



Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



30. Mai 2016
Seite 1 von 1

Aktenzeichen
L1-HH-142-0
bei Antwort bitte angeben

Dorothee Loos-Messerschmidt

Telefon 0211 4972-2240
Telefax 0211 4972-2530

**Vorlage
an den Haushalts- und Finanzausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Flüchtlingsaufwendungen der Länder

**95. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags
NRW am 02. Juni 2016, TOP 10**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlagen übersende ich Abdrucke dieses Schreibens und meiner Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom heutigen Tage mit der Bitte, die Abdrucke an die Mitglieder des vorgenannten Ausschusses weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Norbert Walter-Borjans

Anlagen: 60 Abdrucke

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Jägerhofstr. 6
40479 Düsseldorf
Telefon 0211 4972-0
Telefax 0211 4972-2750
Poststelle@fm.nrw.de
www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
U74 bis U79
Haltestelle
Heinrich Heine Allee



30. Mai 2016
Seite 1 von 8

Aktenzeichen

11-HH-142-0

bei Antwort bitte angeben

Dorothee Loos-Messerschmidt

Telefon 0211 4972-2240
Telefax 0211 4972-2530

**Vorlage
an den Haushalts- und Finanzausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Flüchtlingsaufwendungen der Länder

**95. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW
am 02. Juni 2016, TOP 10**

I. Vorbemerkungen

Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat am 3. März 2016 beschlossen, Nordrhein-Westfalen zu bitten, zur Validierung der Datengrundlagen bei der Ermittlung von Flüchtlingskosten zu einer Arbeitsgruppe unter Einbeziehung der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) einzuladen, die umgehend eine aussagekräftige, länderübergreifende Aufbereitung der Haushaltsdaten erarbeitet. Die Arbeitsgruppe war insbesondere aufgefordert, Vorschläge zum Umgang mit der Spitzabrechnung und der Kostentragung der Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UmF) zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 21. April 2016 der FMK einen Bericht zu den Flüchtlingskosten der Länder vorgelegt, den die FMK am 28. April 2016 einvernehmlich zur Kenntnis genommen hat. Sie hat zudem beschlossen, dass der FMK-Bericht

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Jägerhofstraße 6
40479 Düsseldorf
Telefon 0211 4972-0
Telefax 0211 4972-2750
www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
U74 bis U79
Haltestelle:
Heinrich-Heine-Allee

nur für den internen Dienstgebrauch zu verwenden ist. Die wesentlichen Ergebnisse des Berichts sind im Folgenden dargestellt.

II. Ergebnisse des FMK-Berichts

1. Datenerhebung

Auf der Grundlage einer aktuellen Umfrage unter den 16 Landesfinanzministerien wurden die haushaltswirksamen, flüchtlingsbedingten Ausgaben der Länder der vergangenen zwei Jahre sowie die gegenwärtigen Einschätzungen der Ausgaben für das Haushaltsjahr 2016 erfasst. Die kommunalen Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern/Flüchtlingen sowie den Leistungen nach dem SGB-II sind ausgeklammert, vor allem letztere werden aber perspektivisch an Bedeutung gewinnen. Eine indirekte – und nur teilweise – Berücksichtigung der finanziellen Belastungen der Kommunen erfolgt insofern, als die Zahlungen der Flächenländer an ihre Gemeinden – insbesondere Erstattungen für entstandene finanzielle Belastungen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung – in den Daten enthalten sind. Eine vollständige Darstellung der in den Kommunen veranschlagten Kosten wurde in Anbetracht der Vielzahl unterschiedlicher Ansätze und der Notwendigkeit langwieriger Erhebungen nicht durchgeführt.

Nach den Ergebnissen des FMK-Berichts sind mit der starken Zunahme der schutzsuchenden Personen die Ausgaben in den Landeshaushalten entsprechend gestiegen. 2014 – ein Jahr, in dem bereits erste Anzeichen der besonderen Herausforderung ersichtlich waren – haben die Länder rd. 2,6 Mrd. EUR für Asylbewerber und Flüchtlinge ausgegeben; im Jahr 2015 haben sich die Gesamtausgaben mit rd. 8,6 Mrd. EUR mehr als verdreifacht. Die tatsächliche Größenordnung zeigt sich im aktuellen Haushaltsjahr: Gegenwärtig rechnen die Länder für 2016 mit Ausgaben in Höhe von rd. 21 Mrd. EUR. In der Tabelle werden die Ausgaben nach den betroffenen Politikbereichen zusammengefasst.

