



Sachstand

Zuwanderungsbedingte Mehrausgaben bei Bund und Ländern

Zuwanderungsbedingte Mehrausgaben bei Bund und Ländern

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 112/18
Abschluss der Arbeit: 27. Juli 2018
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitende Bemerkungen	4
2.	Haushaltsrechtliche Vorbemerkungen	4
3.	Bund	5
4.	Länder	6
5.	Kosten ausreisepflichtiger abgelehnter Asylbewerber	6
6.	Zusammenfassende Betrachtung	7

1. Einleitende Bemerkungen

Der Auftraggeber bittet um Beantwortung diverser Einzelfragen zu den zuwanderungsbedingten Mehrausgaben von Bund und Ländern seit der Flüchtlingskrise 2015. Die Fragen werden gebündelt beantwortet.

2. Haushaltsrechtliche Vorbemerkungen

Im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik 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 und Flüchtlingen sind dagegen die Bundesländer zuständig. Die rasant angestiegenen Flüchtlingszahlen 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 finanzielle Beteiligung des Bundes im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik erfolgt wegen fehlender Finanzierungszuständigkeit des Bundes weitestgehend durch eine Umverteilung der Umsatzsteueranteile zu Gunsten der Länder.

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 Anteile 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 oder zusammenführenden Berichten der Finanzminister von Bund und Ländern erstellen.

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.

3. Bund

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 Haushaltsplanung 2017 erstellt.³ Derartige Darstellungen sind für die Bundesländer und Kommunen nicht verfügbar. Nach dem Finanzbericht 2018 summieren sich die Ausgaben im Zeitraum von 2016-2021 auf insgesamt 110,14 Mrd. Euro.⁴

Asylbedingte Belastungen des Bundeshaushalts 2016 bis 2021

	Ist 2016	Soll 2017	Entwurf 2018	Finanzplan		
				2019	2020	2021
- in Mrd. € -						
Fluchtursachenbekämpfung.....	6,54	6,86	6,55	6,43	6,27	6,18
Aufnahme, Registrierung und Unterbringung im Asylverfahren.....	1,14	1,02	1,02	1,00	1,02	1,02
Integrationsleistungen.....	1,80	3,11	3,72	3,80	3,76	3,15
Sozialtransferleistungen nach Asylverfahren.....	1,71	2,68	3,29	4,14	4,31	4,48
Unmittelbare Entlastungen Länder und Kommunen.....	9,26	6,78	6,81	1,72	0,45	0,12
Gesamtbelastungen Asyl Bundeshaushalt....	20,45	20,45	21,39	17,09	15,82	14,94

Unter Integrationsleistungen (siehe Grafik) fallen zum Beispiel die Integrationskurse (Einzelplan 06), die berufsbezogenen Deutschsprachkurse (Einzelplan 11), die Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für anerkannte Flüchtlinge (Einzelplan 11), die Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (Einzelplan 11) und weitere Integrationsleistungen verteilt über viele Einzelpläne.

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.⁵

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.

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. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2018, 11. August 2017, S. 45. Für den Bundeshaushalt 2018 wurde der Betrag auf 21,0 Mrd. € gekürzt. Vgl. hierzu HHA-Drs. 18/4435.

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

Der Bund hatte für die Jahre 2016, 2017 und 2018 eine jährliche Integrationspauschale von zwei Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Außerdem bekommen die Länder die im Integrationskonzept für den Wohnungsbau in Aussicht gestellten Mittel von jeweils 500 Millionen Euro für 2017 und 2018.

Anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und subsidiär Schutzbedürftige haben einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang. Als Arbeitssuchende erhalten sie eine Grundsicherung nach den Regeln des SGB II. Wer nicht erwerbsfähig ist, erhält Sozialhilfe nach SGB XII.⁶ Für den Jahreszeitraum November 2016 bis Oktober 2017 können für folgende Staatsangehörigkeiten erhebliche Steigerungen der Neuzugänge⁷ verzeichnet werden: Eritrea (20.020), Somalia (10.934), Afghanistan (63.232), Irak (64.311), Arabische Republik Syrien (216.402). Die durchschnittliche Summe der Zahlungsansprüche pro Regelleistungsberechtigten in Euro beträgt: Eritrea (2016: 640; 2017: 674), Somalia (2016: 530; 2017: 572), Afghanistan (2016: 495; 2017: 535), Irak (2016: 486; 2017: 519), Arabische Republik Syrien (2016: 563; 2017: 549).⁸ Jedoch lassen sich aus der Gesamtschau der Daten keine belastbaren Folgerungen zu einer möglichen Höhe der durch anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und subsidiär Schutzbedürftige verursachten Kosten im SGB II und XII ziehen.

4. Länder

Eine Abfrage bei den zuständigen Behörden zu den zuwanderungsbedingten Mehrausgaben der Länder erfolgte durch die Wissenschaftlichen Dienste im Jahr 2017. Neun Länder haben dazu eine Rückmeldung gegeben. Detaillierte Ergebnisse sind dem beigefügten Sachstand WD 4 – 3000 – 014/17 zu entnehmen.

Anlage 1

5. Kosten ausreisepflichtiger abgelehnter Asylbewerber

Im Bundesgebiet waren zum Stichtag 31. Dezember 2017 insgesamt 118.704 Personen mit einem abgelehnten Asylantrag ausreisepflichtig, davon 89.426 mit einer Duldung und 29.278 Personen ohne Duldung.⁹ Die Zuständigkeit für die Ausweisung und Abschiebung liegt gemäß § 71 Aufent-

6 Vgl. Bundesregierung: Welche Leistungen stehen anerkannten Flüchtlingen zu?, im Internet unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/FAQ-Fluechtlings-Asylpolitik/2-was-bekommen-fluechtlinge/03b-Leistungen-Anerkannte.html> [16.04.18].

7 Neuzugänge umfassen nur Zugänge, die in der Vergangenheit noch nie Regelleistungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezogen haben.

8 Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der AfD-Bundestagsfraktion, BT-Drs. 19/1273.

9 Vgl. BT-Drs. 19/800, S. 39.

haltsgesetz bei den Bundesländern. Abgelehnten Asylbewerbern steht der Zugang zu Sozialleistungen, zur Gesundheitsversorgung und schulischer Bildung sowie zu einer Ausbildung offen. Der Zugang gilt bis zur Ausreise bzw. Rückführung.¹⁰

Die Gesamtkosten für die Betreuung und Versorgung abgelehnter Asylbewerber kann nicht valide ermittelt werden. Experten gehen von Kosten in Milliardenhöhe für abgelehnte Asylbewerber in den Gemeinden aus. Allein für Nordrhein-Westfalen werden die Betreuungskosten für abgelehnte Asylbewerber auf 800-900 Mio. jährlich geschätzt.¹¹

6. Zusammenfassende Betrachtung

Aufgrund zum Teil fehlender Daten (Länder und Kommunen) ist eine valide Aussage zu einer möglichen Höhe der gesamtstaatlichen Belastung durch zuwanderungsbedingte Mehrausgaben nicht möglich.

10 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland, 2016, im Internet unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp69-emn-umgang-abgelehnten-asylbewerbern.pdf?__blob=publicationFile [25.07.18], S. 14.

11 Vgl. Erhardt, Christian: Abgelehnte Asylbewerber kosten Kommunen Milliarden, 23.01.2018, im Internet unter: <https://kommunal.de/abgelehnte-asylbewerber-kosten-kommunen-milliarden> [25.07.18]. Ebenso ZDF: Hohe Kosten für abgelehnte Asylbewerber, im Internet unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute-in-deutschland/hohe-kosten-fuer-abgelehnte-asylbewerber-100.html> [25.07.18].