

Asylbedingte Zuwanderung – fiskalische Aspekte





Asylbedingte Zuwanderung – fiskalische Aspekte

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld, Patrick Hirsch, Katharina Pfeil

Im Haushaltsjahr 2018 wie in den vorausgehenden Jahren erwirtschafteten Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen in der Gesamtheit Überschüsse, obwohl die verstärkte Zuwanderung unmittelbare Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hatte. Allein die Gesamtausgaben des Bundes, die im Zusammenhang mit der asylbedingten Zuwanderung standen, lagen in den Jahren 2016, 2017 und 2018 bei jeweils über 20 Milliarden Euro und damit bei gut einem halben Prozent gemessen an der Wirtschaftsleistung. Diese Angaben im Haushaltsplan des Bundes bieten den besten Anhaltspunkt, die Gesamtkosten der Aufnahme von Asylsuchenden kurzfristig abzuschätzen.

Eine solche Quantifizierung ist allerdings alles andere als trivial, denn die Ausgaben fallen in verschiedenen Etats und auf sämtlichen Verwaltungsebenen an. Zusätzlich bleiben bei den Ausgaben des Bundes die Kosten von Ländern und Gemeinden unberücksichtigt, die über die gewährten Entlastungen des Bundes hinausgehen. Abbildung 26 stellt die Belastungen des Bundes, der Länder und Gemeinden und der sozialen Sicherungssysteme schematisch dar. Ferner sollte herausgestellt werden, dass es sich bei den dargestellten Gesamtkosten nicht um eine Mehrbelastung infolge des starken Zustroms von Asylsuchenden in den Jahren 2015/16 handelt, sondern alle Ausgaben im Kontext von Fluchtmigration berücksichtigt werden.⁵⁷ So waren bereits vorab erhebliche Mittel in den verschiedenen Bereichen eingesetzt und eingeplant. Außerdem kommen etwa die Ausgaben zur Kinderbetreuung oder Mittel zur Förderung sozialen Wohnraums nicht ausschließlich Schutzsuchenden zugute.

⁵⁷ Bundesrechnungshof (2018). Abschließende Mitteilung an das BMF über die Prüfung der vom Bund getragenen Kosten der Flüchtlingshilfe.

Das Kapitel gliedert sich wie folgt: Zunächst werden direkte Ausgaben im Kontext von Fluchtmigration im In- und Ausland dargestellt und die Entlastung der Länder und Gemeinden besprochen. Danach werden die Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme diskutiert und schließlich langfristige fiskalische Folgen eingeordnet.

Direkte fiskalische Kosten

Nach der Systematisierung des Bundesfinanzministeriums gibt es Ausgaben zur Fluchtursachenbekämpfung und zu Inlandsleistungen. Letztere bestehen wiederum aus Ausgaben, die direkt durch den Bund übernommen werden, sowie aus einem Posten zur Entlastung der Länder und Gemeinden. Im Jahr 2018 lagen die gesamten asylbedingten Leistungen des Bundes bei rund 23 Milliarden Euro oder 6,8 Prozent an den Gesamtausgaben des Bundes (siehe Abbildung 27). Die Ausgaben zur Bekämpfung von Fluchtursachen summierten sich auf 7,9 Milliarden Euro. Sie lagen damit 1 Milliarde höher als geplant. Auf Inlandsleistungen entfielen 15,1 Milliarden Euro, davon wurden die Länder und Gemeinden mit 7,5 Milliarden Euro unterstützt.

Im Jahr 2019 wird erneut mit Gesamtausgaben in der Größenordnung der vergangenen Jahre gerechnet. Dabei sollen Ausgaben in Höhe von 13,0 Milliarden Euro auf Leistungen im Inland entfallen, während 6,9 Milliarden Euro zur Bekämpfung von Fluchtursachen bereitgestellt werden. Diese stellen über nahezu alle betrachteten Jahre hinweg einen Ausgabenschwerpunkt dar. Zu Beginn der statistischen Erfassung im Jahr 2016 nahmen hingegen die gewährten Entlastungen der Länder und Gemeinden die größte Summe ein.

Im Jahr 2019 wird ihr Anteil voraussichtlich noch bei 6,1 Milliarden Euro liegen.⁵⁸ Für Integrations- und vor allem Sozialtransferleistungen, die in direktem Zusammenhang mit einem positiven Abschluss der Asylverfahren stehen, wurde erst mit der Zeit ein größerer Bedarf festgestellt. Ähnlich wie die Bundesagentur für Arbeit und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (siehe Kapitel zum Arbeitsmarkt) geht das Bundesfinanzministerium davon aus, dass die Integration von Asylsuchenden trotz hoher Nachfrage nach Arbeitskräften nur allmählich gelingen wird.⁵⁹ Dies hat zur Folge, dass Integrations- und insbesondere Sozialausgaben mit über 2 bzw. 4 Milliarden Euro pro Jahr voraussichtlich weiter hoch bleiben dürften. Ausgaben für die Aufnahme, Registrierung und Unterbringung im Asylverfahren belaufen sich konstant auf rund 1 Milliarde Euro jährlich. Neben den beschriebenen Ausgaben wird zukünftig laut Bundesfinanzministerium und Bundesinnenministerium außerdem mehr Geld für die Innere Sicherheit bereitgestellt.⁶⁰

Ausgaben zur Fluchtursachenbekämpfung

Ein Großteil der finanziellen Mittel des Bundes, die das Bundesfinanzministerium in Zusammenhang mit Geflüchteten und Asyl veranschlagt, wurde in allen Berichtsjahren für die Bekämpfung von Fluchtursachen ausgegeben. Im Zeitraum von 2016 bis 2022 werden dies insgesamt rund 47 Milliarden Euro sein. Dazu zählen Maßnahmen zur Beschränkung irregulärer Migration wie die Schaffung von Bleibeperspektiven in den Herkunftsländern. Letztere sollen in erster Linie durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Menschen vor Ort gefördert werden. Dazu zählen unter anderem die Ermöglichung

von Bildung und Beschäftigung oder der Ausbau der Infrastruktur. Hauptempfänger von Fördermitteln sind neben den Nachbarstaaten Syriens (Jordanien, Libanon und Türkei) der Irak, Afghanistan und einige afrikanische Staaten.⁶¹

Insbesondere zum EU-Türkei-Abkommen, das eine nachhaltige Wirkung auf die Migrationsbewegungen nach Europa hatte, trägt Deutschland in den Haushaltsjahren 2016 127 Millionen Euro, 2017 188 Millionen Euro, 2018 95 Millionen Euro und im Haushaltsjahr 2019 18 Millionen Euro als bilaterale Unterstützung an die Türkei bei.⁶² Mit rund 396 Millionen Dollar trug Deutschland außerdem als drittgrößter Geber im Jahr 2018 zum Budget des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR bei. In den vergangenen vier Jahren hat Deutschland seinen Beitrag damit verdreifacht und reiht sich hinter den USA und der EU ein. Gemessen an der Bevölkerung lag der deutsche Beitrag mit rund 5 Dollar je Einwohner an zehnter Stelle weltweit.⁶³ Um Fluchtursachen für Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten nachhaltig zu bekämpfen, ist es weiterhin eine Hauptaufgabe der Politik, Friedensprozesse diplomatisch zu unterstützen.