Tab. Flüchtlingsbedingte Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen Seite 3 von 9

<i>Mrd. EUR</i>	IST 2014	IST 2015	2016
Flüchtlingsaufnahme/Unterbringung	2,0	7,2	15,2
Unbegleitete Minderjährige	0,3	0,6	2,7
Kinder und Jugend	0,1	0,4	1,4
<i>schulischer Bereich</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>1,2</i>
<i>außerschulischer Bereich</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>	<i>0,2</i>
Wohnen	0,0	0,1	0,7
Integration	0,02	0,1	0,5
Justiz	0,02	0,02	0,1
Sonstiges	0,1	0,2	0,4
Ausgaben insgesamt	2,6	8,6	20,9

Mit ca. drei Viertel der Gesamtausgaben liegt der quantitative Schwerpunkt der Leistungen der Länder bei der Flüchtlingsaufnahme und Unterbringung. Nach einer Steigerung 2015 auf das 3,5-fache (von 2 Mrd. EUR auf 7,2 Mrd. EUR) wird 2016 mit einer nochmaligen Verdoppelung des bereits sehr hohen 2015er-Niveaus auf 15,2 Mrd. EUR gerechnet, eine Steigerung gegenüber 2014 von rund 750 %.

Die Leistungen im Zusammenhang mit der Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen stellen mit rd. 2,7 Mrd. EUR den zweitgrößten Ausgabeblock dar. Die Entwicklung in diesem Bereich ist noch dynamischer als die Aufnahme/Unterbringung: Gegenüber 2014 steigen die Landesleistungen nach den Planungen der Länder um etwa das 10-fache.

Die Ausgaben für Kinder und Jugendliche im schulischen und außerschulischen Bereich 2016 werden mit rd. 1,4 Mrd. EUR beziffert (2014: 138 Mio. EUR).

2. Spitzabrechnung gemäß Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

Die Arbeitsgruppe begrüßt grundsätzlich die vom Bund vorgestellten Eckpunkte der Spitzabrechnung. Im Zusammenhang mit dem von den Vertretern von BMI und BMF in Grundzügen vorgeschlagenen Verfahren und den von der MPK im September beschlossenen Annahmen sind jedoch folgende Aspekte kritisch zu betrachten.

Pro-Kopf-Betrag

Die 670 EUR-Pauschale basiert auf der Asylbewerberleistungsgesetz-Statistik: Es handelt sich hierbei um die bundesweiten Ausgaben für Asylbewerberleistungen 2013 dividiert durch den Mittelwert der Leistungsempfänger aus den Jahren 2012 und 2013 und fortgeschrieben um eine angenommene Steigerung von insg. 4 % auf das Jahr 2015. Die Pauschale von 670 EUR pro Monat kompensiert aufgrund der zugrunde liegenden Statistikerhebung grundsätzlich nur diejenigen Ausgaben, für die ein einzelfallbezogener, direkter Rechtsanspruch nach den Paragraphen des Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) besteht.

Es entstehen jedoch erhebliche Kosten für die Länder, die nicht einzelfallbezogen anfallen – und die daher auch nicht in die offizielle AsylbLG-Statistik einfließen –, obwohl sie de facto in unmittelbarem Zusammenhang mit der Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen stehen. Hierbei sei z. B. auf den Kauf und die bauliche Herrichtung von Gebäuden, Absetzung für Abnutzung (AfA), Kosten für Sozialarbeiter und Integrationshelfer, Verwaltungskosten der Träger oder Sicherheits- und Bewachungsdienste hingewiesen. Aufgrund der besonderen Situation entsteht ein erheblicher Teil dieser Kosten unabhängig von der Zahl der zu versorgenden Flüchtlinge.

Im Ergebnis führt das dazu, dass die den Ländern und Kommunen tatsächlich bei der Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen entstehenden Ausgaben durch den Pauschbetrag von 670 EUR nicht annähernd abgedeckt werden. Nach der aktuellen Umfrage unter den 16 Landesfinanzministerien erwarten die Länder im Jahr 2016 Ausgaben für Flüchtlingsaufnahme und Unterbringung in Höhe von rd. 15 Mrd. EUR.

