www.staedtetag-bw.de/media/custom/2295_13833_1.PDF?1437630618%20.

Statistisches Bundesamt (2018). *Bruttoausgaben für Asylbewerberleistungen*. www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_BruttoausgabenBL.html.

Thränhardt, D., und K. Weiss (2016). *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

WächterRaquet, M. (2016). *Aktualisierung. Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge – Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*. Eine Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_VV_Gesundheitskarte_Fluecht-linge_2016.pdf.

Alle im Literaturverzeichnis angegebenen Links wurden am 4.5.2018 überprüft.

Anhang: Leitfaden für die Interviews

Dieser Anhang enthält den Gesprächsleitfaden, der zur Gewinnung von Informationen in den acht ausgewählten Kommunen verwendet wurde. Er gliedert sich in drei Blöcke. Zentral ist Block B, in dem die Ausgaben der Kommunen für unterschiedliche Leistungen erfragt wurden. Block A diente der zur Erhebung von Rahmenbedingungen und Strategien in den Kommunen. In Block C wurde die Finanzierung der Ausgaben thematisiert. Ferner wurden die Gesprächspersonen um Bewertungen zur Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie zu Höhe und Struktur der Ausgaben gebeten.

Der Leitfaden diente in den Gesprächen als Orientierung, wobei der Gesprächsverlauf insbesondere in den Blöcken A und C so offen blieb, dass die Gesprächspersonen eigene Schwerpunkte setzen konnten. Block B ist dagegen vergleichsweise stark strukturiert; die Antworten auf diese Fragen wurden vielfach im Nachgang der Gespräche durch weitere Angaben der Kommunen ergänzt, die diese zumeist per E-Mail übermittelten.

BLOCK A Einstieg ins Thema / Kommunale Rahmenbedingungen / Problembearbeitungsstrategien

Informationen zur Stadt / Gesprächspartner

Zunächst möchten wir Sie bitten, uns einige Infos zu folgenden Punkten zu geben.

- ☐ Ihre Position / Ihre Rolle in der Kommune
- ☐ Beschreibung der Kommune und ihrer finanziellen Situation
- ☐ Beschreibung der Geflüchteten in der Kommune (Anzahl, Herkunftsländer, Alter, Geschlecht usw.)
- ☐ Vorerfahrungen mit der Integration von Migrantinnen und Migranten
- ☐ Lokale Hilfsstrukturen und Hilfsorganisationen für Geflüchtete

Wahrnehmung des Flüchtlingsproblems vor Ort

- ☐ Was waren / sind derzeit aus Ihrer Sicht die Hauptprobleme bei der Betreuung und Integration der Geflüchteten?
- ☐ Welche Lösungsansätze zu diesen Problemen werden in Ihrer Kommune verfolgt?

Strategien

- ☐ Was sind die wichtigsten Ziele, die Ihre Kommune im Hinblick auf die Geflüchteten verfolgt?
 - ☐ Soziale Integration
 - ☐ Möglichst schnelle Integration in Beschäftigung
 - ☐ Qualifizierung
 - ☐ ...
- ☐ Welche Priorität haben diese Ziele?
- ☐ Gibt es in Ihrer Kommune spezifische Handlungsstrategien, um die Geflüchteten zu integrieren? Gibt es ein Integrationskonzept?
- ☐ Was erhoffen Sie sich davon und welchen Zielen soll es folgen? (z. B. Existenzminimum sichern, Steuerung der Migrationsbewegung usw.)
- ☐ Wie erfolgreich ist das Konzept im Hinblick auf die Ziele?

Organisation, Struktur der Haushalte

- ☐ Wie ist das Thema Geflüchtete in Ihrer Verwaltung organisiert?
- ☐ In welchen Haushalten sind die Leistungen für Geflüchtete eingestellt?
- ☐ Werden die Ausgaben für Geflüchtete in bestimmten Haushalten / Titeln zusammengeführt?
- ☐ Was hat Ihre Kommune unternommen, um einen Überblick über die Ausgaben in unterschiedlichen Haushalten / Titeln zu bekommen?