Auf europäischer Ebene ist das Budget der Grenzagentur Frontex in den vergangenen Jahren deutlich erhöht worden. Mit dieser erhöhten finanziellen Unterstützung soll eine Ausweitung der Kompetenzen, die Aufstockung des Personals und die sukzessive Stärkung zum eigenständigen Handeln einhergehen. Ein Schutz der EU-Außengrenzen ist insbesondere notwendig, um illegale Grenzübertritte zu verhindern und um die Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums aufrechtzuerhalten (siehe Kapitel zu Migrationsentwicklungen).

RUND

330 Mio

EURO BETRÄGT DAS FRONTEX-BUDGET. ES HAT SICH SEIT 2015 MEHR ALS VERDOPPELT.

58 Darunter Kompensationsmittel in Höhe von 1 Milliarde Euro zur sozialen Wohnraumförderung, die in der Zusammenstellung des Bundesfinanzministeriums (Monatsbericht April 2019) nicht aufgeführt werden.

59 Bundesministerium der Finanzen (2018b). Finanzplan des Bundes 2018.

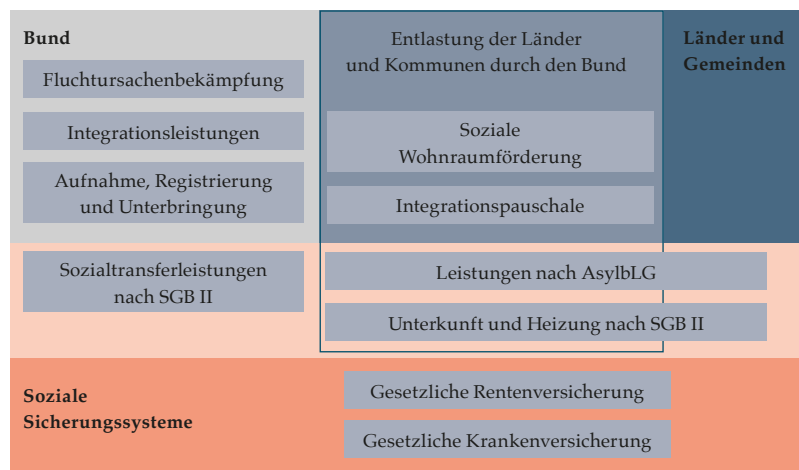
60 Bundesministerium der Finanzen (2018a). Flüchtlingsbezogene Belastungen des Bundeshaushalts 2017 bis 2022.

61 Forichon (2018). Financing Refugee Hosting Contexts: An Analysis of the DAC's Contribution to Burden- and Responsibility-Sharing in Supporting Refugees and Their Host Communities.

62 Drucksache des Deutschen Bundestags 19/3648 vom 31. Juli 2018.

63 Donor Profiles. Webseite des UNHCR. <http://reporting.unhcr.org/donor-profiles>, abgerufen am 4. Juni 2019.

Abbildung 26:
Vereinfachte schematische Darstellung der gesamtwirtschaftlichen, asylbedingten Ausgaben nach Verantwortung



Anmerkung: Die „Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund“ wird in diesem Kapitel als Entlastung der Länder und Gemeinden durch den Bund genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

7,9 Mrd

EURO BETRUG DER POSTEN ZUR BEKÄMPFUNG VON FLUCHTURSACHEN IM JAHR 2018.

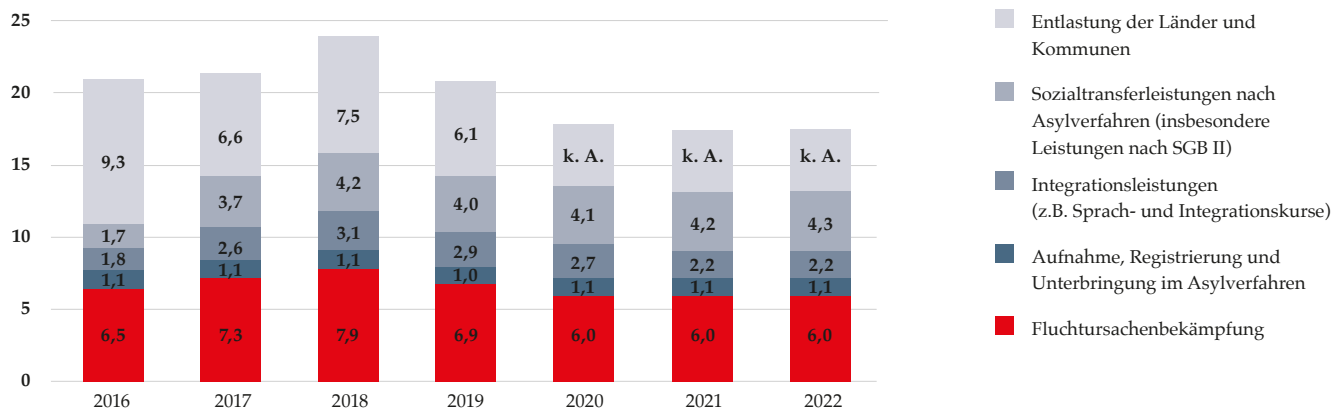
4,5 %

BETRUG DER ANTEIL DER INLANDSLEISTUNGEN FÜR DIE AUFNAHME ASYL-SUCHENDER AN DEN GESAMTAUSGABEN DES BUNDES IM JAHR 2018.

RUND 100 Mrd

EURO DÜRFTE DER BUND IN DEN JAHREN 2015 BIS 2020 IN ZUSAMMENHANG MIT DER ASYLBEDINGTEN ZUWANDERUNG BEREITSTELLEN.

Abbildung 27:
Asylbedingte Leistungen des Bundes (in Milliarden Euro)



Anmerkung: Bei der Aufstellung handelt es sich ab dem Jahr 2019 um Planungen. Für die geplanten Entlastungen der Länder und Kommunen liegen für die Jahre ab 2020 noch keine Daten vor.

Quellen: Finanzplan des Bundesfinanzministeriums 2018b und Drucksache des Deutschen Bundestags 19/10650; eigene Berechnungen.

Entlastung der Länder und Gemeinden

In Deutschland liegt ein Großteil der Aufgaben in Verbindung mit der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden in der Verantwortung der Länder. Jedoch übernehmen in vielen Fällen die Kommunen zunächst eine Hauptaufgabenlast. Dies reicht von der mittelfristigen Unterbringung über die Auszahlung von Hilfen zum Lebensunterhalt und der Gesundheitsversorgung bis hin zur gesellschaftlichen Integration der Geflüchteten. Um dieser Vielzahl an Aufgaben gerecht zu werden, war insbesondere in den zugewanderten Jahren 2015 und 2016 eine temporäre finanzielle Unterstützung der Gemeinden notwendig. Eigentlich obliegt den Ländern staatsrechtlich die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden. Da die Aufnahme und Integration aber als gesamtstaatliche Aufgabe gesehen werden, nimmt der Bund seit dem Jahr 2016 Entlastungen in diesem Zusammenhang vor. Dabei werden zunächst die Länder entlastet, welche die Mittel anschließend an die Gemeinden weiterleiten sollen.

Die Entlastung der Länder und Gemeinden lag im Jahr 2016 bei 9,3 Milliarden Euro und sank im Folgejahr auf 6,6 Milliarden Euro. Im Jahr 2018 hat der Bund den Ländern 7,5 Milliarden Euro erstattet. Entlastungen für gewährte Sozialleistungen im Rahmen des AsylbLG stellen einen der wichtigsten Einzelposten dar (siehe Abbildung 28). Der Entlastungsbetrag von 670 Euro pro Person und Verfahrensmonat sowie einmalig 670 Euro bei einem negativen Bescheid richtet sich nach den durchschnittlichen Kosten eines Asylsuchenden im Jahr 2014. So berechnet sich die Unterstützung für Leistungen nach dem AsylbLG nachträglich anhand der tatsächlichen Anzahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger.