Demgegenüber steht der Abschlag des Bundes in Höhe von 2,948 Mrd. EUR. Selbst bei einer Nachzahlung in Höhe von knapp 700 Mio. EUR für den Abrechnungszeitraum 2016 würde der Bund weniger als ein Viertel der Kosten der Länder für die Flüchtlingsaufnahme und Unterbringung erstatten. Der Bund sollte den Pro-Kopf-Betrag im Rahmen der Spitzabrechnung an die tatsächliche Ausgabenbelastung anpassen.

Flüchtlingszahlen

Der Bund berücksichtigt bei dem genannten Personenkreis nur Schutzsuchende, die sich an das BAMF gewandt und dort tatsächlich einen Antrag auf Asyl gestellt haben bzw. in Zukunft einen Antrag stellen werden. Es ist bekannt, dass ein Teil der Flüchtlinge bisher noch keinen Antrag gestellt hat und möglicherweise auch in Zukunft keinen Antrag stellen wird. Auch diese Personengruppe ist seit dem 1. Januar 2016 von den Ländern versorgt worden und hat Leistungen erhalten. Es sollte deshalb auch eine Kostenregelung für die Personen geben, die im Land registriert wurden und damit Leistungen für unterschiedliche Zeiträume erhalten haben, aber wegen Weiterreise, Rückkehr, Untertauchen oder aus sonstigen Gründen keinen Antrag beim BAMF gestellt haben. Auch die Anzahl der freiwilligen Rückkehrer ohne Antragstellung beim BAMF wird im Abrechnungssystem des Bundes nicht berücksichtigt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier keine Kostenerstattung seitens des Bundes erfolgen soll, obwohl den Ländern und Kommunen für die Aufnahme und Unterbringung dieser Flüchtlinge oft erhebliche Kosten entstanden sind und die schnelle Zuführung dieser Personen zum BAMF nicht möglich war, weil keine ausreichenden Bearbeitungskapazitäten vorhanden waren.

Der Bund sollte sich mit einer ggf. pauschalen Unterstützung an diesen Kosten beteiligen. Als Grundlage für eine Schätzung lassen sich die bestätigten EASY-Optionen der Länder heranziehen (ggf. mit einem prozentualen Abschlag für Mehrfachregistrierungen).

Verfahren

Als Beginn des Berechnungszeitraumes stellt der Bund als Hilfskonstruktion im ersten Abrechnungszeitraum auf das Einreisedatum ab, das nach Selbstauskunft im AZR und in MARiS erfasst wird.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass es einen nicht quantifizierbaren Personenkreis gibt, der ein Interesse haben dürfte, das Datum seiner tatsächlichen Einreise nicht preiszugeben oder ein falsches Datum anzugeben. Hierbei handelt es sich insbesondere um Personen, die unter verschiedenen Identitäten in wechselnden Orten in den Ländern oder in verschiedenen Ländern Asylbewerberleistungen in Anspruch genommen haben. Eine Überprüfung der Richtigkeit der Selbstauskunft dürfte jedoch kaum möglich sein oder zumindest nur mit unverhältnismäßigem Aufwand.

Nach dem Vorschlag des Bundes erstreckt sich die Verweildauer vom Zeitpunkt der Einreise bis zum Abschluss des BAMF-Verfahrens. Relevant ist der Abschluss des BAMF-Verfahrens in Form des behördlichen Erstbescheides. Hierbei ist das Datum des Postausgangs beim BAMF maßgeblich.

Nach § 1 Abs. 3 AsylbLG endet die Leistungsberechtigung „mit Ablauf des Monats“. Die Länder leisten also bis zum Ende des Monats, auch wenn der Erstbescheid bereits zu Beginn des Monats versendet wurde. Es sollte deshalb nicht auf das Datum des (Postausgangs des) Erstbescheids abgestellt werden, sondern auf die zeitliche Wirkung des Erstbescheids. Das bedeutet, dass als Verfahrensende der Monatsletzte nach Zugang des Bescheids anzusetzen ist, da ansonsten im vom Bund vorgesehenen Verfahren das Verfahrensende im Extremfall über einen Monat vor dem tatsächlichen Ende des Leistungsbezugs liegen kann.

Hinsichtlich nicht anerkannter Antragsteller beabsichtigt der Bund, die Pauschale lediglich für einen weiteren Monat zu zahlen. In einer Vielzahl von Fällen ist es für die Länder jedoch nicht möglich, nicht-erkannte Asylbewerber auch tatsächlich abzuschieben.

