



Sachstand

Zuwanderungsbedingte Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden

Zuwanderungsbedingte Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 084/16
Abschluss der Arbeit: 01. August 2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gegenstand des Sachstands ist die Darstellung der zuwanderungsbedingten Ausgaben in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden.

2. Vorbemerkung

Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sind gemäß § 10 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)¹ nach Aufgabenträgern (Ressortprinzip) und innerhalb der Einzelpläne nach ökonomischen Arten (Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Investitionen, etc.) gegliedert. Sachlich zusammenhängende Ausgaben können auf der Grundlage des für Bund und Länder geltenden einheitlichen Funktionenplans zusammengefasst werden. Der Funktionenplan regelt gem. § 11 HGrG die Kennzeichnung und die Zuordnung von Ausgabentiteln nach Aufgabenbereichen (allgemeine Dienste, soziale Sicherung, Bildungswesen, etc.). Die „Zuwanderung“ stellt keine eigenständige Aufgabe/Funktion nach der vorstehend beschriebenen Haushaltssystematik dar, so dass die in vielen Titeln und Einzelplänen enthaltenen zuwanderungsbedingten Ausgaben aus den öffentlich zugänglichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden nicht ermittelt werden können.²

Erschwert wird die Ermittlung auch durch die starke Titelglobalisierung. Die Identifizierung zuwanderungsbedingter Ausgaben bzw. deren Anteils innerhalb des gesamten Ausgabenansatzes eines Titels erfordert spezielle Kenntnisse über die Berechnung und Veranschlagung dieser Ausgaben. Über diese Information verfügen nur die für die Veranschlagung verantwortlichen Stellen. Zusammenfassende Darstellungen lassen sich daher einzelplanübergreifend nur auf der Grundlage von Ressortabfragen unter Federführung der Finanzminister von Bund und Ländern erstellen.

Der Bundesminister der Finanzen hat im Rahmen der Finanzplanung 2017-2020 erstmalig die „Flüchtlings- und Asylpolitik des Bundes“ als einen der finanziellen Schwerpunkte aufgenommen und eine zusammenfassende Darstellung der zuwanderungsbedingten Ausgaben in der

1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG), vom 18.08.1969, zuletzt geändert am 15.07.2013.

2 So auch die Bundesregierung. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Fallbezogene asyl- und integrationsbedingte Ausgaben der Bundesländer in 2016, BT-Drs. 18/7290, 18.01.2016.

Haushaltsplanung 2017 erstellt.³ Derartige Darstellungen sind für die Bundesländer und Kommunen nicht verfügbar.^{4 5}

3. Zuwanderungsbedingte Ausgaben des Bundes

Zur Bewältigung der Herausforderung im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und zur Bekämpfung von Fluchtursachen sind für das Jahr 2017 insgesamt knapp 19 Mrd. Euro vorgesehen. Im gesamten Zeitraum 2017 bis 2020 summieren sich die Ausgaben auf rund 77,5 Mrd. Euro.

Im Einzelnen stellen sich die Ausgaben wie folgt dar:

- **Integrationsleistungen in Höhe von 4,1 Mrd. Euro;** Bei den Integrationsleistungen sind zum Beispiel für die Integrationskurse rund 610 Mio. Euro (Einzelplan 06) veranschlagt, für berufsbezogene Deutschsprachkurse 410 Mio. Euro (Einzelplan 11), für Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für anerkannte Flüchtlinge über 1,5 Mrd. Euro (Einzelplan 11), für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen 300 Mio. Euro (Einzelplan 11) und für weitere Integrationsleistungen verteilt über viele Einzelpläne fast 1,2 Mrd. Euro.
- **Existenzsicherung in Höhe von 4,1 Mrd. Euro;** Im Bundeshaushalt 2017 werden für die Existenzsicherung der anerkannten Flüchtlinge rund 4,1 Mrd. Euro veranschlagt. Davon entfallen auf die Zahlung von Arbeitslosengeld II rund 3,2 Mrd. Euro, für die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung rund 840 Mio. Euro und im Rahmen der Erstattungen

3 Bundesministerium der Finanzen: Kabinettsvorlage des Bundesministeriums der Finanzen zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2017 und zum Finanzplan bis 2020, Kurzfassung, im Internet unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/07/2016-07-06-PM-Kabinettsvorlage-Kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [26.07.2016], S. 8ff.

4 Vgl. Berliner Morgenpost: Was kostet ein Flüchtling?, 08.07.2016; Die Sprecherin des Städte- und Gemeindebundes Ursula Krickl: „Wir sind nicht in der Lage, das genau zu ermitteln.“ Ebenso Bayerischer Landtag: Antwort des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, Drucksache 17/10316, 31.03.2016, S. 2..