Einen wesentlichen Anteil an der Entlastung der Länder macht außerdem die Pauschale zur Integration aus. Diese wird an die Länder nach deren Einwohnerzahl verteilt und war zunächst auf 2,0 Milliarden Euro jährlich für die Jahre 2016 bis 2018 begrenzt. Inzwischen wurde sie auf 2,4 Milliarden Euro aufgestockt und um ein weiteres

Jahr verlängert. Gleiches gilt für die Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung durch die Bundesbeteiligung. So sollen zusätzliche Kosten abgegolten werden, die den Gemeinden durch Unterkunfts- und Heizkosten für Leistungsbezieherinnen und -bezieher der Grundsicherung nach SGB II und XII entstehen.⁶⁴ Zusätzliche Mittel in Höhe von rund 1 Milliarde Euro jährlich wurden für sozialen Wohnungsbau und für unbegleitete minderjährige Geflüchtete bereitgestellt. Um die angemessene Unterbringung und Versorgung Minderjähriger zu gewährleisten, erhielten die Länder finanzielle Unterstützung für Jugendhilfeeinrichtungen von 350 Millionen Euro pro Jahr.

Trotz der Bundeshilfen in Milliardenhöhe häuften sich die Berichte, wonach einige Gemeinden unzureichend von den Ländern entschädigt würden, also entweder keine vollständige Weiterleitung der Mittel stattfindet oder die kommunalen Aufwendungen um ein Vielfaches über den erstatteten Beträgen lägen.⁶⁵ Bis zur Jahresmitte 2019 bestand zudem keine Gewissheit über die Ausgestaltung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden ab dem Jahr 2020. Nachdem die Anzahl der Asylanträge in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen ist und sich dem Niveau des Jahres 2014 annähert, sollte aus Sicht des Bundesfinanzministeriums eine Neuregelung gefunden werden. Statt individueller Entlastungen sah der Vorschlag zunächst vor, jährliche und stufenweise abnehmende Pauschalen zu zahlen. Berechnungen zufolge würde sich die Übernahme der Kosten durch den Bund damit auf rund 1,3 Milliarden Euro im

7,5 Mrd

**EURO ERSTATTETE DER BUND
DEN LÄNDERN UND GEMEINDEN
IM JAHR 2018.**

⁶⁴ Kostenträger der Regelleistungen nach SGB II ist der Bund über die Jobcenter der Bundesagentur für Arbeit.

⁶⁵ Bundesregierung (2019). Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2018.

Jahr reduzieren.⁶⁶ Im Juni 2019 wurde dieser Vorschlag ausgesetzt, stattdessen soll es bei der aktuellen Regelung bleiben.⁶⁷

Zuvor hatten die Länder und Gemeinden Kritik an dem Vorschlag geäußert. Sie befürchteten, dass sie mit den Integrationsaufgaben auf sich allein gestellt bleiben. Insbesondere die Kosten für Hilfen zur Unterkunft und Heizung sowie Integrationsleistungen für Schutzsuchende seien nach wie vor sehr hoch. Der Integrationserfolg könnte bei möglichen Kürzungen daher infrage gestellt sein. Außerdem könnte dies kommunale Steuererhöhungen nach sich ziehen, was zulasten der Akzeptanz der Aufnahme von Geflüchteten gehen könnte.⁶⁸ Andererseits kamen die gewährten Entlastungen des Bundes erst durch die besondere Lage seit dem Jahr 2015 zustande. Mit geringeren Ankunftsahlen und dem Rückgang anhängiger Verfahren kommen Geflüchtete mit positivem Schutzbescheid nach und nach auf dem Arbeitsmarkt und in den regulären Sozialsystemen an. Dadurch hat der Druck auf die Kommunal- und Länderfinanzen nachgelassen, und es besteht nicht mehr die dringende Notwendigkeit, die Länder und Gemeinden weiter in diesem Ausmaß zu entlasten. Ohne Entlastung würde die föderale (Finanzierungs-)Verantwortung für eine gelungene Integration gestärkt werden.

66 Scholz will Gelder für Flüchtlingshilfe kürzen – Länderchefs laufen Sturm, in: Handelsblatt vom 20. März 2019. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundshaushalt-scholz-will-gelder-fuer-fluechtlingshilfekuerzen-laenderchefs-laufen-sturm/24123944.html>, abgerufen am 5. Juni 2019.

67 Flüchtlingskosten sprengen Haushaltsplanung des Bundes, in: FAZ.net vom 6. Juni 2019. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bund-und-laender-einigen-sich-auf-fluechtlingsfinanzierung-16225228.html>, abgerufen am 11. Juni 2019.

68 Integrationskosten: Laschet kritisiert Kürzungen bei Flüchtlingshilfen, in: FAZ.net vom 19. März 2019. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/fluechtlingshilfen-laschet-kritisiert-scholz-16096614.html>, abgerufen am 5. Juni 2019.

Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme

Die Vereinbarkeit eines funktionierenden Sozialsystems mit der Aufnahme von Geflüchteten bleibt ein kontroverses Thema, da befürchtet wird, dass die deutschen Sozialsysteme instabil werden. Mittlerweile liegen Zahlen vor, welche die Auswirkungen der Zuwanderung auf die wichtigsten sozialen Sicherungssysteme beschreiben. Zu diesen zählen Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (Hartz IV), die Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Rentenversicherung.

Sozialleistungen für Asylsuchende werden im AsylbLG geregelt. Leistungsberechtigt sind neben den Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden (Erst- und Folgeanträge), Geduldete, vollziehbar ausreisepflichtige Personen sowie Ehegatten, Lebenspartner und Kinder der Stamberechtigten.⁶⁹ Diese Personengruppen gelten als hilfebedürftig, da sie kaum über ausreichende Erwerbseinkommen oder angesparte Vermögen verfügen. Mit einem positiven Abschluss des Asylverfahrens verfällt für viele Asylsuchende der Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. Anschließend sind sie entweder selbst für ihren Unterhalt verantwortlich oder können bei Bedarf Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II und XII beantragen.

Der Leistungsumfang der Sozialleistungen nach AsylbLG orientiert sich am menschenwürdigen Existenzminimum und deckt den notwendigen persönlichen Bedarf von Asylsuchenden. Das bedeutet, dass die Regelleistungen einer repräsentativen Person nochmals ca. 10 Prozent unter dem Leistungsumfang der deutschen Grundsicherung liegen.⁷⁰ Im europäischen Vergleich

69 Statistisches Bundesamt (2018f). Sozialleistungen an Asylbewerber 2017.

70 Mit dem 16. Monat der Regelleistungsberechtigung passt sich der Leistungsumfang schließlich an die der Grundsicherung nach dem SGB XII an, wird also erhöht. Für Ausreisepflichtige sowie Leistungsberechtigte, die gegen Auflagen verstoßen, gelten wiederum reduzierte Sätze.

fallen Leistungen in Deutschland dennoch überdurchschnittlich hoch aus.⁷¹ Durch die seit dem Jahr 1993 reduzierten Leistungssätze sollen Anreize für die Asyl-Zuwanderung nach Deutschland eingeschränkt und einem Missbrauch vorgebeugt werden. Bestrebungen der Bundesregierung, die Leistungen im Rahmen des AsylbLG für Personen in Sammelunterkünften zu kürzen, scheiterten im Frühjahr 2019 am Widerstand der Länder.⁷² Grundsätzlich steigen Asylbewerberleistungen, denn sie werden wie die Leistungen der Grundsicherung den steigenden Preisen angepasst. Die letzte Anpassung fand im Rahmen des sogenannten Migrationspakets im Jahr 2019 statt.

