

Die Senatorin für Finanzen

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport

13.09.2016

Herr Demale (- 2270)

Herr Kahn (- 2880)

Vorlage für die Sitzung des Senats am 13.09.2016

„Dokumentations- und Darlegungsbericht

über die Entwicklung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Freien Hansestadt Bremen

- Zwischenstand 2016 -“

A. Problem

In den Haushaltsgesetzen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen für die Jahre 2016 und 2017 hat der Haushaltsgesetzgeber folgende Schlussbestimmungen aufgenommen (§ 21 Land, § 18 Stadtgemeinde Bremen):

(1) Im Haushaltsjahr 2016 besteht wegen der außergewöhnlich und unvorhersehbar hohen Zahl von in den Jahren 2014 und vor allem 2015 aufgenommenen Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und anderen geflüchteten ausländischen Menschen gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 zweite Alternative der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Daher sind die Voraussetzungen gegeben, im Umfang des gemäß § 1 Absatz 1 festgestellten Haushaltsplans und bei dessen Vollzug von den Vorgaben des Artikels 131a Absatz 1 und 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen abzuweichen. Die Anwendbarkeit des Artikels 131b der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen bleibt unberührt.

Aus diesem Vorgehen erwachsen der Freien Hansestadt Bremen nach Auffassung der rechtsgutachtlichen Stellungnahme von Prof. Dr. Koriath besondere Dokumentations- und Darlegungspflichten. Insbesondere ist eine aktualisierte Prognose der Einnahmen und Ausgaben für Flüchtlinge vor dem Hintergrund der rückläufigen Zugangszahlen erforderlich.

B. Lösung

Der beigegefügte, auf Basis der Entwicklung des ersten Halbjahres 2016 erstellte „Dokumentations- und Darlegungsbericht über die Entwicklung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Freien Hansestadt Bremen -Zwischenstand 2016“ ist der erste Zwischenstandsbericht.

Er enthält:

- die den Haushaltsanschlägen zugrunde liegenden flüchtlingsbezogenen Annahmen und Berechnungen,
- vor dem Hintergrund rückläufiger Zugangszahlen eine aktualisierte Hochschätzung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben für 2016 und 2017,
- eine detaillierte Betrachtung differenzierter Einnahme- und Ausgabepositionen,
- eine Betrachtung der unterschiedlichen Gebietskörperschaften und
- Maßnahmen, die die Freie Hansestadt Bremen zur Optimierung des Controlling und Forcierung der Ausgabensteuerung ergriffen hat und ausbaut.

Der Bericht soll dem Sanierungsbericht als Anlage beigefügt werden.

Die Darstellung der differenzierten Einnahme- und Ausgabepositionen erfolgt dabei auf Ebene einer Gesamtbetrachtung des Stadtstaates (Land sowie Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) – und somit ohne interne Verrechnungen und Erstattungen zwischen den Gebietskörperschaften. Dabei wird grundsätzlich der Aufbau gewählt, dass zunächst detailliert auf die Herleitung der finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung in den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen eingegangen wird. Anschließend werden die Auswirkungen im Haushalt der Stadtgemeinde Bremerhaven dargestellt.

Die in den Haushalten 2016 und 2017 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben werden in der nachfolgenden Tabelle der aktualisierten Prognosen vor dem Hintergrund reduzierter Zugangsannahmen zusammenfassend gegenübergestellt:

Einnahmen in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Steuereinnahmen	38,12	59,12	21,00	38,12	59,12	21,00
Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen	18,56	26,14	7,58	25,44	38,84	13,40
Einnahmen	56,68	85,25	28,58	63,56	97,95	34,40
Ausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Personalausgaben	13,40	15,09	1,69	13,43	15,32	1,89
Sozialleistungsausgaben	286,05	307,80	21,75	284,93	262,03	-22,90
Sonstige konsumtive Ausgaben	13,60	8,26	-5,34	16,74	11,65	-5,09
Investitionsausgaben	106,30	60,43	-45,87	65,50	41,75	-23,76
Globale Mehrausgaben	47,70	38,69	-9,01	58,50	59,16	0,66
Ausgaben	467,05	430,27	-36,78	439,10	389,91	-49,20
Saldo	410,37	345,02	-65,36	375,55	291,96	-83,59

Nach der aktualisierten Hochschätzung reduziert sich damit der Saldo von Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Anschlag um rd. 65,36 Mio. € in 2016 und rd. 83,59 Mio. € in 2017.

Bereinigt um die flüchtlingsbezogenen Anschläge 2015, die im Jahr 2013 gebildet worden sind und insofern Basiseffekte abbilden, stellen sich die saldierten Einnahmen und Ausgaben wie folgt dar:

in Mio. €	Bereinigung Anschlag 2016	Bereinigung Prognose 2016	Abw.	Bereinigung Anschlag 2017	Bereinigung Prognose 2017	Abw.
Einnahmen Anschlag 2015	1,74	1,74	-	1,74	1,74	-
Ausgaben Anschlag 2015	49,97	49,97	-	49,97	49,97	-
Netto-Mehrausgaben	362,14	296,79	-65,36	327,32	243,73	-83,59

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Berichterstattung selbst hat keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Der größere Anteil aller Flüchtlinge ist männlich. Betroffen sind aber auch allein reisende Frauen und Familien mit Kindern.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage und der Bericht sind mit der Senatskanzlei abgestimmt. Die Abstimmung der Beschlussvorschläge mit dem Senator für Inneres, der Senatorin für Kinder und Bildung und dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt entsprechend der Neufassung der Vorlage der Senatorin für Finanzen vom 13.09.2016 den beigefügten „Dokumentations- und Darlegungsbericht über die Entwicklung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Freien Hansestadt Bremen - Zwischenstand 2016“ zur Kenntnis.
2. Der Senat nimmt die Prognosen zum Zugang und Verbleib von Flüchtlingen mit den Entwicklungsszenarien zur Kenntnis und beschließt für die weitere Betrachtung bis zum Vorliegen neuer Erkenntnisse das Szenario 1 zu verwenden.

3. Der Senat beschließt, dass die beschriebenen Zugangsszenarien regelmäßig mit den realen Zugangs- und Bestandszahlen abgeglichen werden. Eine erste Überprüfung findet im November statt. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird hierzu berichten.
4. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird gebeten zu prüfen, welche Notunterkünfte kurzfristig aufgegeben werden können - auch durch Zusammenlegung nur teilweise genutzter Unterkünfte. Des Weiteren wird die Senatorin für Kinder und Bildung gebeten, bereits aufgebene und zukünftig zu schließende Notunterkünfte für den Ausbau der Kinderbetreuung zu prüfen.
5. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport sowie der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr werden gebeten, gemeinsam zu prüfen, ob und wie eine Reduktion von Wachdiensten in den Unterkünften erfolgen kann.
6. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird gebeten zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, mehr Flüchtlinge schneller in Beschäftigung zu vermitteln, um ihnen zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise ohne Leistungsbezug zu verdienen.
7. Der Senator für Inneres wird gebeten zu prüfen, ob die Zahl der freiwilligen Ausreisen sowie Rückführungen zu steigern ist.
8. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen um Zuleitung des Berichts als Anlage zum Sanierungsbericht an den Stabilitätsrat.
9. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
a) landesinterne Kostenvergleiche und b) Vergleiche mit anderen Kommunen - z.B. über den Deutschen Städtetag und die KGSt - zu den flüchtlingsbezogenen Sozialleistungsausgaben (Erwachsene Flüchtlinge und Familien, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie SGB II) herbeizuführen.

10. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen bis zum September Controlling zu prüfen, in welchem Umfang dezentrale Minderausgaben im Personalbereich zur Finanzierung von flüchtlingsbezogenem eingesetztem zentral finanziertem Personal herangezogen werden können.

Anlage

zum Bericht der Freien Hansestadt Bremen
vom September 2016 zur Umsetzung des
Sanierungsprogramms 2012 / 2016

**Dokumentations- und Darlegungsbericht
über die Entwicklung der flüchtlings-
bezogenen Einnahmen und Ausgaben**

Zwischenstand 2016



Die Senatorin für Finanzen



Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport

Inhalt

1. Außergewöhnliche Notsituation	3
2. Erfassung und Abgrenzung flüchtlingsbezogener Einnahmen und Ausgaben	8
2.1 Haushaltsstellenscharfe Identifikation flüchtlingsbezogener Einnahmen und Ausgaben	8
2.2 Aufbau eines unterjährigen monatlichen Controllings der Entwicklung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben	9
3. Tabellarische Zusammenfassung des Berichts	10
4. Ausgangslage zum Zeitpunkt der Haushaltsbeschlüsse 2016/2017	11
4.1 Finanzielle Gesamtbetrachtung der Ausgangslage	11
4.2 Differenzierte Betrachtung der Einnahme- und Ausgabepositionen	12
4.2.1 Steuereinnahmen	12
4.2.2 Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen	13
4.2.3 Personalausgaben	14
4.2.4 Sozialleistungsausgaben	15
4.2.5 Sonstige konsumtive Ausgaben	18
4.2.6 Investitionsausgaben	18
4.2.7 Globale Mehrausgaben	20
5. Flüchtlingsbezogene Entlastungen aufgrund der Verständigung zwischen Bund und Ländern vom 16.06.2016 und 07.07.2016	21
5.1 Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge im SGB II	22
5.2 Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. € jährlich	23
5.3 Kompensationsmittel für den Wohnungsbau	23
6. Überprüfung der Zugangsprognosen	24

7. Entwicklung des ersten Halbjahres 2016 und Hochschätzung zum Jahresende 2016 und 2017	29
7.1 Finanzielle Gesamtbetrachtung.....	29
7.2 Differenzierte Betrachtung der Einnahme- und Ausgabepositionen.....	30
7.2.1 Steuereinnahmen.....	30
7.2.2 Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen	31
7.2.3 Personalausgaben	32
7.2.4 Sozialleistungsausgaben.....	32
7.2.5 Sonstige konsumtive Ausgaben	40
7.2.6 Investitionsausgaben.....	40
7.2.6.1 Rahmenbedingungen und Initiativen bei der Unterbringung von Flüchtlingen	40
7.2.6.2 Platzbedarfsberechnungen	42
7.2.6.3 Entwicklung investiver Ausgaben im Stadtstaat Bremen 2016/2017	45
7.2.7 Globale Mehrausgaben	46
8. Entlastungs- und Steuerungsansätze	48
9. Fazit und Ausblick.....	50

Anlagen

1. Außergewöhnliche Notsituation

In den Haushaltsgesetzen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen für die Jahre 2016 und 2017 hat der Haushaltsgesetzgeber folgende Schlussbestimmungen aufgenommen (§ 21 Land, § 18 Stadtgemeinde Bremen):

(1) Im Haushaltsjahr 2016 besteht wegen der außergewöhnlich und unvorhersehbar hohen Zahl von in den Jahren 2014 und vor allem 2015 aufgenommenen Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und anderen geflüchteten ausländischen Menschen gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 zweite Alternative der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Daher sind die Voraussetzungen gegeben, im Umfang des gemäß § 1 Absatz 1 festgestellten Haushaltsplans und bei dessen Vollzug von den Vorgaben des Artikels 131a Absatz 1 und 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen abzuweichen. Die Anwendbarkeit des Artikels 131b der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen bleibt unberührt.

In Art. 143 d Abs. 2 GG ist derzeit geregelt:

„Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Millionen Euro, auf das Saarland 260 Millionen Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. (...)“

Art. 143 d Abs. 2 GG wird durch das Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG) ausgeführt. Nach § 1 KonsHilfG kann Bremen als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG ab dem 01.01.2020 für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen erhalten. Diesbezüglich ist die Freien Hansestadt Bremen gemäß § 2 KonsHilfG im Zeitraum 2011 bis 2020 zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits verpflichtet. Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen erfolgt auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach § 4 KonsHilfG.

In § 2 Abs. 2 KonsHilfG ist zur Einhaltung der Obergrenze des Finanzierungssaldos geregelt:

„Nach Ablauf eines Kalenderjahres prüft der nach § 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen gebildete Stabilitätsrat und stellt für jedes Land nach § 1 Absatz 1 gesondert fest,

ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde. In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 1 Satz 2 bis 5 unbeachtlich ist. Die Entscheidung des Stabilitätsrates ergeht bis zum 1. Juni des Folgejahres.“

Die Überwachung durch den Stabilitätsrat ist in § 5 der Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Überwachung erfolgt auf der Basis der tatsächlichen Daten des jeweils abgelaufenen Jahres, nicht auf der Grundlage von Planungsdaten. Dies gilt auch für die Entscheidung über die Berücksichtigung von Sondereffekten und Ausnahmesituationen.

Nach § 4 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung darf das strukturelle Finanzierungsdefizit der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 2016 einen Betrag von 501,4 Mio. € nicht überschreiten. Stellt der Stabilitätsrat bei seiner jährlichen Prüfung fest, dass das zulässige Finanzierungsdefizit im abgelaufenen Kalenderjahr überschritten worden ist, hätte dies grundsätzlich zur Folge, dass für das entsprechende Jahr der Anspruch auf Konsolidierungshilfe in Höhe von 300 Mio. € für Bremen entfällt.

Auf der Grundlage des KonsHilfG können allerdings von einem Land nicht zu verantwortende Sondereffekte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite (§ 5 Abs. 9 Verwaltungsvereinbarung) berücksichtigt sowie begründete Ausnahmefälle (§ 6 Verwaltungsvereinbarung) als unbeachtlich anerkannt werden.

Eine Konkretisierung erfährt § 2 Abs. 2 Satz 2 Konsolidierungshilfengesetz durch § 6 der Verwaltungsvereinbarung, wonach eine Überschreitung des maximal zulässigen Finanzierungssaldos vom Stabilitätsrat in begründeten Ausnahmefällen nach Ablauf des Haushaltsjahres als unbeachtlich anerkannt werden kann. In § 6 der Verwaltungsvereinbarung ist geregelt:

- (1) In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.*
- (2) Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung einer besonderen Ausnahmesituation vorliegen und entscheidet über den Antrag bis zum 1. Juni.“*

In der Begründung zu § 2 Konsolidierungshilfengesetz (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12400, S. 21) heißt es zum Vorliegen eines begründeten Ausnahmefalls:

„Dies soll im Grundsatz jedenfalls dann der Fall sein, wenn entsprechend der Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht, beruht.“

Damit knüpft das KonsHilfG an die in Art. 109 Abs. 3 GG vorgesehene Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, an. In der Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG (Deutscher Bundestag, Druck-

sache 16/12410, S. 11) ist bezüglich der Ausnahmeregelung bei außergewöhnlichen Notsituationen ausgeführt:

„Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Da eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Naturkatastrophen sind in Orientierung an die Rechtslage bei der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen). Andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- Besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikels 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3, d. h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden.“

Art. 109 Abs. 3 S. 2 HS. 2 GG eröffnet hinsichtlich der Ausnahmeregelung bei außergewöhnlichen Notsituationen also einen weiten Beurteilungsspielraum.

Bereits in der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24.09.2015 wurde per Beschluss festgestellt, dass die hohe Anzahl an Asyl- und Schutzsuchenden Deutschland und Europa auf absehbare Zeit vor große Herausforderungen stellen und Deutschland dabei derzeit im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten einen überproportionalen Anteil trägt. In seinem Finanzbericht 2017 „Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang“ führt das Bundesministerium für Finanzen in den Erläuterungen der Ausgaben u.a. aus: „Die Aufgaben im Zusammenhang mit der hohen Zahl der Flüchtlinge liegen in gesamtstaatlicher Verantwortung. Nach dem Grundgesetz kommt Ländern und Kommunen hierbei eine Schlüsselrolle zu.“

Zur Vereinbarkeit der Mehrausgaben für geflüchtete Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der Landesverfassung hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen eine rechtsgutachtliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Koriath von Ludwig-Maximilians-Universität München eingeholt, die mit der Drucksache 19/413 der Bremischen Bürgerschaft (Land) übersandt wurden (siehe Anlage 1; inhaltsgleich mit der Drs. 19/147 S für die Bremische Stadtbürgerschaft). In der rechtsgutachtlichen Stellungnahme stützt er die im Senatsbeschluss vom 08.03.2016 bekundete Auffassung des Senats, dass ein begründeter Ausnahmefall nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Konsolidierungshilfengesetz in Verbindung mit § 6 der hierzu am 15.04.2011 mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung anzunehmen ist. Zu den Ergebnissen führt Herr Prof. Dr. Koriath u.a. aus:

„1. a) Die aus § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG folgenden Voraussetzungen für einen „begründeten Ausnahmefall“, der eine Abweichung von dem in der Konsolidierungsvereinbarung festgelegten zulässigen jährlichen Finanzierungsdefizit erlaubt, bestimmen die Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz und übereinstimmend die juristische Literatur in Parallele zur besonderen Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Danach muss eine außergewöhnliche Notsituation vorliegen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage hat. Dies ist angesichts der erheblichen Auswirkungen der gegenwärtigen Zuwanderung und ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte der Fall. Danach ist bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs durch den umfassend an das Recht gebundenen Stabilitätsrat zu erwarten, dass er bei seiner 2017 erfolgenden Kontrolle der Konsolidierung des Bremer Haushalts das Vorliegen dieses Ausnahmefalles annehmen wird.

b) Liegt ein begründeter Ausnahmefall dem Grunde nach vor, so wird – und muss – der Stabilitätsrat strenge Anforderungen an die Ermittlung des zulässigen Überschreitens des nach der Verwaltungsvereinbarung eigentlich zulässigen Finanzierungsdefizits anlegen. Der Maßstab ist – soweit praktikabel – die Kausalität: Es geht darum, ob ohne Flüchtlingsmehrkosten das 2011 festgelegte Finanzierungsdefizit für die Jahre 2016 und 2017 eingehalten worden wäre und ob allein identifizierbare und nachweisbare Flüchtlingsmehrkosten zu einer Überschreitung dieses summenmäßig bestimmten Finanzierungsdefizits geführt haben.

c) Daraus erwachsen der Freien Hansestadt Bremen Dokumentations- und Darlegungspflichten. Bereits bei der Haushaltsaufstellung sind Flüchtlingsmehrkosten in allen betroffenen Einzelplänen des Haushalts möglichst getrennt zu veranschlagen und im Haushaltsvollzug zu dokumentieren. Sinnvoll wäre es, in Absprache mit den anderen Ländern möglichst schnell einheitliche Dokumentationsformen zu ermitteln. Die Darlegungs- und Dokumentationspflichten dürfen aber auch nicht überspannt werden. Soweit aufgrund der Aufgabenwahrnehmung nicht immer ein dokumentierter Bezug zu Flüchtlingen möglich ist – etwa aufgrund von rechtlich vorgeschriebenen Anonymisierungen –, ist das zu berücksichtigen.“

Der vorliegende, auf Basis der Entwicklung des ersten Halbjahres 2016 erstellte Bericht ist hierzu der erste Zwischenstandsbericht. Er enthält:

- die den Haushaltsanschlügen zugrunde liegenden flüchtlingsbezogenen Annahmen und Berechnungen,
- vor dem Hintergrund rückläufiger Zugangszahlen eine aktualisierte Hochschätzung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben für 2016 und 2017,
- eine detaillierte Betrachtung differenzierter Einnahme- und Ausgabepositionen,
- eine Betrachtung der unterschiedlichen Gebietskörperschaften und
- Maßnahmen, die die Freie Hansestadt Bremen zur Optimierung des Controlling und Forcierung der Ausgabensteuerung ergriffen hat und ausbaut.

Die Darstellung der differenzierten Einnahme- und Ausgabepositionen erfolgt dabei auf Ebene einer Gesamtbetrachtung des Stadtstaates (Land sowie Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) – und somit ohne interne Verrechnungen und Erstattungen zwischen den Gebietskörperschaften. Dabei wird grundsätzlich der Aufbau gewählt, dass zunächst detailliert auf die Herleitung der finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung in den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen eingegangen wird. Anschließend werden die Auswirkungen im Haushalt der Stadtgemeinde Bremerhaven dargestellt. Die Prognose der Stadtgemeinde Bremerhaven erfolgt vorbehaltlich eines Magistratsbeschlusses.

Dieser Bericht basiert auf Beiträgen verschiedener Senatsressorts, insbesondere auf Senatsvorlagen und Senatsvorlagenentwürfen der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport.

2. Erfassung und Abgrenzung flüchtlingsbezogener Einnahmen und Ausgaben

Vor dem Hintergrund der besonderen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen bekommt die Notwendigkeit, die Verwendung flüchtlingsbezogener Mittel im Sinne von Haushaltsklarheit und –wahrheit transparent und nachvollziehbar darstellen zu können, eine zentrale Bedeutung. Die haushaltsstellenscharfe Identifikation flüchtlingsbezogener Einnahmen und Ausgaben ermöglichte den Aufbau eines entsprechenden Monatscontrollings.

2.1 Haushaltsstellenscharfe Identifikation flüchtlingsbezogener Einnahmen und Ausgaben

Da es galt, möglichst zügig und verlässlich zu statistischen Auswertungen über flüchtlingsbezogene Einnahmen und Ausgaben zu gelangen, wurden bereits für die Aufstellung der Haushalte 2016/2017 sowohl im Land und der Stadtgemeinde Bremen als auch in Bremerhaven flüchtlingsbedingte Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen identifiziert und anschließend systematisiert über eine stammdatenbezogene Kennung gekennzeichnet. Dabei wurden ausnahmslos diejenigen Haushaltsstellen einbezogen, die **eindeutig einen unmittelbaren und ausschließlichen Flüchtlingsbezug** haben. Durch dieses Verfahren ist gewährleistet, dass bei Bedarf tagesaktuell Angaben zum Abfluss der auf den flüchtlingsbezogenen Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen veranschlagten Mittel abgefragt werden können.

Zur Verteilung der Globalmittel für das 3. Sofortprogramm und das Integrationsbudget (jeweils Programme, die der Senat zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen beschlossen hat) wurden neue Haushaltsstellen eingerichtet, die entsprechend der Kennzeichnungssystematik als flüchtlingsbezogene Haushaltsstellen gekennzeichnet wurden. Hierdurch ist eine Identifizierung der flüchtlingsbedingten Ausgaben im Zuge des 3. Sofortprogramms sowie des Integrationskonzepts im Haushalt 2016/2017 hergestellt worden.

Zur Einrichtung der Haushaltsstellen wurden folgende Vorgaben umgesetzt:

- Einrichtung getrennter Haushaltsstellen für die Mittel aus den jeweiligen Programmen: Dabei können mehrere Maßnahmen im jeweiligen Programm - sofern inhaltlich und haushalterisch sinnvoll - auf einer Haushaltsstelle zusammengefasst werden.
- Formulierung der Zweckbestimmung, die den inhaltlichen Bezug zum jeweiligen Programm erkenntlich werden lässt (durch Klammerzusatz)
- Verwendung bereits existierender Haushaltsstellen, die ausschließlich für das 3. Sofortprogramm genutzt wurden, unter Ergänzung eines entsprechenden Klammerzusatzes bei der Zweckbestimmung
- Aufhebung der allgemeinen Deckungsfähigkeit für die flüchtlingsbezogenen Haushaltsstellen mittels Vermerk
- Verhinderung, dass Einsparungen zu Gunsten anderer Zwecke zu Lasten der jeweiligen Haushaltsstelle vorgenommen werden
- Löschung der Übertragbarkeit flüchtlingsbezogener Haushaltsstellen: Etwaige Reste sind im Jahresabschluss zu streichen.

Die Ressorts wurden darauf hingewiesen, dass die beschlossenen Vollzeiteinheiten im Rahmen der prioritären Maßnahmen des Integrationskonzeptes nach derzeitigem Stand höchstens bis zum 31.12.2017 aus den Mitteln des Integrationsbudgets zentral finanziert werden. Im Anschluss liegt die Finanzierung des fachspezifischen Personals in dezentraler Verantwortung.

2.2 Aufbau eines unterjährigen monatlichen Controllings der Entwicklung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben

Die Senatorin für Finanzen hat im Sinne eines umfänglichen Berichtswesens ein unterjähriges, monatliches Controlling entwickelt. Neben den reinen Finanzdaten werden auch die im Produktgruppenhaushalt abgebildeten Kennzahlen bspw. zum Flüchtlingszugang sowie Angaben zum Mittelabruf und den Einstellungszahlen im Personalbereich dargestellt. Die Abfrage der kameralen Ist-Daten zu den Einnahmen und Ausgaben kann monatlich für das Land und die Stadtgemeinde Bremen anhand der in SAP gekennzeichneten Flüchtlingshaushaltsstellen erfolgen. Bremerhaven kann monatliche Ist-Werte zu den Finanzdaten ebenfalls anhand einfacher Systemabfragen gekennzeichneteter Haushaltsstellen liefern. Dargestellt wird die prozentuale Ausschöpfung/Erfüllung des Ganzjahresanschlages zum jeweiligen Stichtag. Gemeinsam mit den vom Lagezentrum wöchentlich aktualisierten Informationen zu Flüchtlingszugängen und –unterbringungen etc. stehen dem Senat damit wirksame Controllinginstrumente zur Verfügung.

3. Tabellarische Zusammenfassung des Berichts

Die in den Haushalten 2016 und 2017 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben werden in der nachfolgenden Tabelle der aktualisierten Prognosen vor dem Hintergrund reduzierter Zugangsannahmen zusammenfassend gegenübergestellt:

Einnahmen in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Steuereinnahmen	38,12	59,12	21,00	38,12	59,12	21,00
Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen	18,56	26,14	7,58	25,44	38,84	13,40
Einnahmen	56,68	85,25	28,58	63,56	97,95	34,40
Ausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Personalausgaben	13,40	15,09	1,69	13,43	15,32	1,89
Sozialleistungsausgaben	286,05	307,80	21,75	284,93	262,03	-22,90
Sonstige konsumtive Ausgaben	13,60	8,26	-5,34	16,74	11,65	-5,09
Investitionsausgaben	106,30	60,43	-45,87	65,50	41,75	-23,76
Globale Mehrausgaben	47,70	38,69	-9,01	58,50	59,16	0,66
Ausgaben	467,05	430,27	-36,78	439,10	389,91	-49,20
Saldo	410,37	345,02	-65,36	375,55	291,96	-83,59

Nach der aktualisierten Hochschätzung reduziert sich der Saldo von Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Anschlag um rd. 65,36 Mio. € in 2016 und rd. 83,59 Mio. € in 2017. Dabei ist zu beachten, dass diese Entwicklung nur im Falle des Szenarios 1 erreicht werden kann (ausführliche Darstellung der unterschiedlichen Szenarien, siehe Seite 24).

Bereinigt um die flüchtlingsbezogenen Anschläge 2015, die im Jahr 2013 gebildet worden sind und insofern Basiseffekte abbilden, stellen sich die saldierten Einnahmen und Ausgaben wie folgt dar:

in Mio. €	Bereinigung Anschlag 2016	Bereinigung Prognose 2016	Abw.	Bereinigung Anschlag 2017	Bereinigung Prognose 2017	Abw.
Einnahmen Anschlag 2015	1,74	1,74	-	1,74	1,74	-
Ausgaben Anschlag 2015	49,97	49,97	-	49,97	49,97	-
Netto-Mehrausgaben	362,14	296,79	-65,36	327,32	243,73	-83,59

4. Ausgangslage zum Zeitpunkt der Haushaltsbeschlüsse 2016/2017

4.1 Finanzielle Gesamtbetrachtung der Ausgangslage

In den Doppelhaushalten 2016/2017 des **Landes und der Stadtgemeinde Bremen** sind die flüchtlingsbedingten Einnahmen und Ausgaben mit dem Kenntnis- bzw. Planungsstand vom Jahresanfang 2016 prognostiziert (siehe Anlage 2 Bremische Bürgerschaft (Land), Drs. 19/467; inhaltsgleich mit Drs. 19/158 S). Für die Betrachtungsebene des **Stadtstaates Bremen** ist darüber hinaus die Einbeziehung der flüchtlingsbedingten Einnahmen- und Ausgabenpositionen **Bremerhavens** erforderlich (siehe Anlage 3, Vorlage Nr. II/29/2016 für den Magistrat vom 13.04.2016).

Die zum Jahresanfang 2016 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben auf Ebene des **Stadtstaates** für 2016 und 2017 sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Einnahmen in Mio. €	Anschlag 2016	Anschlag 2017
Steuereinnahmen	38,12	38,12
Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen	18,56	25,44
Einnahmen	56,68	63,56
Ausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Anschlag 2017
Personalausgaben	13,40	13,43
Sozialleistungsausgaben	286,05	284,93
Sonstige konsumtive Ausgaben	13,60	16,74
Investitionsausgaben	106,30	65,50
Globale Mehrausgaben	47,70	58,50
Ausgaben	467,05	439,10
Saldo	410,37	375,55

in Mio. €	Bereinigung Anschlag 2016	Bereinigung Anschlag 2017
Einnahmen Anschlag 2015	1,74	1,74
Ausgaben Anschlag 2015	49,97	49,97
Netto-Mehrausgaben	362,14	327,32

Die geringfügigen Abweichungen in den Summen gegenüber dem Sanierungsbericht April/Mai 2016 sind auf den damaligen Entwurfsstand der Haushalte zurückzuführen.

Den Haushalten 2016/2017 liegen folgende Zugangsprognosen zugrunde:

- Entsprechend der Annahme zum Bundeshaushalt wurde von einem bundesweiten Zugang von 800.000 Flüchtlingen und dementsprechend für das Land Bremen von etwa 8.000 Flüchtlingszugängen ausgegangen. Für 2017 wurden 600.000 Zugänge bundesweit, entsprechend etwa 6.000 Zugänge für das Land Bremen, unterstellt.
- Zudem wurden bei den unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) für 2016 rd. 2.500 Zugänge erwartet, von denen gemäß der damaligen Annahme aufgrund der – mit einer Quotenerfüllung von 362 % Anfang April 2016 - stark überproportionalen Belastung Bremens bis zu 90 % in andere Bundesländer umverteilt werden sollten. Für 2017 wurden im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts rd. 2.000 UMA als Zugänge im Land Bremen erwartet, von denen ebenfalls bis zu 90 % umverteilt werden können. Im Ergebnis würden in 2016 rd. 250 UMA im Land Bremen bleiben, für 2017 wären es rd. 200 verbleibende Zugänge nach Umverteilung.

4.2 Differenzierte Betrachtung der Einnahme- und Ausgabepositionen

Im Folgenden werden die, den Haushaltsanschlügen zugrunde liegenden Annahmen und Kostenpauschalen detailliert aufgeschlüsselt, um die Mittelbedarfe auch inhaltlich nachvollziehbar darzustellen. Folgende Einnahme- und Ausgabenpositionen werden dabei berücksichtigt:

- Steuereinnahmen
- Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen
- Personalausgaben
- Sozialleistungsausgaben
- Sonstige konsumtive Ausgaben
- Investitionsausgaben
- Globale Mehrausgaben

4.2.1 Steuereinnahmen

Der Bund beteiligt sich gemäß der Vereinbarung vom 24.09.2015, umgesetzt durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, über Umsatzsteuerentlastungen an den Flüchtlingsausgaben der Länder und Kommunen. Dabei entfällt auf die Ländergemeinschaft unter Berücksichtigung der Abschlagsbeträge eine Gesamtentlastung für 2016 in Höhe von 3.637 Mio. €, die in Teilen spitzabgerechnet wird.

Für Bremen resultieren über die Umsatzsteuerverteilung hieraus – vorbehaltlich der zum Jahresende durchzuführenden teilweisen Spitzabrechnung - Entlastungen für 2016 in Höhe von rd. 38,1 Mio. €. Für 2017 wurden ebenfalls Entlastungseffekte in Höhe von rd. 38,1 Mio. € erwartet.

4.2.2 Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen

Bei den Sozialleistungseinnahmen ist zwischen den Bereichen „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ (AsylbLG) und „unbegleitete minderjährige Ausländer, UMA“ (SGB VIII) zu unterscheiden. Der Einnahmenswerpunkt liegt im letztgenannten Bereich durch **Kostenerstattungen anderer überörtlicher Jugendhilfeträger nach § 89 d SGB VIII**.