5 Es gibt zwar modelltheoretische Berechnungen der gesamtstaatlichen Kosten pro Flüchtling und Jahr von Wirtschaftsforschungsinstituten, bei denen es sich allerdings um äußerst grobe Schätzungen handelt. Nach Berechnung des FiFo Instituts (2016) belaufen sich die jährlichen Ausgaben pro Flüchtling auf rund 12.000 Euro. http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/FiFo_Studie_Finanzierung_Fluechtlingpolitik.pdf [01.08.2016]. Das IW Köln schätzt diese Kosten auf 27,6 Mrd. Euro in 2017. https://www.iwkoeln.de/storage/asset/281713/storage/master/file/9386497/download/IW-Report_2016-12_Facetten%20und%20Fakten%20der%20Fl%C3%BChtlingsdebatte.pdf [01.08.2016]. Darüber hinaus gibt es Berechnungen, die sich auf die Frage beziehen, ob die durch den Zuzug der Flüchtlinge zunächst entstandenen Kosten sich im Lebenszyklus eines Flüchtlings durch seine Beitrags- und Steuerzahlungen kompensieren lassen (Rendite-Kosten-Betrachtung). Das IW Kiel rechnet mit langfristigen Kosten zwischen 25 und 55 Mrd. Euro, das DIW geht in seinem optimistischen Szenario davon aus, dass schon ab 2020 positive Änderungen im Pro-Kopf-Einkommen der bereits in Deutschland lebenden Flüchtlinge zu verzeichnen sind wird, in einem negativen Szenario würde diese Situation etwa ab 2027 eintreten. Raffelhüsch (Stiftung Marktwirtschaft) beziffert die Kosten bezogen auf den Lebenszyklus der Flüchtlinge, ausgehend von 2 Mio. Flüchtlingen, auf rund 900 Mrd. Euro. Vgl. dazu Ifo Schnelldienst: Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, 4/2016, 25. Februar 2016.

des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung rund 80 Mio. Euro sowie für Kindergeld 23 Mio. Euro.

- **Kosten der Registrierung und Bearbeitung der Asylanträge in Höhe von 1,1 Mrd. Euro** beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- **Fluchtursachenbekämpfung in Höhe von 6,3 Mrd. Euro**; Für die Fluchtursachenbekämpfung sind rund 6,3 Mrd. Euro veranschlagt.

Darüber hinaus beteiligt der Bund sich auch im Jahr 2017 an den Kosten von der Registrierung bis zur Bescheiderteilung in Abhängigkeit von der Zahl der Flüchtlinge im Asylverfahren und der jeweiligen Bearbeitungsdauer bzw. an den Kosten für abgelehnte Asylbewerber. Der Bund trägt zudem einen Teil der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mittels eines Festbetrages im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung sowie der Förderung von sozialem Wohnraum. Außerdem stellt er weiterhin bundeseigene Liegenschaften zur Verfügung.⁶

Im Ergebnis der Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern am 07.07.2016 erhalten die Länder in den kommenden drei Jahren weitere sieben Milliarden Euro als Entlastungsmaßnahmen. Der Bund wird für die Jahre 2016, 2017 und 2018 eine jährliche Integrationspauschale von zwei Milliarden Euro zur Verfügung stellen. Außerdem bekommen die Länder die im Integrationskonzept für den Wohnungsbau in Aussicht gestellten Mittel von jeweils 500 Millionen Euro für 2017 und 2018. Die gesetzliche Umsetzung dieser Entlastungsmaßnahmen befindet sich in Vorbereitung.

Ende der Bearbeitung.

6 Vgl. Aktueller Begriff: „Finanzierung der Asylpolitik“. 16. November 2015 (Anlage). Die Höhe der Beteiligung des Bundes im Haushaltsjahr 2017 erfolgt auf der Basis der Spitzabrechnung für 2016 im Herbst dieses Jahres.



Aktueller Begriff

Finanzierung der Asylpolitik

Nach Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Konnexitätsgrundsatz). Die Ausgabenlast folgt damit der Aufgabenzuständigkeit. In seiner zuständigkeitsabgrenzenden Funktion verbietet das Konnexitätsprinzip den Gebietskörperschaften, die Aufgabenlast der jeweils anderen zu finanzieren. Die Finanzverantwortung für die Kommunen tragen nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die Länder.