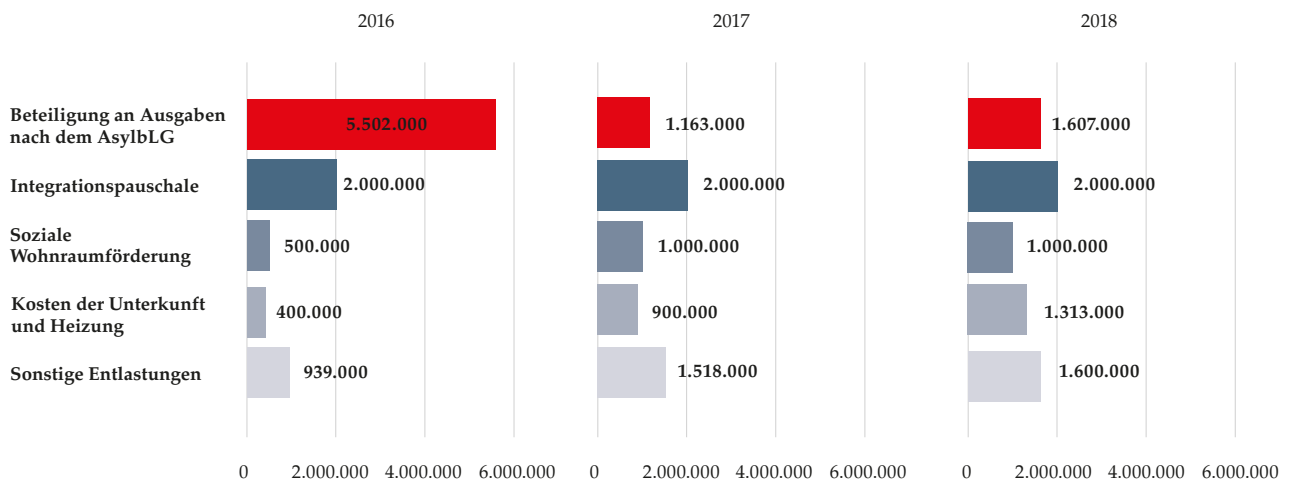
71 Leistungen für Flüchtlinge im EU-Vergleich, in: Deutsche Welle vom 19. Juni 2018. <https://www.dw.com/de/leistungen-für-flüchtlinge-im-eu-vergleich/a-44287802>, abgerufen am 28. Juni 2018.

72 Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesrat bremst Bundestag, in: tagesschau.de vom 10. März 2019. <https://www.tagesschau.de/inland/sozialleistungen-asylbewerber-101.html>, abgerufen am 5. Juni 2019.

Bis zum Jahr 2009 ging die Anzahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger und damit die Ausgaben nach dem AsylbLG zurück (siehe Abbildung 29). Erst seit dem Jahr 2010 sind die Empfängerzahlen wieder ansteigend und erreichten im Jahr 2015 ihren Höhepunkt. Die Ausgaben stiegen bis zum Jahr 2016, obwohl es bereits zu einem Rückgang der Leistungsempfängerinnen und -empfänger kam. Zugrunde liegt eine statistische Untererfassung im Jahr 2015, als durch die hohe Anzahl von Asylsuchenden eine zeitgerechte Erfassung der Ausgaben und Kosten nicht möglich war.⁷³ Als weiterer Grund für die überproportional gestiegenen Ausgaben gelten die gestiegenen Mieten und die kostenintensive Bereitstellung temporärer (Gemeinschafts-)Unterkünfte. Im Jahr 2017 beliefen sich die Gesamtausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG auf rund 5,6 Milliarden Euro. Sie gingen damit im

73 Statistisches Bundesamt (2018f). Sozialleistungen an Asylbewerber 2017.

Abbildung 28:
Entlastungen von Ländern und Gemeinden



Anmerkung: Für die Jahre 2017 und 2018 werden nur die jährlichen Abschlüsse angegeben. Die Spitzabrechnungen nach dem AsylbLG stehen noch aus. Die Beträge beziehen sich auf die aggregierten Entlastungen aller Länder. Unter „Sonstige Entlastungen“ fallen unter anderem bereitgestellte Mittel zur Verbesserung der Kinderbetreuung sowie die Pauschale für unbegleitete minderjährige Geflüchtete.

Quellen: Drucksachen des Deutschen Bundestags 18/12688, 19/2499 und 19/10650; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Vorjahresvergleich um etwa 38 Prozent zurück. Kostenträger dieser Leistungen sind die Länder und Gemeinden, die seit dem Jahr 2016 in einer Schlussabrechnung durch den Bund entlastet werden. Dabei erstattet der Bund Pauschalen von 670 Euro je Person und Verfahrensmonat und einmalig den gleichen Betrag für einen negativ beschiedenen Asylantrag. In diesem Zusammenhang wurden vom Bund im Jahr 2017 rund 1,2 Milliarden Euro und eine weitere Milliarde Euro nach der Schlussabrechnung im Jahr 2018 erstattet. Die restlichen Kosten trugen die Länder und Gemeinden selbst. Eine genauere Aufteilung wird in der amtlichen Statistik nicht ausgewiesen.

Die Gesamtausgaben im Rahmen des AsylbLG können nach drei Arten unterschieden werden. Grundleistungen beschreiben die Regelleistungen für Ernährung, Unterkunft und weitere Gebrauchs- und Verbrauchsgüter. Bei den Hilfen zum Lebensunterhalt handelt es sich um die erhöhten Leistungen, die sich ab dem 16. Monat des Leistungsbezugs an der Höhe der Grundsicherung orientieren. Besondere Leistungen bilden hauptsächlich Gesundheits- und Pflegeleistungen ab.

Zum Jahresende 2017 bezogen 469.000 Personen Leistungen im Rahmen des AsylbLG. Unter den Leistungsempfängerinnen und -empfängern waren rund zwei Drittel männlich (309.000 Personen), knapp 4 Prozent (teilzeit-)erwerbstätig (17.000) und knapp ein Drittel noch nicht volljährig (140.000). Entsprechend der gestellten Asylanträge kamen die meisten Leistungsempfängerinnen und -empfänger nach dem AsylbLG aus Afghanistan (83.000), dem Irak (45.000) und Syrien (29.000). Jedoch bezogen mehr als 94.000 Personen aus Europa, und damit rund 20 Prozent, Asylbewerberleistungen. Nach wie vor sind darunter viele Personen aus den Westbalkanstaaten sowie aus Russland und der Türkei. Im Vorjahresvergleich sank diese Anzahl um knapp 36 Prozent zum zweiten Mal in Folge. Der Rückgang steht in direktem Zusammenhang mit den zurückgegangenen Asylantragszahlen und

den abgeschlossenen Asylverfahren.⁷⁴ Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige sind jedoch nach dem Abschluss des Verfahrens weiter leistungsberechtigt. Im Jahr 2017 machten diese Personengruppen 14,4 Prozent bzw. 3,8 Prozent der Empfängerinnen und Empfänger von Asylbewerberleistungen aus (siehe Abbildung 30). Dies dürfte erklären, dass Hilfen zum Lebensunterhalt verglichen mit dem Jahr 2016 um etwa 70 Prozent zugenommen haben, während die Ausgaben für Grundleistungen um rund 55 Prozent zurückgingen. Hilfen zum Lebensunterhalt machten im Jahr 2017 daher einen deutlich größeren Anteil an den Leistungen aus. Unterscheidet man nach der Dauer der Leistungsgewährung lässt sich eine Normalisierung erkennen. Die Anzahl an Personen, die erst seit kurzer Zeit Asylbewerberleistungen beziehen, ist deutlich zurückgegangen. Durch lang andauernde Asylverfahren ist es im Jahr 2016 zu einer Häufung von Personen mit mehr als zwölf Bezugsmonaten gekommen. Zum Ende des Jahres 2017 lag die Anzahl wieder deutlich niedriger, ohne dass es zu einem vergleichsweise großen Anstieg der langfristigen Empfängerinnen und Empfänger kam.