Bei den unbegleiteten Minderjährigen wird für die 2016 von steigenden Einnahmen im Bereich § 89 d SGB VIII ausgegangen. Diese Kostenerstattungen Dritter laufen allerdings aufgrund bundesgesetzlicher Änderungen ab 2016 sukzessive aus. Es besteht jedoch die Absicht eines **Ausgleichs zwischen den Jugendhilfeträgern** dahingehend, dass die überbelasteten überörtlichen Jugendhilfeträger einen entsprechenden einmaligen Ausgleich durch die unterbelasteten überörtlichen Jugendhilfeträger erhalten sollen. Dieser kann sich nach dem aktuellen Kenntnisstand auf rd. 59,8 Mio. € für Bremen belaufen. Der Betrag kann ggf. in mehreren Tranchen frühestens ab 2017 (bis ggf. 2019) fällig werden. Die Verhandlungen zwischen den Fachministerien der Länder sind diesbezüglich noch nicht abgeschlossen. Für die konkreten Planungen wurden deshalb als erste mögliche Tranche 19,8 Mio. € für 2017 in der Berechnung berücksichtigt.

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** geht im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ von Einnahmen in Höhe von 0,03 Mio. € jeweils in 2016 und 2017 aus. Die Kostenerstattung des Landes Bremen als überörtlicher Jugendhilfeträger an seine beiden Kommunen im Zusammenhang mit der Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ist dabei für die Stadtstaatenbetrachtung nicht relevant.

Sonstige Einnahmen

Über diese unmittelbaren Entlastungsmaßnahmen hinaus unterstützt der Bund mittelbar die Länder und Kommunen gemäß der Vereinbarung vom 24.09.2015 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. € aufgestockt. Für Bremen resultiert hieraus (proportional zu den bisherigen Anteilen der Länder – 0,6055%) ein Mittelvolumen in Höhe von rd. 3,03 Mio. € jährlich. Die Kompensationsmittel werden durch das Baurecht von der Bundeskasse abgefordert und fließen direkt dem Treuhandvermögen „Wohnraumförderung“ zu. Aufwendungen müssen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Mittel sind insofern grds. nicht haushaltswirksam und zudem saldenneutral, sodass sie – wie auch die gegenüberstehenden Ausgaben – in diesem Bericht nicht dargestellt werden.

Bremerhaven erwartete zudem sonstige Einnahmen außerhalb der Sozialleistungen im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ in Höhe von 0,03 Mio. € jeweils in 2016 und 2017.

Insgesamt ergaben sich damit im **Stadtstaat Bremen** folgende konsolidierte Ansätze bei den Sozialleistungseinnahmen und sonstigen Einnahmen für 2016 und 2017:

Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen	Anschlag 2016	Anschlag 2017
in Mio. €		
Sozialleistungseinnahmen	18,53	25,41
Sonstige Einnahmen	0,03	0,03
Summe	18,56	25,44

4.2.3 Personalausgaben

In den Haushalten **des Landes und der Stadtgemeinde Bremen** wurden Personalausgaben in Höhe von 8,86 Mio. € (2016) bzw. 8,88 Mio. € (2017) berücksichtigt:

- **„Kontrakte“** in Höhe von rd. 41 Vollzeiteinheiten (VZE) für Integration und Soziales, innere Sicherheit, Bildung sowie Justiz (Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12.12.2014). Im Rahmen der Kontrakte erfolgte die Vereinbarung, dass die Ressorts einen Eigenbeitrag der bewilligten Mittel in Höhe von 50 vom Hundert aus ressorteigenen Mitteln zu erbringen haben.
- **„2. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen“** mit einem Beschäftigungsvolumen in Höhe von rund 120 VZE (Ganzjahreseffekt ab 2016) inkl. Landesprogramm "Sprachförderung für Flüchtlinge" (Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 03.03.2015).

Die Bewilligung der Stellen erfolgte für die Bereiche Soziales, Inneres, Kinder und Bildung, Justiz, Aus- und Fortbildung sowie Umwelt, Bau und Verkehr. Die bereitgestellten Mittel wurden genutzt, um zusätzliche Case Manager einzustellen und die Bereiche Amtsvormundschaften, Amtspflegschaften und wirtschaftliche Jugendhilfen zu stärken. Darüber hinaus erfolgte die Bereitstellung zusätzlicher Vorkurse im allgemeinbildenden sowie berufsbildenden Bereich. Im Rahmen der Aus- und Fortbildung wurden Mittel für Einstiegsqualifizierungsmaßnahmen mit begleitender, intensiver Sprachförderung und Übernahme in Ausbildungsberufe für Flüchtlinge zur Verfügung gestellt. Auch für die Bearbeitung von Asylverfahren / Duldungen, für gerichtliche und ausländerrechtliche Verfahren sowie für arabisch sprechende Kräfte für den pädagogischen Dienst / Sozialdienst der JVA wurden Mittel bereitgestellt. Für die Planung und Genehmigung der Übergangswohnanlagen sowie für die Versorgung der Flüchtlinge mit regulärem Wohnraum wurden zusätzliche Vollzeiteinheiten bewilligt.

- Von den zur Verfügung gestellten VZE im Rahmen der Kontrakte und des 2. Sofortprogramms wurden in den Haushalte 2016 / 2017 20 VZE im Innenressort (Stadtamt) als temporäre Personalmittel (Senatsbeschluss vom 29.09.2015) verstetigt. Budget und Zielzahl wurden dementsprechend aus der Produktgruppe 92.03.01 (zentrale Mittel zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen) zum Stadtamt verlagert.

Die Ganzjahreseffekte der Personalausgaben aus dem **3. Sofortprogramm** zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen mit einem Beschäftigungsvolumen in Höhe von rund 354 VZE (Ganzjahreseffekt) sind hier nicht erfasst, da diese in den rd. 47,7 Mio. € (2016) bzw. rd. 58,5 Mio. € (2017) „Globale Mehrausgaben“ enthalten sind. Diese beinhalten zudem Personalmittel, die in 2016 im Rahmen des **Integrationsbudgets** auf die Haushalte der Bedarfsressorts aufgelöst werden (Mitteilungen des

Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 03.05.2016 zur „Umsetzung des Integrationskonzepts des Senats“, Drs. 19/635 bzw. 19/309 S).

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** hat Personalausgaben in Höhe von rd. 4,54 Mio. € (2016) bzw. 4,55 Mio. € (2017) erwartet (Verwaltung im Bereich der UMA, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen, medizinisches Personal).

Insgesamt ergeben sich damit im **Stadtstaat Bremen** folgende konsolidierte Anschläge bei den Personalausgaben für 2016 und 2017 ohne Berücksichtigung der in den Globalen Mehrausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen vorgesehenen Personalmittel:

Personalausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Anschlag 2017
Personal	13,40	13,43
Summe	13,40	13,43

4.2.4 Sozialeleistungsausgaben

Zu Beginn des Jahres 2016 wurde bei den Sozialeistungsausgaben von folgenden Parametern für die mögliche Entwicklung 2016-2017 **im Land und in der Stadtgemeinde Bremen** ausgegangen:

a) Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien

Zugänge Land Bremen 2015: 10.274
 Berechneter Bestand an zu versorgenden Personen Ende 2015: rd. 10.700

Mit der Vorlage „Aktualisierte Bevölkerungsvorausschätzung“ vom 22.03.2016 hat sich der Senat für die konkrete Planung der Aufstellung an den Annahmen des Bundes aus 2015 von 800.000 neuen Asylverfahren für 2016 orientiert. Allerdings war klar, dass auch noch der massive Zugang in 2015 als Ganzjahreseffekt bewältigt werden musste. Für die Herleitung der zukünftigen Bedarfe wurden daher die folgenden Annahmen zugrunde gelegt:

	2016	2017
Neuzugänge Personen Land Bremen	8.000	6.000
davon verbleiben 80% in der Stadt Bremen	6.400	4.800
Abgänge in andere Leistungssysteme (SGB II)	3.000	4.800
Personen im Versorgungssystem (jahresdurchschnittl.)	12.408	14.108
Ausgaben je Person und Monat in €	1.000	1.000

b) Unbegleitete minderjährige Ausländer

Zugänge 2015 Bremen:	2.679
Bestand an UMA Ende 2015:	rd. 2.500

In diesem Leistungsbereich hat sich die bundesgesetzliche Struktur der Aufgaben zum 01.11.2015 massiv geändert: Bis Oktober 2015 gab es kein bundesweites Umverteilungssystem wie im Asylbereich. Die UMA mussten in demjenigen Jugendamtsbereich versorgt werden, dem sie zugegangen waren. Für die Kostentragung bestimmte das Bundesverwaltungsamt einen (anderen) überörtlichen Jugendhilfeträger. Seit November 2015 gibt es eine gesetzliche Neuregelung, nach der die Neufälle (ab 01.11.2015) nach einem Umverteilungssystem gem. Königsteiner Schlüssel auf andere Länder verteilt werden können. Allerdings verbleiben auch aufgrund verschiedener gesetzlicher Ausnahmetatbestände UMA in denjenigen Gebietskörperschaften, die eigentlich schon aufgrund ihres hohen Bestandes Abgabeland sind. Dieses trifft auf Bremen zu. Für die Haushalte 2016/2017 wurde allerdings davon ausgegangen, dass Bremen bis auf diese Ausnahmetatbestandspersonen alle übrigen Zugänge umverteilen kann. Darüber hinaus werden die überörtlichen Jugendhilfeträger im jeweiligen Land Kostenträger gegenüber den Kommunen. Dieses hat Auswirkungen auf die Lastenverteilungen im Land Bremen und seinen Kommunen.

Für den Bereich UMA wurden folgende Parameter für die modellhafte Berechnung der Ausgaben zugrunde gelegt:

	2016	2017
Neuzugänge UMA	2.500	2.000
davon rd. 10 % tatsächl. Verbleib in Bremen (neue Gesetzgebung)	250	200
Umverteilung	2.250	1.800
Durchschnittliche Personen in vorl. Inobhutnahme (vor der Umverteilung) je Monat	208	167
Fälle Altverfahren umF zum Jahresende	2.078	1.147
Personen im Versorgungssystem (jahresdurchschnittlich.)	2.517	2.125
Ausgaben je Personen und Monat in € (Angenommene Ausgaben für angemessene Unterbringungen und Betreuung; durchschnittlicher Wert, der nicht in allen Fällen anfällt)	3.500	3.500

Beide Modellbetrachtungen – für erwachsene Flüchtlinge und Familien sowie für UMA - waren mit sehr hohen Unsicherheiten behaftet und basierten auf Kenntnissständen aus 2015 bzw. zu Beginn 2016. Sinnvolle Vergleichsmöglichkeiten gab es aufgrund der Einzigartigkeit der Situation nicht.

Die sich aus diesen Modellbetrachtungen über die im Grunddeckwert befindlichen fortgeschriebenen Budgets hinaus ergebenden Mehrbedarfe im Bereich der erwachsenen Flüchtlinge/Familien sowie im Bereich der UMA beliefen sich auf netto rd. 202 Mio. € (2016) und 171 (2017) Mio. €. Aufgrund der hohen Unsicherheiten der tatsächlichen Entwicklung hat der Senat am 08.03.2016 beschlossen, diese Mehranmeldungen pauschal einer Kürzung zu unterziehen. In einer Höhe von nunmehr 185 (2016) und 160 (2017) Mio. € wurden diese flüchtlingsbezogenen Sozialleistungs-

mehrbedarfe pauschal auf Globaltitel in die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen eingestellt und mit einer Sperre versehen, über deren Aufhebung der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres entscheidet (Erläuterungen dazu siehe Protokollanhang zur Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 15.04.2016).

c) SGB II

Die bei der Modellrechnung unterstellten monatlichen Abgänge aus dem Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entlasten die Produktgruppe „Hilfen für Asylbewerber und Flüchtlinge“, führen aber im Bereich SGB II zu **Netto**-Mehrausgaben (KdU, sonstige kommunale Leistungen) nach Abzug der Bundesbeteiligung¹ in einer Größenordnung von – modellgerechnet – mindestens 2,5 Mio. € in 2016 und 10,7 Mio. € in 2017 in der Stadtgemeinde Bremen.

Die Abgänge ins SGB II betreffen Personen, deren Status in 2016 entsprechend geklärt wird. Mangels genauer Informationen konnte der Zeitpunkt dieser Klärung und damit der tatsächliche Abgang nur grob eingeschätzt werden: Es wurde davon ausgegangen, dass sukzessive in 2016 3.000 Personen in das SGB II wechseln könnten und 2017 weitere 4.800. Insbesondere für 2017 war - und ist - diese Annahme mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Die ZDL² hatte Annahmen veröffentlicht, nach denen rd. 10% der erwerbsfähigen Flüchtlinge innerhalb „kürzerer“ Zeit bzw. im Verlauf eines Jahres in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Basierend auf dieser Annahme wurden die finanziellen Auswirkungen aus den für 2016 und 2017 berechneten Übergängen in das SGB II sukzessive um Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt gemindert.

Unter Einbeziehung der im Eckwertebeschluss vom 29.09.2015 bereits enthaltenen flüchtlingsbedingten Sozialleistungsansätze sowie der über den Grunddeckwert hinausgehenden, o.g. pauschal und gekürzt veranschlagten Sozialleistungsmehrbedarfe im Bereich der erwachsenen Flüchtlinge/Familien und im Bereich der UMA (185,0 Mio. € in 2016 und 160,0 Mio. € in 2017) sowie der flüchtlingsbedingten Mehrbedarfe im SGB II (2,5 Mio. € in 2016 und 10,7 Mio. € in 2017) ergeben sich bei den **Sozialleistungen flüchtlingsbedingte Gesamtansätze** im Land und der Stadtgemeinde Bremen in Höhe von rd. 262 Mio. € in 2016 und rd. 254 Mio. € in 2017.

In analoger Umsetzung der Zugangsannahme des Landes hat die **Stadtgemeinde Bremerhaven** (20% der Zugänge des Landes) im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ Sozialleistungsausgaben in Höhe von rd. 20,3 Mio. € (2016) bzw. rd. 24,1 Mio. € (2017) Ausgaben erwartet. Im Bereich der unbegleiteten Minderjährigen erwartet die Stadtgemeinde Bremerhaven Ausgaben in Höhe von 3,5 Mio. € (2016) bzw. 5,6 Mio. € (2017).

Die Stadtgemeinde Bremerhaven hat für die kommunalen Nettoaufwendungen für den Rechtskreis SGB II analog zu den Schätzungen für Bremen (2016 = 2,5 Mio. € und 2017 = 10,7 Mio. € hiervon 20% Stadt Bremerhaven = 0,5 Mio. € bzw. 2,14 Mi-

¹ In der Hochschätzung (siehe Kapitel 6) werden zwecks verbesserter Transparenz nicht mehr die Netto-, sondern die Bruttoeffekte im SGB II getrennt nach kommunalen Ausgaben und Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft dargestellt.

² Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister: Berücksichtigung der fiskalischen Auswirkungen der Flüchtlinge und Asylbewerber in der Novemberprojektion, vom 01.12.2015, Aktenzeichen F 5252.

o. €) berechnet. Das Verhältnis der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften Stadt Bremen zu Stadt Bremerhaven beträgt ebenfalls ca. 80 zu 20.

Insgesamt ergeben sich damit im **Stadtstaat Bremen** folgende konsolidierte Anschläge bei den flüchtlingsbedingten Sozialleistungsausgaben für 2016 und 2017:

Sozialleistungsausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Anschlag 2017
Erwachsene Flüchtlinge und Familien	160,76	179,33
UMA	122,29	92,77
SGB II	3,00	12,84
Summe	286,05	284,93

4.2.5 Sonstige konsumtive Ausgaben

Bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben des **Landes und der Stadtgemeinde Bremen** in Höhe von rd. 1,9 Mio. € p.a. werden u.a. Zuschüsse an freie Träger für die Durchführung von Sprachkursen, Zuschüsse für Maßnahmen für traumatisierte Migranten sowie Kosten für Rückführungen abgebildet.

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** hat bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben Mittel für Sprachförderung, Bildung und Kita, Sicherheit und Ordnung sowie Gesundheit in Höhe von insgesamt rd. 11,7 Mio. € (2016) und 14,8 Mio. € (2017) veranschlagt.

Insgesamt ergeben sich damit im **Stadtstaat Bremen** folgende konsolidierte Anschläge bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben für 2016 und 2017:

Sonstige konsumtive Ausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Anschlag 2017
Sonst. kons. Ausgaben	13,60	16,74
Summe	13,60	16,74

4.2.6 Investitionsausgaben

Die Kommune Bremen verfügt kaum über eigene leerstehende Immobilien, die zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden könnten. Mehrfach hat deshalb der Haushalts- und Finanzausschuss bereits in 2015 der Erteilung von Verpflichtungsermächtigungen für 2016 zur Schaffung von Möglichkeiten zur Unterbringung von Flüchtlingen zugestimmt (u.a. am 18.09.2015, 24.11.2015 und 10.12.2015). Insgesamt ergaben sich Mittelbedarfe für Investitionen **im Land und in der Stadtgemeinde Bremen** von rd. 101 Mio. € in 2016 und 55 Mio. € in 2017.

Abgeleitet aus der damaligen Zugangsprognose ergab sich für Erwachsene und Familien folgender Bedarf zur Schaffung von Unterbringungsplätzen in 2016 und 2017:

Prognose Erwachsene und Familien 2015, 2016, 2017

	2015	2016	2017
Zugänge Land	10.000	12.000	12.000
davon Stadt Bremen	8.000	9.600	9.600
abzgl. Wohnungsvermittlung	-1.800	-1.800	-1.800
Jahresbedarf	6.200	7.800	7.800
bereits geschaffene Plätze	1.607		
In Umsetzung befindliche Plätze	940	1.986	
Plätze in Planung	400	4.740	
Geplante Notunterkünfte	457		
Summe Plätze Umsetzung/Planung	3.404	6.726	
Notunterkünfte	2.796		
davon Zelte/Turnhallen	2.322		
Verbleibender Platzbedarf		1.074	
zzgl. aufzugebende Objekte		2.322	
weiterer Platzbedarf		3.396	7.800
davon Anmietung		1.698	3.900
verbleiben	0	1.698	3.900

Bei den **unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen** ist es die Zielsetzung des Sozialressorts, die Unterbringung in entgeltfinanzierten Einrichtungen Freier Träger sicherzustellen. Dies war vor dem Hintergrund der Zugangszahlen in 2015 jedoch nicht mehr möglich, so dass 500 Plätze in Notunterkünften bereitgestellt werden mussten. Ausgehend von dem damals für 2016 prognostizierten Bedarf von 1.766 Plätzen sollen durch die Beschaffung von sechs Containeranlagen u.a. auch die Notunterkünfte in Zelten und Turnhallen ersetzt werden. Zusätzlich sollen zwanzig entgeltfinanzierte Objekte hergerichtet und dann von Freien Trägern betrieben werden. In der Summe sollten damit 1.520 Plätzen in 2016 geschaffen werden, die einen investiven Mittelbedarf in Höhe von 24,2 Mio. € in 2016 verursachen.

Die Mittelbedarfe für die Maßnahmen betragen rd. 101 Mio. € in 2016 und 55 Mio. € in 2017. Im Haushaltsentwurf wurde – wie bei den flüchtlingsbezogenen Sozialleistungsausgaben - aufgrund der Unabwägbarkeiten in Bezug auf die Flüchtlingsunterbringung eine pauschale Kürzung dieser Beträge auf 92,3 Mio. € für 2016 und 51,5 Mio. € für 2017 vorgenommen.

Da bereits ein Großteil der investiven Globalmittel - aufgrund vom Haushalts- und Finanzausschuss erteilter Verpflichtungsermächtigungen - bereits in 2016 zur Abdeckung der Finanzierungskosten für begonnene Maßnahmen zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften benötigt werden, wurde nur noch der nicht verpflichtete Restbetrag i.H.v. 15,3 Mio. € in 2016 mit einem Sperrvermerk versehen. Über die Freigabe der Mittel entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen.

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** hat Investitionsausgaben in Höhe von 14 Mio. € in 2016 und 14 Mio. € in 2017 veranschlagt. Die Prognosen für 2016/2017 basieren auf der Annahme, dass aufgrund der damaligen Zugangsprognosen bei den Flüchtlingen für Bremerhaven (2016 = 1.600 und 2017 = 1.200) für den Neubau von Unterkünften in 2016 ca. 9 Mio. € und für 2017 ca. 7 Mio. € kalkuliert werden.

Darüber hinaus wurde angenommen, dass zur Schaffung von zusätzlichen Raumbef-

darfen für Klassenverbände, Sprachkursen, Kitas und Büroräumen für Betreuungspersonal sowie Ausstattungen investive Bedarfe in 2016 in Höhe von ca. 5,0 Mio. € und in 2017 in Höhe von ca. 7,0 Mio. € bestehen, wobei sich die Bedarfe von einzelnen Räumen bis hin zum Kauf bzw. der Herrichtung einer ganzen Schule (je nach Konzeption) bewegen können.

Insgesamt ergeben sich damit im **Stadtstaat Bremen** folgenden konsolidierte Anschläge bei den investiven Ausgaben für 2016 und 2017 (in Mio. €):

Investitionsausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Anschlag 2017
Investitionen	106,30	65,50
Summe	106,30	65,50

4.2.7 Globale Mehrausgaben

Aufgrund der Erfahrung mit den deutlich gestiegenen Flüchtlingszahlen und den damit verbundenen Herausforderungen für Verwaltung und Gesellschaft, sind für eine gelingende Aufnahme und Integration der Geflüchteten diverse Programme, z.B. für Vorkurse, Sprachförderung, Integration in Stadtteile etc., vom Senat beschlossen worden: „Kontrakte“ am 05.11.2013, „2. Sofortprogramm“ am 03.03.2015, „3. Sofortprogramm“ am 15.09.2015 und „Integrationsbudget“ am 07.06.2016 (jeweils Kurztitel). Im Zuge der Haushaltsaufstellung sollten durch Einstellung eines global veranschlagten Budgets folgende Mehrbedarfe im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen aufgefangen werden:

- Anmietung von Unterkünften; rund 7 Mio. € p.a.
- Mittel für die Umsetzung des Integrationskonzepts i.H.v. rd. 20 Mio. € in 2016 und rd. 30 Mio. € in 2017.
- Folgewirkungen der Personal- und Sachausgaben des 3. Sofortprogramms sind im Rahmen der „Evaluation des 3. Sofortprogramms zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen“ mit Senatsbeschluss vom 19.04.2016 mit 23,05 Mio. € p.a. in 2016 und 25,37 Mio. € in 2017 mit einem Beschäftigungsvolumen von rd. 354 VZE (Ganzjahreseffekt) beziffert worden.

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung wurden in den beschlossenen Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde für 2016 und 2017 zunächst nur 47,7 Mio. € (2016) bzw. 58,5 Mio. € (2017) als globale Mehrausgaben zur Deckung der o.g. Bedarfe veranschlagt und gesperrt. Damit ergibt gegenüber der ursprünglichen Planung eine Reduzierung i.H.v. 2,35 Mio. € in 2016 und 3,87 Mio. € in 2017.

Insgesamt ergeben sich damit im **Stadtstaat Bremen** folgende konsolidierte Anschläge bei den globalen Mehrausgaben für 2016 und 2017:

Globale Mehrausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Anschlag 2017
Globale Mehrausgaben	47,70	58,50
Summe	47,70	58,50

5. Flüchtlingsbezogene Entlastungen aufgrund der Verständigung zwischen Bund und Ländern vom 16.06.2016 und 07.07.2016

Am 24.09.2015 haben sich der Bund und die Länder auf eine dynamische Beteiligung des Bundes an den Flüchtlingskosten verständigt. Diese Vereinbarung wurde über das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz umgesetzt und ist bereits in den Haushalten Bremens veranschlagt. Über die Umsatzsteuer werden die Länder so für 2016 bereits um insgesamt rd. 3,6 Mrd. € entlastet (vorbehaltlich der Spitzabrechnung, für Bremen veranschlagt: 38,1 Mio. €). Über diese unmittelbaren Entlastungsmaßnahmen hinaus wurde ebenfalls im September 2015 vereinbart, dass der Bund die Länder und Kommunen mittelbar durch eine Aufstockung der den Ländern für den Bereich „Wohnraumförderung“ zuzuweisenden Kompensationsmittel für die Jahre 2016 bis 2019 jeweils um 500 Mio. € erhöht (Bremen: 3,0 Mio. €). Vorbehaltlich der Spitzabrechnung beteiligt sich der Bund somit auf Basis dieser Verständigung mit insgesamt rd. 4 Mrd. € in 2016 an den Flüchtlingsausgaben.

Eine von der Finanzministerkonferenz (FMK) einberufene, länderübergreifende Arbeitsgruppe hat im April die Ausgaben der Länder im Kontext der Fluchtmigration ermittelt und auf rd. 21 Mrd. € (brutto) für 2016 beziffert. Insofern wurde seitens der Länder ein Nachverhandlungsbedarf zwecks höherer Bundesbeteiligung offenkundig.

Der Bund hat sich in den Verständigungen zwischen Bund und Ländern am 16.06.2016 sowie 07.07.2016 bereit erklärt, den Ländern und Kommunen ab 2016 für flüchtlingsbezogene Ausgaben weitere Entlastungen zu gewähren. Tabellarisch werden nachfolgend die voraussichtlichen finanziellen Effekte der Bund-Länder-Vereinbarungen vom 16.06.2016 und 07.07.2016 in ihren Auswirkungen auf die bremischen Gebietskörperschaften dargestellt:

Bundesentlastungen in Mio. €	2016	2017	2018	2019
Vereinbarung vom 16.06.2016 zur KdU-Übernahme	400,0	900,0	900,0	400,0*
davon für Stadtstaat Bremen	3,8	8,6	8,6	3,8*
davon für Stadt Bremen	3,0	6,9	6,9	3,0*
davon für Stadt Bremerhaven	0,8	1,7	1,7	0,8*
Vereinbarungen vom 07.07.2016	2.000,0	2.500,0	2.500,0	*
Integrationspauschale	2.000,0	2.000,0	2.000,0	*
davon für Stadtstaat Bremen	21,0	21,0	21,0	*
davon für Stadt Bremen	16,8	16,8	16,8	*
davon für Stadt Bremerhaven	4,2	4,2	4,2	*
Erhöhung der Kompensationsmittel Wohnungsbau		500,0	500,0	*
davon für Stadtstaat Bremen**		4,8	4,8	*
Summe Entlastungseffekte für Stadtstaat Bremen	24,8	34,4	34,4	3,8

* Anschlussregelungen ab 2019 sollen bis Mitte 2018 gefunden werden.

** Über die Verwendung dieser Kompensationsmittel für den Wohnungsbau wird der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr gemäß Senatsbeschluss vom 28.06.2016 zu gegebener Zeit berichten

Für den **Stadtstaat Bremen** sind in den Haushalten für 2016 flüchtlingsbedingte Bruttogesamtausgaben in Höhe von ca. 466 Mio. € veranschlagt. Dem stehen nun Bundesentlastungen in Höhe von insgesamt ca. 66 Mio. € für 2016 gegenüber. Somit beteiligt sich der Bund – vorbehaltlich der Spitzabrechnung - mit ca. 14 % an den veranschlagten Bruttoausgaben Bremens.

Im Folgenden werden die einzelnen Entlastungskomponenten im Detail in ihren Auswirkungen auf die bremischen Haushalte beschrieben.

5.1 Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge im SGB II

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 16.06.2016 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Bund erhöht befristet für drei Jahre die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II für die flüchtlingsbedingten Mehrbelastungen ab 2016 in Anlehnung zum Verfahren bei Leistungen für Bildung und Teilhabe auf 100 Prozent, um dadurch die Kommunen um 400 Mio. € in 2016 und voraussichtlich um 900 Mio. € in 2017 und 1.300 Mio. € in 2018 zu entlasten. Die Verteilung auf die Länder erfolgt für das Jahr 2016 nach dem Königsteiner Schlüssel (*Anm.: HB 0,95331 %*), für 2017 und 2018 in Anlehnung an einen Verteilungsschlüssel, der sich aus den tatsächlichen flüchtlingsbedingten Ausgaben für Unterkunft und Heizung des Vorjahres ergibt. Bund und Länder werden im Lichte der weiteren Entwicklung rechtzeitig über die Notwendigkeit einer Anschlussregelung Gespräche führen.“

Die technische Ausgestaltung zur Umsetzung soll durch eine Anpassung der länderindividuellen Beteiligungsquoten des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) erfolgen. Eine Spitzabrechnung anhand der tatsächlichen Kostenentwicklung soll für 2017 (nachlaufend in 2018) und 2018 (nachlaufend in 2019) erfolgen. Aufgrund der nachlaufenden Spitzabrechnung für 2017 und 2018 verteilen sich die Mittelzuflüsse voraussichtlich wie folgt:

- 2016: 400 Mio. € (Fixsumme, kein nachlfd. Ausgleich)
- 2017: 900 Mio. € (Fixe Abschlagssumme, nachlfd. Ausgleich in 2018)
- 2018: 900 Mio. € (Abschlagssumme gem. Ist 2017, nachlfd. Ausgleich in 2019)
- 2019: 400 Mio. € (nachlfd. Ausgleich für 2018)

Für das Land Bremen werden hieraus für 2016 Mehreinnahmen in Höhe von 3,8 Mio. € erwartet. Valide Einschätzungen für die finanzwirtschaftlichen Effekte in 2017 und 2018 sowie für den nachlaufenden Ausgleich in 2019 können erst nach Veröffentlichung entsprechender revidierter Statistikdaten zur Anzahl von Flüchtlingen im SGB II vorgenommen werden. Auf Basis vorläufiger Informationen der Bundesagentur für Arbeit lässt sich die Tendenz ableiten, dass Bremen auch im Bereich SGB II überdurchschnittlich durch die Flüchtlingsmigration belastet ist. Eine vorsichtige Kalkulation auf Basis des derzeitigen Königsteiner Schlüssels führt für das Land Bremen für 2017 zu Mehreinnahmen von rd. 8,6 Mio. €, für 2018 von rd. 8,6 Mio. € und für 2019 von rd. 3,8 Mio. €.

5.2 Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. € jährlich

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 07.07.2016 folgenden Beschluss gefasst:

„Über die bereits getroffenen Vereinbarungen hinaus wird der Bund den Ländern für die Jahre 2016, 2017 und 2018 zu ihrer Entlastung eine jährliche Integrationspauschale in Höhe von 2 Milliarden € zur Verfügung stellen, zusätzlich zur bereits vereinbarten Übernahme der flüchtlingsbedingten Mehrkosten der Kosten der Unterkunft. Dieser Betrag wird über eine entsprechende Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer an die Länder weitergegeben.“

Eine Pro-Kopf-Erstattung ist nicht vorgesehen, vielmehr handelt es sich um eine fixe Summe. Eine Anschlussregelung soll bis Mitte 2018 unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Lage vereinbart werden.

Für das Bundesland Bremen entstehen hieraus Entlastungseffekte in Höhe von ca. 21,0 Mio. € jährlich über den Länderanteil an der Umsatzsteuer (HB: 1,05 %).

Nach den derzeit herangezogenen Bedarfsindikatoren und Bevölkerungszahlen würden daraus als Schlüsselzuweisungen rd. 2,78 Mio. € an Bremen und 0,70 Mio. € an Bremerhaven gehen. Zu beachten ist, dass bei der tatsächlichen KFA-Abrechnung des Kommunalen Finanzierungsausgleichs (KFA) aktuellere Bevölkerungszahlen und Bedarfsindikatoren herangezogen werden, so dass es sich bei den vorstehend genannten Beträgen nur um eine vorläufige Hochrechnung handelt.

5.3 Kompensationsmittel für den Wohnungsbau

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 07.07.2016 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Bund stellt den Ländern die im Integrationskonzept für den Wohnungsbau in Aussicht gestellten Mittel in Höhe von jeweils 500 Millionen € für die Jahre 2017 und 2018 als Kompensationsmittel zur Verfügung. Bis für die Verteilung dieser Mittel ein neuer Schlüssel von der Bauministerkonferenz entwickelt wurde, erfolgt die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel. Die Länder werden, wie bereits geregelt, über die Verwendung für den Wohnungsbau berichten. Das Gesetzgebungsverfahren zur steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus wird nicht mehr weiterverfolgt.“

Eine Anschlussregelung soll bis Mitte 2018 unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Lage vereinbart werden.

Für das Bundesland Bremen resultieren hieraus vorbehaltlich einer Neufestsetzung des Verteilungsschlüssels zusätzliche Kompensationsmittel in Höhe von rd. 4,8 Mio. € jährlich für 2017 und 2018. Diese wirken sich saldenneutral aus, da entsprechende Aufwendungen gegenüber stehen müssen. Die Kompensationsmittel werden durch das Bauressort von der Bundeskasse abgefordert und fließen direkt dem Treuhandvermögen „Wohnraumförderung“ (Land) zu, sodass sie grundsätzlich nicht hausaltswirksam sind. Über die Verwendung der zusätzlichen Kompensationsmittel für den Wohnungsbau wird der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr gemäß Senatsbeschluss vom 28.06.2016 (3. Wohnraumförderungsprogramm) zu gegebener Zeit berichten.