Maßnahmen vor Ort

- ☐ Gibt es in Ihrer Kommune spezifische Maßnahmen, um die Ziele zu erreichen und die beschriebenen Probleme zu lösen?
- ☐ Gab es diese Maßnahmen schon vorher? Wie kam es zu diesen Maßnahmen?
- ☐ In welchem Zeitraum wurden die Maßnahmen durchgeführt?
- ☐ Welche Kooperationspartner sind bzw. waren eingebunden?

Personal

- ☐ Haben Sie zur Bewältigung der Flüchtlingsproblematik Personal neu eingestellt oder wollten Sie Personal einstellen? Wie viele Personen? Haben diese Beschäftigten befristete oder unbefristete Verträge?

Netzwerke

- ☐ Welche Netzwerke, Kooperationspartner oder zivilgesellschaftliche Akteure bieten Leistungen für Geflüchtete an?
- ☐ Inwieweit entlastet dies die Aufgaben, die Ihre Kommune übernimmt (personell oder finanziell)?

BLOCK B **Volumen und Struktur der Ausgaben****Übersicht der Ausgabenkategorien**

Ich würde Sie jetzt gern nach den Ausgaben für Geflüchtete fragen, die in Ihrer Kommune getätigt werden. Ich habe hier eine Liste mit Leistungen bzw. Ausgaben, die ich gerne mit Ihnen durchgehen würde.

1. Leistungen nach AsylbLG
2. Leistungen entsprechend SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt)
3. Leistungen nach SGB II (ALG II einschließlich der KdU)
4. Krankenhilfe oder sonstige Ausgaben im Kontext Gesundheit
5. Kinderbetreuung für Kinder ab 1 Jahr
6. Schulbesuch für Kinder im schulpflichtigen Alter
7. Bildung und Teilhabe von Kindern
8. Unterbringung in Erstaufnahme-Einrichtungen
9. Unterbringung nach der Erstaufnahme (einschließlich Bewachung von Einrichtungen)
10. Sprachkurse
11. Soziale Beratung und Betreuung
12. Verwaltungsausgaben
13. sonstige Ausgaben oder Leistungen der Kommune, und zwar

Für jede dieser Positionen habe ich ein paar Fragen.

Beschreibung der Leistung

- ☐ Kennen Sie diese Ausgabenkategorie? Gibt es sie in Ihrer Kommune?
Hinweis: Ggf. Präzisierungen festhalten, z. B. Art der Ausgaben für die Unterbringung, Art des Sprachkurses usw.
 Falls notwendig, die Ausgaben feiner differenzieren als in der Liste oben.

Empfänger der Ausgaben und begünstigte Personen

- ☐ Wer ist der *unmittelbare* Empfänger der Ausgaben?
Hinweis: Bei Geldleistungen steht das im Gesetz, bei Sachleistungen z. B. Schulen, Träger, Vereine, die eigene Verwaltung usw.
- ☐ Wie vielen Geflüchteten kommt diese Leistung *letztendlich zugute* (z. B. Anzahl betreuter Kinder, Personen in Bedarfsgemeinschaften)?

Finanzieller Aufwand

- ☐ Wie hoch sind die durch Ihre Kommune getätigten Ausgaben für diese Leistung *vor einer möglichen Refinanzierung durch das Land oder den Bund*?
Hinweis: Die Höhe kann insgesamt oder pro geflüchteter Person, pro Jahr oder pro Monat angegeben werden. Bezugsgrößen klären!
 Eventuell nach Unterkategorien treffen, z. B. bei SGB II-Leistungen Regelbedarfe, sozialintegrative Leistungen und KdU
- ☐ In welcher Höhe werden die Ausgaben Ihrer Kommune durch das Land oder den Bund erstattet?
- ☐ Wie werden die Ausgaben erstattet (z. B. Spitzabrechnung oder Pauschalen)?

Erwartete Entwicklung

- ☐ Wie werden sich nach Ihrer Einschätzung der Bedarf nach den Leistungen und die Höhe der Ausgaben in diesem Bereich auf Sicht von drei bis fünf Jahren weiterentwickeln?
- ☐ Wie sind die Ausgaben unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit zu beurteilen?

Bedarfsgerechtigkeit

- ☐ Entsprechen die derzeitige Höhe der Ausgaben und der entsprechende Umfang der Leistungen dem Bedarf oder sollten mehr oder weniger Mittel dafür ausgegeben werden?