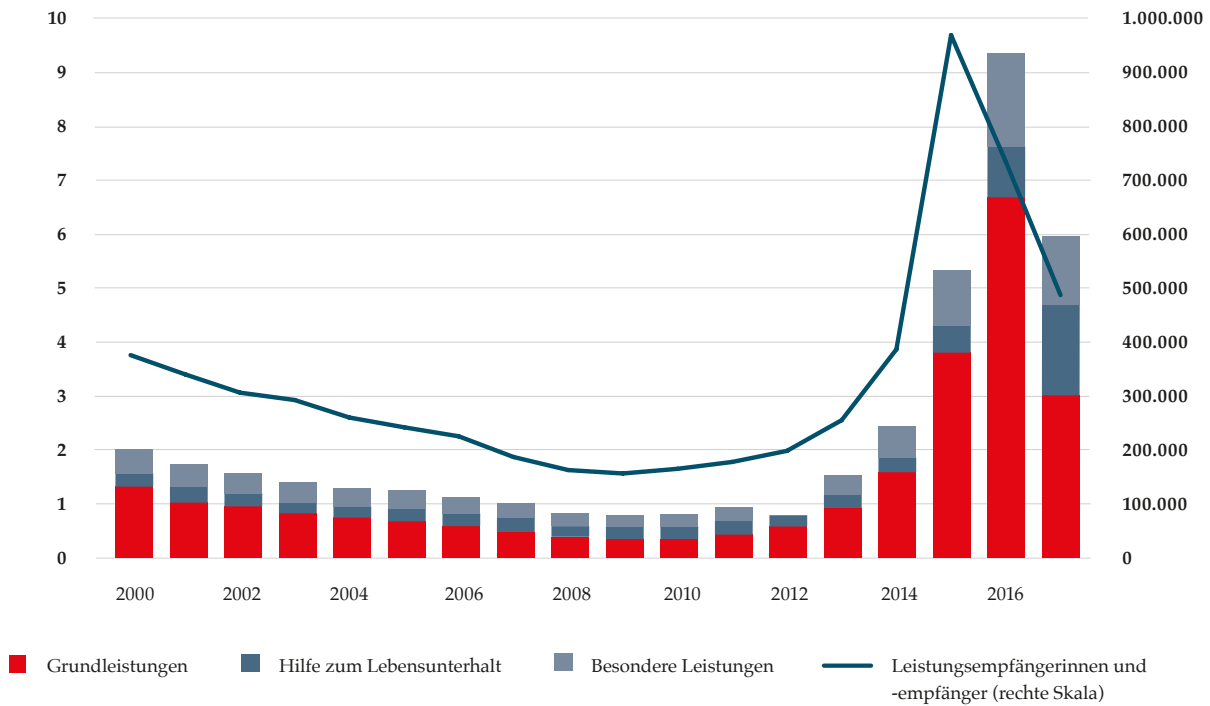
Wie beschrieben erhalten Asylsuchende erst nach einiger Zeit die regulären deutschen Sozialleistungen, da zunächst das AsylbLG greift. Erst mit einem positiven Asylbescheid können sie Regelleistungen der Grundsicherung nach dem SGB II und XII beziehen.⁷⁵ Entsprechend nimmt die Anzahl der Regelleistungsberechtigten aus den Asyl8-Staaten in der Grundsicherung erst nach einer gewissen Aufenthaltsdauer zu (siehe Abbildung 32).⁷⁶

74 Statistisches Bundesamt (2018h). KORREKTUR Asylbewerberleistungen 2017: Rund 469 000 Leistungsberechtigte.

75 Die Analyse und Zahlen beruhen auf der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Die Grundsicherung im Alter oder wegen einer bestehenden Erwerbsminderung nach dem SGB XII betrifft bislang nur einen relativ geringen Teil der Geflüchteten.

76 Während die AsylbLG-Statistik Asylbewerber und Geduldete aller Nationen ausweist, kann die Kohorte der Geflüchteten, die Grundsicherungsleistungen beziehen, nur näherungsweise über die Deklaration der Leistungsberechtigten aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern bestimmt werden.

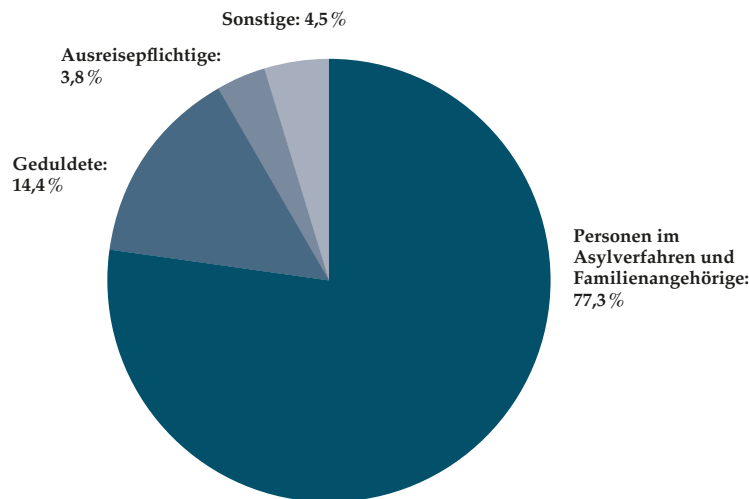
Abbildung 29:
Bruttoausgaben und Leistungsempfängerinnen und -empfänger im Rahmen des AsylbLG



Anmerkung: Bruttoausgaben werden in Milliarden Euro auf der linken Skala ausgegeben und Leistungsempfängerinnen und -empfänger werden auf der rechten Skala dargestellt. Asylbewerberleistungsbezieherinnen und -bezieher werden jeweils zum Stichtag 31. Dezember eines Jahres ausgewiesen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018g.

Abbildung 30:
Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen nach dem AsylbLG nach aufenthaltsrechtlichem Status



Anmerkung: Asylbewerberleistungsbezieherinnen und -bezieher werden jeweils zum Stichtag 31. Dezember eines Jahres ausgewiesen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018g.