6. Überprüfung der Zugangsprognosen

Im Rahmen der Haushaltsbeschlüsse wurde für 2016 von einem Zugang von 8.000 Flüchtlingen in 2016 im Land Bremen ausgegangen (bundesweit: 800.000); für 2017 wurde ein Zugang von 600.000 Flüchtlingen (entsprechend 6.000 für Bremen) unterstellt.

Nach Ablauf des ersten Halbjahres 2016 deutet sich eine Kontinuität im Rückgang der Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland an. Während in den ersten drei Monaten des Jahres 2016 im Durchschnitt knapp 58.000 Personen pro Monat im EASY-System erfasst wurden, waren es im April, Mai und Juni 2016 jeweils rd. 16.000 Personen monatlich, die als Zugänge registriert wurden. Dem Land Bremen wurden bis Ende Juni 2016 2.255 Personen nach dem EASY-Verfahren zugewiesen. Eine offene Frage ist, ob sich neue Fluchtrouten entwickeln und die Zahl im Laufe des Jahres wieder ansteigt.

Bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wurden im Rahmen der Haushaltsaufstellung in 2016 2.500 Zugänge erwartet (2017: 2.000), von denen 250 in Bremen verbleiben (2017: 200). Bis Ende Juni 2016 wurden 643 Zugänge erfasst. Im gleichen Zeitraum wurden 442 Personen umverteilt. 28 Personen verblieben aus den Gründen Kindeswohl und Gesundheit in Bremen. Die Zahl der UMAs im Jugendhilfesystem verringert sich durch Familienzusammenführung, Volljährigkeit u.a.

Die Entwicklung der ersten Jahreshälfte gibt Anlass, die den beschlossenen Haushalten zugrunde gelegten Zugangsannahmen nach unten zu korrigieren. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen dem Senat keine offiziellen Prognosen des Bundes zu bundesweiten Zugängen von Flüchtlingen bis Jahresende 2016 vor. Infolge dessen ist Bremen – wie alle Länder - gefordert, zur Steuerung des Ressourceneinsatzes bis Jahresende eigene Hochschätzungen anzustellen.

In der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung (Mai 2016) wurde ein Zugang an Flüchtlingen von 600.000 in 2016 und 400.000 in 2017 unterstellt. Für Bremen würde dies rd. 5.720 Zugänge in 2016, rd. 3.815 Zugänge in 2017 bedeuten.

Aufgrund der Vielzahl und der Dynamik von globalen Krisen sind Aussagen zu einer Zugangsprognose schwierig und hoch risikobehaftet. Gleichzeitig soll die Prognose aber Grundlage für verlässliche Planungen sein. Im Rahmen einer aktualisierten Zugangsprognose für das Land Bremen - bis zum 30.06.2016 wurden 2.255 Personen dem Land Bremen nach dem EASY-Verfahren zugewiesen - hat die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport im August 2016 drei mögliche Szenarien für die Zugangsentwicklung bis Ende 2016 mit Fortschreibung auf 2017 sowohl für den Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ als auch für den Bereich UMA dargelegt:

- **Szenario 1** (Fortschreibung der durchschnittlichen monatl. Zugänge des zweiten Quartals 2016): Für 2016 würden entsprechend insgesamt rd. 3.215 Zugänge im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ im Land Bremen (rd. 335.000 Flüchtlinge bundesweit) zu verzeichnen sein (2017: 3.215 Zugänge Land, 2.572 Stadt Bremen). Für den Bereich der UMA wären entsprechend bis Ende 2016 rd. 1.075 Zugänge zu verzeichnen (2017: 864 Zugänge), von de-

nen von denen ca. 10 – 15 % nach der Verteilung in andere Bundesländer in Bremen verbleiben.

- **Szenario 2** (Fortschreibung der durchschnittlichen monatlichen Zugänge des ersten Halbjahres 2016): Für 2016 würden entsprechend insgesamt rd. 4.510 Zugänge im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ im Land Bremen (rd. 471.000 Flüchtlinge bundesweit) zu verzeichnen sein (2017: 4.510 Zugänge). Bei den UMA ist in 2016 und 2017 jeweils mit einem Zugang von 1.286 UMA zu rechnen, von denen ca. 10 – 15 % nach der Verteilung in andere Bundesländer in Bremen verbleiben.
- **Szenario 3** (Fortschreibung mit einer moderaten Steigerung gegenüber dem ersten Halbjahr): Für 2016 würden entsprechend insgesamt rd. 5.745 Zugänge im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ im Land Bremen (rd. 600.000 Flüchtlinge bundesweit) zu verzeichnen sein (2017: 5.745 Zugänge). Bei den UMA wären in diesem Szenario in 2016 1.447 Zugänge zu verzeichnen (2017: 1.608 Zugänge, von denen ca. 10 – 15 % nach der Verteilung in andere Bundesländer in Bremen verbleiben).

Für die weiteren haushaltsmäßigen Berechnungen wurde die Variante „Szenario 1“ favorisiert, die in einer Fortschreibung der monatlichen Zugänge des zweiten Quartals die aktuelle Rückläufigkeit der Zugangszahlen besonders deutlich abbildet. Die Entwicklung der Zugänge bleibt jedoch weiterhin risikobehaftet.

Insbesondere für die weiteren Berechnungen der Unterbringungsbedarfe ist neben dem reinen Zugang jeweils die Perspektive auf weitere Faktoren heranzuziehen, die auf die Anzahl von Flüchtlingen im Stadtstaat Bremen einwirken:

a) Freiwillige Rückkehr

Ausgangspunkt für die Prognose der Abgänge von Flüchtlingen durch freiwillige Rückkehr in den Jahren 2016 und 2017 ist die Bearbeitung nach Bestandskraftmitteilung über die ablehnenden Entscheidungen des BAMF durch die Ausländerbehörden.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – Außenstelle Bremen – hat im Jahr 2016 (Januar bis Juli) 1.307 negative Asylentscheidungen getroffen. Derzeit betreffen die negativen Entscheidungen des BAMF fast zu 100 % Personen aus den sicheren Herkunftsstaaten des Westbalkans. Derzeit sind für die Westbalkanstaaten noch weitere ca. 380 Verfahren anhängig. Die Durchsetzung der Ausreisepflicht ist wesentlich abhängig vom Herkunftsstaat. Eine Rückkehr in die Westbalkanstaaten ist relativ unproblematisch möglich. Zukünftig, sobald das BAMF über Antragsteller anderer Staaten negativ entscheidet (voraussichtlich ab 2017), wird eine Rückkehr weniger gut durchzusetzen sein und längere Zeit in Anspruch nehmen.

Die Zahl der monatlich vom BAMF übermittelten Bestandskraftmitteilungen unterliegt – mit 46 Fällen im Februar und zuletzt 231 Fällen im Juli 2016 – erheblichen Schwankungen, wobei bis zur Abarbeitung der Westbalkan-Verfahren tendenziell mit einer weiter steigenden Zahl von Abschlussverfügungen auszugehen ist.

Für eine Schätzung der Zahlen für 2016 ist nach Einschätzung des Senators für Inneres die Betrachtung der letzten 2 Monate realistisch. Daraus ergibt sich folgende Berechnung: Bezogen auf 301 Eingänge erfolgten 93 Ausreisen, d. h. durchschnittlich 46 Personen pro Monat haben Bremen verlassen. Daraus errechnet sich eine Zahl von 552 Abgängen für das gesamte Jahr 2016.

Bei der Berechnung sind die noch in Bearbeitung befindlichen Fälle, also die Fälle, bei denen die Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist, nicht berücksichtigt. Diese fließen regelmäßig im Folgemonat in die Betrachtung ein. Aufgrund der steigenden Eingänge in 2016 ist dieser Wert im Dezember 2016 wesentlich höher als im Vergleichsmonat 2015. Hierfür wird ein Abschlag von 50 Fällen angesetzt. Im Ergebnis ist somit von rd. 500 Personen, die die Freie Hansestadt Bremen verlassen, auszugehen. Für Bremen sind dies 400 (80%), für Bremerhaven 100 (20%) Personen pro Jahr.

In welchem Umfang weitere Abgänge von Asylsuchenden hinzukommen, wenn das BAMF in 2017 in größerer Zahl Anträge von Personen aus anderen Herkunftsländern als die Westbalkanstaaten entscheidet, ist nicht einschätzbar. Daher wird die Prognose für das Jahr 2017 übernommen.

b) Familiennachzug

Das Verfahren bei Personen, die aufgrund des Familiennachzugs nach Bremen kommen, stellt sich für die Stadtgemeinde wie folgt dar: In stetig zunehmendem Umfang reisen Angehörige mit Visum im Zuge der Familienzusammenführung zu ihren Bremen lebenden Angehörigen nach, die bereits über einen Flüchtlingsstatus verfügen.

Mit Ankunft der Angehörigen stellt sich die Frage der Unterbringung. Sofern die in Bremen lebenden Angehörigen noch in einem Übergangwohnheim (ÜWH) untergebracht sind, ist im Idealfall die Aufnahme der Angehörigen dort möglich. Sind im ÜWH keine Kapazitäten für die Aufnahme im Rahmen des Familiennachzugs nachgereister Angehöriger vorhanden, so kann eine Unterbringung in einer Notunterkunft erfolgen.

Sollten die bereits in Bremen lebenden Angehörigen in einer Wohnung leben, stellt sich regelmäßig das Problem, dass die angemietete Wohnung zu klein für die gesamte Familie ist. Hier erfolgt ebenfalls eine Unterbringung der nachreisenden Personen in einem Übergangwohnheim/Notunterkunft bis eine größere Wohnung gefunden ist.

Der Senator für Inneres hat bzgl. der Schätzungen für die Zugangszahlen aufgrund des Familiennachzugs folgende Prognose erstellt:

Aufgrund der Visaanträge zum Familiennachzug wurden Daten des Jahres 2015 sowie des ersten Quartals des Jahres 2016 ausgewertet. Danach wäre ein Nachzug von ca. 528 Personen zu prognostizieren.

Eine Prognose kann sich aber auch nach den Anerkennungen als Asylberechtigter richten. Diese Herangehensweise ergibt sich aus der Aussage des Bundes,

dass pro syrischen Geflüchteten mit 0,9-1,2 nachzugswilligen Familienangehörigen zu rechnen sei³.

Für den möglichen Zuzug in den kommenden zwei Jahren werden alle Anerkennungen des BAMF Bremen aus 2015 und dem 1. Quartal 2016 zugrunde gelegt. Aufgrund der veränderten Rechtslage seit dem 17.03.2016 werden die subsidiär Schutzberechtigten für den Zweijahreszeitraum 2016/17 ab April 2016 nicht mehr für den Familiennachzug berücksichtigt. Hieraus ergibt sich ein prognostisches Potenzial für den Familiennachzug von 5.004 bis 6.672 Personen. Unter der eher optimistischen Annahme, dass etwa 12 Monate zwischen der Anerkennung und der Einreise der Familienangehörigen liegen und alle Nachzugswilligen auch einreisen, ist davon auszugehen, dass im Jahr 2016 zwischen 2.352 und 3.136 Personen und im Jahr 2017 zwischen 2.652 und 3.536 Personen im Rahmen des Familiennachzugs nach Bremen kommen werden.

Bei längeren Bearbeitungszeiten für die Erteilung der Visa verschieben sich die Familiennachzüge zeitlich entsprechend weiter in die Folgejahre auch über 2017 hinaus, während die Einreisen in 2016 und 2017 sich verringern.

Für das Jahr 2016 liegen die minimale und die maximale Schätzung bei 528 bzw. 3.136 Nachzugsfällen. Da es hier allerdings nicht um die anzunehmenden nachzugswilligen Personen, sondern um die tatsächlichen Einreisen geht, erscheint die Maximalzahl als stark überhöht.

Die Daten des Auswärtigen Amtes über die Erteilung von Visa im Familiennachzug und die nicht zeitnah zu gewährleistende Bearbeitung der Anträge in den Auslandsvertretungen legen den Schluss nahe, dass es in 2016 nicht zu einer erheblichen Steigerung der Nachzugsfälle kommen wird und eine Prognose im unteren Bereich realistisch erscheint.

Auch in den vergangenen Jahren hat sich bei den Ausländerbehörden im Land Bremen die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse im Rahmen des Familiennachzuges relativ gleichbleibend (ca. jährlich 500 Fälle) erhöht, wobei es sich dabei um alle Nachzugsfälle und nicht allein um Zuzüge zu Schutzberechtigten handelt.

Auch für das Jahr 2017 ist - bei unveränderter Bearbeitungsdauer in den Auslandsvertretungen - nicht mit einer wesentlichen Steigerung der Nachzugsfälle zu rechnen. Der Bearbeitungsrückstand dürfte so immens sein, dass Familienangehörige von Schutzberechtigten, die ihre Anerkennung in 2016 erhalten, frühestens Mitte 2017 einen Antrag stellen können, der dann erst im Laufe des Jahres 2018 zu einer Einreise führen würde.

Als realistisch wird für die Jahre 2016 und 2017 jeweils ein Nachzug zu Schutzberechtigten von etwa 1.000 Personen erachtet. Sofern die Auslandsvertretungen ihre Kapazitäten oder Bearbeitungsschritte verändern, ist eine Neubewertung erforderlich.

³ Quelle: BAMF, Pressemitteilung vom 08.06.2016

c) Zugänge aufgrund von Programmen zur Aufnahme von Flüchtlingen

Relocationverfahren

Die Mitgliedstaaten haben sich im Juli und September 2015 darauf verständigt, 160.000 Menschen aus Italien und Griechenland innerhalb der EU umzusiedeln. Für 106.000 dieser Menschen ist bereits ein Verteilschlüssel unter den Mitgliedstaaten festgelegt. Hier beträgt der deutsche Anteil 27.500 Personen. Für 54.000 Menschen ist noch kein Verteilschlüssel festgelegt. Es ist davon auszugehen, dass der deutsche Anteil etwa 13.000 bis 14.000 Personen betragen wird. Für Bremen bedeutet dies nach Königsteiner Schlüssel eine Aufnahme von insgesamt etwa 410 Personen.

Die Umsiedlung verläuft sehr schleppend. Ein Großteil der Personen ist noch nicht auf die Mitgliedstaaten verteilt. Bislang sind lediglich 214 Personen nach Deutschland aufgenommen worden, davon über 150 Personen Anfang September 2016.

Resettlement

Außerdem sollen auf Grund der am 20.07.2015 von den Mitgliedstaaten mit den assoziierten Dublin-Staaten vereinbarten Resttlement-Regelung 22.504 Flüchtlinge aus Ländern außerhalb der EU aufgenommen werden. In diesem Rahmen hat sich Deutschland bereiterklärt, unter Anrechnung der jährlichen Resettlementquote von 500 Personen im deutschen Resettlementprogramm, 1.600 Personen aufzunehmen. Diese Personen sollen aus dem Libanon, dem Sudan bzw. aus Ägypten und ggf. aus der Türkei aufgenommen und in Deutschland neu angesiedelt werden. Es ist vereinbart worden, auf dieses Kontingent auch syrische Flüchtlinge anzurechnen, die auf Grund der EU-Türkei-Erklärung aus der Türkei in der EU neu angesiedelt werden sollen. Entsprechend dieser Priorität sind bislang 609 syrische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen worden, voraussichtlich im November 2016 werden nach den derzeitigen Planungen 200 bis 220 syrische Flüchtlinge aus dem Libanon aufgenommen werden. Für Bremen bedeutet dies nach Königsteiner Schlüssel eine Aufnahme von acht Personen im Jahr 2016 und weiteren acht Personen im Jahr 2017.

7. Entwicklung des ersten Halbjahres 2016 und Hochschätzung zum Jahresende 2016 und 2017

Die vorangehend dargestellte aktualisierte Zugangsprognose erfordert eine intensive Prüfung dahingehend, ob die für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen bewilligten Mittel sowie entsprechend das bereitgestellte Beschäftigungsvolumen in Anbetracht der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Gänze ausgeschöpft werden müssen. Allerdings ist dabei zu beachten, dass zwar die Flüchtlingszugänge zahlenmäßig sinken, es aber aus den vorangegangenen Jahren noch einen sehr hohen Bestand an Geflüchteten und unbegleiteten Minderjährigen gibt, an den sich die Integrationsmaßnahmen des Senats in besonderem Maße richten.

7.1 Finanzielle Gesamtbetrachtung

Mit Schreiben vom 08.08.2016 wurden die Ressorts der Freien Hansestadt Bremen sowie der Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven aufgefordert, im Rahmen einer aufgaben- und ressourcenkritischen Bewertung der finanziellen Effekte der rückläufigen Zugangsprognose insbesondere auch folgende Mittel- und Stellenbedarfe zu überprüfen:

- Auswirkungen rückläufiger Flüchtlingszahlen auf die Entwicklung der Sozialleistungseinnahmen und -ausgaben
- Auswirkungen rückläufiger Flüchtlingszahlen auf Investitionen für Unterbringungsmöglichkeiten etc.
- Auswirkungen rückläufiger Flüchtlingszahlen auf die Programme des Senats: „Kontrakte“, 2. und 3. Sofortprogramm sowie Integrationsbudget

Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Bundesentlastungen führte dies im Ergebnis zu folgenden veränderten Prognosen für 2016 und 2017:

Einnahmen in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Steuereinnahmen	38,12	59,12	21,00	38,12	59,12	21,00
Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen	18,56	26,14	7,58	25,44	38,84	13,40
Einnahmen	56,68	85,25	28,58	63,56	97,95	34,40
Ausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Personalausgaben	13,40	15,09	1,69	13,43	15,32	1,89
Sozialleistungsausgaben	286,05	307,80	21,75	284,93	262,03	-22,90
Sonstige konsumtive Ausgaben	13,60	8,26	-5,34	16,74	11,65	-5,09
Investitionsausgaben	106,30	60,43	-45,87	65,50	41,75	-23,76
Globale Mehrausgaben	47,70	38,69	-9,01	58,50	59,16	0,66
Ausgaben	467,05	430,27	-36,78	439,10	389,91	-49,20
Saldo	410,37	345,02	-65,36	375,55	291,96	-83,59

Nach der aktualisierten Hochschätzung reduziert sich der Saldo der flüchtlingsbedingten Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Anschlag um rd. 65,36 Mio. € in 2016 und um rd. 83,59 Mio. € in 2017. Dabei ist zu beachten, dass diese Entwicklung nur im Falle des „Szenario 1“ erreicht werden kann. Gegenüber den ursprünglichen Modellrechnungen vor pauschaler Kürzung bei der Veranschlagung betragen die Reduzierungen gegenüber dem saldierten Anschlag im Szenario 1 sogar 93,41 Mio. € (2016) bzw. 101,96 Mio. € (2017).

Bereinigt um die flüchtlingsbezogenen Anschläge 2015, die im Jahr 2013 gebildet worden sind und insofern Basiseffekte abbilden, stellen sich die saldierten Einnahmen und Ausgaben wie folgt dar:

in Mio. €	Bereinigung Anschlag 2016	Bereinigung Prognose 2016	Abw.	Bereinigung Anschlag 2017	Bereinigung Prognose 2017	Abw.
Einnahmen Anschlag 2015	1,74	1,74	-	1,74	1,74	-
Ausgaben Anschlag 2015	49,97	49,97	-	49,97	49,97	-
Netto-Mehrausgaben	362,14	296,79	-65,36	327,32	243,73	-83,59

7.2 Differenzierte Betrachtung der Einnahme- und Ausgabepositionen

Nachfolgend werden differenziert nach Einnahme- und Ausgabepositionen die finanziellen Effekte in Bezug auf die Jahresschätzung 2016 und - soweit möglich - 2017 dargestellt, die sich gegenüber den Anschlägen insbesondere aufgrund zusätzlicher Bundesentlastungen sowie der aktualisierten und reduzierten Zugangsprognose ergeben haben.

7.2.1 Steuereinnahmen

Für die zwischen Bund und Ländern am 07.07.2016 vereinbarte Integrationspauschale des Bundes (2 Mrd. € jährlich von 2016 bis 2018, siehe ausführlich unter 5.2) wurde als Transferweg eine Verteilung über den Länderanteil an der Umsatzsteuer gewählt (HB: 21,0 Mio. €).

Unter Berücksichtigung der bereits in den Haushalten veranschlagten Steuereinnahmen aus Bundesentlastungen aufgrund der Vereinbarung vom 24.09.2015 ergeben sich insgesamt folgende Bundesentlastungen über die Umsatzsteuer für den **Stadtstaat Bremen**:

Steuereinnahmen in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Vereinbarung v. 24.09.2015	38,12	38,12	-	38,12	38,12	-
Vereinbarung v. 07.07.2016	-	21,00	21,00	-	21,00	21,00
Summe	38,12	59,12	21,00	38,12	59,12	21,00

7.2.2 Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen

Für das Land Bremen werden aus der zusätzlichen Bundesbeteiligungen an den flüchtlingsbedingten Mehrbelastungen bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II aus den Vereinbarungen vom 16.06.2016 (siehe Kap. 5.1) für 2016 Mehreinnahmen in Höhe von 3,8 Mio. € erwartet. Valide Einschätzungen für die finanzwirtschaftlichen Effekte in 2017 (und 2018) können erst nach Veröffentlichung entsprechender revidierter Statistikdaten zur Anzahl von Flüchtlingen im SGB II vorgenommen werden. Auf Basis vorläufiger Informationen der Bundesagentur für Arbeit lässt sich die Tendenz ableiten, dass Bremen auch im Bereich SGB II überdurchschnittlich durch die Flüchtlingsmigration belastet ist. Eine vorsichtige Kalkulation auf Basis des derzeitigen Königsteiner Schlüssels führt für das Land Bremen für 2017 zu Mehreinnahmen von rd. 8,6 Mio. €. Diese Mehreinnahmen fließen im Rahmen der Bundesbeteiligung an den KdU dem Sozialhaushalt des Landes zu, welches diese an die Kommunen weiterleitet (rd.80% Bremen/ rd. 20 % Bremerhaven).

Darüber hinaus werden im Rahmen der Hochschätzung auch die ohnehin vom Bund über die laufende allgemeine KdU-Beteiligung im SGB II erstatteten Beträge zwecks verbesserter Transparenz in die Bruttodarstellung (statt wie bisher netto) aufgenommen. Hieraus ergeben sich in prozentualer Ableitung von den erwarteten Ausgaben für Flüchtlinge im SGB II für den Stadtstaat Bremen rd. 3,6 Mio. € (2016) sowie rd. 4,8 Mio. € (2017) Einnahmen.

Sonstige Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen

In den Haushalten **des Landes und der Stadtgemeinde Bremen** sind für 2016 insgesamt rd. 18,5 Mio. € an Sozialleistungseinnahmen veranschlagt worden. Wesentlicher Bestandteil der Einnahmen sind die Erstattungen nach § 89 d SGB VIII von anderen überörtlichen Jugendhilfeträgern. Es wird weiterhin davon ausgegangen, dass ein Erreichen des dort vorgesehenen Anschlages von 18 Mio. € möglich ist. Bei den Sozialleistungseinnahmen im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ wird davon ausgegangen, dass gegenüber dem vorgesehenen Anschlag von 0,5 Mio. € zum Jahresende leichte Mehreinnahmen in Höhe von rd. 0,17 Mio. € erzielt werden können.

Bremerhaven geht davon aus, dass die im Sozialleistungsbereich veranschlagten Einnahmen im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ in Höhe von 0,03 Mio. € in 2016 und 2017 erzielt werden können. Zudem wird erwartet, dass auch die sonstigen Einnahmen in Bremerhaven in Höhe von 0,03 Mio. € wie veranschlagt erzielt werden können.

Insgesamt werden daher folgende haushaltswirksame Einnahmen für den **Stadtstaat Bremen** in 2016 und 2017 erwartet:

Sozialleistungseinnahmen und sonstige Einnahmen in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Sozialleistungseinnahmen	18,53	26,11	7,58	25,41	38,81	13,40
Sonstige Einnahmen	0,03	0,03	-	0,03	0,03	-
Summe	18,56	26,14	7,58	25,44	38,84	13,40

Für das Bundesland Bremen resultieren aus den vom Bund im Rahmen des Integrationskonzepts für den Wohnungsbau in Aussicht gestellten **zusätzlichen Kompensationsmitteln** in Höhe von jeweils 500 Mio. € für die Jahre 2017 und 2018 vorbehaltlich einer Neufestsetzung des Verteilungsschlüssels zusätzliche Einnahmen in Höhe von rd. 4,8 Mio. € jährlich für 2017 und 2018. Aufgrund der Salden- und Haushaltsneutralität werden diese Einnahmen sowie die entsprechend gegenüberstehenden Ausgaben nicht weiter in die Betrachtung einbezogen.

7.2.3 Personalausgaben

Über die konsumtiven Globalmittel hinaus sind in den Haushaltsentwürfen **des Landes und der Stadtgemeinde Bremen** Personalausgaben in Höhe von 8,86 Mio. € (2016) bzw. 8,88 Mio. € (2017) berücksichtigt. Für die im Personalhaushalt 2016 / 2017 veranschlagten Mittel zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ist von einer vollständigen Ausschöpfung des Anschlages auszugehen, da es sich bei den eingestellten Mitteln um die Ganzjahreseffekte der in 2014 und 2015 durch den Senat und Haushalts- und Finanzausschuss beschlossenen Programme zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (Kontrakte, 2. Sofortprogramm) handelt, für die das benötigte Personal in bewilligter Höhe bereits eingestellt wurde. Die Mittelbedarfe für Personal aus den Globalen Mehrausgaben des Landes und der Stadtgemeinde sind unter 7.2.7 dargestellt.

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** benötigt gemäß der Hochschätzung den vorgesehenen Bedarf für Personalausgaben für rd. 85 Stellen (2016) bzw. 84 Stellen (2017) (Verwaltung, Sozialarbeiter/-pädagogen, medizinisches Personal) in 2016 ca. 4,5 Mio. € und 2017 ca. 4,5 Mio. € vollständig.

Im Zuge der weiteren Bedarfsplanung wurde in Bremerhaven darüber hinaus für die Bereiche Schulumt (Sprachförderung, Willkommensklassen) sowie das Amt für Familie, Jugend und Frauen ein weiterer Personalbedarf in Höhe von rd. 33 Stellen (2016) bzw. 34 Stellen (2017) offenkundig, der einen zusätzlichen Mittelbedarf in Höhe von 1,7 Mio. € (2016) bzw. 1,9 Mio. € (2017) auslöst.

Insgesamt ergeben sich damit folgende Personalausgaben in 2016 und 2017 im **Stadtstaat Bremen**:

Personalausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Personal	13,40	15,09	1,69	13,43	15,32	1,89
Summe	13,40	15,09	1,69	13,43	15,32	1,89

7.2.4 Sozialleistungsausgaben

Unter Einbeziehung der im Eckwertebeschluss vom 29.09.2015 bereits enthaltenen flüchtlingsbedingten Sozialleistungsansätze in den Haushalten **des Landes und der Stadtgemeinde Bremen** sowie der über den Grunddeckwert hinausgehenden, gekürzten, pauschal veranschlagten und gesperrten Sozialleistungsmehrbedarfe (185,0 Mio. € in 2016 und 160,0 Mio. € in 2017) sowie der flüchtlingsbedingten **Mehrbedarfe** im SGB II (2,5 Mio. € in 2016 und 10,7 Mio. € in 2017) ergaben sich bei den Sozialleistungen flüchtlingsbedingte Gesamtansätze in Höhe von rd. 262 Mio. €

in 2016 und rd. 254 Mio. € in 2017, die in den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen veranschlagt worden sind.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass hierin bereits Kürzungen in Höhe von rd. 17,0 Mio. € für 2016 und 11,0 Mio. € für 2017 gegenüber den modellgerechneten Mittelbedarfen enthalten sind: Die sich aus den in Kapitel 3 dargelegten Annahmen ergebenden Netto-Mehrbedarfe gegenüber dem Eckwertebeschluss vom 29.09.2015 beliefen sich auf rd. 202 Mio. € (2016) und 171 (2017) Mio. €. Aufgrund der hohen Unsicherheiten der tatsächlichen Entwicklung bei den Sozialleistungen hat der Senat am 08.03.2016 beschlossen, diese Mehrbedarfe lediglich in einer Höhe von 185 Mio. € (2016) und 160 Mio. € (2017) in die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen einzustellen.

Die dieser Veranschlagung insgesamt zugrunde liegenden Bedarfseinschätzungen sind hinsichtlich der damals eingeschätzten Zugangszahlen und der Ausgaben aus 2015 auf Grundlage der realen Zugangszahlen und der tatsächlichen Ausgabenentwicklung 2016 für das Gesamtjahr 2016 neu zu bewerten und die Veränderungen bei den Finanzbedarfen entsprechend einzuschätzen.

In einer Gesamtbetrachtung auf Basis der veränderten Zugangsannahmen bestehen im **Land und in der Stadtgemeinde Bremen** gegenüber den Anschlägen bei den Sozialleistungen insgesamt in 2016 Mehrausgaben in Höhe von rd. 21,5 Mio. € und in 2017 Minderausgaben in Höhe von rd. 19 Mio. €. Gegenüber der damaligen Modellrechnung vor pauschaler Kürzung bei der Veranschlagung würden sich Abweichungen in Höhe von rd. 4,5 Mio. € Mehrausgaben in 2016 und rd. 30 Mio. € Minderausgaben in 2017 ergeben. Die Gründe für die voraussichtlichen Mehrbedarfe sind auf Seite 34 dargestellt.

Die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungsansätze in der **Stadtgemeinde Bremerhaven** werden gemäß Hochschätzung auf Basis der aktualisierten Zugangsprognose „Szenario 1“ um 0,23 Mio. € in 2016 überschritten; für 2017 wird von einer Reduzierung der Sozialleistungsausgaben gegenüber dem Anschlag in Höhe von 3,9 Mio. € ausgegangen. Dabei werden insbesondere die Anschläge im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ sowohl in 2016 als auch in 2017 nicht vollständig ausgereizt (2016: -2,7 Mio. €; 2017: -5,0 Mio. €). Mehrausgaben gegenüber dem Anschlag werden dabei für 2016 und 2017 insbesondere im Bereich UMA (2016: +1,35 Mio. €; 2017: +2,08 Mio. €) sowie in 2016 im Bereich SGB II (2016: +1,58 Mio. €) erwartet.

Folgende Ausgaben werden im **Stadtstaat Bremen** somit für 2016 und 2017 bei den Sozialleistungen für Flüchtlinge erwartet.

Sozialleistungsausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Erwachsene Flüchtlinge und Familien	160,76	187,61	26,85	179,33	158,18	-21,14
UMA	122,29	105,11	-17,18	92,77	83,65	-9,12
SGB II	3,00	15,08	12,08	12,84	20,20	7,36
Summe	286,05	307,80	21,75	284,93	262,03	-22,90

Bedarfseinschätzungen bezogen auf unterschiedliche Hilfeempfängergruppen

Auf Basis der tatsächlichen Zugangszahlen im Bereich der Erwachsenen/Familien und der UMA des 1. Halbjahres 2016 wird für das Land und die Stadtgemeinde Bremen eine Einschätzung auf das finanzielle Jahresergebnis bei den flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen 2016 vorgenommen. Im Fokus der Betrachtung stehen dabei der Bereich der erwachsenen Flüchtlinge und Familien, die UMA und die anerkannten Flüchtlinge im SGB II-Bezug.

a) Erwachsene Flüchtlinge und Familien

Nachfolgend werden die den veranschlagten Ausgaben für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zugrunde liegenden Kennzahlen mit den tatsächlichen Daten für das 1. Halbjahr verglichen.

Kennzahl	Ist Juni	Plan Juni	Differenz	Prognose 2016	Plan 2016	Differenz
Zugang Personen Land gem. EASY-Zählung	2.255	4.106	-1.851	3.215	8.000	-4.785
Zugang Personen Stadt gem. EASY-Zählung	1.804	3.285	-1.481	2.572	6.400	-3.828
Personen im Versorgungssystem (jahresschnittlich hochgerechnet, Juni stichtagsberechnet)	9.606	12.408	-2.802	9.311	12.408	-3.097
Ausgaben je Bestandsperson p.a in € (Juni stichtagsberechnet)	17.868	12.000	5.868	rd. 18.200	12.000	6.200
Übergänge Asyl/SGB II (i.S.v. gezählten Zugängen im Bereich des JC Bremen, ausgewiesen ist der Wert bis einschl. März)	1.403	300	1.103	5612	3.000	2.612

Bremen hat es bisher erfolgreich geschafft, Obdachlosigkeit von Flüchtlingen sowie große Notwohneinrichtungen mit über 1.000 Plätzen vermeiden zu können. Seit den starken Zugängen 2015 befindet sich das Versorgungs- und Unterbringungssystem immer noch in der Aufbau- und Stabilisierungsphase. Ziel ist es dabei, die bestehenden Noteinrichtungen aufzugeben und – wenn möglich – ohne Zelte und Turnhallen auszukommen, da diese deutlich steigende Unterbringungsausgaben verursachen.