BLOCK C Finanzierung und Bewertung

Finanzierung

- ☐ Wie bewerten Sie insgesamt die finanzielle Belastung, die Ihrer Kommune durch die Geflüchteten entsteht?
- ☐ Wie finanzieren Sie die durch die Geflüchteten entstandenen Mehrkosten?
 - ☐ Musste die Verschuldung erhöht werden?
 - ☐ Mussten Gebühren / kommunale Steuern erhöht werden?
 - ☐ Mussten andere Leistungen eingespart werden? Wenn ja, welche?
 - ☐ Wie viel hat das Land / der Bund dazu beigetragen, Finanzierungsschwierigkeiten zu bewältigen?
- ☐ Wie ist diese Finanzierung unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit zu bewerten?

Bewertung

- ☐ Ist die Höhe der Ausgaben insgesamt angemessen, um die Geflüchteten-Problematik zu bewältigen?
- ☐ Wie beurteilen Sie die Struktur der Ausgaben? Sollte zwischen einzelnen Ausgaben umgeschichtet werden?
- ☐ In welchen Bereichen sollten mehr und stärkere Investitionen stattfinden? (z. B. im Bereich Bildung, Sprachförderung)
- ☐ Wie beurteilen Sie insgesamt die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Handlungsfeld Geflüchtete?

Zukünftige Investitionen

- ☐ Welche noch nicht erwähnten Maßnahmen und Investitionen planen Sie in Zukunft für Geflüchtete zu tätigen?
- ☐ Welche Strategien haben Sie hierbei im Auge?
- ☐ Wo sehen Sie verbesserte Möglichkeiten, Ausgaben effizient zu tätigen und zu finanzieren?

Weitere Hinweise

- ☐ Haben Sie weitere Hinweise oder Anregungen für unsere Studie?

Herzlichen Dank für das Gespräch, gern werden wir Sie nach Veröffentlichung der Studie über die Ergebnisse informieren:

E-Mail-Adresse:

Die Autoren

**Projektleitung und Ansprechpartner beim
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
e. V. (IAW) an der Universität Tübingen**

Prof. Dr. Bernhard Boockmann

Ob dem Himmelreich 1

72074 Tübingen

Telefon: 07071 – 9896-20

Telefax: 07071 – 9896-99

E-Mail: bernhard.boockmann@iaw.edu

www.iaw.edu

Autoren des Berichts

Bernhard Boockmann leitet seit 2013 gemeinsam mit Prof. Dr. Wilhelm Kohler das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen (IAW). In seinen wissenschaftlichen Arbeiten befasst sich Bernhard Boockmann mit Arbeitsmarktfragen und dabei insbesondere mit Arbeitsmarktpolitik, der Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt und der Wirkung von Arbeitsmarktregulierungen. Methodisch gilt sein Interesse vor allem der Analyse von Wirksamkeit und Effizienz wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen. Bernhard Boockmann lehrt Ökonometrie und Statistik an der Universität Tübingen, ist Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik und Research Fellow des IZA-Netzwerkes.

Günther Klee studierte Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Tübingen sowie Methoden empirischer Sozialforschung in Köln und Essex (GB). Seit 1988 ist er am IAW tätig, seit 1993 auch mit Aufgaben der administrativen Geschäftsführung betraut. Er hat an zahlreichen empirischen Forschungsvorhaben mitgewirkt, vielfach auch als Projektleiter, und besitzt umfangreiche Erfahrungen in der qualitativen Sozialforschung.

Tobias Scheu ist seit 2016 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAW tätig. Im Anschluss an sein Studium der Soziologie und Verwaltungswissenschaft (B. A.) an der Universität Konstanz studierte er Humangeographie (M. A.) an der Universität Tübingen. Seine thematischen Schwerpunkte liegen in den Bereichen Stadtgeographie, Bildung und soziale Ungleichheit. Am IAW ist er an einer Reihe von Projekten zum Thema Integration von Geflüchteten beteiligt.

Unter Mitarbeit von **Maximilian Schröder**
(Studentische Hilfskraft).



**INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.**

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Orkan Kösemen

Senior Project Manager

Telefon +49 5241 81-81429

Fax +49 5241 81-681429

Orkan.Koesemen@Bertelsmann-Stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de