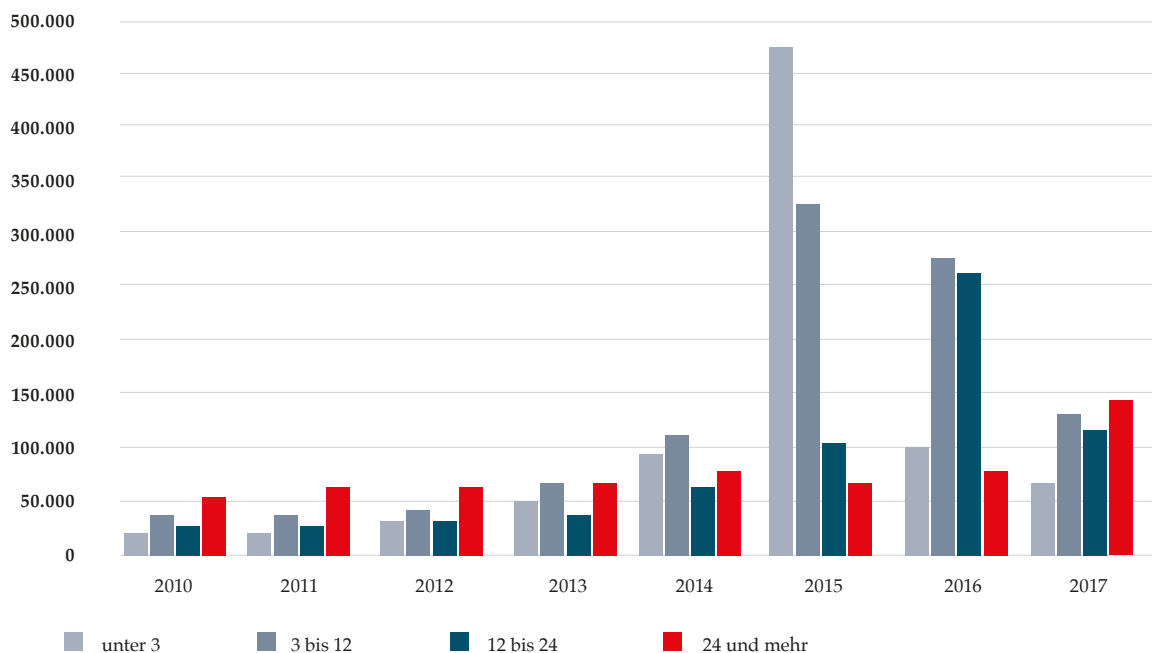
Da sich die Beschäftigungsaufnahme vieler Asylsuchender aufgrund fehlender Sprach- und Berufskennnisse schwierig gestaltet, erhalten zunächst überproportional viele Personen die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Entsprechend der Asylbewerberleistungen ist ein Großteil – rund ein Drittel der Personen, die Grundsicherung beziehen – minderjährig. Ende 2018 waren etwa eine Million Menschen aus den Asyl-Staaten auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Die stärkste Zunahme betrug im Dezember 2016 rund 49.000 Personen. Trotz der anhaltenden Zuwanderung aus den betrachteten Ländern ist die Anzahl der von der Grundsicherung lebenden Personen aus den Asyl-Staaten im Jahr 2018 rückläufig. Die Hilfsquote, also der Anteil der Personen, die Regelleistungen erhalten, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Personen aus diesen Ländern lag bei rund 62 Prozent. Im Vorjahresvergleich ging die Quote um

etwa 2 Prozentpunkte zurück. Durch die Aufnahme der Geflüchteten in die Grundsicherung leben trotz des intakten deutschen Arbeitsmarkts immer mehr Menschen von der Grundsicherung, darunter insbesondere junge Menschen. Arbeitsmarktpolitische Instrumente sollten dafür sorgen, dass Geflüchtete nicht langfristig von diesen Leistungen abhängig bleiben.

Die Kosten der Regelleistungen der Grundsicherung für Arbeitslose trägt der Bund über die Jobcenter der Bundesagentur für Arbeit. Kosten für Unterkunft und Heizung werden mit Unterstützung des Bundes von den Gemeinden übernommen. Die Entlastungspauschale 2018 betrug 1,3 Milliarden Euro.

Aus Sicht des Spitzenverbands Bund der Krankenkassen erhalten Asylsuchende in Deutschland eine angemessene Gesundheitsversorgung,

Abbildung 31:
Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen nach dem AsylbLG nach der bisherigen Dauer der Leistungsgewährung in Monaten



Anmerkung: Asylbewerberleistungsbezieherinnen und -bezieher werden jeweils zum Stichtag 31. Dezember eines Jahres ausgewiesen.

Quellen: Statistisches Bundesamt 2018g; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

ohne dass finanzielle Belastungen für die Gesetzlichen Krankenversicherungen entstehen. Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, erhalten dadurch Zugang zu Grundleistungen einer gesundheitlichen Versorgung, sind jedoch zunächst nicht gesetzlich krankenversichert. Die Gewährung einer Gesundheitsleistung liegt dabei im Ermessen der kommunal zuständigen Stellen. Ab dem 16. Monat der Leistungsgewährung erhalten die Asylsuchenden parallel zur Anpassung der Asylbewerberleistungen einen nahezu gleichwertigen Zugang zur Gesetzlichen Krankenkasse, wobei die Beiträge durch die Träger der Asylbewerberleistungen beglichen werden, sodass keine zusätzliche Belastung für die Gesetzlichen Krankenversicherungen entsteht.⁷⁷ Erst mit einem positiven Asylbescheid treten sie schließlich der Gesetzlichen Krankenversicherung bei.

Die zukünftige Tragfähigkeit der deutschen Gesetzlichen Rentenversicherung ist vor allem durch die demografische Entwicklung gefährdet. Der Renteneintritt geburtenstarker Jahrgänge, der sogenannten Babyboomer, steht kurz bevor. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in den kommenden Jahren deutlich zurückgehen wird. Auf den ersten Blick könnte eine verstärkte Zuwanderung dem entgegenwirken. Durch das Umlageverfahren führt jede weitere beitragszahlende Person zu zusätzlichen Einnahmen der Rentenversicherung, wodurch etwas Druck von den bevorstehenden Finanzierungsengpässen genommen wird. Insbesondere die Tatsache, dass die Asylsuchenden vergleichsweise jung und im erwerbsfähigen Alter sind, kann zumindest zu einer mittelfristigen Entspannung beitragen, vorausgesetzt, dass eine schnelle und nachhaltige Arbeitsmarktintegration gelingt.⁷⁸

Neben der demografischen Entwicklung ist es sinnvoll, die Rentenansprüche und die soziale Absicherung von Asylsuchenden im Ruhestand zu betrachten. Nach dem sogenannten Äquivalenzprinzip erhalten Geflüchtete im Renteneintrittsalter eine Rente, wenn ihre Beitragszahlungen während der Erwerbstätigkeit ausreichend hoch und die Versichertendauer entsprechend lang waren. Andernfalls würden sie Regelleistungen der Grundsicherung im Alter nach SGB XII erhalten. Im Jahr 2016 stieg die Anzahl versicherter Personen aus

den Asyl8-Staaten in der Gesetzlichen Rentenversicherung um knapp 63 Prozent an.⁷⁹ Jedoch waren Ende 2016 von diesen Versicherten nur rund 31 Prozent der Personen pflichtversichert. Mit etwa 63 Prozent erhielt der Großteil jedoch lediglich sogenannte Anrechnungszeiten durch den Bezug von Regelleistungen der Grundsicherung, die kaum positive Effekte auf die Rente haben werden. Frauen waren zudem mit rund 20 Prozent deutlich seltener pflichtversichert als Männer mit 35 Prozent. Ebenso bestanden zwischen den Herkunftsländern teils deutliche Unterschiede, wobei die anteilig größte Gruppe, Personen mit syrischer Staatsbürgerschaft, mit nur rund 12 Prozent am seltensten pflichtversichert war. Die mittleren geschätzten Jahreseinkommen von Personen aus allen Asyl8-Staaten, die ein Erwerbseinkommen erzielten, fielen mit rund 11.900 Euro zudem sehr gering aus.