Für das erste Hj. 2016 muss festgestellt werden, dass die Ausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen deutlich oberhalb der modellgerechneten Annahme von 1.000 € je Person und Monat liegen. Die Pauschale von 1.000 € Ausgaben pro Flüchtling pro Monat basierte auf Annahmen, die 2015 und davor bundesweit immer wieder in dem Zusammenhang mit der Fragestellung nach „Kosten für Flüchtlinge“ Verwendung fanden und auch in einem ersten Schritt im Bremen verwendet wurden. Die tatsächlichen Auswirkungen waren aufgrund der Besonderheit der Entwicklungen seinerzeit nicht abzusehen. Daher war diese Annahme von Anfang an als höchst risikobehaftet eingestuft worden.

Auf Basis der nun berechneten Personenzahlen deuten sich Ausgaben für das Gesamtjahr von gut 1.500 € je Person und Monat an. Ein maßgeblicher Faktor für die Ausgaben je Person im Versorgungssystem ist die Anzahl der Personen. Gegenüber der Modellrechnung für 2016 sind die Zugänge seit März stark rückläufig, gleichzeitig konnte eine höhere Zahl an Übergängen ins SGB II verzeichnet werden. Diese Entwicklung beim Übergang ins SGB II ist ganz wesentlich auf die beschleunigte Bearbeitung durch das BAMF zurückzuführen. Aufgrund von **Fixkosten im Versorgungssystem in relevanter Höhe** steigen damit schon rein rechnerisch die Ausgaben pro Person.

Im Rahmen der Hochschätzung wird im „Szenario 1“ davon ausgegangen, dass die Anschläge im Bereich „Erwachsene Flüchtlinge und Familien“ (ohne Globale Mietmittel) um rd. 29,6 Mio. € in 2016 überschritten werden.

Die Ausgabensteigerung im Land und in der Stadtgemeinde Bremen gegenüber 2015 liegt weniger an den einzelfallbezogenen Transferleistungen pro Bestandsperson im AsylbLG selbst, denn diese liegen in etwa auf einem ähnlichen Niveau wie im Vorjahr. Allerdings haben sich die Gesamtausgaben für Unterbringung, darunter Mieten, Bewirtschaftung der Einrichtungen, Betreuung usw. als Konsequenz der schnellen Schaffung eines (Not-) Unterbringungssystem deutlich erhöht:

- Als besonders ausgabenintensiv erweisen sich die **Notunterkünfte**. So verursachte z.B. im ersten Halbjahr ein Platz in einer Notunterkunft durchschnittlich 817 € an fixen Ausgaben pro Monat. In diesen Ausgaben sind Mietzahlungen, Energiekosten, Bewachung, Betreuung etc. enthalten. Ausgaben für Verpflegung sind noch hinzuzurechnen. Für das zweite Halbjahr sinken die fixen Ausgaben für Notunterkünfte aufgrund des Wegfalls von besonders kostenintensiven Einrichtungen auf ca. 401 € pro Platz. Dies ist hauptsächlich auf die Aufgabe von Zelten zurückzuführen, die sich als besonders ausgabenintensiv erwiesen haben. Im Januar hat beispielsweise ein Platz im Zelt Louis-Leitz-Straße ca. 1.023 € fixe Ausgaben verursacht, ein Platz in der Messehalle ca. 1.579 €, ein Platz in der Turnhalle Alfred-Faust-Str. ca. 899 €.

Den im zweiten Halbjahr sinkenden Ausgaben für die Notunterkünfte stehen aufgrund von Neueröffnungen Ausgaben für Übergangswohnheime gegenüber. Für das 2. Halbjahr werden Ausgaben von ca. 387 € pro Platz angenommen. Parallel erhalten alle Personen in diesen Einrichtungen Leistungen des AsylbLG, die grundsätzlich den Ausgaben für das Vorhalten der Einrichtung selbst hinzu zu addieren sind.

- Ein weiterer Faktor für die Kosten sind die **Ausgaben für Erstaufnahmeeinrichtungen**. Die Länder sind gem. § 44 AsylG verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Dabei sind auch Plätze für mögliche Zugangssteigerungen vorzuhalten. Die Erstaufnahmeeinrichtung im ehemaligen Gebäude des "Vulkan" wird im Oktober starten. Die Ausgaben werden hierbei fix bei ca. 550.000 € monatlich liegen (pro Platz ca. 728 €). Diese Ausgaben beinhalten auch die Kosten für die Büroflächen der Zentralen Aufnahmestelle des Landes, Flächen für Wartebereiche, Gemeinschaftsräume, Räumlichkeiten des Gesundheitsamtes etc.
- Ein weiterer Ausgabenblock sind **Nachzahlungen für Gesundheitsleistungen**, die für das Ausnahmejahr 2015 noch zu leisten waren. Zum einen stei-

gen die ohnehin nachgängigen Ausgaben – wie z.B. der AOK/Hilfen zur Gesundheit – aufgrund der deutlich höheren Personenzahl stark an – ähnliches gilt für die Erbringer von Betreuungsleistungen. Zum anderen werden verschiedene Dinge aus Leistungserbringungen in 2015 erst im Laufe des Jahres 2016 in Rechnung gestellt (so z. B. von Krankenhäusern, der Feuerwehr, von Hebammen, von Apotheken, von Sanitätshäusern usw.).

- Als relevanter **Ausgabenfaktor im Unterbringungssystem** ist weiterhin die Bewachung zu nennen: Im 1. Halbjahr sind allein für die Bewachung der Unterbringungsobjekte Ausgaben in Höhe von rund 10,4 Mio. € entstanden. Der Umfang der Bewachung ergibt sich u.a. aus den Auflagen in den Baugenehmigungen (v.a. im Zusammenhang mit Brandschutz) und aus Hinweisen der Sicherheitsbehörden. Es ist Ziel, bis Ende des Jahres mit den Ressorts Bau und Inneres zu prüfen, ob und wie bestimmte Auflagen kostengünstiger erfüllt werden können, z.B. durch Nachrüsten von technischen Anlagen und einen damit einher gehenden Abbau von Wachdienstpersonal. Diese Optionen standen bislang aufgrund der Kurzfristigkeit des Einrichtens von Unterbringungsplätzen nicht zur Verfügung.

Eine Prognose im Bereich erwachsene Flüchtlinge und Familien für 2017 kann nur mit einfachen Rahmensetzungen und Annahmen modellgerechnet werden. Dafür sind i. W. die Zugänge „Szenario 1“ aus dem EASY-Verfahren, die für 2016 modellgerechneten Ausgaben mit einer möglichen Reduzierung sowie mögliche Abgänge in das SGB II verwendet worden. Aufgrund der in 2016 sehr erstarkten Übergänge in das Hilfesystem SGB II und der insgesamt geringeren Zugänge wird hilfsweise ein reduzierter - gegenüber 2016 hälftiger - Übergang angenommen, da keine Einschätzungen der BA vorliegen. Für die übrigen Effekte wird angenommen, dass sie sich hinsichtlich ihrer Auswirkung auf das Unterbringungssystem im Ganzen neutral verhalten. Risiken bestehen natürlich durch erneut steigende Zugangszahlen sowie durch ein Verbleiben von vielen Personen im Unterbringungssystem trotz Zuordnung in andere Hilfesysteme z.B. aufgrund des Mangels an geeignetem Wohnraum. Die Auswirkung auf den Haushalt durch die Entwicklung 2017 kann daher aufgrund der vielen Entwicklungsmöglichkeiten nur sehr vage eingeschätzt werden. Im „Szenario 1“ könnten im Bereich erwachsene Flüchtlinge/Familien Minderausgaben von rd. 16 Mio. € auftreten.

b) Unbegleitete minderjährige Ausländer

Nachfolgend werden die den veranschlagten Ausgaben zugrunde liegenden Kennzahlen mit den tatsächlichen Daten für das 1. Halbjahr dargestellt:

Kennzahl	Ist Juni	Plan Juni	Differenz	Prognose 2016	Plan 2016	Differenz
UMA-Bestand (Plan: jahresdurchschnittlicher Bestand)	2.281	2.517	-236	2.002	2.517	-515
Zugänge UMA	643	1.250	-607	1.075	2.500	-1.425
Umverteilte UMA	442	1.125	-683	739	2.250	-1.511
Nicht umverteilte UMA	201	125	76	336	250	86

Kennzahl	Ist Juni	Plan Juni	Differenz	Prognose 2016	Plan 2016	Differenz
davon Verbleib (Kindeswohl, Gesundheit) (neue Kennzahl)	28			47		
Ausgaben je UMA in € (stationäre Ausgaben)	39.420	42.000	-2.580	42.000	42.000	0

Der UMA-Bestand stellt den Gesamtbestand an unbegleiteten minderjährigen Personen im Zuständigkeitsbereich dar. Enthalten sind die „Altfälle“ vor der gesetzlichen Neuregelung sowie die Neufälle inkl. der vorl. Inobhutnahme. Die Zahl reduziert sich gegenüber den Annahmen, da die Zugänge UMA unter den Annahmen liegen und der Altbestand etwas schneller sinkt als erwartet. Jedoch verbleibt prozentual ein etwas höherer Anteil der Personen in Bremen. Die Ausgaben liegen ebenfalls unter den Annahmen – sowohl hinsichtlich der modellgerechneten stationären Ausgaben je UMA als auch hinsichtlich der Ausgaben im Ganzen allgemein. Dies ist auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Verringerte Zugänge / schnellere Abgänge
- Gewisser Anteil von Personen, die nicht den vollen durchschnittlichen Ausgabensatz (stat. Unterbringung) auslösen
- Gewisser Anteil an Personen, die gar keine oder geringere Ausgaben auslösen (Familienzusammenführung, ambulante Maßnahmen u.ä.)
- Rückstände/Verzögerungen sowohl bei der Verortung von Personen im Hilfesystem als auch beim Ausbau des Hilfesystems

Für das Jahr 2017 ist eine wirklich belastbare Prognose derzeit nicht möglich. Ab dem 01.05.2017 ändert sich die Rechtslage bezüglich der Verteilung. Die Anrechnungsmöglichkeit des (Alt-)Fallbestandes endet zu diesem Zeitpunkt. Ab dann wird nach tagesaktuellen Zugangszahlen verteilt, dabei werden auf die Quote jedoch die wegen Ausschluss der Verteilung ohnehin in Bremen verbleibenden UMA angerechnet. Ob Bremen abgeben kann oder aufnehmen muss, hängt vom Verhältnis der in Bremen ankommenden UMA zu den Zugängen auf Bundesebene ab. Das Land Bremen wird dann nach dem Königsteiner Schlüssel zur Aufnahme von rund 0,96 % aller neu Einreisender UMA verpflichtet sein. Da die wegen Ausschluss der Verteilung ohnehin in Bremen verbleibenden UMA auf die Quote angerechnet werden, könnte es sein, dass Bremen hiermit seine Aufnahmeverpflichtung bereits erfüllt.

Die Entwicklung des Bestandes der Jugendlichen, die vor dem 01.11.2015 in Bremen angekommen sind und in Bremen betreut werden, ist gekennzeichnet von dem sukzessiven Älterwerden der Jugendlichen und entsprechend Veränderungen in ihrem Status.

Bis zum Juni 2016 kann von einem durchschnittlichen Bestand von 2.281 Jugendlichen (Januar 2016 – Juni 2016) ausgegangen werden, die in Bremen betreut und untergebracht werden. Eine Hochschätzung dieser Entwicklung geht von einem Jahresdurchschnittswert 2016 von 2.002 Jugendlichen aus. Die Durchschnittswerte werden auf Grundlage der Stichtagszahlen zum Monatsende ermittelt und bilden auch die Grundlage für die Berichte im Bereich Sozialleistungen und im Produktgruppencontrolling.

Diese Abnahmeentwicklung wird sich in 2017 fortsetzen, möglicherweise in einem etwas gesteigerten Tempo aufgrund der unterschiedlich starken Alterskohorten mit einem größeren Anteil älterer UMA. Der Personenkreis verbleibt aber aller Wahrscheinlichkeit nach mit Wohnsitz in Bremen aber unter veränderten Statusbedingungen, d. h. nicht mehr in der Jugendhilfe, sobald nach Volljährigkeit kein erzieherischer Bedarf mehr besteht.

Nach der Schätzung besteht die Möglichkeit, dass in den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen nicht der gesamte Anschlag 2016 in Anspruch genommen werden muss. Gegenüber dem Anschlag bestehen im Land und in der Stadtgemeinde Bremen mögliche Minderausgaben in Höhe von rd. 18,5 Mio. € in 2016. Für 2016 wird unterstellt, dass sich die bisherige Zugangsentwicklung in etwa fortsetzt. Es besteht jedoch das Risiko eines erneuten erstarkenden Zugangs, denn seit Mai sind wieder höhere Zugänge an UMA festzustellen, wie der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen ist.

Januar	Februar	März	April	Mai	Juni
188	144	96	86	56	73

Im Bereich UMA wird für 2017 damit gerechnet, dass sich der Altbestand weiter abbaut und sich Ende 2017 deutlich weniger Personen im Hilfesystem aufhalten als zum Jahresbeginn. Aufgrund des gegenüber der ursprünglichen Planung reduzierten Zugangs ist auch der Bestand aus Neuzugängen reduziert. Im Übrigen gelten die Rahmensetzungen der ursprünglichen Modellrechnung i. W. fort. Ein Risiko könnte sich ergeben, wenn Bremen in 2017 aufgrund des Wegfalls der Anrechnung der Altfälle „UMA-Aufnahme-Land“ werden könnte. Es wird momentan unterstellt, dass dieses nicht eintritt.

Die Auswirkung auf den Haushalt bzgl. der Ausgaben 2017 wird im Rahmen der vorläufigen Annahmen mit möglichen Minderausgaben gegenüber dem Anschlag in Höhe von rd. 11 Mio. € beziffert.

c) Flüchtlinge im SGB II

Dargestellt werden die Ist-Daten Januar – März 2016, da die Bundesagentur für Arbeit (BA) revidierte Daten erst mit einer Verzögerung von 3 Monaten zur Verfügung stellt:

Kennzahl	Ist März	Plan März	Differenz	Schätzung 2016	Plan 2016	Differenz
Übergänge Asyl/SGB II	1.403	300	1.103	5.612	3.000	2.612
Abgänge aus SGB II	263	30	233	1.052	300	752
jahresdurchschnittliche Ausgaben je Flüchtlinge (modellgerechnet)	2.324	3.156	-832	2.339	3.156	- 817
Ehemalige/anerkannte Flüchtlinge im SGB II	7.005	8.133	872	11.040	8.563	2.477
Integrationen (neue Kennzahl, Teil der Abgänge)	124			496		

(Daten der BA entstammen einer Sonderauswertung des BA-Statistik-Service Nordost.)

Nahezu alle Daten dieser Schätzung beruhen auf Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. auf eigenen Berechnungen auf Basis dieser Daten. Es besteht ein deutlich höherer und schnellerer Zugang in das SGB II als angenommen. Bei den „Abgängen“ sind nicht nur Integrationen in den Arbeitsmarkt enthalten, sondern auch Abgänge in Qualifizierungen usw.; die echten Integrationen in den Arbeitsmarkt werden unter der Kennzahl „Integrationen“ abgebildet.

Die Ausgaben für alle ehemaligen Flüchtlinge müssen anteilig bestimmt werden, da keine Zahlungseinzelnachweise in den Buchungsverfahren des Jobcenters oder im bremischen HKR-Verfahren erfolgen, sondern lediglich Daten über den Anteil von Flüchtlingen sowie deren Zahlungsansprüche existieren.

Die möglichen Ausgaben für Flüchtlinge im SGB II im Bereich Jobcenter Bremen betragen modellgerechnet auf Basis des Anteils der Flüchtlinge an den leistungsbeziehenden Menschen rd. 20,1 Mio. € in 2016. Das Jobcenter definiert dabei Flüchtlinge im Moment noch als Personen aus den acht asylstärksten außereuropäischen Herkunftsländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien). Im weiteren Jahresverlauf wird auf eine Erhebung aufgrund des Aufenthaltsstatus umgestellt. Da aber bekanntermaßen die Daten der Jobcenter nur mit einer Verzögerung von drei Monaten vorliegen, werden die Daten für Juni erst sukzessive im Herbst 2016 vorliegen.

Anzumerken ist auch, dass bereits vor 2015 Flüchtlinge Bestandteil der Leistungsbeziehenden im SGB II waren. Im Jahresdurchschnitt 2013 lag der Anteil der SGB II-Beziehenden aus den genannten acht Herkunftsländern bei 3,8%, im Jahresdurchschnitt 2014 bei 4,4% und in 2015 bei 6,3%. Demgegenüber lag der Anteil am Bestand im März 2016 bei 9,2%. Ausgehend von diesen prozentualen Anteilen kann modellgerechnet unterstellt werden, dass von den 7.005 SGB II-leistungsbeziehenden Flüchtlingen des März 2016 in der Stadtgemeinde Bremen rd. 3.100 Personen ohnehin im SGB II gewesen wären. Bei einem durchschnittlich berechneten Ausgabewert in Höhe von ca. 2.324 € wären 2016 gut 7 Mio. € auf Flüchtlinge entfallen, die ohnehin ins SGB II gewechselt wären bzw. dort schon waren, auch wenn die Zugangsentwicklung ab 2015 nicht in dieser Form eingetreten wäre. Die sich aus der tatsächlichen Entwicklung ergebenden möglichen Ausgaben von rd. 20 Mio. € insgesamt wären also in Höhe von rd. 13 Mio. € auf weitere Zugänge ab 2015 zurückzuführen. Diese Bereinigung ist insofern erforderlich, um lediglich diejenigen Effekte darzustellen, die auf die aktuelle Flüchtlingszuwanderung zurückzuführen sind. Der im Haushalt gebildete Netto-Anschlag würde damit in 2016 rechnerisch um rd. 10,5 Mio. € überschritten.

Die noch im restlichen Jahr 2016 zu erwartenden Neu-Zugänge im Leistungssystem „Asyl“ spielen wahrscheinlich für den Übergang in das SGB II keine bedeutende Rolle, da die Übergänge i. W. aus dem Zugangsbestand 2015 und 2016 (bis Juni) stammen werden. Die drei Zugangsszenarien im Asylbereich für die weitere Zukunft sind daher an dieser Stelle nicht besonders relevant.

Für 2017 wird im Bereich SGB II davon ausgegangen, dass rd. 27 Mio. € für flüchtlingsbedingte Ausgaben anfallen werden; die anteilig in Höhe von rd. 19 Mio. € auf flüchtlingsbedingte Mehrbelastungen aufgrund der verstärkten Zuwanderung ab 2015 zurückzuführen sein werden; sodass der Anschlag um 8,3 Mio. € überschritten wird.

7.2.5 Sonstige konsumtive Ausgaben

Im Bereich der sonstigen konsumtiven Ausgaben für Flüchtlinge werden im **Stadtstaat Bremen** vor dem Hintergrund der reduzierten Zugangsprognose deutliche Minderausgaben gegenüber den Anschlägen in 2016 und 2017 erwartet, die auf reduzierte Ausgabenerwartungen in Bremerhaven zurückzuführen sind:

Sonstige konsumtive Ausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Sonst. kons. Ausgaben	13,60	8,26	-5,34	16,74	11,65	-5,09
Summe	13,60	8,26	-5,34	16,74	11,65	-5,09

7.2.6 Investitionsausgaben

Der Mittelbedarf für Unterbringungseinrichtungen, der ursprünglich **im Land und in der Stadtgemeinde Bremen** auf rd. 101 Mio. € in 2016 bzw. 55 Mio. € in 2017 beziffert wurde und dann bei der Veranschlagung pauschal auf 92,3 Mio. € (2016) und 51,5 Mio. € (2017) gekürzt wurde, ist vor dem Hintergrund der rückläufigen Zugangszahlen neu zu bewerten.

Dabei wirken verschiedene Faktoren auf den Investitionsbedarf ein, wie z.B. die Verfügbarkeit von Bundesimmobilien, von Wohnungen im unteren Mietpreissegment, Anzahl und Zustand leerstehender Gebäude, das Vorhandensein von Flächen oder auch die Anforderungen verschiedener Nutzergruppen. In einer ressortübergreifenden task force werden die jeweils aktuell entstehenden Unterbringungsbedarfe erhoben und entsprechende Maßnahmen bewertet.

7.2.6.1 Rahmenbedingungen und Initiativen bei der Unterbringung von Flüchtlingen

a) Wohnungsbau

Der Senat hat am 10.06.2016 den „1. Zwischenbericht zur Umsetzung des Sofortprogramms Wohnungsbau“ zur Kenntnis genommen. Im Rahmen der Bauvorhaben sollen 25% der Wohneinheiten als Sozialwohnungen und darüber hinaus 25% der Wohneinheiten in Form einer (mittelbaren) Belegung an Bewohner/innen von Übergangswohnheimen vergeben werden.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport führt Verhandlungen mit Investoren, die Wohngebäude erstellen und diese zunächst an die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport vermieten wollen. Diese würden nicht als Übergangswohnheime genutzt, sondern Flüchtlingen zugewiesen, die auf dem freien Wohnungsmarkt keine Wohnungen finden. Die Projekte sind in Zusammenarbeit mit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr entstanden.

Durch den stetigen Wohnungsbau geht die Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport perspektivisch davon aus, dass sich der Ausbau von Plätzen in Übergangswohnheimen ab 2017 auf das unvermeidbare Maß reduziert und in den

Folgejahren ggf. gestoppt werden kann. Ggf. ist sogar ein Abbau von Plätzen möglich. Dies wird durch das Ende der Nutzungsdauer von befristet genehmigten Übergangwohnheimen möglich sein.

b) Umzüge in Wohnungen

Das Projekt „Mehr Wohnungen für Flüchtlinge“ wurde durch die Senatorin für Soziales, Frauen, Integration und Sport eingeführt. Ziel ist es, den Abschluss von Mietverträgen und damit Umzüge von Flüchtlingen in Wohnungen zu unterstützen. Die Aufgaben der Wohnraumberatung sind dabei vielfältig. Die Koordination des Projekts obliegt der AWO, mittlerweile stellen alle Träger Wohnraumberater/innen.

Die Angebotseingänge von privaten Vermieter/innen sind seit Jahresbeginn 2016 rückläufig. Dies hat zum einen mit der Annahme von Vermieter/innen zu tun, dass weniger Wohnungen benötigt würden, weil weniger Flüchtlinge nach Deutschland kommen. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass sich der vorhandene Leerbestand reduziert. Des Weiteren sinkt die Bereitschaft, Wohnungen an Flüchtlinge zu vermieten.

c) Reduzierung von Notunterkünften

Ein weiterer Ausbau von Plätzen in Notunterkünften ist derzeit nicht mehr nötig. Die zurückgegangenen Zugangszahlen in 2016 haben bereits ermöglicht, Plätze in Notunterkünften für erwachsene Flüchtlinge abzubauen. Es wurden 1.045 Plätze durch die Aufgabe von Turnhallen als Notunterkünfte, 1.796 Plätze durch die Aufgabe von Zelten und 480 Plätze in kurzfristig angemieteten Gebäuden reduziert. Die komplette Aufgabe von weiteren Notunterkünften erfolgt zudem durch Ende der Mietverträge und/oder Baugenehmigungen. Dies betrifft von Juli 2016 – Dezember des Jahres 2016 rd. 937 Unterbringungsplätze. Damit werden bis Ende des Jahres 2016 rund 3.800 Plätze in Notunterkünften abgebaut sein.

Im Jahr 2017 werden weitere Plätze in Notunterkünfte abgebaut werden können, wenn sich die Zugangszahlen wie im Szenario 1 dargestellt entwickeln. Dies stellt alle Beteiligten vor große Herausforderungen. Neben den tatsächlichen Zugängen ist auch die Fertigstellung von Übergangwohnheimen für die Planung relevant. Diese verzögert sich erfahrungsgemäß regelmäßig. Daher kann für eine Reduzierung der Notunterkünfte nur ein grober Plan erstellt werden. Dieser ist regelmäßig zu überprüfen und anzupassen.

Bei der Reduzierung soll so vorgegangen werden, dass die Platzzahlen in bestehenden Notunterkünften reduziert und damit übergangsweise eine geringere Belegungsdichte erzielt wird. Dabei sollen die baulichen Qualitäten, die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme (vertretbarer Aufwand pro Platz usw.) und die Stadtteilgerechtigkeit eine Rolle spielen.

Für 2017 könnte die Auflösung von ca. 800 Plätzen in Notunterkünften im 1. Halbjahr erfolgen. Aufgrund der Ungewissheiten in Bezug auf die Zugangszahlen und die Fertigstellung von Übergangwohnheimen wird die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport zur Auflösung von Plätzen in Notunterkünften alle drei Monate im Zusammenhang mit den Überprüfungen der Prognosen berichten.

e) Plätze für besondere Bedarfsgruppen

Frauen und ihre Kinder

Es besteht ein Bedarf an weiteren Übergangwohnheimen für Frauen. Dazu wird ein bestehendes Übergangwohnheim zukünftig nur noch mit Frauen und ihren Kindern belegt. Aufgrund des weiteren Bedarfes und eines voraussichtlichen Mietens des der Übergangwohnheims für Frauen auf dem Gelände des Klinikum Bremen Ost ist ein neues Gebäude für diese Bedarfsgruppe zu finden. Kriterien sind hierfür: Unterkunft mit max. 70 Plätzen, vorhandene Außenflächen, gute Anbindung an den ÖPNV und Nahversorgung. Die Einrichtung für traumatisierte Frauen und ihre Kinder mit Fluchthintergrund wird im Frühjahr 2017 eröffnen.

Erwachsen werdende unbegleitete Ausländer

Aufgrund der Verteilung der Alterskohorten der in den letzten Jahren nach Bremen gekommenen UMA ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren ein erheblicher Teil von ihnen als junge Volljährige aus den Jugendwohneinrichtungen entlassen werden wird. Es ist ebenfalls absehbar, dass trotz erhöhter Anstrengungen des Jugendamts und der freien Träger aufgrund der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt eine Vermittlung in eigenen Wohnraum bei sehr vielen von ihnen nicht zeitnah möglich sein wird. Da sich der Unterbringungsbedarf für UMA reduzieren wird, wird derzeit geprüft ob bestimmte momentan von UMA genutzte Objekte künftig als Übergangwohnheime weiterbetrieben werden können.

Traumatisierte unbegleitete minderjährige Ausländer

Für traumatisierte UMA fehlen ausreichend Plätze in entsprechend qualifizierten Einrichtungen. Ebenso fehlen für therapeutische Wohngruppen und heilpädagogische Kleinstgruppen derzeit in Bremen geeignete Angebote, so dass betroffene UMA und auch Bremer Jugendliche bislang außerhalb von Bremen untergebracht werden. Dies ist zum Teil teurer als eine Unterbringung in einer Bremer Einrichtung, eine fachliche Steuerung für den Einzelfall ist darüber hinaus über große räumliche Distanzen zu Bremen erschwert.

7.2.6.2 Platzbedarfsberechnungen

a) Erwachsene Flüchtlinge und Familien

Zum Stichtag 30.06.2016 befanden sich 1.070 Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Bremen und 6.144 in Unterkünften der Stadtgemeinde Bremen (Notunterkünfte (inkl. Hotels) und Übergangwohnheime). In den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes gab es zum 30.06.2016 319 freie Plätze und in Notunterkünften der Stadtgemeinde Bremen 1.201 freie Plätze.

Platzbedarfsberechnung der Stadtgemeinde Bremen - 2016

Zur Berechnung der Platzbedarfe im Bereich der erwachsenen Flüchtlinge und Familien bedarf es der Einbeziehung der im Kapitel 6 benannten Aspekte (Familiennachzug, Abgänge etc.). Dies erfolgt innerhalb von drei Szenarien.

2016	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Easy Zugänge	2.572	3.608	4.608
Freiwillige Rückkehr	-400	-400	-400
Umzüge in Wohnungen	-1.200	-1.200	-1.200
Familiennachzug	1.000	1.000	1.000
Relocation-Verfahren	205	205	205
Erwachsen werdende UMA	48	48	48
Summe	2.225	3.261	4.261

Nach Szenario 1 besteht damit das Erfordernis, 2.225 Personen in 2016 unterzubringen. Diese Summe muss allerdings vor dem Hintergrund bereits bestehender Unterkünfte und Auflösung von Einrichtungen bereinigt werden:

Berechnung 2016 (Stichtag 30.06.2016)	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Zugänge	2.225	3.261	4.261
Bereits in 2016 der Stadtgemeinde zugewiesene und untergebrachte Personen	- 1.804	- 1.804	-1.804
Personen in Notunterkünften	1.794	1.794	1.794
Personen in Hotels	92	92	92
Auflösung ÜWH KBO	56	56	56
Unterzubringende Personen	2.363	3.399	4.399

Insgesamt besteht folglich nach dem Szenario 1 der Bedarf, in 2016 2.363 Unterbringungsplätze zu schaffen.

Platzbedarfsberechnung Stadtgemeinde Bremen - 2017

2017	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Easy Zugänge	2.572	3.608	4.608
Freiwillige Rückkehr	-400	-400	-400
Umzüge in Wohnungen	-1.200	-1.200	-1.200
Familiennachzug	1.000	1.000	1.000
Relocation-Verfahren	205	205	205
Erwachsen werdende UMA	396	396	396
Summe	2.573	3.609	4.609

Entsprechend der für 2016 dargestellten Logik, erfolgt auch hier eine Bereinigung:

Berechnung 2017 (Stichtag 30.06.2016)	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Zugänge	2.573	3.609	4.609
Personen in Notunterkünften (Saldo unterzubringende Personen abzgl. geschaffene Plätze in ÜWH 2016)	566	1.602	2.602
Unterzubringende Personen	3.139	5.211	7.211

Für das Jahr 2017 sind bereits 1.312 Plätze in Übergangwohnheimen in Umsetzung durch Investitionen der Stadtgemeinde Bremen. Durch Anmietung von Gebäuden sollen weitere 1.180 Plätze in Übergangwohnheimen geschaffen werden. Insgesamt entstehen damit bereits beauftragt 2.492 Plätze in 2017:

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Platzbedarfe	3.139	5.211	7.211
Bereits in Umsetzung befindliche Plätze	2.492	2.492	2.492
Verbleibende Platzbedarfe	647	2.719	4.719

Im Szenario 1 fehlen rund 647 Plätze in Übergangwohnheimen. Hierfür sind Planungen zu konkretisieren, da die Umsetzung von Maßnahmen in der Regel mind. ein Jahr dauern. Damit geht die Freie Hansestadt Bremen auch ein Risiko ein, dass bei höheren Zugangszahlen und/oder sich vermindern den Abgängen Engpässe im Versorgungs- und Unterbringungssystem entstehen, auf die ggf. wieder mit temporären Notmaßnahmen reagiert werden muss.

b) Unbegleitete minderjährige Ausländer

Die Auflösung der Notmaßnahmen, die seit Sommer 2015 zur Unterbringung der hohen Zahl in Bremen ankommender unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge geschaffen werden mussten, war aufgrund jugendrechtlicher Standards die erste Priorität bei der Unterbringungsplanung. 1.206 Notaufnahmepätzen in Turnhallen und Zelten konnten zwischenzeitlich durch Bereitstellung von Einrichtungen mit verschiedenen Wohnformen aufgelöst werden.

Auch bei rückläufigen Zahlen neu ankommender Jugendlicher, die in Bremen verbleiben, besteht weiterhin ein Bedarf an **Inobhutnahmeplätzen**. Die derzeit bestehenden Einrichtungen zur Inobhutnahme bleiben erhalten, wobei die Anzahl der tatsächlichen Plätze flexibel sein muss, damit je nach Bedarfslage mit einer Reduzierung oder Aufstockung der Plätze reagiert werden kann. Die Bedarfsentwicklung ist jedoch nicht ausreichend sicher zu prognostizieren.