Es ist aus Ländersicht sachgerecht, dass sich die „personenscharfe Abrechnung“ – wie sie in der Gesetzesbegründung vorgesehen ist – nicht nur auf die Anzahl der nicht anerkannten Antragsteller bezieht, sondern auch die tatsächliche Verweildauer berücksichtigt wird. Darüber hinaus sollte der Bund sich auch an den zukünftig deutlich steigenden Rückführungskosten beteiligen. Weiterhin fehlt in der Gesetzesbegründung und im Wortlaut des MPK-Beschlusses hinsichtlich der Spitzabrechnung die Zusage, dass sich der Bund auch über 2017 hinaus an den Kosten beteiligt.

3. Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bzw. Ausländer (UmF/UmA)

Minderjährige Flüchtlinge sind gemäß Jugendhilferecht dann unbegleitet, wenn sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten. Mit Stand 22. März 2016 befanden sich bundesweit 68.117 UmF/UmA in Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (Quelle Bundesverwaltungsamt). Zum Stichtag 31. Dezember 2014 betrug diese Zahl nach Angaben des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) lediglich rd. 18.500. Diese Angaben korrespondieren mit einer mehr als 4-fachen Steigerung der Ausgaben von 2015 auf 2016 in der Länderumfrage. Die Fall-Kosten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung der UmF/UmA werden den Kommunen von den Ländern umfassend erstattet. Die Ausgaben in den Länderhaushalten haben sich in den letzten Jahren äußerst dynamisch entwickelt. Nach den aktuellen Planungen der Länder für das Haushaltsjahr 2016 liegen die Ausgaben für die UmF/UmA bereits bei 2.692 Mio. EUR. Der vom Bund gewährte jährliche Pauschbetrag von 350 Mio. EUR deckt daher nur 13 Prozent der zu erwartenden tatsächlichen Ausgaben ab.

Bei der Mitfinanzierung des Bundes wäre es daher konsequent, ebenfalls auf ein Erstattungssystem umzustellen, das sich in Anbetracht der großen Dynamik an den tatsächlichen Ausgaben orientieren sollte.

4. Schlussbemerkungen

Die Länder erwarten im Jahr 2016 flüchtlingsbedingte Ausgaben in Höhe von rd. 21 Mrd. EUR. Angesichts dieser auf die Haushalte der Länder zukommenden Herausforderung muss der Bund sein Engagement von bisher in Aussicht gestellten 4 Mrd. EUR deutlich erhöhen, indem er – über seine originären Verpflichtungen hinaus – seinen Finanzierungsanteil auf mindestens die Hälfte der den Ländern und Kommunen entstehenden Kosten aufstockt, um seiner gesamtstaatlichen Verantwortung angemessen gerecht zu werden. Es wird empfohlen, folgende Forderungen gegenüber dem Bund zu erheben:

- Der Bund sollte den Pro-Kopf-Betrag im Rahmen der Spitzabrechnung an die tatsächliche Ausgabenbelastung anpassen.
- Hinsichtlich der Verfahrensdauer sollte nicht auf das Datum des Erstbescheids abgestellt werden, sondern auf die zeitliche Wirkung des Erstbescheids.
- Der Bund sollte sich auch an den Kosten nicht anerkannter Asylbewerber auf Grundlage der tatsächlichen Verweildauer (und nicht nur pauschal einen Monat) beteiligen.
- Der Bund sollte sich mit einer ggf. pauschalen Unterstützung an den Kosten der Flüchtlinge, die keinen Antrag stellen, beteiligen.
- Um Verwerfungen bei der Kostenbelastung unter den Ländern möglichst auszuschließen, sollte der Bund die Verteilung der BAMF-Entscheider so steuern, dass in jedem Land die gleiche effektive Verfahrensdauer (inkl. Wartedauer vor Möglichkeit zur BAMF-Antragstellung) von Einreise bis Erstbescheid möglich ist.
- Die Kostenbeteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Ausgaben der Länder bei den UmF/UmA sollte nicht pauschal bemessen werden, sondern sich an den entstandenen Kosten orientieren.
- Der Bund sollte zusagen, sich hinsichtlich der Spitzabrechnung auch über 2017 hinaus an den Kosten zu beteiligen.

III. Bewertung der Landesregierung

Seite 9 von 9

Die im Bericht enthaltenen Feststellungen und Forderungen gegenüber dem Bund sind einvernehmliche Beschlusslage unter den Finanzministern der Länder.


Dr. Norbert Walter-Borjans