Je länger diese Unterschiede in Bezug auf die Anzahl der Pflichtversicherten und Löhne zur ansässigen Bevölkerung fortbestehen, desto geringer werden die Rentenansprüche der Geflüchteten in Zukunft ausfallen. Eine solche Entwicklung sollte für die langfristige gesellschaftliche

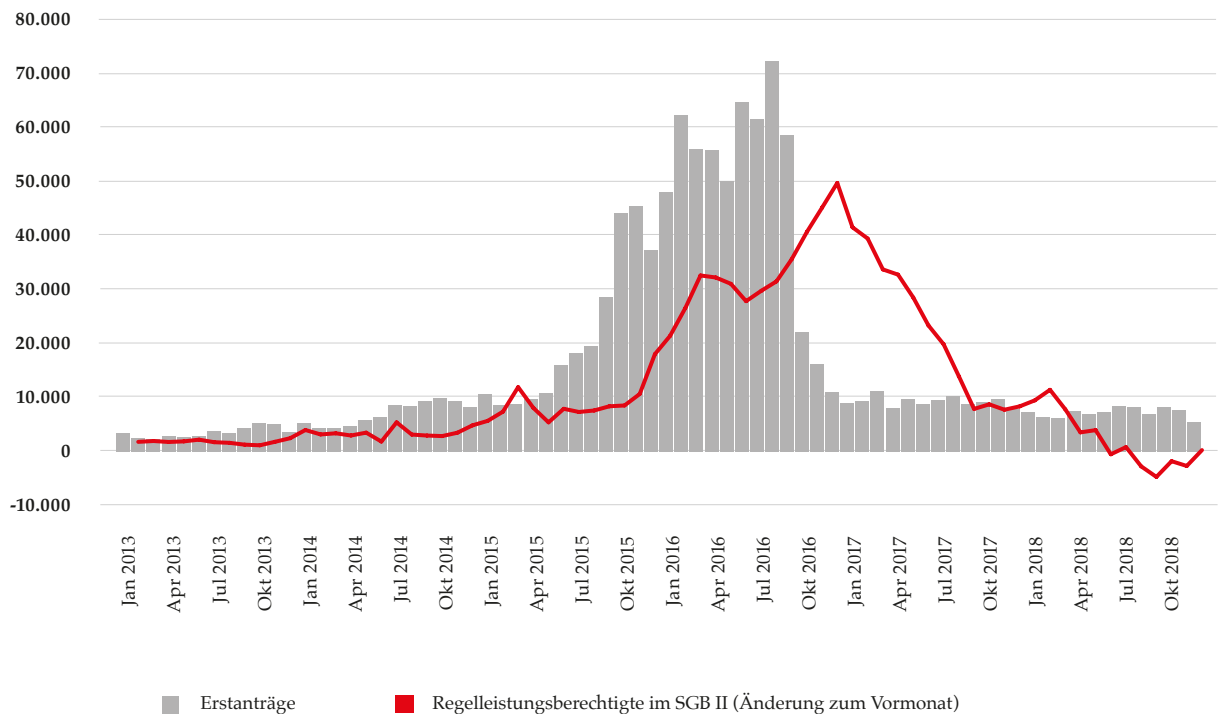
31%
NUR RUND
DER IN DER DEUTSCHEN RENTENVERSICHERUNG VERSICHERTEN PERSONEN AUS DEN ASYL8-STAAATEN WAR IM JAHR 2016 PFLICHTVERSICHERT UND ERWARB ANSPRÜCHE AUS DER RENTENVERSICHERUNG.

77 Fokus: Asylbewerber/Flüchtlinge. Webseite des GKV-Spitzenverbands. https://www.gkv-spitzenverband.de/gkv_spitzenverband/presse/fokus/fluechtlinge_asylbewerber/fluechtlinge.jsp, abgerufen am 31. März 2019.

78 Vogt und Althammer (2015). Zuwanderung nach Deutschland: Makroökonomische Szenarioanalyse der Auswirkungen verstärkter Migration auf Altenquotient und Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung.

79 Die Statistik der Deutschen Rentenversicherung unterscheidet nicht nach dem Schutzstatus der Versicherten. Die bestmögliche Abgrenzung kann nur über Personen aus den Asyl8-Staaten getroffen werden. Siehe Deutsche Rentenversicherung (2018). Versichertenbericht 2018: Statistische Analysen zu den Versicherten der Deutschen Rentenversicherung.

Abbildung 32:
Regelleistungsberechtigte aus den Asyl8-Staaten im SGB II



Quellen: Bundesagentur für Arbeit 2019b und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019a; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Integration vermieden werden. Dies zeigt erneut die Bedeutung der Integration der Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mit entsprechenden Löhnen. Gesamtwirtschaftlich wird erwartet, dass sich die nachhaltige Finanzierbarkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die asylbedingte Zuwanderung weiter verschlechtert hat. Als Grund werden erneut die beiden elementaren Stellschrauben, die Beitragshöhe, die sich am Bruttoeinkommen bemisst, und die erwartete Dauer der Beitragszahlungen gesehen.⁸⁰ Weitere Berechnungen zeigen, dass durch eine temporäre Migration im beobachteten Ausmaß, unabhängig von der Qualifikation der Zugewanderten, keine dauerhafte Entlastung für die Finanzierung des Rentensystems erwartet

80 Raffelhüschen (2018). Einführung: Offene Grenzen oder generöser Sozialstaat: Beides geht nicht?!

werden könne.⁸¹ Eine finanzielle Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung dürfte wohl nur durch eine dauerhafte qualifizierte Zuwanderung und eine nachhaltige Rentenpolitik erreicht werden. Aus Sicht des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) ist daher eine anhaltend hohe Zuwanderung, die sich schnell in den Arbeitsmarkt integrieren lässt, unverzichtbar, um den Wohlstand in Deutschland zu sichern. Zwischen der asylbedingten und der erwerbsbedingten, qualifizierten Zuwanderung ist weiter zu differenzieren.⁸²

81 Vogt und Althammer (2015). Zuwanderung nach Deutschland: Makroökonomische Szenarioanalyse der Auswirkungen verstärkter Migration auf Altenquotient und Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung.

82 SVR Wirtschaft (2018). Jahresgutachten 2018/19.

Finanzierung der asylbedingten Ausgaben

Aus den beschriebenen Ausgaben ergibt sich ein asylbedingter Finanzierungsaufwand in Höhe von rund 6 Prozent des Bundeshaushalts oder 0,6 Prozent gemessen an der Wirtschaftsleistung. Dies stellt eine Herausforderung für die mittelfristige Finanzplanung des Bundes dar. Zur Finanzierung der laufenden Kosten mussten bislang keine neuen Schulden aufgenommen werden, da die Ausgaben durch die hohen erwirtschafteten Überschüsse der laufenden Haushalte gedeckt werden konnten. Auch auf Gemeinde- und Landesebene konnten zum Großteil Überschüsse erwirtschaftet werden, sodass – mitunter bedingt durch die Entlastungen des Bundes – keine Überforderung der öffentlichen Haushalte vorlag. Ausgehend von der guten Haushaltslage und der wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahre konnte auf Bundesebene ein Sondervermögen, die sogenannte Flüchtlingsrücklage, in Höhe von derzeit 35,2 Milliarden Euro gebildet werden. Die Höhe der Rücklage beläuft sich damit auf rund 10 Prozent des jährlichen Etats des Bundeshaushalts. Seit dem Jahr 2016 wurden erwirtschaftete Haushaltsüberschüsse dieser Rücklage zugeführt, um die längerfristigen Kosten, die mit der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden verbunden sind, zu bewältigen. Da die ausgewiesenen Kosten bereits rückläufig waren, wurde damit gerechnet, dass die Rücklage für den beabsichtigten Zweck jedoch kaum benötigt würde und Mehrausgaben weiter aus den laufenden Haushalten beglichen werden können.⁸³