Bis 2019 werden voraussichtlich 505 Plätze in 12 Objekten aufgrund der zeitlichen Befristung in der Nutzungsdauer abgebaut. Hinzu können verschiedene Einrichtungen kommen, die aufgrund der Mietverträge jederzeit zu kündigen sind, sofern der Bedarf nicht mehr besteht. Durch flexible bzw. geringe zeitliche Befristung in den Einrichtungen bestehen hier die größten Möglichkeiten schnell auf veränderte Bedarfe zu reagieren.

Neben der Auflösung von Objekten wird es in bestehenden Einrichtungen zu konzeptionellen Veränderungen kommen, um dem wechselnden Bedarf Rechnung zu tragen. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere in den größeren Einrichtungen Konzepte zum Tragen kommen, die die **Verselbstständigung von Jugendlichen** und jungen Erwachsenen vortreiben. Das heißt Kostenreduktion durch geringere Betreuungsschlüssel, allerdings entstehen z. T. Kosten für Umbauten (z. B. eigene Küchen).

7.2.6.3 Entwicklung investiver Ausgaben im Stadtstaat Bremen 2016/2017

Land und Stadtgemeinde Bremen - 2016

Folgende investive Bedarfe ergeben sich in finanzieller Hinsicht aus den vorgenannten Platzbedarfsberechnungen in 2016:

(in Mio. €)	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Neue Übergangswohnheime	34,45	36,73	36,73
sonstige investive Bedarfe	16,83	16,83	16,83
Gesamt	51,28	53,56	53,56

Aus dieser Aufstellung ergeben sich im Haushalt 2016 verfügbare Mittel folgende Einsparungen:

(in Mio. €)	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Mittelanschläge	92,30	92,30	92,30
davon für die Unterbringung von UMA	- 4,85	- 4,85	- 4,85
Bedarfe Erwachsene	- 51,28	- 53,56	- 53,56
Mögliche Einsparungen	36,17	33,89	33,89

Gegenüber den veranschlagten Mitteln für das Haushaltsjahr 2016 können im Szenario 1 36,17 Mio. € Minderausgaben im Haushalt erreicht werden. Dies geschieht auch aufgrund von Verschiebungen zur Fertigstellung von Unterkünften von 2016 auf 2017. Die Herangehensweise im Haushaltsjahr 2016 wirkt sich mit Minderbedarfen in Höhe von rd. 20,38 Mio. € im Szenario 1 in 2017 aus:

Land und Stadtgemeinde Bremen – 2017

Für 2017 ergeben sich investive Bedarfe in folgender Höhe:

(in Mio. €)	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Neue Übergangswohnheime	13,92	46,05	92,10
sonstige investive Bedarfe	5,20	7,20	10,00
Renovierungskosten	4,00	4,00	4,00
Gesamt	23,12	57,25	106,10

Aus dieser Aufstellung ergeben sich im Haushalt 2017 folgende Effekte:

(in Mio. €)	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Mittelanschlage	51,50	51,50	51,50
davon für die Unterbringung von UMA	- 8,00	- 8,00	- 8,00
davon Bedarfe Erwachsene	- 23,12	- 57,25	- 106,10
Mögliche Einsparungen	20,38	-13,75	-62,60

Berücksichtigt man, dass die investiven Bedarfe im Rahmen der Veranschlagung bereits von rd. 101 Mio. € (2016) und 55 Mio. € (2017) auf 92,3 Mio. € (2016) und 51,5 Mio. € (2017) gekürzt wurden, ergeben sich gegenüber den ursprünglichen Bedarfen im „Szenario 1“ Minderausgaben in Höhe von 44,9 Mio. € (2016) bzw. 23,9 Mio. € (2017) in der Stadtgemeinde Bremen.

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** geht davon aus, dass investive Ausgaben in Höhe von rd. 4,3 Mio. € (2016) bzw. 10,6 Mio. € (2017) anfallen werden. Gegenüber den Anschlägen ergeben sich dabei Minderausgaben in Höhe von rd. 9,7 Mio. € (2016) bzw. rd. 3,38 Mio. € (2017). Die investiven Mittel werden in 2016 in für die Schaffung von Unterbringungsplätzen (2 Mio. €), für Schulräume (2 Mio. €) sowie für Verwaltungsräume (0,3 Mio. €) benötigt. In 2017 werden die investiven Ausgaben für die Schaffung von Unterkünften (2 Mio. €), für den Ausbau der Kindertagesbetreuung (6,32 Mio. €), für Schulräume (2 Mio. €) sowie für Verwaltungsräume (0,3 Mio. €) erforderlich sein.

Insgesamt bestehen folgende investive Ausgabenerwartungen für 2016 und 2017 im **Stadtstaat Bremen**:

Investitionsausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Investitionen	106,30	60,43	-45,87	65,50	41,75	-23,76
Summe	106,30	60,43	-45,87	65,50	41,75	-23,76

7.2.7 Globale Mehrausgaben

In den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen stehen Mittel als Globale Mehrausgaben für die Versorgung und Integration von Flüchtlingen in Höhe von 47,7 Mio. € in 2016 und 58,5 Mio. € in 2017 zur Verfügung.

Am 19.04.2016 hatte der Senat die „Evaluation des **Dritten Sofortprogramms** zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen“ zur Kenntnis genommen und am 03.05.2016 zur Kenntnisnahme an die Bremische Bürgerschaft weitergeleitet. Zudem hat er die Bereitstellung von Personalmitteln i.H.v. 17,118 Mio. € sowie von konsumtiven Mitteln i.H.v. 5,935 Mio. €, mit einem Gesamtvolumen von 23,053 Mio. € in 2016 sowie von Personalmitteln i.H.v. 19,075 Mio. € und konsumtiven Mitteln i.H.v. 6,299 Mio. € mit einem Gesamtvolumen von 25,374 Mio. € in 2017 aus den veranschlagten Globalmitteln beschlossen. Darüber hinaus wurden **Mietzahlungen** in 2016 i.H.v. 5,3 Mio. € sowie in 2017 i.H.v. 7,0 Mio. € aus den Globalmitteln verpflichtet.

Mit der Senatsvorlage für die Sitzung des Senats am 07.06.2016 wurde über die geplanten Maßnahmen zur Umsetzung des Integrationskonzeptes berichtet. Nach erfolgter Prüfung der Anträge wurden rd. 70 Maßnahmen in 2016 mit einem Gesamtvolumen i.H.v. rd. 13,579 Mio. € (5,485 Mio. € Personalmittel; 7,124 Mio. € konsumtiv; 0,969 Mio. € investiv) als zwingend notwendige, förderfähige und veranschlagungsreife Maßnahmen anerkannt. Die Umsetzung der Maßnahmen des Integrationsbudgets soll mit Stichtag 31.12.2016 im I. Quartal 2017 evaluiert werden (u.a. erfolgte Einstellungen, begonnene Projekte, erreichte Ziele). Auf dieser Basis werden die Mittelbedarfe für 2017 überprüft. Aus den Ganzjahreseffekten der zwingend notwendigen Maßnahmen ergäbe sich ein Mittelbedarf i.H.v. 26,79 Mio. €, jedoch wird vom Senat auf Basis der Ergebnisse der Evaluation zu entscheiden sein, ob und in welchem Umfang die Projekte für 2017 fortgesetzt werden.

In der **Gesamtbetrachtung** lagen somit konkrete antragsbegründende Unterlagen für die Freigabe von **41,932 Mio. € in 2016** aus den konsumtiven Globalmitteln (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget) vor, sodass diese Mittel entsprechend entsperrt und verteilt werden können. Eine Verteilung ist haushaltstechnisch noch vorzunehmen; daher werden die Beträge derzeit weiterhin als Globale Mehrausgaben dargestellt. Für 2017 beläuft sich die Summe in der Gesamtbetrachtung der Ganzjahreseffekte derzeit auf 59,16 Mio. €, wobei sich dieser Betrag im Rahmen der Evaluation noch verändern wird.

Die Globalmittel werden im Rahmen der Bedarfsüberprüfung für 2016 somit in Höhe von rd. 9,01 Mio. € in 2016 nicht in Anspruch genommen werden müssen. Darüber hinaus werden weitere Einspareffekte durch Verzögerungen bei Einstellungsverfahren im Jahr 2016 erwartet. Diese werden im Controllingbericht zum September 2016 quantifizierbar sein. In 2017 deutet sich zum jetzigen Zeitpunkt eine leichte Überzeichnung der Globalen Mehrausgaben in Höhe von rd. 0,66 Mio. € an, die aus Ganzjahreseffekten der dort zugeordneten Mittel für das Integrationsbudget bzw. das 3. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen resultiert.

Globale Mehrausgaben in Mio. €	Anschlag 2016	Prognose 2016	Abw.	Anschlag 2017	Prognose 2017	Abw.
Globale Mehrausgaben	47,70	38,69	-9,01	58,50	59,16	0,66
Summe	47,70	38,69	-9,01	58,50	59,16	0,66

8. Entlastungs- und Steuerungsansätze

Im Stadtstaat Bremen sind die Sozialleistungsausgaben und die investiven Maßnahmen zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten die besonders kostenintensiven Komponenten bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Folglich stehen diese Stellschrauben im Fokus laufender und künftiger Steuerungsmaßnahmen.

Die niedrigere Anzahl von Flüchtlingen im Hilfesystem, die sich insbesondere aus geringeren Zugangszahlen im EASY-System und die geringere Anzahl der UMAs in der Verantwortung des Bremischen Jugendamtes ergeben, sollen sich auch in einem Rückgang der Ausgaben niederschlagen. Allerdings folgen die Ausgaben der Anzahl der Flüchtlinge nicht 1:1. Das ist insbesondere durch einen hohen Anteil an Fixkosten für das Unterbringungssystem und nachlaufende Zahlungen (teilweise auch aus dem Vorjahr) begründet. Durch eine Vielzahl von Maßnahmen sind die Kosten aber deutlich reduziert worden (u.a. durch entsprechende Verhandlungen mit Freien Trägern).

Mit Blick auf das restliche Jahr 2016 und besonders das Jahr 2017 sind folgende drei Aspekte mit Auswirkung auf die Haushaltsplanung weiter zu prüfen und zu entscheiden:

- a) **Reduzierung der Unterbringungskosten:** Grundsätzlich ist die Unterbringung von Flüchtlingen in ÜWHs kostengünstiger als in Notunterkünften. Allerdings stehen aufgrund der niedrigeren Zugangszahlen Plätze in Notunterkünften leer. Vor diesem Hintergrund ist mit dem Ziel einer schnelleren Senkung der Kosten für „Hilfen für Asylbewerber und Flüchtlinge“ weiter zu prüfen,
- in welchen Fällen es wirtschaftlicher ist, **bestehende Plätze in Notunterkünften weiterhin zu nutzen**. Als Konsequenz könnte sich eine Verschiebung des Ausbaus von neuen ÜWH-Plätzen ergeben;
 - in welchen Fällen bestehende **Notunterkünfte schneller vollständig aufgegeben werden können**. Dazu sind Ausstiegsverhandlungen mit den Vermietern zu führen und in der Folge entsprechende Kostenkalkulationen anzustellen;
 - in welchen Fällen durch eine **Zusammenlegung von nur noch teilweise genutzten Notunterkünften** Kosteneinsparungen erzielt werden können;
 - ob ggf. Immobilien oder Flächen für den **Ausbau der Kinderbetreuung** zur Verfügung gestellt werden können.
 - **Senkung der Kosten in den ÜWHs:** Darüber hinaus überprüft die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport weiterhin mögliche Kostenreduktionen bei den Pro-Platz-Kosten in Übergangwohnheimen. Eine Stellschraube dafür sind die Kosten für die Wachdienste. Eine Reduktion, die sich ggf. aus der geringen Fluktuation in den Übergangwohnheimen ergibt, kann allerdings nur in Abstimmung mit der Feuerwehr und der Bauordnung erfolgen.

Grundsätzlich werden – bevor diese Prüfung abgeschlossen ist - keine neuen ÜWH-Plätze geplant und vorbereitet. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport empfiehlt, diese Prüfung gleichzeitig mit dem Abgleich der Zugangsprognose im Dezember 2016 vorzulegen.

- b) **Überprüfung der konsumtiven Ausgaben:** Generell werden alle Einschätzung, insbesondere die „Hilfen für Asylbewerber und Flüchtlinge“ sowie die Kosten für UMA zum Controlling Jan. – Sept. 2016 überprüft und die Schätzungen aktualisiert.
- c) **Weitere Maßnahmen:**
- **Arbeitsmarktintegration:** Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird gebeten zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, mehr Flüchtlinge schneller in Beschäftigung zu vermitteln, um ihnen zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise ohne Leistungsbezug zu verdienen.
 - **Aufenthaltsbeendigung:** Der Senator für Inneres wird gebeten zu prüfen, ob die Zahl der freiwilligen Ausreisen sowie Rückführungen zu steigern ist. Für jede Person, die Bremen verlässt, entfallen mindestens die Hilfen zum Lebensunterhalt.
 - Für die Integration von **flüchtlingsbezogenem Personal** in den Kernbereich ist eine Erarbeitung von Personalkonzepten durch die Ressorts, aus denen der Rückbau des flüchtlingsbezogenen Personals bzw. die Integration des Personals in den Kernhaushalt deutlich wird, neu aufzustellen. Hiermit soll nicht nur die quantitative, sondern auch die qualitative Steuerung des Personals mit klaren Anforderungsprofilen sowie dem frühzeitigen Ergreifen von zielgerichteten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen verbunden sein. Im Ergebnis soll die frühzeitige Integration des Personals dazu führen, die Fluktuation auszugleichen, ohne neues Personal einstellen zu müssen.

9. Fazit und Ausblick

Die Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen war durch die enorm gestiegenen Zugänge von Flüchtlingen insbesondere im Jahr 2015 vor extrem große Herausforderungen gestellt worden. Nur durch bemerkenswertes Engagement der Bevölkerung, großen Einsatz der Beschäftigten, umfangreiche Amtshilfe der Kolleginnen und Kollegen, Kooperationsbereitschaft von Beiräten und Sportvereinen, mehrmonatige Unterstützung durch die Bundeswehr, Kooperation mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben u.v.a.m. konnte diese außergewöhnliche Krisensituation dergestalt gemeistert werden, dass es in den Städten Bremen und Bremerhaven keinerlei eskalierende Situationen gab und Obdachlosigkeit vermieden wurde.

In 2016 sind bis zum jetzigen Zeitpunkt die Zugangszahlen von Flüchtlingen deutlich zurückgegangen, verlässliche Prognosen zu einer Fortsetzung dieses Trends gibt es nicht. Allerdings wirken sich die fiskalischen Belastungen, die sich in 2014 und insbesondere in 2015 durch die sukzessiven Flüchtlingszugänge aufgebaut haben, in ihren Ganzjahreseffekten erst in 2016 und 2017 aus. Waren durch die Freie Hansestadt Bremen in 2015 insbesondere organisatorische Fragen der Unterbringung, Versorgung und Integration zu lösen, so bringen mindestens in den Jahren 2016/2017 die finanzwirtschaftlichen Ganzjahreseffekte die Freie Hansestadt Bremen in die beschriebene außergewöhnliche Notsituation.

Vor dem Hintergrund der extremen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen hat diese außergewöhnliche Notsituation zu einer separierten Darstellung flüchtlingsbezogener Mehrbedarfe in den Haushalten 2016/2017 geführt. Mit diesem Bericht kommt die Freie Hansestadt Bremen ihrer sich daraus ergebenden besonderen Darlegungs- und Dokumentationspflicht nach. Kontinuierlich wird an der Optimierung von Dokumentationsformen – auch in Absprache mit anderen Ländern - gearbeitet, insbesondere in dem Bemühen, weitere Einsparpotenziale im Bereich der flüchtlingsbezogenen Ausgaben identifizieren und heben zu können.

Anlage 1

Rechtsgutachtliche Stellungnahme

**von Herrn Prof. Dr. Koriath,
Ludwig-Maximilians-Universität München**

Vereinbarkeit der Mehrausgaben für geflüchtete Menschen
in den Haushaltsjahren 2016 und 2017
mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der Landesverfassung

Mitteilung des Senats vom 3. Mai 2016

Drucksache 19/413 Bremische Bürgerschaft (Land)
(inhaltsgleich mit Drs. 19/147 S Bremische Stadtbürgerschaft).

Mitteilung des Senats vom 3. Mai 2016**Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Korioth, Ludwig-Maximilians-Universität München****Vereinbarkeit der Mehrausgaben für geflüchtete Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der Landesverfassung**

Der Senat bittet die Bürgerschaft (Landtag) um Kenntnisnahme der im Auftrag des Senats, vertreten durch die Senatorin für Finanzen, von Herrn Prof. Dr. Stefan Korioth, Ludwig-Maximilians-Universität München, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Kirchenrecht, im April 2016 erstellten rechtsgutachtlichen Stellungnahme mit dem Titel

„Zur Vereinbarkeit der dem Stadtstaat Freie Hansestadt Bremen durch die Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 entstehenden Mehrausgaben mit Artikel 143d Abs. 2 Grundgesetz, dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen nebst Verwaltungsvereinbarung und mit Artikel 131a, 131b Bremische Verfassung“.

Die rechtsgutachtliche Stellungnahme liegt an. Darin stützt Herr Prof. Dr. Korioth (im Weiteren: der Verfasser) die im Senatsbeschluss vom 8. März 2016 bekundete Auffassung des Senats, dass ein begründeter Ausnahmefall nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Konsolidierungshilfengesetz in Verbindung mit § 6 der hierzu am 15. April 2011 mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung anzunehmen ist. Nach Ansicht des Verfassers wird sich der Stabilitätsrat auf Antrag des Landes Bremen dieser Argumentation aus rechtlichen Gründen kaum verschließen können.

Der Verfasser prüft ergänzend, welcher Rechtsweg eröffnet und welches Gericht zuständig wäre, um gegen eine etwaige Entscheidung des Stabilitätsrats, einen begründeten Ausnahmefall nicht festzustellen, vorzugehen. Ebenso prüft er, wie gerichtlich vorzugehen wäre, sollte der Stabilitätsrat die Auszahlung der Konsolidierungshilfe für 2016 oder 2017 verweigern.

Der Stabilitätsrat wird über den in Aussicht gestellten Antrag Bremens nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung bis zum 1. Juni 2017 entscheiden, und zwar auf der Grundlage der Ist-Zahlen für das dann abgelaufene Haushaltsjahr 2016. Für das Haushaltsjahr 2017 gilt dasselbe entsprechend. Die Verfassungskonformität des bremischen Haushalts für die Jahre 2016 und 2017 sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor diesem Hintergrund nicht allein auf die mutmaßliche Einhaltung des Artikel 131b Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (in Verbindung mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung einschließlich ihrer Ausnahmeregeln) gestützt werden. Der Verfasser hat daher auftragsgemäß auch geprüft, ob zwecks landesverfassungsrechtlicher Absicherung der Haushaltsgesetze die Voraussetzungen für einen Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) nebst Tilgungsregelung nach Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung vorliegen. Der Verfasser stützt auch hier die Auffassung des Senats, dass das im Landesverfassungsrecht seit dem 30. Januar 2015 bestehende System der sogenannten Schuldenbremse (Artikel 131a, 131b Landesverfassung) eingehalten werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Bürgerschaft (Landtag) einen mit einer Tilgungsregelung verbundenen Beschluss nach Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung zum Abweichen von den Vorgaben des Artikel 131a Absatz 1 wegen einer außergewöhnlichen Not-situation fasst.

In der Gesetzesbegründung zu den Entwürfen der Haushaltsgesetze für 2016 und 2017 findet sich bereits eine entsprechende Bezugnahme auf die rechtsgutachtliche Stellungnahme.

Anlage: Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Koriath, München,
vom April 2016

Zur Vereinbarkeit der dem Stadtstaat Freie Hansestadt Bremen durch die Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 entstehenden Mehrausgaben mit Art. 143d Abs. 2 Grundgesetz, dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen nebst Verwaltungsvereinbarung und mit Art. 131a, 131b Bremische Verfassung

Rechtsgutachtliche Stellungnahme
im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen

von

Prof. Dr. Stefan Koriath
Ludwig-Maximilians-Universität München
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für öffentliches Recht und Kirchenrecht

April 2016

I. Sachverhalt und Fragestellung

1. Grunddaten zur Migration

Im Verlauf des Jahres 2015, insbesondere in der zweiten Jahreshälfte, hat der Zuzug und der Aufenthalt von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland ein so zuvor nicht erwartetes Ausmaß erreicht. Für 2015 wird eine Zuwanderung von ca. einer Million Migranten angenommen. Offen ist, auch angesichts der Maßnahmen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, wie die Entwicklung weitergehen wird. Zumindest in den Jahren 2016 und 2017 ist jedoch mit einer weiteren Zuwanderung auf hohem Niveau zu rechnen. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) nimmt in seinem IW-Kurzbericht Nr. 3 vom 1. Februar 2016 an, dass 2016 rund 800.000 und 2017 rund 500.000 Personen als Flüchtlingsmigranten nach Deutschland kommen könnten. Für die Bundesregierung war bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 ein Zuzug von etwa 800.000 Flüchtlingen im Jahr 2016 Planungsgrundlage. Diese Zahl kann sich jederzeit aufgrund der aktuellen politischen Situation ändern. Die derzeitigen Flüchtlingszahlen liegen etwa doppelt so hoch wie im Jahr 1992, dem Jahr des Asylkompromisses, dem 1993 die Einschränkung des Asylgrundrechts durch Aufnahme des Art. 16a in das Grundgesetz folgte.

Die Flüchtlingsmigration betrifft in der Bundesrepublik Deutschland Aufgaben und Ausgaben aller Gebietskörperschaften. Entsprechend der föderalen Aufgabenverteilung können Länder (und Gemeinden), auch die Freie Hansestadt Bremen, zunächst nichts anderes tun, als die ihnen nach dem Königsteiner Schlüssel zugewiesenen Flüchtlinge (vgl. § 45 AsylG) aufzunehmen und sie, den gesetzlichen Aufträgen insbesondere des Asylgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechend, unterzubringen und zu versorgen. Dem schließen sich die vielfältigen Integrationsaufgaben an. Kein Land kann den quantitativen Umfang der Aufgaben etwa dadurch steuern, dass es vollziehbare Ausreisepflichten durchsetzt, da bei den meisten Flüchtlingen die Asylverfahren bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) noch nicht abgeschlossen sind und der Antragsstau bei dem BAMF nur langsam abgebaut wird. Die Möglichkeiten der eventuellen Rückführung von Flüchtlingen müssen zudem seitens des Bundes von der Bundesregierung mit den jeweiligen Herkunftsstaaten geklärt werden. Hierauf haben die Länder keinen Einfluß.

Vgl. BT-Drs. 18/8039 – Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Algeriens, Marokkos und Tuniens als sichere Herkunftsstaaten iSd Art. 16a GG.

Für die von ihnen wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben während der Dauer des Asylverfahrens, insbesondere die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge und Asylbewerber (§ 44 AsylG), tragen die Länder die Kosten (Art. 104a Abs. 1 GG), soweit nicht der Bund im Rahmen der Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG, vgl. insbesondere § 3 Abs. 2 AsylbLG, ferner das SGB XII) und durch eine erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung der Länder zu ihrer Entlastung beiträgt. Nach Abschluss des Asylverfahrens gelten die allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften (SGB II, SGB XII, Kinderbetreuung, Beschulung etc.).

Nur in Umrissen gibt es zum gegenwärtigen Stand Klarheit über die aufgrund der Migration auf die öffentlichen Haushalte insgesamt zukommenden (Mehr-)Kosten. Schon im Jahre 2014 beliefen sich allein die Ausgaben für Asylbewerberleistungen deutschlandweit auf rund 2,4 Mrd. Euro.

Statistisches Bundesamt (2015), Leistungen an Asylbewerber, Fachserie 13, Reihe 7, Tabelle B. 1.1.

Aufgrund des starken Anstiegs der Flüchtlingszahlen ist für 2015 und die Folgejahre von einem deutlich höheren Ausgabenniveau auszugehen. Zudem steigen mit der Dauer des Zuzugs die Mehraufwendungen nicht nur im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes, sondern auch bei den regulären Sozialleistungen. Dies betrifft Integrationsleistungen im weiteren Sinne (zum Beispiel Kindertagesplätze, Vorklassen, Sprachkurse) und solche nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende).

Ein zentraler Parameter für die Abschätzung der Kosten sind die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben pro Flüchtling und Monat. Der Beirat beim Stabilitätsrat hat dazu im Dezember 2015 ausgeführt: „Die tatsächlichen Ausgaben für jeden Flüchtling hängen u.a. vom Status des Asylverfahrens und anderen persönlichen Charakteristika wie Alter, Gesundheitszustand und den jeweiligen Integrations- und Unterbringungskosten ab. Gleichwohl scheint ein durchschnittlicher Wert in einer Größenordnung von 1.000 Euro pro Flüchtling und Monat als sehr grober Richtwert plausibel.“

Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat, 4. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG, 9. Dezember 2015, S. 14.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat verschiedene Szenarien untersucht. Das Basisszenario nimmt eine Migration von 1 Million Personen 2015 und 750.000 Personen 2016 an. Dabei käme es für die öffentliche Hand insgesamt zu direkten Mehrausgaben *gegenüber dem Jahr 2014* von rund 4 Mrd. Euro 2015 und rund 9 Mrd. Euro 2016. Andere Szenarien variieren die Dauer des Asylverfahrens, den Grad der Integration in den Arbeitsmarkt und die Zahl der Flüchtlinge. Die daraus resultierende Spannweite der direkten Mehrausgaben gegenüber 2014 beläuft sich nach dieser Einschätzung auf 3-6 Mrd. Euro 2015 und ca. 7-12 Mrd. Euro 2016.

SVR, Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Kapitel 1 mit Tabelle 2.

Dabei sind noch höhere Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht vollständig berücksichtigt. Diese erhalten Leistungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe), die deutlich höhere Leistungen nach sich ziehen als für Erwachsene nach dem SGB II und dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zumeist wird angenommen, dass die Ausgaben pro Fall und Jahr bei unbegleiteten Minderjährigen um das Vier- bis Fünffache über den Ausgaben für Erwachsene liegen.

In einer Drucksache der Hamburger Bürgerschaft (Drs. 20/12697, S. 58) werden für das Jahr 2014 jährliche Kosten pro Fall von 63.867 Euro genannt.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport in Bremen geht bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen für die Ermittlung der haushaltsmäßigen Bedarfe von einem Mindestbetrag von 3.500 Euro pro Person und Monat an Ausgaben aus. Den wesentlichen Anteil bilden dabei die Ausgaben der stationären Versorgung.

Insgesamt hält die Deutsche Bundesbank Mehraufwendungen gegenüber 2014 in Höhe von rund $\frac{1}{4}$ % des BIP im Jahre 2015 und $\frac{1}{2}$ % des BIP 2016 für ein plausibles Szenario.

Deutsche Bundesbank, Perspektiven der Deutschen Wirtschaft, Dezember 2015.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) hat in seinem IW-Kurzbericht Nr. 3 vom 1. Februar 2016 ausgeführt: „Basierend auf diesen Annahmen [800.000 Flüchtlinge 2016, 500.000 im Jahr 2017] summieren sich die staatlichen Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung der

Flüchtlinge auf rund 17 Mrd. Euro im Jahr 2016 und ca. 23 Mrd. Euro im Jahr 2017. [...] Hinzu kommen Kosten für Sprach- und Integrationskurse sowie für Schul- und Ausbildung, die sowohl für 2016 als auch für 2017 auf pauschal 5 Mrd. Euro geschätzt werden, so dass sich in der Summe Kosten der Flüchtlingshilfe von 22 Mrd. Euro im Jahr 2016 und 28 Mrd. Euro im Jahr 2017 ergeben.“

In einem gemeinsamen Brief der Finanzminister Söder (Bayern) und Walter-Borjans (Nordrhein-Westfalen) vom 22. Februar 2016 an Bundesfinanzminister Schäuble heißt es: „Alles in allem sehen die Länderhaushalte für 2016 flüchtlingsbedingte Ausgaben von rund 17 Milliarden Euro vor. Die wahre Zahl dürfte schon jetzt deutlich darüber hinausgehen, weil einige Länder aufgrund abweichender Stichtagsregelungen und Budgetzuordnungen die Kostenbelastung nicht in voller Höhe ausweisen. Insofern dürften sich die asylbedingten Ansätze in den Länderhaushalten 2016 eher bei 20 bis 25 Milliarden als bei 17 Milliarden Euro bewegen.“ Ein Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 3. März 2016 schätzt die notwendigen Bedarfe auf 20 Mrd. Euro (www.fm.nrw.de/presse/2016_03_03_FMK_Beschluss).

Trotz der zahlreichen Abschätzungen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt notwendigerweise unklar, was dies für die vermutlich am meisten betroffenen Haushalte, die der Länder und Kommunen, bedeuten wird. Der Deutsche Städtetag vermutet: „In der Summe ergeben die Szenariorechnungen, 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. In den Szenariorechnungen sind Mittel des Bundes von zirka 4 bis zirka 10,5 Milliarden Euro berücksichtigt, die sich aus der in den Szenarien jeweils unterstellten Zahl der Asylbewerber im Verfahren des BAMF ableiten.“

Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2015, S. 28 (Seite 14 und 15 in der Kurzfassung des Berichts.)

Die zusätzliche Belastung der Haushalte lässt sich auch in Relation zur Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften und der daraus resultierenden Finanzkraft setzen. In Bremen – die Situation in den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin ist vergleichbar, aber insgesamt weniger drastisch – ist die Belastung deshalb besonders hoch, weil überproportional viele Flüchtlinge nach Bremen kommen. Das Land Bremen ist für viele Flüchtlinge „arrival

city“, aber auch gewünschter Wohnort nach Anerkennung aufgrund der dann bestehenden Freizügigkeit, also Freiheit in der Wohnsitzwahl. Schon im Jahr 2014 war das Verhältnis von Empfängern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Einwohnerzahl deutlich höher als in den anderen Ländern. Je 10.000 Einwohner gab es 2014 in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamts insgesamt 44,9 Empfänger von Asylbewerberleistungen, in Bremen waren es 91,2, in Hamburg 70,3, in Berlin 71,9. Den niedrigsten Wert gab es im Saarland mit 29,7. Für 2015 und die Folgejahre ist eine dem entsprechende Entwicklung zu erwarten. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Bremen nach dem Königsteiner Schlüssel im Jahre 2016 ca. 0,96 % der registrierten Flüchtlinge zugewiesen werden, während der bremische Einwohneranteil an der Gesamtbevölkerung in Deutschland lediglich bei 0,82 % (Stand 31. Dezember 2014) liegt.

Zudem nimmt Bremen bei den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, die besonders hohe Kosten verursachen, mit einem Quotenerfüllungsgrad von 361,3 % zum Stand 13. April 2016 bundesweit ebenfalls den Spitzenplatz ein. Es folgen Bayern mit 135,6 % und Hamburg mit 129,5 %. Berlin liegt mit 111,4 % an sechster Stelle, am geringsten ist die Quotenerfüllung in Sachsen-Anhalt mit 54,1 %. Das Gesetz, das die länderübergreifende Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zulässt, ist erst am 1. November 2015 in Kraft getreten. Alle zuvor zugezogenen Minderjährigen verbleiben grundsätzlich am Ort der erstmaligen Inobhutnahme, wobei hinsichtlich dieser Fälle ein gewisser finanzieller Ausgleich unter den Ländern stattfindet. Ab dem 1. August 2016 ist die Geltendmachung von Ansprüchen auf Erstattung der Kosten gegenüber den anderen überörtlichen Jugendhilfsträgern jedoch ausgeschlossen.

In der Gesamtschau lassen diese Tatsachen den Schluss zu, dass dem Land Bremen aus der Unterbringung, Versorgung und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Vergleich zu den meisten anderen Ländern überdurchschnittlich hohe Ausgaben entstehen.

2. Bremen als Konsolidierungsland

Bremen ist seit 2011 und bis einschließlich 2019 ein sogenanntes Konsolidierungsland nach Art. 143d Abs. 2 GG, §§ 1ff. KonsHilfG und der auf dieser Grundlage mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 15. April 2011. Das bedeutet: Bremen hat sich

verpflichtet, im Zeitraum von 2011 bis 2020 sein strukturelles Finanzierungsdefizit vollständig abzubauen. Es sind jährliche, in absoluten Summen nach den Berechnungsschritten der Verwaltungsvereinbarung ermittelte Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten, die sich von Jahr zu Jahr vermindern. Die Einhaltung der Obergrenze des Finanzierungssaldos wird vom Stabilitätsrat überwacht (§ 2 KonsHilfG). Im Gegenzug erhält das Land jährlich Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. Euro (Art. 143d Abs. 2 GG, § 1 Abs. 2 KonsHilfG). Das Land verliert den Anspruch auf die jährlichen Konsolidierungshilfen, wenn es in dem betreffenden Jahr die Obergrenze des zulässigen Finanzierungsdefizits nicht einhält (§ 2 Abs. 3 S. 2 KonsHilfG).