Im Bereich der Asylpolitik hat der Bund die Aufgabe, das Asylverfahren durchzuführen. Wahrgenommen wird diese Aufgabe durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Für die Unterbringung und die Existenzsicherung von Asylbewerbern sind dagegen die Bundesländer zuständig. Die rasant ansteigenden Asylbewerberzahlen seit Mitte 2014 stellen Bund, Länder und Gemeinden auch vor große finanzielle Herausforderungen. Um die in diesem Zusammenhang drohende finanzielle Überforderung der Bundesländer und insbesondere der betroffenen Kommunen zu entschärfen, haben die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder in mehreren Verhandlungsrunden Entlastungsmaßnahmen vereinbart, die inzwischen gesetzlich umgesetzt wurden. Im Wesentlichen stellen sie sich wie folgt dar:

- Am 11. Dezember 2014 haben sich Bund und Länder auf eine pauschale Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Höhe von 500 Mio. Euro verständigt. Diese Entlastungsmaßnahme wurde durch entsprechende Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer im Rahmen des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern umgesetzt.
- Am 18. Juni 2015 haben Bund und Länder beschlossen, die pauschale Hilfe von 500 Mio. Euro für 2015 zu verdoppeln. Zugleich hat der Bund eine strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung an den gesamtstaatlichen Kosten im Bereich der Asylpolitik zugesagt.
- Am 24. September 2015 haben Bund und Länder ein Gesamtkonzept beschlossen, das mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz umgesetzt wurde. Danach werden die Länder in 2015 in Höhe von 2 Mrd. Euro entlastet. Im Rahmen der zugesagten strukturellen Beteiligung trägt der Bund ab dem 1. Januar 2016 einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF. Finanziert wird vom Bund der durchschnittliche Aufwand pro Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 670 Euro monatlich. Für das Jahr 2016 werden 800.000 Asylbe-

werber im Verfahren des BAMF und eine Verfahrensdauer von 5 Monaten unterstellt. Daraus ergibt sich ein Betrag von 2,68 Mrd. Euro, den die Länder als Abschlagszahlung erhalten.

Als weitere Entlastungsmaßnahme erhalten die Länder ab 2016 für jeden abgelehnten Asylbewerber auf der Basis einer Verfahrensdauer von einem Monat einen Pauschalbetrag von 670 Euro. Der Gesamtbetrag beläuft sich auf 268 Mio. Euro, der auch als Abschlagszahlung den Ländern gewährt wird.

Der Bund leistet zudem einen Beitrag zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete Minderjährige in Höhe von 350 Mio. Euro jährlich. Außerdem unterstützt die Bundesregierung auch generell die Länder und Kommunen bei Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung. In den Folgejahren ergeben sich folgende Entlastungen der Länder in Mio. Euro:

	2016	2017	2018	2019
Abschlag 2016 Asylbewerber*	2.680			
Abschlag 2016 abgelehnte Asylbewerber*	268			
Unbegleitete Minderjährige	350	350	350	350
Verbesserung der Kinderbetreuung	339	774	870	
Summe Entlastung der Länder	3.637	1.124	1.220	350

(* Hier erfolgt Ende 2016 eine personenscharfe Spitzabrechnung für 2016, die bei der für 2017 festzulegenden Abschlagszahlung berücksichtigt wird.)

Über diese unmittelbaren Entlastungsmaßnahmen hinaus unterstützt der Bund mittelbar die Länder und Kommunen im Bereich der Asylpolitik durch eine Erhöhung der Fördermittel beim Neubau von Wohnungen und bei der Ausweitung des Bestands an Sozialwohnungen. Hierzu werden die den Ländern für den Bereich „Wohnraumförderung“ zuzuweisenden Kompensationsmittel für die Jahre 2016 bis 2019 jeweils um 500 Mio. Euro aufgestockt.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes im Bereich der Asylpolitik erfolgt wegen fehlender Finanzierungszuständigkeit des Bundes weitestgehend durch eine Umverteilung der Umsatzsteueranteile zu Gunsten der Länder. Die Schärfe der Flüchtlingsmigration und der kurzfristige Handlungsdruck der Bundesregierung lassen diesen Finanzierungsweg zwar vertretbar erscheinen. Er stellt sich allerdings im Hinblick auf den Konnexitätsgrundsatz als nicht unproblematisch dar. Die ohnehin erforderliche Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach Auslaufen des Solidarpaktes II Ende 2019 bietet die Chance, auch den Aufgabenbereich der Asylpolitik hinsichtlich der Aufgabenkompetenz und aufgabengerechten Finanzausstattung neu zu regeln. Ziel dieser Neuregelung muss es sein, die zuständigen Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben in diesem Politikbereich wieder im Einklang mit dem Konnexitätsprinzip eigenverantwortlich wahrzunehmen und zu finanzieren.

Quellen:

- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, BGBl. I S. 1722; Zur Gesetzesbegründung vgl. BT-Drs. 18/6185.
- Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2015, BGBl. I S. 980; Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2015, BT-Drs. 18/6090.
- Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 22.09.2015: Für gleichwertige Lebensverhältnisse – Kommunalfreundliche Politik des Bundes konsequent fortsetzen, BT-Drs. 18/6062.
- Migrationsbericht 2013 vom 22.01.2015, BT-Drs. 18/3800.