Angesichts der demografischen Entwicklung und der Zinsen, die auf die bestehenden Staatsschulden gezahlt werden, ist es aus ökonomischer Sicht durchaus zu befürworten, die Rücklage aufzulösen und zur Schuldentilgung zu verwenden. Nachdem die Wachstumsprognosen für das Jahr 2019 gesenkt wurden, dürften die Steuereinnahmen voraussichtlich ebenfalls sin-

ken. Ersten Zahlen zufolge plant das Bundesfinanzministerium daher in den kommenden Jahren Entnahmen aus der Flüchtlingsrücklage. Dabei darf maximal ein Betrag in Höhe der Ausgaben, die im Kontext von Fluchtmigration entstehen, entnommen werden. Geplant sind Entnahmen von 5,5 Milliarden Euro im Jahr 2019, 9,8 Milliarden Euro im Jahr 2020, 12,4 Milliarden Euro im Jahr 2021 und 7,5 Milliarden Euro im Jahr 2022.⁸⁴ Dies hätte zur Folge, dass die Rücklage bis zum Jahr 2022 aufgebraucht wäre.

Langfristige Auswirkungen

Im Malteser Migrationsbericht 2017 wurde erläutert, wie sich die Aufnahme der Geflüchteten aus finanzwissenschaftlicher Sicht langfristig auswirken würde. Demnach würden die Asylsuchenden dann zur zusätzlichen Belastung für den Wohlfahrtsstaat, wenn das Potenzial der Zugewanderten nicht produktiv im Arbeitsmarkt eingebracht werden könnte. Den Modellen lag in mehreren Fällen eine anhaltend hohe Nettozuwanderung aus Asylherkunftsstaaten von 200.000 Personen pro Jahr zugrunde.

Schon jetzt lässt sich sagen, dass diese Anzahl zumindest für die Jahre 2017, 2018 und 2019 zu hoch gegriffen war (siehe Kapitel zu Migrationsentwicklungen), sodass die Auswirkungen überschätzt wurden. Zudem geht die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt aus Sicht des SVR Wirtschaft schneller voran als in den verwendeten Prognosemodellen unterstellt (siehe Kapitel zum Arbeitsmarkt).⁸⁵ Dadurch verringern sich die fiskalischen Auswirkungen, die bereits zuvor als tragbar eingeschätzt wurden, nochmals.

⁸⁴ Bundesministerium der Finanzen (2019). Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2020 und zum Finanzplan 2019 bis 2023.

⁸⁵ SVR Wirtschaft (2018). Jahresgutachten 2018/19.

⁸³ Deutsche Bundesbank (2018). Monatsbericht November.; Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2017). 8. Stellungnahme des Beirats 12/2017.



Elf Frauen und neun Männer, hier gemeinsam mit dem Organisationsteam, lassen sich in Rostock zu „psychosozialen Counselors“ weiterbilden.

Geflüchtete in der psychosozialen Beratung: „Da ist einer von mir, der versteht mich“

Von Joanna Figgen

Täglich stellt sich den Mitarbeitenden in Flüchtlingsunterkünften die Frage, wie den Geflüchteten mehr Hilfe und Unterstützung zuteil kommen kann. „Viele Menschen hier können nicht von heute auf morgen ihr Leben weiterleben, denn sie konnten sehr viel noch nicht verarbeiten“, sagt Charleen Brüggmann, Mitarbeiterin der Malteser Werke in Rostock. Hier in Mecklenburg-Vorpommern sind die Malteser Werke derzeit der größte Betreiber von Flüchtlingsunterkünften.

Deswegen hat die katholische Hilfsorganisation mit der gemeinnützigen Gesellschaft „Ipsos“ (der Name steht für Internationale Psychoso-

ziale Organisation) im Februar 2019 ein Pilotprojekt gestartet: Gemeinsam bilden sie Geflüchtete innerhalb eines Jahres zu psychosozialen Beraterinnen und Beratern – von Ipsos „Counselor“ genannt – weiter. Die Counselors sollen mit Geflüchteten, die die belastende Fluchterfahrung noch nicht verarbeiten konnten, in der gemeinsamen Muttersprache sprechen und aufgrund des gemeinsamen kulturellen Hintergrunds einen besseren Zugang zu ihnen finden. Denn, so Charleen Brüggmann: „Man kann die bestausgebildetsten Ärzte vor einen Geflüchteten setzen, aber wenn sich der Mensch nicht öffnet, kommt der Arzt auch nicht weiter.“



Malteser Projektleiterin
Charleen Brüggmann und
Kursleiter Lothar Dunkel.

Der Kurs beginnt mit einer dreimonatigen Intensivphase, in der die Teilnehmenden z.B. psychologische Grundlagen erlernen, um Reaktionen auf Stress und schwierige Lebenssituationen besser zu verstehen. Es folgt eine neunmonatige Praxisphase, die von Ausbildern und Supervisoren in Einzelgesprächen und mit wöchentlichen Seminartagen begleitet wird. In der Praxisphase treffen sich die neuen psychosozialen Counselors bereits mit ihren geflüchteten Klientinnen und Klienten. Dabei werde die Qualität der Beratungen stets gewährleistet: „Wir passen sehr engmaschig auf, dass wir der Verantwortung, die wir übernehmen, auch gerecht werden. So ist z.B. Selbstmordgefährdung ein eigenes Thema in der Weiterbildung. In diesen Fällen wissen die Counselors, dass sie sofort den Kontakt zu uns Supervisoren aufnehmen müssen“, sagt Kursleiter Lothar Dunkel, ehemaliger Leiter der Schulpsychologie in Münster.

Counselors mit großer persönlicher Stärke und Lebenskraft

Die Counselors müssen für die zukünftige Arbeit selbst emotional stabil sein, denn sie werden teils mit Dingen konfrontiert, die ihren eigenen Erfahrungen ähneln. Daher setzt der Kursplan viel auf Selbsterfahrung und Selbstreflexion. „Wenn ich Ihnen die Lebensgeschichte so manch einer Person aus dem Kurs schildern

würde, dann würden Sie denken: Wie kann das sein, dass so ein Mensch überhaupt gerade auf einem Stuhl sitzen und auch noch lächeln kann? Die haben Dinge erlebt, da sind unsere Träume nicht kreativ genug“, so Lothar Dunkel.

Auch aus diesem Grund haben die Teilnehmenden vor Kursbeginn ein mehrstufiges Bewerbungsverfahren durchlaufen. Neben einem sprachlich und intellektuell guten Niveau sind auch Motivation, Belastbarkeit und Empathiefähigkeit notwendige Voraussetzungen. Die Gruppe in Rostock zeichnet sich für Lothar Dunkel noch durch etwas anderes aus: „Die Menschen, die wir hier ausgewählt haben, sind unheimlich stark. Sie haben eine persönliche Stärke, eine Lebenskraft und einen Überlebenswillen, der unglaublich ist.“

Einer der 20 Teilnehmenden ist Dr. Farooq Ibad. „Falls ich die Möglichkeit habe, Menschen – egal, ob in Deutschland oder in Afghanistan – zu helfen, wird es mir eine Ehre sein“, so der Afghane auf Englisch. Und der Bedarf ist groß, berichtet Charleen Brüggmann: „Um den Unterstützungsbedarf zu decken, den wir haben, brauchen wir auf jeden Fall mehr psychosoziale Beratung.“