Gegenwärtig befindet sich der Doppelhaushalt Bremens für 2016/2017 in der Aufstellungsphase. Nach dem Berechnungsstand 27. April 2016 weist die Finanzplanung für 2016 – ohne die bereits beschlossenen und angemeldeten (Netto-)Finanzierungsbedarfe für Flüchtlinge, also ohne Flüchtlingsmehrkosten – betreffend das Land und die Stadtgemeinde Bremen einen strukturellen Finanzierungssaldo von -362 Mio. Euro auf, für 2017 von -288 Mio. Euro. Der „Sicherheitsabstand“ zu dem nach den Sanierungsverpflichtungen grundsätzlich möglichen maximalen Finanzierungssaldo beträgt danach 2016 87 Mio. Euro, 2017 48 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der projizierten saldierten Flüchtlingskosten ergäbe sich 2016 ein Finanzierungssaldo von -785 Mio. Euro, 2017 von -633 Mio. Euro. Damit würden die Grenzen des im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung relevanten Finanzierungssaldos 2016 um -228 Mio. Euro verfehlt, 2017 um -221 Mio. Euro. Es muss davon ausgegangen werden, dass dann auch eine Überschreitung der Obergrenzen im konsolidierten Haushalt des Stadtstaates Freie Hansestadt Bremen (Landesebene zuzüglich der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) vorliegt.

3. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben, Haushaltsfeststellung und Konsolidierungspflichten: die Fragestellung

Für die Aufstellung und Feststellung des Doppelhaushaltes 2016/2017 folgt daraus die Frage, ob unter Berufung auf die durch die Zuwanderung entstandene besondere Belastung auf der Ausgabenseite der erhöhte negative Finanzierungssaldo im Lichte aller einschlägigen rechtlichen Vorgaben des Bundes- und Landesrechts zulässig ist und welche Verfahrensanforderungen bei der Feststellung des Haushalts durch die Bürgerschaft und durch den Senat

im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung mit dem Bund gegenüber dem Stabilitätsrat gegebenenfalls zu beachten sind. Dazu werden im Folgenden (II.) die bundes- und landesrechtlichen Vorgaben für den 2016 und 2017 zulässigen Finanzierungssaldo Bremens dargestellt und angewendet. Dem schließt sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgen an (III.).

II. Bundes- und landesrechtliche Vorgaben zu den Grenzen der Neuverschuldung und zum Finanzierungsdefizit des Landes Bremen in den Jahren 2011 bis 2019

Die gegenwärtige Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass es eine Kaskade von Rechtsnormen unterschiedlichen Ranges und mit teils unterschiedlichem Adressatenkreis zu den Grenzen der jährlichen Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte gibt. Dies gilt besonders für die Ebene der Länder und noch einmal in spezifischer Weise für diejenigen unter ihnen, die – wie Bremen – im Zeitraum bis einschließlich 2019 Konsolidierungsländer sind.

1. Europäisches Unionsrecht, Art. 109 Abs. 3 u. Art. 143d Abs. 1 GG

Art. 126 AEUV in Verbindung mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 126 Abs. 2 S. 3 AEUV) verpflichtet die Mitgliedstaaten der Union auf die Maastricht-Kriterien (max. 3 % des BIP als jährliche Neuverschuldung und 60 % des BIP als Grenze des zulässigen Schuldenstandes) und sieht dann ein ebenso differenziertes wie bislang praktisch wirkungsloses Berichts-, Feststellungs- und Sanktionsverfahren bei Verstößen vor. Diese Verpflichtungen richten sich an die Mitgliedstaaten (vgl. Art. 126 Abs. 1 AEUV: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite“), unmittelbare Rechtspflichten folgen daraus in Deutschland für die Länder und Kommunen nicht. Gleiches gilt im Ergebnis für den paraunionsrechtlichen Fiskalpakt vom 2. März 2012; die daraus folgende „völkerrechtliche Schuldenbremse“ hat der nationale Gesetzgeber in § 51 HGrG geregelt.

Unmittelbare Bindungswirkung für die Länder kommt dagegen der 2009 neugefassten sog. „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes zu, dem dritten Versuch einer Schuldenbremse seit Inkrafttreten des Grundgesetzes. Neu ist an den Regelungen des Grundgesetzes aus dem Jahre 2009, im Kern Art. 109 Abs. 2 u. 3 GG, dass sie – in teilweiser Durchbrechung der Unabhängigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern und die Haushaltsautonomie

der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) einschränkend – erstmals nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder gelten.

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte des Bundes und der Länder „grundsätzlich“ ohne Neuverschuldung auszugleichen. Diese Norm gilt – vorbehaltlich zeitlicher Suspensionen nach Art. 143d Abs. 1 GG – unmittelbar für den Bund und die Länder (vgl. auch für die Länder Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG). Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG enthält nicht nur Bundesverfassungsrecht, sondern als grundgesetzliche Durchgriffsnorm auch Landesverfassungsrecht. Sie bindet – vorbehaltlich Art. 143d GG – unmittelbar den Landeshaushaltsgesetzgeber. Das in einer Verfassungsnorm ungewöhnliche Wort „grundsätzlich“ weist jedoch darauf hin, dass es Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot gibt. Diese Ausnahmen sind der Kern der neuen Schuldenregel. Sie sind erheblich weiter gefasst als die Neuverschuldungsspielräume nach dem früheren Recht, weshalb der in der öffentlichen Diskussion betonte Aspekt des Neuverschuldungsverbots eher irreführend sein kann.

Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG kennt drei Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot, von denen der Bund und die Länder aber nur Gebrauch machen dürfen, wenn sie entsprechende verfassungs- oder einfachrechtliche Ermächtigungsnormen geschaffen haben. Die erste Ausnahme ist die konjunkturbedingte Verschuldung; sie weist Ähnlichkeiten mit der Störungslage des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach früherem Recht auf. Summenmäßige Obergrenzen oder Tilgungsverpflichtungen enthält das Verfassungsrecht für diesen Neuverschuldungstatbestand nicht. Der zweite Ausnahmefall sind Naturkatastrophen. Der dritte Ausnahmefall betrifft – in teilweiser Anknüpfung an die ungelene Begrifflichkeit des europäischen Rechts (Art. 122 Abs. 2 AEUV) – „außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Für eine solche im Landes- (und Bundes-)Recht zulässige Ausnahmeklausel „ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen“.

Art. 143d GG enthält zu diesen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG Übergangsvorschriften bis einschließlich 2019 (in einem Fall bis einschließlich 2020), die teils mit inhaltlichen Vorgaben für die Übergangszeit verknüpft sind. Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG besagt: „Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Absatz 3 abweichen“. Das bedeutet: In diesem Zeitraum sind die Länder – vorbehaltlich des Art. 143d Abs.

2 GG – in der Regelung ihrer Schuldengrenzen frei. Sie können das neue grundgesetzliche Regime des Art. 109 Abs. 3 GG bereits übernehmen, müssen es aber nicht. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG fügt hinzu: „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben aus Art. 109 Absatz 3 Satz 5 [grundsätzlich keine Neuverschuldung] erfüllt sind.“ Harte Rechtspflichten, etwa mit Blick auf einen Defizitabbau, folgen daraus für die Übergangszeit nicht. Wie ein Land seine Pflichten aus Art. 109 Abs. 3 GG ab 2020 erfüllt und sich darauf bis 2019 vorbereitet, ist grundsätzlich seine Sache. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt: Die Haushaltsgesetzgeber der Länder müssen bei den Haushalten 2011 bis 2019 „das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Jahr 2020 im Blick behalten. Konkretere Verpflichtungen zur Erreichung dieses Ziels ergeben sich aus Art. 143d Absatz 1 Satz 4 nicht.“

BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09), Abs.-Nr. 126, unter Verweis auf die Materialien zur Verfassungsänderung, BT-Drs. 16/12410, S. 13.

2. Besondere Regelungen für Bremen als „Konsolidierungsland“ nach Art. 143d Abs. 2 GG

a) Abbau des Finanzierungsdefizits in Jahresschritten

Art. 143d Abs. 2 GG enthält – fakultativ – Sonderregelungen zu Absatz 1: „Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Mio. jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Mio. Euro, [...]. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere [...] wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“ Dieses Gesetz ist das „Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG)“ vom 10. August 2009.

BGBI. I S. 2702.

Bremen ist auf dieser Grundlage ein Konsolidierungsland. Es hat am 15. April 2011 eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund geschlossen, so dass für Bremen und den Bremer Haushaltsgesetzgeber bis einschließlich 2019 neben dieser Vereinbarung die Art. 143d Abs. 2 GG, §§ 1-4 KonsHilfG gelten.

Daraus folgt, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts, eine Grundpflicht Bremens: „Zum vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahr 2020 sind [...] die Länder verpflichtet, die [...] Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes erhalten (vgl. Art. 143d Absatz 2 Satz 4 GG).“

BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015, aaO, Abs.-Nr. 126.

Diese Grundpflicht konkretisiert § 2 Abs. 1 KonsHilfG in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung (§ 4) durch die Festlegung der jährlichen Obergrenze des bremischen Finanzierungsdefizits, die sich von Jahr zu Jahr vermindert. Die Obergrenzen betragen

2016: 501,4 Mio. Euro
2017: 376,1 Mio. Euro
2018: 250,7 Mio. Euro
2019: 125,4 Mio. Euro
2020: 0 Mio. Euro.

Hierbei ist die Besonderheit zu beachten, dass bei der Frage, ob die jeweilige jährliche Obergrenze durch das Land Bremen eingehalten wird, sowohl der Landeshaushalt als auch die beiden kommunalen Haushalte einbezogen werden. Das ist in den Flächenländern anders. In den Flächenländern treten auch die – hauptsächlich kommunalen – Mehrausgaben für Asylbewerber und Flüchtlinge nicht so offen zu Tage.

Zum Verfahren bestimmt § 2 Abs. 2 KonsHilfG, dass der Stabilitätsrat „nach Ablauf eines Kalenderjahres“ für jedes Konsolidierungsland die Einhaltung der Obergrenze des Vorjahres „prüft“ und „feststellt“. Nach § 5 der Verwaltungsvereinbarung geschieht die Überwachung und Feststellung nachträglich auf der Basis der tatsächlichen Daten des abgelaufenen Jahres, nicht im Voraus auf der Grundlage von prognostischen Planungsdaten. § 2 Abs. 3 KonsHilfG ordnet sodann an: „Wird die Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 2 nicht festgestellt, verwarnt der Stabilitätsrat das betroffene Land. Der Anspruch des betroffenen Landes auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr entfällt.“

Dieser Weg mit dem am Ende drohenden Verlust der Konsolidierungshilfen ist also grundsätzlich vorgezeichnet, sollte Bremen – was wegen der Flüchtlingsbelastungen sich abzeichnet – im Jahr 2016 das zulässige Finanzierungsdefizit von 501,4 Mio. Euro überschreiten.

b) Zulässige Ausnahmen von den jährlichen Obergrenzen

aa) Vorzeitige Beendigung der Konsolidierungsvereinbarung

Soweit Art. 131b Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (im Weiteren: Bremische Verfassung) nicht ohnehin entgegensteht, sollen etwaige Möglichkeiten der vorzeitigen Beendigung der Konsolidierungsvereinbarung hier nicht weiter verfolgt werden. Dadurch verlore Bremen in jedem Fall seinen Anspruch auf jährliche Konsolidierungshilfen von 300 Mio. Euro. Unberührt bliebe die aus Art. 143d Abs. 1 GG folgende Verpflichtung, (spätestens) ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Unberührt blieben ebenfalls die einschlägigen landesrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsaufstellung im Jahr 2016 und den Folgejahren. Diese wären aufgrund des Leerlaufens der Übergangsvorschrift des Art. 131b Bremische Verfassung zudem erheblich verschärft.

bb) Ausnahme nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG

Von besonderer Bedeutung ist für Bremen damit eine zwar nicht in Art. 143d Abs. 2 GG ausdrücklich genannte, wohl aber nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG mögliche Ausnahme von den starren Obergrenzen des Finanzierungssaldos: „In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 1 Satz 2 bis 5 unbeachtlich ist. Die Entscheidung des Stabilitätsrates ergeht bis zum 1. Juni des Folgejahres.“ Der Stabilitätsrat prüft somit im Nachhinein, ob die Obergrenze des Finanzierungsdefizits für das abgelaufene Jahr 2016 im Haushaltsvollzug (Ist-Zahlen) eingehalten worden ist. Das Gesetz kennt keine Vorabprüfung des Haushaltsplans 2016/2017 durch den Stabilitätsrat. Dessen Entscheidungssituation ist eine andere als die des Haushaltsgesetzgebers, der auf der Grundlage des Plans den Haushalt feststellt.

Die Verwaltungsvereinbarung greift die „begründeten Ausnahmefälle“ in zweierlei Weise auf. Der erste Fall (1) ist – genau genommen – keine Konkretisierung des unbestimmten

Rechtsbegriffs, sondern führt dazu, dass bestimmte Effekte von vornherein nicht in das Finanzierungsdefizit einbezogen werden sollen. Der zweite Fall (2) knüpft an den Wortlaut des Gesetzes an.

(1) Sondereffekt

§ 5 Abs. 9 der Verwaltungsvereinbarung führt aus: „Es können sonstige nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte auf der Ausgaben- und Einnahmenseite berücksichtigt werden. Es obliegt dem Land, den Charakter des Sondereffekts und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Sondereffekts vorliegen und entscheidet über den Antrag im Rahmen seiner regelmäßigen Sitzung im Mai des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres. Der Stabilitätsrat kann in begründeten Einzelfällen auch bei einer geringfügigen Überschreitung der Defizitobergrenze die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung anerkennen.“ Dem ist zu entnehmen, dass „Sondereffekte“ bereits nicht in die Berechnung des Finanzierungsdefizits eingehen sollen.

Nicht ersichtlich ist aus der Verwaltungsvereinbarung, welche tatbestandlichen Voraussetzungen es für die Anerkennung eines „Sondereffekts“ gibt. Das Konsolidierungshilfengesetz kennt einen solchen Tatbestand mit dem Merkmal des „Sondereffekts“ nicht. Da die Verwaltungsvereinbarung den Ausnahmetatbestand des „begründeten Ausnahmefalles“ aus § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG bereits in § 6 gesondert regelt, wäre es wenig überzeugend, den „Sondereffekt“ in Anlehnung an den „begründeten Ausnahmefall“ zu verstehen. Damit wachsen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des § 5 Abs. 9 der Verwaltungsvereinbarung, die zur Gänze mit dem höherrangigen Gesetz in Einklang stehen muss. Offenbar liegt hier – vom Konsolidierungshilfengesetz nicht gedeckt – eine salvatorische, politisch bestimmte Reserveklausel für solche Fälle vor, in denen ein begründeter Ausnahmefall i. S. d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG nicht vorliegt, die beteiligten politischen Akteure aber eine Sanktion in Form der Konsolidierungshilfen-Kürzung vermeiden wollen.

So zutreffend *Marius Thye*, Der Stabilitätsrat, 2014, S. 267.

Der Versuch, die zusätzlichen Ausgaben Bremens für Flüchtlinge als „Sondereffekt“ geltend zu machen, wäre deshalb erheblichen rechtlichen Zweifeln ausgesetzt. Diese Problematik

muss und soll indes hier nicht weiter verfolgt werden, wenn ein „begründeter Ausnahmefall“ vorliegt.

(2) Begründeter Ausnahmefall

§ 6 der Verwaltungsvereinbarung greift unmittelbar den unbestimmten Rechtsbegriff des Konsolidierungshilfengesetzes auf: „(1) In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist. (2) Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung einer besonderen Ausnahmesituation vorliegen und entscheidet über den Antrag bis zum 1. Juni.“

Die amtliche Begründung zu § 2 KonsHilfG setzt den begründeten Ausnahmefall im Sinne des Gesetzes in Parallele zu dem Ausnahmefall des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG: „Dies [der begründete Ausnahmefall] soll im Grundsatz jedenfalls dann der Fall sein, wenn entsprechend der Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht, beruht.“

BT-Drs. 16/12400, S. 21. Wichtig ist an dieser Stelle, dass, entsprechend der landesindividuellen Konsolidierungslage samt den damit verbundenen Pflichten, der Fokus insgesamt auf dem Konsolidierungsland liegt. Zustimmend *Marius Thye*, Der Stabilitätsrat, 2014, S. 265f.

Mit dieser einleuchtenden, weil sich immanent im Rahmen der Begrenzungsregeln für Neuverschuldung bewegenden Parallele müssen drei Kriterien gleichzeitig vorliegen.

Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11 (Begründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG).

Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, sich der Kontrolle des Staates entziehen und schließlich den Haushalt erheblich beeinträchtigen. Zu solchen Ereignissen zählen besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 u. 3 GG, also Schadensereignisse von großem Ausmaß, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Auch ein Ereignis mit positiver historischer Tragweite kann unter den Begriff subsumiert werden, wenn es einen erheblichen Finanzierungsbedarf auslöst; als Beispiel nennt die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG die deutsche Einigung.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG nimmt schließlich an, unter den Begriff fiele auch „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise aufgrund der Finanzkrise 2008/2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.“

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Dem ist insoweit zuzustimmen, als diese Ausnahme nur exogene Schocks erfasst. Konjunkturbereinigung im Rahmen der üblichen Konjunkturabläufe darf nur im Zusammenhang der konjunkturbedingten Verschuldung erfolgen.

Darüber hinaus beschränkt die Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz den „begründeten Ausnahmefall“ nicht auf die Notsituation des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Die Gesetzesbegründung nimmt an, eine solche Ausnahmesituation solle „jedenfalls dann“ vorliegen. Das bedeutet, dass möglicherweise auch in anderen Fällen das Überschreiten der Defizitobergrenze gebilligt werden kann. Hier sollte jedoch Vorsicht walten, um einer „verschuldungsfreundlichen Überwachungs politik durch den Stabilitätsrat die Tür nicht zu öffnen.“

Marius Thye, aaO, S. 266.

Im Fall der Flüchtlingskrise und massenhaften Zuwanderung nach Europa und insbesondere Deutschland sollten indes kaum Zweifel möglich sein, dass eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die zu einem begründeten Ausnahmefall nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung führen kann. Das folgt aus den Tatsachen, den ungeachtet mancher Kontroversen in

einem Punkt übereinstimmenden politischen Einschätzungen und auch rechtlichen Folgerungen auf europäischer Ebene.

Die außergewöhnliche Notsituation folgt unmittelbar aus der seit 2014 hohen und seit Mitte 2015 noch einmal stark zunehmenden Zahl der Zuwanderer und Asylbewerber, die umfangreiche weitere staatliche und kommunale Aufgabenwahrnehmungen und Ausgaben verursachen, die überwiegend nicht nur im Jahr der Zuwanderung anfallen, sondern sich mittelfristig und summierend auswirken. In der öffentlichen Diskussion wird die Herausforderung häufig mit der deutschen Einheit verglichen, die ihrerseits von der Begründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG als positives Beispiel für eine Notsituation genannt wird. Auch auf europäischer Ebene wird dies so eingeschätzt. Am 1. Oktober 2015 äußerte der europäische Kommissar Pierre Moscovici im Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung: „Wir werden jetzt analysieren, ob die Flüchtlingskrise als außergewöhnlicher Umstand eingestuft werden kann, es ist ja die größte Völkerwanderung hier seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Und dann müssen wir analysieren, wie diese Umstände die Betrachtung der humanitären Kosten als Schulden beeinflussen könnten.“

Süddeutsche Zeitung vom 1. Oktober 2015, S. 19: „Diese Krise ist existenziell für Europa“.

In einer Pressemitteilung vom 17. November 2015 zur Prüfung der Haushaltsplanung der Eurostaaten 2016 hat die Europäische Kommission zur „Berücksichtigung der Flüchtlingskrise“ dargelegt, dass Ausgaben, die unmittelbar als Netto-Mehrkosten der Flüchtlingskrise angesehen werden können, nicht zu einer Verschärfung des Verfahrens im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Art. 126 AEUV) führen werden. Dies gelte auch für eine Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, sofern das gesamtstaatliche Defizit im Falle einer Überschreitung der Grenze von 3 % des BIP in der Nähe dieser Schwelle bleibe.

Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6067_de.htm.

Auch der Deutsche Städtetag wirft in seinem Gemeindefinanzbericht 2015 die Frage auf, „inwiefern es sich bei den fiskalischen Belastungen um eine der im Artikel 109 Grundgesetz

(GG) als Ausnahme von der Schuldenbremse vorgesehenen, ‚außergewöhnliche[n] Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen‘ handelt.“

Gemeindefinanzenbericht 2015, S. 23 (S. 14 in der Kurzfassung des Berichts).

Soweit in der politischen Diskussion gelegentlich konstatiert und gemahnt wird, das große Ereignis der Zuwanderung sei kein Anlass und Grund, sich von der Schuldenbremse zu entfernen oder ihre Anforderungen zu lockern, ist dies im vorliegenden Zusammenhang irrelevant. Bei dem „begründeten Ausnahmefall“ handelt es sich um eine Regelung innerhalb der Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse. Sie wird eingehalten, wenn ein solcher begründeter Ausnahmefall vorliegt.

Die Notsituation muss sich sodann der Kontrolle des Staates entziehen, wobei mit „Staat“ nicht, wie im unmittelbaren Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG, der Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland gemeint ist, sondern ausweislich der Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz ein einzelnes Land. Dies ist im Rahmen des Konsolidierungshilfenregimes folgerichtig und notwendig, weil es hier immer um die spezifische Situation eines einzelnen Landes geht. Zur „Notsituation“ ist unbestritten, dass die Herausforderung der großen Zuwanderung von niemandem so voraussehbar war, dass ihre Ursachen im Nahen und Mittleren Osten liegen und damit der Beeinflussung und Kontrolle des Staates – sowohl des Bundes als auch der Länder – entzogen sind. Zwar bestünde theoretisch die Möglichkeit, die deutschen Grenzen mit Blick auf die Zuwanderung völlig zu schließen und niemanden ins Land zu lassen. Diese Haltung würde jedoch nicht im Einklang mit europäischem und nationalem Recht stehen. Sie wäre zudem praktisch nicht durchführbar gewesen und weiterhin nicht durchsetzbar. Den Ländern, für die es auf die Frage der Kontrollierbarkeit im Zusammenhang der Konsolidierungshilfen ankommt, stehen darüber hinaus nicht die außenpolitischen Möglichkeiten des Bundes zur Verfügung. Aus unterschiedlichen Gründen entzieht sich deshalb die Notsituation der Kontrolle des „Staates“ Land Bremen als auch des „Staates“ Bundesrepublik Deutschland.

Schließlich liegt die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte angesichts der eingangs genannten Belastungen (oben I.) auf der Hand. Prognostizierte Gesamtaufwendungen von ca. 17 Mrd. Euro 2016, 23 Mrd. Euro 2017 belegen dies unmittelbar.

Besonders ins Gewicht fällt dabei, dass Aufwendungen pro Flüchtling nicht einmalig bei Beginn des Aufenthalts in Deutschland anfallen, sondern dauerhaft und sich damit in der Zeit und nach der Zahl der insgesamt Zuflucht Suchenden summieren. Mit Blick auf Bremen folgt die erhebliche Beeinträchtigung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte zudem aus der im Ländervergleich überproportional hohen Aufnahme von Flüchtlingen, insbesondere bei unbegleiteten Minderjährigen, mit den daraus sich ergebenden besonderen Belastungen.

Will sich ein Konsolidierungsland auf einen begründeten Ausnahmefall nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG berufen, dann verlangt § 6 Abs. 2 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung: „Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltsslage darzustellen.“ Die Darlegungs- und Begründungslast ist hoch, weil eine Ausnahme in Anspruch genommen werden soll. Das bedeutet: Bremen muss die Mehrkosten durch die Aufnahme von Flüchtlingen nachvollziehbar dokumentieren. Wie Ausgaben für zusätzliche Aufwendungen ermittelt und abgegrenzt werden können, beschreibt der Deutsche Städtetag in seinem Gemeindefinanzbericht: „Die Ausgaben werden unterschieden in, erstens, die direkten Kosten im Zusammenhang mit der Unterkunft und Versorgung der ankommenden Flüchtlinge für die Dauer des Asylverfahrens. Zweitens sind die Integrationskosten zu betrachten. Drittens sind die Kosten für den allgemeinen Bevölkerungszuwachs sowie die Abfederung von Belastungen sozial schwacher Gruppen zu quantifizieren, die sich z. B. am Wohnungs- oder Arbeitsmarkt ergeben können. Es wird also zwischen einerseits migrationsabhängigen und andererseits migrationsursachenabhängigen Kosten unterschieden.“ Migrationsabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die alleine aufgrund des Bevölkerungszuwachses entstehen und in vergleichbarem Ausmaß auch durch den Zuzug eines EU-Bürgers entstehen würden. Migrationsursachenabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die aufgrund der Tatsache entstehen, dass die Zuwanderer Flüchtlinge sind, bei denen naturgemäß hohe bzw. im Vergleich zu vielen zuziehenden EU-Bürgern weit höhere Integrationsanstrengungen notwendig sind.

Gemeindefinanzbericht 2015, S. 23 (S. 14 in der Kurzfassung, dort auch das Zitat).

Praktisch müsste dies so aussehen, dass bereits bei der Aufstellung des Bremer Doppelhaushalts 2016/2017 die prognostizierten Mehraufwendungen für Flüchtlinge möglichst gesondert ausgewiesen und möglichst detailliert aufgeschlüsselt werden. Zur Kontrolle könnten die Ansätze mit Sperrvermerken versehen werden, die halb- oder vierteljährlich vom Haushalts- und Finanzausschuss der Bürgerschaft nach entsprechenden Darlegungen des Senats aufgehoben werden können.

In verfahrenstechnischer Hinsicht ist zu beachten, dass Bremen durch den Senat zur Inanspruchnahme eines begründeten Ausnahmefalls einen entsprechenden Antrag an den Stabilitätsrat stellen muss. Dieser entscheidet darüber bis zum 1. Juni des Folgejahres auf der Grundlage der Vollzugsdaten des Haushalts des abgelaufenen Jahres (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 der Verwaltungsvereinbarung).

3. Art. 131a, Art. 131b Bremische Verfassung

Das bundesrechtliche Konsolidierungshilfenregime ist nicht der einzige Rechtskreis, der die mögliche Höhe des Finanzierungsdefizits im Bremer Haushalt 2016/2017 bestimmt. Ob und in welcher Weise das Haushaltsverfassungsrecht des Landes hinzutritt, ist jetzt zu untersuchen.

Die Bremische Verfassung hat mit den durch das verfassungsändernde Gesetz vom 27. Januar 2015

BremGBI. S. 23.

eingefügten Art. 131a und Art. 131b die grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zur Begrenzung der Neuverschuldung in das Landesrecht umgesetzt. Die Vorschriften gelten seit dem 30. Januar 2015. Art. 131a Abs. 1 bis 3 Bremische Verfassung stehen mit den grundgesetzlichen Vorgaben zur strukturellen, zur Konjunktur-, durch Naturkatastrophen und durch Notsituationen bedingten Verschuldung in Einklang. Von der Möglichkeit, das Landesrecht dem Bundesrecht spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2020 anzupassen (Art. 143d Abs. 1 GG), macht die Neuregelung nur insoweit Gebrauch, als nach Art. 131b Bremische Verfassung bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 „Abweichungen von Art.

131a Abs. 1 im Rahmen der gemäß Art. 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig“ sind. Mit dem Verweis auf Art. 143d Abs. 2 GG hat das Landesrecht das komplette bundesrechtliche Konsolidierungshilfenregime mit Rechten und Pflichten des Landes Bremen, eingeschlossen die hier relevante Ausnahme vom festgelegten Finanzierungsdefizit, landesrechtlich bekräftigt. Das in Art. 131a Abs. 6 Bremische Verfassung genannte Ausführungsgesetz gibt es noch nicht.

Es stellt sich die Frage, welche – mit Blick auf die gesetzliche Feststellung des Haushalts 2016/2017 und die dortige Finanzierungsdefizitobergrenze – landesrechtlichen Anforderungen neben dem bundesrechtlichen System der Konsolidierungshilfen zu beachten sind; das zeitliche Auseinanderfallen von (vorherigem) Haushaltsgesetz und (nachfolgender) Kontrolle des Stabilitätsrates sei dabei noch ausgeklammert (dazu 4.).

Die gesamte rechtliche Kaskade der Konsolidierungshilfen, eingeschlossen die Möglichkeit der Berufung auf einen begründeten Ausnahmefall, ist mit Art. 143d Abs. 2 GG, dem Konsolidierungshilfengesetz und der Verwaltungsvereinbarung bundesrechtlich determiniert. Indem Art. 131b Bremische Verfassung auf Art. 143d Abs. 2 GG Bezug nimmt, wird das vollständige Konsolidierungsprogramm aber auch landesrechtlich und ohne die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 131a Abs. 1 Bremische Verfassung ermöglicht.

Was bundesrechtlich zu den Voraussetzungen der Konsolidierungshilfen in den Jahren 2016/2017 gehört, ist aber – wegen der Bedeutung der „begründeten Ausnahme“ samt Bezug auf die Notlage nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG – landesrechtlich auch ein Fall des Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung. „Notlage“ und „begründeter Ausnahmefall“ spielen in beiden Rechtskreisen – bundesrechtliches Konsolidierungsrecht und Landesverfassungsrecht – eine Rolle. Hier schneiden sich die Kreise. Weil nach dem Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung die Geltung dieses Absatzes des Art. 131a Bremische Verfassung nicht zeitlich suspendiert ist,

Das kann auf einem Redaktionsversehen beruhen, weil die Begründung zur Verfassungsänderung auf dem Standpunkt steht, Art. 131b Bremische Verfassung stelle fest, „dass die Regelungen des Art. 131a erst ab dem 1. Januar 2020 ihre Wirkung entfalten“ (Bremische Bürgerschaft, Drucksache 18/523, S. 5). Damit wird der komplette Art. 131a für die Suspendierung in Anspruch genommen. Letztlich von Bedeutung ist aber nur der eindeutige Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung.

müssen dessen Anforderungen, soweit sie über die Konsolidierungsverpflichtungen hinausgehen, bei der Aufstellung des Haushalts 2016/2017 beachtet werden. Neben dem Überschneidungsbereich von Bundes- und Landesrecht gibt es allein landesrechtliche Anforderungen.

Ob diese Kumulierung neben Absatz 3 auch für weitere Absätze des Art. 131a Bremische Verfassung außerhalb des durch Art. 131b Bremische Verfassung suspendierten Absatz 1 in gleicher Weise gilt, kann hier offen bleiben.

Das heißt: Der Haushaltsgesetzgeber muss, sollte er unter Berufung auf eine Notlage das nach der Konsolidierungsvereinbarung zulässige Finanzierungsdefizit überschreiten, nach dem Landesrecht zusätzlich einen entsprechenden Beschluss mit der qualifizierten „Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft“ fassen und einen Tilgungsplan aufstellen. Diese Forderungen der Landesverfassung haben unmittelbar Geltung; das Fehlen des ausführenden Gesetzes nach Art. 131a Abs. 6 Bremische Verfassung ist insofern unschädlich. Der Haushaltsgesetzgeber hat bei der Gestalt des Beschlusses des Tilgungsplans einen Gestaltungsspielraum. Strikte Vorgaben zum Zeitraum der Tilgung enthält die Verfassungsnorm nicht. Es würde sich anbieten, den Beschluss nach Art. 131a Abs. 3 S. 2 Bremische Verfassung in das Haushaltsgesetz aufzunehmen, sofern die qualifizierte „Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft“ für das gesamte Haushaltsgesetz erreicht werden kann. Ansonsten sind einfache Beschlüsse der Bürgerschaft ohne Gesetzesform möglich. Der Tilgungsplan hat Jahreschritte der Tilgung summenmäßig zu benennen.

4. Zeitliches Auseinanderfallen von Haushaltsgesetz 2016/2017 und Feststellung des zulässigen Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat

Es verbleibt ein gewichtiges Problem. Das Haushaltsgesetz, das nach Art. 131 Abs. 2 Bremische Verfassung grundsätzlich vor Beginn des Rechnungsjahres aufzustellen ist, wird im Fall des Doppelhaushalts 2016/2017 in jedem Fall früher erlassen als die ex-post-Kontrolle des Stabilitätsrates stattfinden wird; ob ein begründeter Ausnahmefall i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG mit der Folge einer zulässigen Defizitauseitung vorliegt, prüft der Stabilitätsrat für das Jahr 2016 im Jahr 2017 bis zum 1. Juni (§ 2 Abs. 2 S. 1 KonsHilfG, § 6 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung). Insofern hat er die Deutungshoheit, bei dem Beschluss des Haushaltsgesetzes ist dagegen der Landesgesetzgeber „Erstinterpret“ der Verfassung und damit des Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung, aber auch des Art. 143d Abs. 2 GG samt

der weiteren Normen des Konsolidierungshilfenprogramms. Auch an dieses Bundesrecht ist der Landesgesetzgeber gebunden. Dies ergibt sich aus dem Vorrang des Bundesrechts, aber auch aus Art. 131b Bremische Verfassung.

Es könnte also – theoretisch – dazu kommen, dass die Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der begründeten Ausnahmelage durch den Bremischen Haushaltsgesetzgeber anders ausfällt als die des Stabilitätsrates. Die Folge könnte in einer Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes 2016/2017 liegen.

Letzteres – im Sinne einer Dominotheorie – wäre aber rechtlich mehr als zweifelhaft. Verneinte der Stabilitätsrat nachträglich im Gegensatz zum Landesgesetzgeber die begründete Ausnahmelage, dann hätte dies zwar Folgen für die Konsolidierungshilfen (§ 2 Abs. 3 KonsHilfG), über die der Stabilitätsrat entscheidet, und könnte über Art. 131b Bremische Verfassung auch Bedeutung für den Haushalt haben. Andererseits ist selbstverständlich der Haushaltsgesetzgeber befugt, selbst Art. 131a und Art. 131b Bremische Verfassung anzuwenden. Ob er dies in verfassungsgemäßer Weise getan hat, obliegt nicht der Einschätzung des Stabilitätsrates, sondern allenfalls der verfassungsgerichtlichen Überprüfung durch den Staatsgerichtshof.

Praktisch dürfte diese Gefahr auseinanderfallender Einschätzungen aber kaum bestehen. Sowohl der Landesgesetzgeber als auch das von Bund und Ländern gebildete Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat (Art. 109a S. 1 Nr. 1 GG) sind bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs an das (höherrangige) Recht gebunden. Da die Einschätzung, es liege mit Blick auf die Zuwanderung ein „begründeter Ausnahmefall“ iSd § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG vor, gewichtige, fast zwingende Gesichtspunkte auf seiner Seite hat, ist eine abweichende Einschätzung des Stabilitätsrates kaum denkbar. Sie müsste jedenfalls die vom Land geltend gemachten Gesichtspunkte aufgreifen, sich mit ihnen auseinandersetzen und sie begründet widerlegen. Dies würde dem Stabilitätsrat eine hohe Argumentationslast auferlegen.

Ein weiterer Gesichtspunkt stützt die Einschätzung, dass der Stabilitätsrat an die Einschätzung des Bremer Haushaltsgesetzgebers im Sinne einer nur unter besonderen Umständen widerlegbaren Vermutung gebunden ist. Dies ist die Rechtspflicht zur Bundestreue, die alle Organe und Gremien des Bundes und der Länder, auch und gerade gemeinsame Gremien wie den Stabilitätsrat, verpflichtet, auf die Interessen der Bundesglieder bei der Ausübung eigener Kompetenzen Rücksicht zu nehmen. Dies gilt auch bei der Bewältigung der Migrationskrise, die Bund, Länder und Kommunen betrifft. „Denn die Bewältigung der Migrationskrise ist ersichtlich auch bei geteilter Zuständigkeit eine gesamtstaatliche Aufgabe: Das

gesamte Einreise-, Ausländer- und Asylrecht ressortiert beim Bund, er beherrscht mit seiner Kompetenz die Staatsgrenze. Die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung, besonders Gesundheitsversorgung, die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, einschließlich der Strafverfolgung, die soziale Integration, zusätzliche Bildungs- und Betreuungsangebote, aber auch ausländerrechtliche Maßnahmen wie die Abschiebung: All das bleibt jedoch in der Kompetenz der Länder (Art. 30, 83 GG). Es besteht gerade für die elementare Frage der Beherrschung der Elemente der Staatlichkeit eine föderale Schicksalsgemeinschaft.“

Udo Di Fabio, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, in: ZSE 2015, S. 517f.

Um ihre funktionierende Staatlichkeit in den Ausprägungen ihrer Landesrechtsordnung, ihrer Fähigkeit zur Ausführung von Bundesgesetzen nach Art. 83ff. GG und der Homogenitätsanforderung des Art. 28 Abs. 1 GG aufrechterhalten zu können, sind die Länder auch darauf angewiesen, dass der Bund seine Zuständigkeiten entsprechend ausübt.

Dazu rechnet auch, dass der Stabilitätsrat die Fähigkeit einzelner Länder nicht in Frage stellt, die ihnen obliegenden Aufgaben finanziell unterlegen zu können, ohne an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit zu geraten oder finanzverfassungsrechtliche Bindungen des Bundes- oder Landesrechts zu verletzen.

Von dieser Einschätzung dem Grunde nach ist noch einmal zu unterscheiden, welche defiziterhöhenden Aufwendungen in Folge der Notlage kausal verursacht sind. Dies ist der Fall, wenn ohne Flüchtlingsmehrkosten das 2011 festgelegte Finanzierungsdefizit für die Jahre 2016/2017 eingehalten worden wäre und ausschließlich identifizierbare und nachweisbare Flüchtlingsmehrkosten dazu geführt haben, dass dieses summenmäßig festgelegte Finanzierungsdefizit überschritten wird.

5. Rechtsschutzfragen

a) Sollte trotz der soeben erörterten Rechtsbindungen die Feststellung des Stabilitätsrates einen „begründeten Ausnahmefall“ i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG verneinen, so stehen dem Land Bremen hiergegen Rechtsschutzmöglichkeiten zu. Nicht in Betracht kommt ein Bund-Länder-Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG. Beteiligte eines solchen Verfahrens können nur der Bund auf der einen Seite, eines oder

mehrere Länder auf der anderen Seite sein, also Verbände mit Staatsqualität mit der klaren Gegenüberstellung von Bundes- und Landesebene.

Klaus Schlaich/Stefan Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Auflage 2015, Rn. 104a.

Der Stabilitätsrat ist weder staatliches Rechtssubjekt in Gestalt einer Gebietskörperschaft noch ein Gremium oder Organ, das entweder dem Bund oder den Ländern zugerechnet werden könnte. Es handelt sich um ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern, das weder im Bund-Länder-Streit noch in einem anderen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beteiligtenfähig ist. Von ausschlaggebender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das vor dem Bundesverfassungsgericht geltende Enumerationsprinzip. Nur wenn die Voraussetzungen einer im Grundgesetz oder in einem Bundesgesetz (vgl. Art. 93 Abs. 1 bis 3 GG) vorgesehenen Verfahrensart vorliegen, ist der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet. Eine verfassungsrechtliche Generalklausel gibt es nicht.

Klaus Schlaich/Stefan Koriath, aaO, Rn. 77

Prozessual hat man beim Bundesverfassungsgericht ausschließlich im Rahmen einzelner Verfahrensarten zu argumentieren. Dass der Stabilitätsrat samt Kompetenzen im Grundgesetz vorgesehen ist und auch seine Entscheidungsmaßstäbe im Grundgesetz angelegt sind, reicht noch nicht, um im Streitfall den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht beschreiten zu können. Ein Streit über Verfassungsrecht eröffnet den Weg zum Bundesverfassungsgericht nicht.

Wenig überzeugend ist der Versuch von *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109a Rn. 108, jedenfalls die Beteiligtenfähigkeit des Stabilitätsrates in einem Streitverfahren zwischen Bund und Ländern nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG zu erwägen. Dieses Verfahren ist jedenfalls subsidiär und kommt nur in Betracht, „soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist.“

Der Stabilitätsrat hat nach dem Grundgesetz keine herausgehobene verfassungsrechtliche Stellung, die ihn in eine Reihe mit den obersten Staatsorganen stellen würde. Er ist kein Verfassungsorgan, sondern ein exekutives Gremium.

Ein Verfassungsorgan kann er schon deswegen nicht sein, weil er ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder ist. Verfassungsorgane sind solche des Bundes oder eines Landes.

b) Für Streitigkeiten mit Beteiligung des Stabilitätsrates ist deswegen nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Es liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vor, da weder das Land Bremen noch der Stabilitätsrat Verfassungsorgane sind und ein Streit das Konsolidierungshilfengesetz betreffe. Wegen der unmittelbaren Rechtswirkung nach außen (auch durch den Verlust der Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 KonsHilfG) wäre eine Feststellung des Stabilitätsrates ein belastender Verwaltungsakt, gegen den die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO) möglich ist. Da der Begriff des Verwaltungsakts im Bundes- und Landesrecht identisch ist, kann offenbleiben, ob für die Tätigkeit des Stabilitätsrates das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes oder eines der Ländergesetze einschlägig ist.

Wollte man die Verwaltungsaktqualität der Feststellung des Stabilitätsrates verneinen, wäre die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO die einschlägige Klageart.

Anfechtungs- und Verpflichtungsklage sind gegen den Rechtsträger einer Behörde zu richten, § 78 Abs. 1 VwGO. Im Fall des Stabilitätsrates auf der Beklagtenseite gibt es die Besonderheit, dass Bund und Länder Rechtsträger dieses gemeinsamen Gremiums sind. Folglich ist eine Klage gegen den Bund und gegen diejenigen Länder zu richten, deren Vertreter an der streitigen Feststellung des Stabilitätsrates mitgewirkt haben.

Nach § 42 Abs. 2 VwGO verlangt die Zulässigkeit der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage die Geltendmachung eigener Rechte des Klägers. Dies gilt entsprechend auch für Feststellungsklagen. Hier kommt als betroffenes Recht die grundgesetzlich geschützte Haushaltsautonomie Bremens aus Art. 109 Abs. 1 GG in Betracht. Auch der mit Pflichten verbundene Anspruch auf jährliche Konsolidierungshilfen nach §§ 1, 2 KonsHilfG in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung ist ein subjektiv-öffentliches Recht.

Eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts kommt nach dem Wortlaut des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht in Betracht. In Parallele zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG ist hier ein Streit zwischen dem Bund und einem Land oder den Ländern oder ein Streit zwischen den Ländern erforderlich. Es ließe sich allenfalls eine entsprechende Anwendung des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf die Konstellation des Streits zwischen einem Land einerseits, allen anderen Ländern und dem Bund andererseits erwägen. Analogien bei Zuständigkeitsnormen im Prozess-

recht sind jedoch problematisch. So bleibt die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Erstinstanzlich zuständig ist gemäß § 52 Nr. 5 VwGO das Verwaltungsgericht, an dem der Beklagte seinen Sitz hat. Da die Beklagten ihren Sitz in der Bundes- und den jeweiligen Landeshauptstädten der am Beschluss mitwirkenden Länder haben, sollte der Sitz des Stabilitätsrates maßgeblich sein. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 StabiRatG wird der Stabilitätsrat „bei der Bundesregierung“ eingerichtet. Sein Sitz ist Berlin. Hiernach sollte das Verwaltungsgericht Berlin zuständig sein, um verschiedene örtliche Zuständigkeiten, die bei wörtlicher Anwendung des Gesetzes möglich wären, zu vermeiden. Sollte das Verwaltungsgericht der Meinung sein, es liege eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vor, müsste es das Verfahren nach § 83 S. 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 S. 1 GVG an das Bundesverwaltungsgericht verweisen. Die Verweisung wäre nach § 17a Abs. 2 S. 3 GVG bindend.

c) Denkbar erscheint noch eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit. Das Land Bremen könnte gegen den Bund eine Klage auf Auszahlung der Konsolidierungshilfe erheben, wenn die Auszahlung aufgrund einer Entscheidung des Stabilitätsrates für ein von der Entscheidung betroffenes Jahr verweigert wird, vgl. § 1 Abs. 3 KonsHilfG. In diesem Fall wäre das Bundesverwaltungsgericht zuständig. Dieses hätte inzident die Entscheidung des Stabilitätsrates zu überprüfen. Naheliegender ist es jedoch, unmittelbar gegen den Stabilitätsrat vorzugehen, auch um das Risiko einer möglichen Bestandskraft seiner Entscheidungen zu vermeiden.

III. Ergebnisse

1. a) Die aus § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG folgenden Voraussetzungen für einen „begründeten Ausnahmefall“, der eine Abweichung von dem in der Konsolidierungsvereinbarung festgelegten zulässigen jährlichen Finanzierungsdefizit erlaubt, bestimmen die Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz und übereinstimmend die juristische Literatur in Parallele zur besonderen Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Danach muss eine außergewöhnliche Notsituation vorliegen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage hat. Dies ist angesichts der erheblichen Auswirkungen der gegenwärtigen Zuwanderung und ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte der Fall. Danach ist bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs durch den

umfassend an das Recht gebundenen Stabilitätsrat zu erwarten, dass er bei seiner 2017 erfolgenden Kontrolle der Konsolidierung des Bremer Haushalts das Vorliegen dieses Ausnahmefalles annehmen wird.

b) Liegt ein begründeter Ausnahmefall dem Grunde nach vor, so wird – und muss – der Stabilitätsrat strenge Anforderungen an die Ermittlung des zulässigen Überschreitens des nach der Verwaltungsvereinbarung eigentlich zulässigen Finanzierungsdefizits anlegen. Der Maßstab ist – soweit praktikabel – die Kausalität: Es geht darum, ob ohne Flüchtlingsmehrkosten das 2011 festgelegte Finanzierungsdefizit für die Jahre 2016 und 2017 eingehalten worden wäre und ob allein identifizierbare und nachweisbare Flüchtlingsmehrkosten zu einer Überschreitung dieses summenmäßig bestimmten Finanzierungsdefizits geführt haben.

c) Daraus erwachsen der Freien Hansestadt Bremen Dokumentations- und Darlegungspflichten. Bereits bei der Haushaltsaufstellung sind Flüchtlingsmehrkosten in allen betroffenen Einzelplänen des Haushalts möglichst getrennt zu veranschlagen und im Haushaltsvollzug zu dokumentieren. Sinnvoll wäre es, in Absprache mit den anderen Ländern möglichst schnell einheitliche Dokumentationsformen zu ermitteln. Die Darlegungs- und Dokumentationspflichten dürfen aber auch nicht überspannt werden. Soweit aufgrund der Aufgabewahrnehmung nicht immer ein dokumentierter Bezug zu Flüchtlingen möglich ist – etwa aufgrund von rechtlich vorgeschriebenen Anonymisierungen –, ist das zu berücksichtigen.

2. a) Die Bürgerschaft ist in eigener Kompetenz berechtigt und verpflichtet, bei der Aufstellung des Haushaltes 2016/2017 Art. 131a und Art. 131b Bremische Verfassung anzuwenden. Soweit durch Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung aufgrund des dortigen Bezugs auf die Notlage eine Überschneidung des landesrechtlichen Rechtskreises mit dem bundesrechtlichen Regime der Konsolidierungshilfen stattfindet, darf und muss die Bürgerschaft auch gleichzeitig die übereinstimmenden Voraussetzungen des „begründeten Ausnahmefalles“ nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG prüfen und gegebenenfalls bejahen. Dies präjudiziert den Stabilitätsrat im Rahmen seiner Tätigkeit nicht; wenn er aber von der begründeten Einschätzung des Landeshaushaltsgesetzgebers nachträglich im Rahmen und mit Wirkung (nur) für das Konsolidierungsprogramm abweichen wollte, träfe ihn seinerseits eine detaillierte Begründungspflicht in Auseinandersetzung mit den Gesichtspunkten des Landesgesetzgebers. Bei seiner Überprüfungs­tätigkeit ist er zu landesfreundlichem Verhalten verpflichtet.

b) Aus dem Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung folgt, dass Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung seit dem 30. Januar 2015 gilt. Diese Norm wird von der zeitlichen Suspendierung des Art. 131a Abs. 1 Bremische Verfassung nicht umfasst. Im Übergangszeitraum bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 bezieht sich Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung auf das durch Art. 131b Bremische Verfassung modifizierte Kreditverbot des Art. 131a Bremische Verfassung. Die zusätzlichen Anforderungen des Absatzes 3 – Beschluss mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft, Tilgungsplan – treten den Anforderungen des Konsolidierungsprogramms, die Art. 131b Bremische Verfassung zu Bestandteilen des Landesrechts erklärt, zur Seite.

c) Der Beschluss nach Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung kann Teil des Haushaltsgesetzes sein; er kann aber auch als einfacher Parlamentsbeschluss sich auf dieses beziehen. Er sollte in den Parlamentsmaterialien begründet werden. Bei der Ausgestaltung der Tilgungsregelungen hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Der Tilgungsplan muss in jährliche Tilgungsschritte unterteilt sein. Die Landesverfassung schreibt keinen maximalen Zeitraum für die Tilgung vor.

(Stefan Koriath)

Anlage 2

Flüchtlingsbezogene Ansätze in den Haushaltswürfen 2016/2017

Mitteilung des Senats vom 24. Mai 2016

Drucksache 19/467 Bremische Bürgerschaft (Land)
(inhaltsgleich mit Drs. 19/158 S Bremische Stadtbürgerschaft).

Hinweis:

Im Unterschied zum „Dokumentations- und Darlegungsbericht“ (Stadtstaaten-Perspektive) erfolgt die Darstellung in dieser Anlage auf der Ebene des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (ohne Bremerhaven).

Mitteilung des Senats vom 24. Mai 2016

Flüchtlingsbezogene Ansätze in den Haushaltsentwürfen 2016/2017

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) angehängt die vom Senat am 24. Mai 2016 vorgenommene Herleitung der flüchtlingsbezogenen Ansätze in den Haushaltsentwürfen 2016/2017 mit der Bitte um Kenntnisnahme für die parlamentarische Beratung im Zusammenhang mit den Haushaltsentwürfen 2016/2017.

Anlage

Senatsvorlage „Flüchtlingsbezogene Ansätze in den Haushaltsentwürfen 2016/2017“

20.05.2016

Arne Schneider

361-2132

Vorlage für die Sitzung des Senats am 24.05.2016

**„Flüchtlingsbezogene Ansätze in den
Haushaltsentwürfen 2016 / 2017“**

A. Problem

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung der Zugangszahlen hat der Senat am 08.03.2016 im Rahmen des Beschlusses über das Revisionsergebnis (Anlage 1) festgelegt, im Haushaltsentwurf hinsichtlich der Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, die - zunächst reduzierten - Beträge für die Mehrbedarfe bei den Sozialleistungen, Investitionen und konsumtiven Ausgaben nicht über die Einzelpläne zu verteilen, sondern an zentralen Stellen zu veranschlagen. Sofern erforderlich, müssen darüber hinausgehende Mehrbedarfe in Form eines Nachtragshaushaltes bereitgestellt werden.

Folgende reduzierte Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von insgesamt 325 Mio. € (2016) und 270 Mio € (2017) sind jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – zusätzlich zu den im Eckwertbeschluss vom 29.09.2015 berücksichtigten Bedarfen veranschlagt (Anlage 2) und mit einer Sperre versehen worden:

	2016	2017
investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €
konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €

Die Veranschlagung diese Beträge wurde soweit möglich genau berechnet bzw. auf der Basis verlässlicher Grundlagen geschätzt. Die Beträge werden im Haushalt übersichtlich und transparent dargestellt, um ein Controlling zu ermöglichen, das die Freie Hansestadt Bremen in die Lage versetzt, über die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen zu berichten.

B. Lösung

1. Mehrbedarfe gegenüber dem Eckwert

Den unter A. dargestellten Beträgen liegen die im Folgenden dargestellten Annahmen zu Grunde.

1.1 Investive Globalmittel

Die Kommune Bremen verfügt kaum über leerstehende Immobilien, die zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden könnten. Mehrfach hat deshalb der Haushalts- und Finanzausschuss der Erteilung von Verpflichtungsermächtigungen für 2016 zur Schaffung von Möglichkeiten zur Unterbringung von Flüchtlingen zugestimmt (u.a. am 18.09.2015, 24.11.2015 und 10.12.2015). Insgesamt ergeben sich Anschläge für Investitionen von rd. 101 Mio. € in 2016 und 55 Mio. € in 2017. Im Haushaltsentwurf wurde aufgrund der Unabwägbarkeiten in Bezug auf die Flüchtlingsunterbringung eine pauschale Kürzung dieser Beträge auf 92,3 Mio. € für 2016 und 51,5 Mio. € für 2017 vorgenommen.

Aufgrund des Umstandes, dass ein Großteil der investiven Globalmittel jedoch aufgrund vom Haushalts- und Finanzausschuss erteilter Verpflichtungsermächtigungen bereits in diesem Jahr zur Abdeckung der Finanzierungskosten für begonnene Maßnahmen zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften benötigt werden, wurde nur noch der nicht verpflichtete Restbetrag i.H.v. 15,3 Mio. € in 2016 mit einem Sperrvermerk versehen.

1.2 Konsumtive Globalmittel

Hinter den veranschlagten 47,7 Mio. € (2016) bzw. 58,5 Mio. € (2017) liegen folgende Annahmen:

- Anmietung von Unterkünften; rund 7 Mio. € p.a.
- Das Integrationsbudget zur Umsetzung des Integrationskonzepts des Senats wird sich auf rd. 20 Mio. € 2016 und rd. 30 Mio. € 2017 belaufen. Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft die Vorlage „Umsetzung des Integrationskonzepts des Senats“ am 03.05.2016 zur Kenntnisnahme übersandt.
- Die Folgewirkungen der Personal- und Sachausgaben des 3. Sofortprogramms sind im Rahmen der „Evaluation des 3. Sofortprogramms zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen“ mit Senatsbeschluss vom 19.04.2016 mit 23,05 Mio. € p.a. in 2016 und 25,37 Mio. € in 2017 beziffert worden. Die entsprechenden Unterlagen sind als Anlage 3 beigefügt.

1.3 Flüchtlingsbezogene Sozialleistungen

Hinsichtlich der flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen wurden folgende Parameter für die mögliche Entwicklung 2016/2017 zu Grunde gelegt (detaillierte Ausführungen siehe Anlage 4):

a) Bereiche Flüchtlinge (Asyl/Erwachsene/Familien) und UMA

aa) Flüchtlinge (Asyl/Erwachsene/Familien)

Zugänge Land Bremen 2015: 10.274
Berechneter Bestand an zu versorgenden Personen Ende 2015: rd. 10.700

Noch Anfang 2016 war der Senat von möglichen Zugängen von 12.000 Personen im Flüchtlingsbereich (Erwachsene, Familien) und 7.100 Personen im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) für 2016/2017 ausgegangen. Verlässliche Vorhersagen der Flüchtlingszahlen für die Aufstellungsjahre waren und sind auch weiterhin jedoch nicht möglich. Dies ergibt sich aus den bekannten Unwägbarkeiten der weltweiten politischen Entwicklung. Für die konkrete Planung der Aufstellung hat sich der Senat daher an den Annahmen des Bundes aus 2015 von 800.000 neuen Asylverfahren für 2016 orientiert (Senatsvorlage „Aktualisierte Bevölkerungsvorausschätzung“ vom 22.03.2016):

„Ausgangspunkt für die Prognosen zur zukünftigen Flüchtlingszuwanderung als Grundlage für die Aktualisierung der Bevölkerungsentwicklung in Bremen bildet daher die im beschlossenen Bundeshaushalt 2016 angenommene Flüchtlingszuwanderung von 800.000. Unter Zugrundelegung des Königsteiner Schlüssels bedeutet diese Annahme für das Land Bremen eine Zuwanderungsprognose von 8.000 Erwachsenen und Menschen im Familienverbund für das laufende Jahr 2016.

Für das Jahr 2017 wird von einer Abnahme der Zuwanderung auf bundesweit 600.000 Flüchtlinge als wahrscheinlichste Entwicklung ausgegangen, womit sich für das Land Bremen ein Prognosewert von 6.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund ergibt. Dieser Prognosewert entspricht dem Mittelwert der angenommenen Flüchtlingszuwanderung für die Jahre 2016 bis 2020.“

Allerdings muss auch noch der massive Zugang in 2015 als Ganzjahreseffekt bewältigt werden.

Für die Herleitung der zukünftigen Bedarfe wurden daher die folgenden Annahmen zugrunde gelegt:

	2016	2017
Neuzugänge Personen Land Bremen	8.000	6.000
davon verbleiben 80% in der Stadt Bremen	6.400	4.800
Abgänge in andere Leistungssysteme (SGB II)	3.000	4.800
Personen im Versorgungssystem (jahresdurchschnittl.)	12.408	14.108
Ausgaben je Person und Monat in €	1.000	1.000

Dass die Annahmen zu den Flüchtlingszugängen sich kontinuierlich verändern, zeigt auch der Blick auf die aktuellen Berechnungen zu den prognostizierten Asylbelastungen des Bundeshaushalts vom 10.05.2016. Dort wird von folgenden Annahmen ausgegangen: „Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung unterstellt einen Zugang an Flüchtlingen und Asylbewerbern von 600 Tsd. in 2016, von 400 Tsd. in 2017 und von je 300 Tsd. in den Jahren 2018 – 2020.“

Würde man für das Land und die Stadtgemeinde Bremen für 2016 in einer modellhaften Berechnung bei den flüchtlingsbedingten Sozialleistungsausgaben annehmen, dass statt 8.000 Flüchtlinge nur 6.000 im Land Bremen neu ankommen, so käme man – bei der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der ankommenden Flüchtlinge auf alle Monate in 2016 und einem Abgang von 3.000 Flüchtlingen ins SGB II - zu Minderausgaben in einer Größenordnung von rd. 11 Mio. €. Dadurch, dass die flüchtlingsbedingten Sozialleistungsmehrausgaben bereits von berechneten 202 Mio. € pauschal auf 185 Mio. € gekürzt wurden, ist im Rahmen der Senatsvorlage vom 08.03.2016 bereits eine Kürzung von 17 Mio. € vorgenommen worden.

Für 2017 würde ein reduzierter Zugang von 4.000 statt 6.000 Flüchtlingen im Land Bremen) ergeben, dass – bei der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der ankommenden Flüchtlinge auf alle Monate in 2017 und einem Abgang von 4.800 Flüchtlingen ins SGB II – es zu Minderausgaben in einer Größenordnung von rd. 29 Mio. € kommen könnte. Die flüchtlingsbedingten Sozialleistungsmehrausgaben für 2017 wurden bereits durch die Kürzung der berechneten 171 Mio. € auf 160 Mio. € im Rahmen der Senatsvorlage vom 08.03.2016 abgesenkt. Unter Einbeziehung dieser Kürzung i.H.v. 11 Mio. €, würde sich für 2017 entsprechend rechnerisch ein Minderbedarf gegenüber den veranschlagten Beträgen in Höhe von rd. 18 Mio. € ergeben.

Die oben dargestellten Berechnungen auf Basis der Zugangsreduzierungen für 2016 und 2017 sind allerdings hoch risikobehaftet. Zudem empfiehlt der Bund, die Kapazitäten zur Aufnahme von Flüchtlingen nicht zu reduzieren.

ab) UMA

Zugänge 2015 Bremen:	2.679
Bestand an Personen Ende 2015:	rd. 2.500

In diesem Leistungsbereich hat sich die bundesgesetzliche Struktur der Aufgaben zum 01.11.2015 massiv geändert: Bis Oktober 2015 gab es kein bundesweites Umverteilungssystem wie im Asylbereich. Die UMA mussten in dem Jugendamtsbereich versorgt werden, dem sie zugegangen waren. Für die Kostentragung bestimmte das Bundesverwaltungsamt einen (anderen) überörtlichen Jugendhilfeträger. Ab November 2015 gibt es durch die gesetzliche Neuregelung ein Umverteilungssystem gem. Königsteiner Schlüssel. Allerdings verbleiben auch aufgrund verschiedener gesetzlicher Ausnahmetatbestände UMA in den Gebietskörperschaften, die eigentlich schon aufgrund ihres hohen Bestandes Abgabeland sind. Dieses trifft auf Bremen zu. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass Bremen aufgrund seiner Quotenübererfüllung von derzeit rd. 360 % in 2016 und auch 2017 bis auf diese Ausnahmetatbestandspersonen alle übrigen Zugänge umverteilen kann. Darüber hinaus werden die überörtlichen Jugendhilfeträger im jeweiligen Land Kostenträger gegenüber den Kommunen. Dieses hat Auswirkungen auf die Lastenverteilungen im Land Bremen und seinen Kommunen. Für den Bereich UMA werden folgende Parameter für die modellhafte Berechnung der Ausgaben zugrunde gelegt:

	2016	2017
Neuzugänge UMA	2.500	2.000
davon 10 % Verbleib in Bremen (neue Gesetzgebung)	250	200
Umverteilung	2.250	1.800
Durchschnittliche Personen in vorl. Inobhutnahme (vor der Umverteilung) je Monat	208	167
Fälle Altverfahren umF zum Jahresende	2.078	1.147
Personen im Versorgungssystem (jahresdurchschnittl.)	2.517	2.125
Ausgaben je Personen und Monat bei einer vollstationären Betreuung in € Hinweis: Es wird angenommen, dass die nach Umverteilung in Bremen verbleibenden Neufälle zu 50% keine Kosten verursachen (Familienzusammenführung), zu 19% niederschwellig versorgt werden (1.750 € pro Monat und Person) und zu 31% vollstationär versorgt werden (3.500 € pro Person und Monat).	3.500	3.500

Diese Annahmen sind mit sehr hohen Unsicherheiten behaftet. Sie sind im weiteren Verlauf zu überprüfen. Im Rahmen des Halbjahrescontrollings soll berichtet werden.

Die sich aus diesen Annahmen ergebenden Netto-Mehrbedarfe gegenüber dem Eckwertebeschluss vom 29.09.2015 belaufen sich auf rd. 202 Mio. € (2016) und 171 (2017) Mio. €. Aufgrund der hohen Unsicherheiten der tatsächlichen Entwicklung bei den Sozialleistungen hat der Senat am 08.03.2016 beschlossen, diese Mehrbedarfe lediglich in einer Höhe von 185 Mio. € (2016) und 160 Mio. € (2017) einzustellen.

Über die Aufhebung der Sperre für die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres.

b) SGB II

Die bei den Annahmen unterstellten monatlichen Abgänge entlasten die Produktgruppe „Hilfen für Asylbewerber und Flüchtlinge“, führen aber im Bereich des SGB II zu Netto-Mehrausgaben (Kosten der Unterkunft, sonstige kommunale Leistungen) in einer Größenordnung von – modellgerechnet – 2,5 Mio. € in 2016 und 10,7 Mio. € in 2017.

Die Abgänge ins SGB II betreffen Personen, deren Status in 2016 entsprechend geklärt wird. Mangels genauer Informationen kann der Zeitpunkt dieser Klärung und damit der tatsächliche Abgang nur grob eingeschätzt werden: Es wird davon ausgegangen, dass sukzessive in 2016 3.000 Flüchtlinge aus dem Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II wechseln könnten und 2017 weitere 4.800 Flüchtlinge. Insbesondere für 2017 ist diese Annahme mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Es bestehen Annahmen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL)¹, dass rd. 10% der erwerbsfähigen Flüchtlinge innerhalb „kürzerer“ Zeit bzw. im Verlauf eines Jahres in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dementsprechend mindern sich die finanziellen Auswirkungen aus den für 2016 und 2017 berechneten Übergängen in das SGB II sukzessive um Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt.

2. Gesamtbetrachtung

Zusätzlich zu den unter 1. dargestellten Annahmen zu den pauschalisierten Mehrbedarfsansätzen bedarf es, um zu seiner Gesamtbetrachtung zu gelangen, noch der Einbeziehung der im Folgenden dargestellten Einnahmen- und Ausgabenpositionen.

2.1 Steuereinnahmen

Der Bund beteiligt sich gemäß Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz über Umsatzsteuerentlastungen an den Flüchtlingsausgaben der Länder und Kommunen. Dabei entfällt auf die Ländergesamtheit unter Berücksichtigung der Abschlagsbeträge eine Gesamtentlastung für 2016 in Höhe von 3,637 Mrd. €, die in Teilen spitzabgerechnet wird.

Für Bremen resultieren über die Umsatzsteuerverteilung hieraus Entlastungen für 2016 in Höhe von rd. 38,2 Mio. €. Für 2017 werden ebenfalls Entlastungseffekte in Höhe von rd. 38,2 Mio. € erwartet.

2.2 Sozialleistungseinnahmen

Bei den Sozialleistungseinnahmen ist zwischen den Bereichen „unbegleitete minderjährige Ausländer“ (SGB VIII) und „Asyl“ (AsylbLG) zu unterscheiden. Der Einnahmenschwerpunkt liegt bei den Einnahmen durch Kostenerstattungen anderer überörtlicher Jugendhilfeträger nach §89d SGB VIII. Folgende Einnahmeentwicklung wird hier auf Basis von Modellrechnungen (siehe unter 1.3) angenommen (in Mio. Euro):

Bereich	2016	2017
Asyl	0,5	0,6
UMA	18,0	24,8

Im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) wird für die Jahre 2016 und 2017 von steigenden Einnahmen im Bereich § 89 d SGB VIII ausgegangen. Diese Kostenerstattungen Dritter laufen allerdings aufgrund bundesgesetzlicher Änderungen ab 2016 sukzessive aus. Es besteht jedoch die Absicht, dass die überbelasteten überörtlichen Jugendhilfeträger einen entsprechenden einmaligen Ausgleich durch die unterbelasteten überörtlichen Jugendhilfeträger erhalten sollen. Dieser kann sich nach dem aktuellen Kenntnisstand auf rd. 59,8 Mio. Euro für Bremen belaufen. Der Betrag kann ggf. in mehreren Tranchen frühestens ab 2017 (bis ggf. 2019) fällig werden.

¹ Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister: Berücksichtigung der fiskalischen Auswirkungen der Flüchtlinge und Asylbewerber in der Novemberprojektion, vom 01.12.2015, Aktenzeichen F 5252.

Derzeit laufen Verhandlungen zwischen den Fachministerien der Länder. Für die konkreten Planungen wurden deshalb als erste mögliche Tranche 19,8 Mio. Euro für 2017 in der Berechnung berücksichtigt.

2.3 Personalausgaben

Über die konsumtiven Globalmittel hinaus sind in den Haushaltsentwürfen Personalausgaben in Höhe von 8,86 Mio. € (2016) bzw. 8,88 Mio. € (2017) berücksichtigt:

- Kontrakte in Höhe von rd. 41 VZE für Integration und Soziales, innere Sicherheit, Bildung sowie Justiz (Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. Dezember 2014). Im Rahmen der Kontrakte erfolgte die Vereinbarung, dass die Ressorts einen Eigenbeitrag der bewilligten Mittel in Höhe von 50 vom Hundert aus ressorteigenen Mitteln zu erbringen haben.
- 2. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen mit einem Beschäftigungsvolumen in Höhe von rund 120 VZE (Ganzjahreseffekt ab 2016) inkl. Landesprogramm "Sprachförderung für Flüchtlinge" (Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 03.03.2015)
- Von den zur Verfügung gestellten VZE im Rahmen der Kontrakte und des 2. Sofortprogramms erfolgte mit der Aufstellung der Haushalte 2016 / 2017 die Verstetigung von 20 VZE im Innenressort (Stadtamt) als temporäre Personalmittel (Senatsbeschluss vom 29.09.2015). Budget und Zielzahl wurden dementsprechend aus der Produktgruppe 92.03.01 (zentrale Mittel zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen) zum Stadtamt verlagert.

2.4 Sozialleistungsausgaben

Unter Einbeziehung der im Eckwertebeschluss vom 29.09.2015 bereits enthaltenen flüchtlingsbedingten Sozialleistungsansätze sowie der über den Grunddeckwert hinausgehenden, unter A. genannten pauschal veranschlagten Sozialleistungsmehrbedarfe (185,0 Mio. € in 2016 und 160,0 Mio. € in 2017) sowie der flüchtlingsbedingten Mehrbedarfe im SGB II (2,5 Mio. € in 2016 und 10,7 Mio. € in 2017) ergeben sich bei den Sozialleistungen flüchtlingsbedingte Gesamtansätze in Höhe von rd. 262 Mio. € in 2016 und rd. 254 Mio. € in 2017.

2.5 Sonstige konsumtive Ausgaben

Bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben in Höhe von 3,7 Mio. € p.a. werden u.a. flüchtlingsbezogen erhöhte Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an Bremerhaven, Zuschüsse an freie Träger für die Durchführung von Sprachkursen sowie das Landesprogramm Sprachförderung für Flüchtlinge an Bremerhaven abgebildet.

3. Darstellung der konsolidierten flüchtlingsbedingten Gesamtausgaben

In der Betrachtung der konsolidierten flüchtlingsbedingten Gesamtausgaben für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ergeben sich gemäß der vom Senat am 03.05.2016 beschlossenen Haushaltsentwürfe und der Finanzplanung die folgenden Beträge (in Tsd. €; Abweichungen durch Rundungseffekte):

Land und Stadt Bremen

	Entwurf	
	2016	2017
Steuereinnahmen	38.115	38.115
Sozialleistungseinnahmen	18.500	25.380
Sonstige Einnahmen	0	0
Einnahmen	56.615	63.495
Personalausgaben	8.864	8.881
Sozialleistungsausgaben	262.560	254.045
Sonstige konsumtive Ausgaben	3.713	3.744
Investitionsausgaben	92.300	51.500
Globale Merhausgaben	47.721	58.521
Ausgaben	415.157	376.691

C. Alternativen

keine

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit dieser Senatsvorlage wird lediglich über Berechnungsgrundlagen zu flüchtlingsbezogenen Einnahme- und Ausgabenpositionen informiert. Die benannten Beträge sind in den Haushaltsentwürfen 2016/2017 berücksichtigt worden.

Mit der Senatsvorlage gehen keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen einher.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung mit der Senatskanzlei und der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wurde eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet

G. Beschlussvorschlag

Der Senat nimmt die Vorlage sowie die beigefügten Mitteilungen des Senats an die Bremische Bürgerschaft zur Kenntnis und beschließt deren unverzügliche Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag und Stadtbürgerschaft).

Anlage 1

Senatorin für Finanzen

7. März 2016

Arne Schneider

BESCHLOSSENE FASSUNG

Vorlage für die Sitzung des Senats am 8. März 2016

„Aufstellung der Haushalte 2016 und 2017“

„Revisionsergebnis (Ressourcen)“

A. Problem

Der Senat hat mit seinem Eckwertebeschluss vom 29. September 2015 die Ressorts gebeten, ihre Haushaltsvorentwürfe auf der Grundlage der produktplanbezogenen Eckwerte aufzustellen. Zudem wurde die Senatorin für Finanzen gebeten, über die Prüfung der Voranschläge dem Senat im Februar zu berichten.

Nach Durchführung der Revision ergeben sich Veränderungen zum Eckwertebeschluss, die in der **Anlage 1** dargestellt sind (einschl. der vorgeschlagenen Mittelsperren bzw. pauschalen Kürzung der IT-Mittel). Die anerkannten Mehrbedarfe im Personalbereich, die eckwertneutral innerhalb des Personalhaushaltes gelöst werden, und das dazu erforderliche Verfahren sind in der **Anlage 2** dargestellt.

Insgesamt ergibt sich danach ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rd. 62 Mio. € in 2016 und rd. 92 Mio. € in 2017. Dem steht zur Abfederung der sich aus den Haushalten des Jahres 2015 abzeichnenden Mehrbedarfe für den Finanzrahmen ein jährlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 50 Mio. € in 2016/2017 sowie einmalig in 2016 eine Haushaltsverbesserung in Höhe von insgesamt 16,2 Mio. € (Mehreinnahme aufgrund einer Geldbuße in Höhe von 8 Mio. € sowie aus der Erstattungen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder aus den Jahresabschlüssen 2013-2015 in Höhe von rd. 7 Mio. € zuzüglich nicht benötigter Sozialleistungsmittel in Höhe von 1,2 Mio. €) gegenüber. Insofern entsteht eine Finanzierungslücke in 2017 von 42 Mio. €.

Darüber hinaus werden sich Mehrausgaben und Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der **Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen** ergeben. Diesbezüglich besteht folgende Ausgangslage:

- Die im Jahre 2015 aufgetretenen flüchtlingsbedingten Budgetrisiken, die u.a. zu einem Nachtragshaushalt geführt haben, werden sich im Wesentlichen auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Mit dem **3. Sofortprogramm** zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hat der Senat am 15. September 2015 zusätzlichen Mitteln im Jahr 2015 in Höhe von insgesamt rd. 3,9 Mio. € und rd. 300 VZE sowie den damit verbun-

denen Folgewirkungen und einer Mittelaufstockung auf insgesamt rd. 25 Mio. € und 354 VZE für die Jahre 2016 und 2017 zugestimmt. Das Programm ist hinsichtlich seines Umsetzungsstandes - auf der Grundlage der im ersten Quartal durchzuführenden Evaluation hin - zu bewerten.

- In seiner Sitzung am 17.11.2015 hat der Senat gebeten, konsumtive Bedarfe zur **Anmietung von Flüchtlingsunterkünften** in Höhe von rd. 6,6 Mio. € in 2016 und 7 Mio. € in 2017 bei der Erstellung des Haushaltsvorentwurfs ergänzend zur Eckwertplanung (Stand: 29.09.2015) zu berücksichtigen.
- Im Rahmen seines Beschlusses über die maßnahmenbezogene Investitionsplanung hat der Senat beschlossen, **investive Maßnahmen zur Flüchtlingsunterbringung** von 100,9 Mio. € in 2016 und 55 Mio. € in 2017 zu berücksichtigen.
- Die Annahmen der flüchtlingsbezogenen Zuwanderungsentwicklung - unter Einbeziehung insbesondere der beim Bund zu Grunde liegenden Annahmen - und die sich daraus ergebenden **Auswirkungen auf die Sozialleistungen** ergeben gegenüber dem Eckwertebeschluss zusätzliche Mehrforderungen von 202 Mio. € in 2016 und 171 Mio. € in 2017.
- Mit den Eckpunkten eines mittelfristig ausgerichteten **Integrationskonzepts** hat der Senat am 12. Januar 2016 beschlossen, dass die Ressorts die daraus resultierenden Finanzbedarfe im Rahmen ihrer Ressorthaushalte berücksichtigen sollen. Zudem soll ein zentrales Integrationsbudgets eingerichtet werden.

Das Integrationsbudget soll insgesamt für die beiden Haushaltsjahre 2016/2017 ein Volumen von 50 Mio. € umfassen. Bei den weiteren Konkretisierungen wird für die Personalbedarfe in 2016 der 1. Oktober als rechnerischer Einstellungswert angenommen werden. Die Mittel sollen für die sechs Schwerpunkte des Integrationskonzepts Sprachförderung (1), Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt (2), Bildung und Kita (3), Sicherheit (4), Ehrenamt, Gesundheit und Integration in den Quartieren (5) sowie Umsetzung des Wohnungsbauprogramms (6) eingesetzt werden. Für diese Schwerpunkte sollen die folgenden Teilbudgets gebildet werden:

	2016	2017	Gesamt
Sprachförderung (Soziales, Bildung, Arbeit, Kultur, Wissenschaft)	4 Mio. €	4 Mio. €	8 Mio. €
Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt (Arbeit, Bildung, Wissenschaft, Finanzen)	4 Mio. €	5 Mio. €	9 Mio. €

Bildung und Kita (Kinder und Bildung)	5 Mio. €	12 Mio. €	17 Mio. €
Sicherheit (auch von Einrichtungen) (Inneres, Justiz, Soziales)	4 Mio. €	5 Mio. €	9 Mio. €
Ehrenamt, Gesundheit und Integration in Quartieren (Soziales, Gesundheit, Bau)	2 Mio. €	2 Mio. €	4 Mio. €
Umsetzung des Sofortprogramms Wohnungsbau (SUBV, SF, SWAH)	1 Mio. €	2 Mio. €	3 Mio. €
	20 Mio. €	30 Mio. €	50 Mio. €

Eine Konkretisierung soll bis zur Weiterleitung der Haushalte an die Bremische Bürgerschaft bis zum 19. April erfolgen. Soweit es sich um Maßnahmen des Landes handelt, ist die Stadtgemeinde Bremerhaven in die Konzeptionserarbeitung der Schwerpunkte einzubeziehen.

Zusammen ergeben sich somit folgende Mehranmeldungen für flüchtlingsbezogene Leistungen:

	2016	2017
	Mio. €	
Zusätzliche flüchtlingsbezogene Sozialleistungen (Saldo)	202 ¹	171
- davon erwartete Mehreinnahmen	14	22
- davon erwartete Mehrausgaben	217	193
- Mieten für Flüchtlingsunterkünfte	7	7
- Finanzierung 3. Sofortprogramm	25	25
- Investitionen Flüchtlingsunterkünfte	101	55
- Integrationsbudget	20	30
Gesamt	355	288

Verlässliche Vorhersagen der Flüchtlingszahlen für die Aufstellungsjahre sind nicht möglich. Dies ergibt sich aus den bekannten Unwägbarkeiten der politischen Entwicklung auf Bundes-, europäischer und weltweiter Ebene.

B. Lösung

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung wird vorgeschlagen, für die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zunächst **Pauschalbeträge für Sozialleistungen, Investitionen, Personal- bzw. konsumtive Ausgaben und das Integrationskonzept**

¹ Differenz durch Rundung

einzustellen. Konkret handelt es sich um:

	2016	2017
• die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €
• konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
• investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €

Diese Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von 325 Mio. € (2016) und 270 Mio. € (2017) sollten jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – veranschlagt und mit einer Sperre versehen werden. Über die Aufhebung der Sperre für die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen sollte der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres entscheiden. Über die Freigabe der übrigen Mittel sollte der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen entscheiden.

Hinsichtlich der investiven bzw. konsumtiven Mittel zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge ist - unabhängig von der Freigabe der Mittel - über die bereits eingegangenen Verpflichtungen sowie über längerfristige Wohnnutzungsmöglichkeiten zu berichten.

Sofern erforderlich wären weitere, im Vollzug nicht darstellbare Mehrbedarfe in Form eines Nachtragshaushaltes bereitzustellen.

Weitere Risiken des Haushaltsvollzuges bestehen unter anderem in den anstehenden Tarifrunden. Insbesondere der im Frühjahr dieses Jahres erwartete Tarifabschluss im Bereich des TVöD, der die Tarifgrundlage für die bremischen Eigenbetriebe darstellt, könnte zu erheblichen Belastungen führen.

Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Senats vom 8. Dezember 2015 zur maßnahmebezogenen Investitionsplanung sind die in der Anlage 1 enthaltenen Veränderungen bei den Investitionsausgaben in Höhe von insgesamt rd. 1,8 Mio. € in 2016 und 2,6 Mio. € in 2017 auszugleichen: Die bisher eingestellte investive Minderausgabe von rd. 4 Mio. € in 2016 und 1,6 Mio. € in 2017 wird um die genannten Veränderungsbeträge aufgestockt.

Zur Abdeckung der **verbleibenden Finanzierungslücke in Höhe von rd. 39 Mio. € in 2017** wird eine globale konsumtive Minderausgabe eingestellt, die im Haushaltsvollzug im I. Quartal des Jahres (ggf. durch Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlich vorzuhaltenden Planungsreserve) aufzulösen ist. Der anzubringende Haushaltsvermerk verpflichtet den Senat, dem Haushalts- und Finanzausschuss fristgerecht über die Auflösung der Minderausgabe zu berichten.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Auswirkungen auf das strukturelle Defizit der Haushalte und die sich daraus ergebenden Relationen zu den zulässigen Defizitobergrenzen des Konsolidierungspfades sind in der **Anlage 3** dargestellt. Dazu kann festgestellt werden:

- Ohne die bereits beschlossenen und angemeldeten (Netto-) Finanzierungsbedarfe für Flüchtlinge betragen die Sicherheitsabstände des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zur zulässigen Obergrenze der Neuverschuldung nur noch 90 Mio. € (2016) und 67 Mio. € (2017). Unter Berücksichtigung der Mehrbedarfe für Asylbewerber wird das strukturelle Defizit die Obergrenzen des Konsolidierungspfades schon im Jahr 2016 in dreistelliger Millionenhöhe überschreiten.

Es wird davon ausgegangen, dass die als Flüchtlingskosten ausgewiesenen Mehrbedarfe einen Sonderbedarf bzw. Ausnahmetatbestand im Sinne der Konsolidierungsvereinbarung darstellen. Allerdings bleibt die Frage, in welcher Abgrenzung und Größenordnung der Stabilitätsrat eine Verletzung der Defizitobergrenzen durch Kosten der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung tatsächlich als Sondereffekt bzw. Ausnahmefall gemäß der Verwaltungsvereinbarung zur Haushaltskonsolidierung anerkennen wird.

- Unabhängig von den erforderlichen Mittelaufstockungen zur fiskalischen Abfederung der Zuwanderungen wird das Land u. U. bereits 2016 und mit Sicherheit ab 2017 nicht mehr in der Lage sein, durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen zur Einhaltung der Defizitobergrenzen in den beiden bremischen Städten beizutragen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Nach § 28 Landeshaushaltsordnung (LHO) prüft die Senatorin für Finanzen die Vorentwürfe der Ressorts und kann die Vorentwürfe nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern.

Die maßnahmenbezogene Investitionsplanung hat der Senat bereits in seiner Sitzung am 8. Dezember 2015 beschlossen. Bezüglich der konsumtiven Anmeldungen hat die Senatorin für Finanzen im Dezember 2015 auf der Ebene der Abteilungsleitungen Revisionsgespräche und Anfang Januar 2016 Haushaltsgespräche auf der Ebene der Staatsräte mit den Ressorts geführt. Zudem haben drei Haushaltsklausuren der Staatsräte stattgefunden. Der Senat hat die konsumtiven Anmeldungen in drei Arbeitssitzungen beraten.

Im Haushaltsjahr 2016 müssen verlässliche und aussagekräftige Daten über flüchtlingsbezogene Mittelzugänge und -abflüsse sichergestellt werden. Zu diesem Zweck muss eine entsprechende **Kennzeichnung der Haushaltstellen** erfolgen. Die Senatorin für Finanzen wird in Abstimmung mit den Ressorts einen differenzierten Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen erarbeiten.

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt die in der Anlage 1 dargestellten Veränderungen der Produktplanhaushalte und stimmt den in Anlage 2 dargestellten Veränderungen im Rahmen des Personalhaushalts zu.
2. Der Senat stimmt der vorgeschlagenen Veranschlagung von Pauschalbeträgen zur Finanzierung der Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und der Anbringung von Sperrvermerken zu.
3. Die Ressorts werden gebeten, ihre Haushaltsvoranschläge entsprechend aufzustellen und nach Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen in die Deputationsberatungen einzubringen. Dazu werden die Ressorts gebeten, die notwendigen Änderungen ihrer Haushaltsvorentwürfe (kameraler und Produktgruppenhaushalt) bis zum 10. März 2016 um 08:00 Uhr der Senatorin für Finanzen zu übermitteln.
4. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, dem Senat zum 15. März 2016 zu berichten, inwiefern die Gebietskörperschaften voraussichtlich in der Lage sein werden, die geltenden Obergrenzen der Neuverschuldung - ohne die flüchtlingsbezogenen Mehrbedarfe - in den Jahren 2016 und 2017 einzuhalten und ggf. einen Vorschlag für ein Landesprogramm zur Haushaltssicherung vorzulegen. Der Senat wird am 15. März 2016 auf Grundlage der zwischen dem Präsidenten des Senats, der Senatorin für Finanzen, dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven sowie dem Kämmerer der Stadt Bremerhaven verhandelten Eckpunkte zu innerbremischen Finanzbeziehungen in einer gemeinsamen Sitzung mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven eine Entscheidung zu den Bereichen Lehrerversorgung, Polizeiausstattung, Personalabrechnung und über ein Landesprogramm zur Haushaltssicherung der Städte

Bremen und Bremerhaven herbeiführen.

5. Der Senat bittet die Ressorts, die Angaben im Produktgruppenhaushalt 2016/2017 einschl. der Finanzplanjahre 2018 bis 2020 zu überprüfen bzw. zu ergänzen. Erforderliche Änderungen sind der Senatorin für Finanzen bis zum 31. März 2016 erfassungsgerecht mitzuteilen. Nähere Verfahrenshinweise wird die Senatorin für Finanzen unverzüglich schriftlich mitteilen.
6. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, dem Senat im März 2016 einen Vorschlag für die Hebung von Konsolidierungsbeiträgen bei den Sondervermögen und Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen von jährlich 1,5 % vorzulegen.
7. Die für die Umsetzung des Integrationsbudgets verantwortlichen Ressorts werden gebeten, bis zum 19. April auf Grundlage ihrer inhaltlichen Themenstellungen im Integrationskonzept und der dort gefassten Beschlüsse dem Senat bis zur Weiterleitung des Haushalts an die Bürgerschaft entsprechende abgestimmte Konzepte mit Vorschlägen der Mittelverwendung vorzulegen und dabei auch ggf. heranzuziehende Ko-Finanzierungsmöglichkeiten einzubeziehen.
8. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, unter Berücksichtigung der vorgenannten Beschlüsse den Finanzrahmen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu überarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzplan 2015 / 2020 zu erstellen.
9. Die Senatorin für Kinder und Bildung wird gebeten, dem Senat im Mai 2016 über die Verhandlungen zur Vereinbarung über die Beschulung von Schülerinnen und Schülern aus Niedersachsen (Gastschulgelder) zu berichten. Auf dieser Grundlage wird der Senat über eine Kündigung des Vertrages entscheiden.
10. Nach den Feststellungen der Wirtschaftsprüfer wird es der GeNo – auf der Grundlage der derzeitigen finanziellen Ergebnisse – nicht möglich sein, den Kapitaldienst für die Investitionen in den Teilersatzneubau am Klinikum Bremen Mitte vollständig zu erwirtschaften. Diese Situation wird der Senat im Rahmen seiner weiteren Entscheidungen zur Unterstützung der GeNo - unter Einbeziehung der dann gegebenen wirtschaftlichen Situation der GeNo und deren Beiträge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit – berücksichtigen.
11. Die Senatorin für Kinder und Bildung wird gebeten, dem Senat – unter Berücksichtigung seiner Beschlüsse vom 13. Januar 2015 – in der ersten Hälfte des Jahres 2016 ein Konzept vorzulegen, mit dem angesichts der gestiegenen Geburten in einzelnen Stadtteilen und veränderten Anmeldeverhaltens mittelfristig eine Versorgungsquote von 50 % bei der Tagesbetreuung von Kindern mit Rechtsanspruch im U3-Bereich erreicht werden kann. Dabei sollen die im Rahmen des Bündnisses für Integration, Bildung und Betreuung entwickelten Maßnahmen berücksich-

tigt werden. In dem Konzept sind die zu erwartenden zusätzlichen Mittelbedarfe für die Jahre 2018 und 2019 zu konkretisieren.

12. Der Senat wird zur Umsetzung des Rahmenbildungsplans „Bildung und Erziehung (0-10 Jahre)“ für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten Mittel in Höhe von 0,721 Mio. € in 2016 und 1,65 Mio. € in 2017 bereitstellen (vgl. Anlage 1). Die Mittel werden bis zum Beschluss über den Rahmenbildungsplan gesperrt.
13. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird gebeten, dem Senat bis zum 19. April über die konsumtiven und investiven Bedarfe zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften in den Jahren 2016 und 2017 und die bereits eingegangenen Verpflichtungen zu berichten. Für den Anschlag 2017 ist gesondert darzulegen, inwieweit Mittel auch für längerfristige Wohnnutzungen sowie für andere investive Maßnahmen der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen eingesetzt werden können.
14. Der Senat wird ein Landesprogramm zur Förderung von 500 Langzeitarbeitslosen, die Leistungen nach SGB II beziehen, schaffen. Dabei sollen die Gesellschaften der Freien Hansestadt Bremen einbezogen werden. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird deshalb gebeten, bis Mai 2016 dazu ein Konzept vorlegen, aus dem auch mögliche Einsparungen bei den Sozialleistungen ersichtlich sind. Die Beträge von 2 Mio. € für 2016 und 5 Mio. € für 2017 werden bis zur Einigung über das Konzept gesperrt.
15. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, zur Vorbereitung der Beratungen im Stabilitätsrat eine externe rechtswissenschaftliche Stellungnahme zur weiteren Absicherung der Auffassung des Senats einzuholen, dass es sich bei den zusätzlichen Nettomehrausgaben für den Bereich der Flüchtlinge um einen Sondereffekt bzw. eine Ausnahme nach dem Konsolidierungshilfegesetz handelt und dem Senat darüber zeitnah zu berichten.
16. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, unverzüglich einen Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen zu entwickeln.
Die Senatorin für Finanzen wird gemeinsam mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport gebeten eine Bundesratsinitiative vorzubereiten, die das Ziel hat, die SGB II/SGB XII-Statistik dahingehend zu ändern, dass anonymisiert der Anteil der Flüchtlinge an den Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gemessen werden kann. Hierüber ist dem Senat im März 2016 zu berichten.
17. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, im Rahmen des Großstädtevergleichs Kennzahlensystematiken mit den Schwerpunkten Soziale Hilfen sowie Versorgung von Flüchtlingen mit dem Ziel der Verbesserung

von Steuerungsinformationen zu entwickeln.

18. Der Senat nimmt den in Anlage 4 beigefügten geänderten Terminplan für das weitere Aufstellungsverfahren 2016/2017 zur Kenntnis.
19. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, das 3. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hinsichtlich seines Umsetzungsstandes - zum 19. April 2016 - zu bewerten.
20. Die für das Schuljahr 2016/2017 zu erlassene Zuweisungsrichtlinie soll den Schulen Verlässlichkeit bei der Sicherung der Unterrichtsversorgung bieten. Durch die Entwicklung der Flüchtlingszahlen ist von wachsenden Bedarfen zur Beschulung von Kindern und Jugendlichen und bei der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsangeboten auszugehen. Sollten diese Bedarfe – u. a. ermittelt auf Grundlage der Kriterien der Zuweisungsrichtlinie – nicht im Rahmen des Ressortbudgets (insbesondere für 2017) abgedeckt werden können, führt der Senat auf Grundlage eines Vorschlags der Senatorin für Kinder und Bildung eine Entscheidung über Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen und unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern in Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, deren Finanzierung im Rahmen der Umsetzung der Schulpflicht und des Anspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz herbei. Hierbei sind etwaige Mittel und Angebote des Bundes einzubeziehen.

Haushaltsaufstellung 2016/2017 hier: Liste der Personal- bzw. Budgetprobleme (Mehrforderungen), die zentral ausgeglichen werden (Kategorie II)

Finanzierung durch

- Zentrale Ausgleichsmittel (50 Mio. € p.a. gem. Vorlage Eckwertbeschluss Nr. 3.5 b: "... , die im weiteren Haushaltsaufstellungsverfahren bedarfsgerecht zugeordnet werden ..."
- Mehreinnahmen im PPL 11 Justiz (8 Mio. € in 2016 im Landeshaushalt) sowie
- VBL-Erstattungen (2016: rd. 4,3 Mio. € im Landeshaushalt, 2,7 Mio. € im Stadthaushalt) und
- Mehreinnahmen/Minderausgaben im PPL 41 Jugend und Soziales bei den sonstigen Sozialleistungen (0,2 Mio. € im Landeshaushalt und 1,0 Mio. € im Stadthaushalt in 2016)

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggre- gat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort		Hinweis
						2016	2017	
						in Tsd €		
1	01 Bürgerschaft		Veranstaltungsmindereinnahmen aufgrund von Baumaßnahmen	KE	L	2	12	
4	01 Bürgerschaft		Fraktionsmittel, Mieterhöhungen, Mehraufwand Landesbehindertenbeauftragter	KA	L	503	523	
6	01 Bürgerschaft		Jubiläum und Technikausstattung	KA	L	115	27	
15	07 Inneres		Rettungsdienst	KA	S	4.932	4.932	
16	07 Inneres		struk. Risiken 2015 Polizei	KA	L	2.500	2.500	
17	07 Inneres		struk. Risiken 2015 Stadtm, Feuerwehr	KA	S	4.300	4.300	
18	07 Inneres	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für Inneres (Polizei, Sen. Dienststelle)	KA	L	972	997	
19	07 Inneres	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für Inneres (Stadtm)	KA	S	3.046	3.566	Bündelung der IT-Bedarfe abzgl. einer pauschal. Kürzung und Veranschlagung im PPL 96 als Globalmittel; Mittel sind zu sperren!
24	12 Sport		struk. Mindereinnahmen - Eckwertanpassung	KE	S	130	130	
29	21 Kinder und Bildung		Folgekosten des Ausbaus der Ganztagschulen	KA	S	438	1.455	
30	21 Kinder und Bildung		struk. Risiken 2015 - Assistenz in Schule	KA	S	3.390	3.390	gesondertes Controlling installieren; Mittel sperren!
31	21 Kinder und Bildung		struk. Risiken 2015 - Zuschüsse an Privatschulen	KA	L	2.722	2.939	

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggre- gat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort		Hinweis
						2016	2017	
						in Tsd €		
33	21 Kinder und Bildung		Kindertagesbetreuung - Fehlbetrag aus nicht angepasster Beitragsordnung	KA	S	2.000	4.300	Der Anschlag 2017 ist iHv. 2,0 Mio. € zu sperren.
35	21 Kinder und Bildung		Kindertagesbetreuung - Folgekosten Ausbau	KA	S	19.824	28.316	
36	21 Kinder und Bildung		Kindertagesbetreuung - Qualitätssteigerungen (Ressortmehrforderung 3,45 Mio. € in 2016 und 5,666 Mio. € in 2017)	KA	S	721	1.650	
43bb	31 Arbeit		Opferentschädigung und Meister-BAföG (Steigerung 1,7%)	KA	L	263	251	
43c	31 Arbeit		Arbeitsförderung für 500 langzeitarbeitslose Menschen - sozialer Arbeitsmarkt (Ressortforderung 7,5 Mio. € abzüglich 2,277 Mio. € in 2016 bzw. 2,446 Mio. € in 2017 noch nicht verplante Restmittel im Eckwert)	KA	L	2.000	5.000	Die Mittel sind bis zur Vorlage eines Konzepts zu sperren.
44	41 Jugend und Soziales		Aushändigung von Stadttickets	PA	S	175	175	
49	41 Jugend und Soziales		Kommunaler Finanzierungsanteil Jobcenter	KA	S	2.200	2.200	
51	41 Jugend und Soziales	96 IT-Budget	Ablösung Fachverfahren OK.Jug	IA	S	0	939	
46aa	41 Jugend und Soziales		Sozialleistungen - übrige Sozialleistungen (Saldo aus Mehreinnahmen und Mehrausgaben)	KA	L	0	-8	
46ab	41 Jugend und Soziales		Sozialleistungen - übrige Sozialleistungen (Saldo aus Mehreinnahmen und Mehrausgaben)	KA	S	0	12.068	

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggre- gat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort		Hinweis
						2016	2017	
						in Tsd €		
47	41 Jugend und Soziales		Fonds für Innovationen Pflege (Projektmittel bis 2015 bei 0401/89320-2 veranschlagt - Versorgung Demenzerkrankter, Wohnformen für ältere Menschen, Beratung/Vers. von älteren MigantInnen; Maßnahmenkonzeptionierung und Evaluation)	KA	L	300	250	
48a	41 Jugend und Soziales		Rahmenkonzept offene Jugendarbeit	KA	S	159	334	
48b	41 Jugend und Soziales		Aufstockung Stadtteilbudgets	KA	S	100	100	
48d	41 Jugend und Soziales		Prävention von politisch oder religiös begründetem Extremismus	KA	S	66	141	
59	51 Gesundheit		Mehraufwendungen Maßnahmen gem. Leichengesetz/Leichenschau	KA	S	270	270	
60	51 Gesundheit		Neuordnung Futtermittelüberwachung	KA	L	85	85	
58a	51 Gesundheit	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für SWGV	KA	L	82	73	Bündelung der IT-Bedarfe abzgl. einer pauschal. Kürzung und Veranschlagung im PPL 96 als Globalmittel; Mittel sind zu sperren!
58b	51 Gesundheit	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für SWGV	KA	S	308	730	siehe 58a Die Mittel sind zu sperren. Über die Freigabe nach konkreter Darlegung der bisherigen Mittel und Maßnahmen sowie der aktuellen Bedarfe durch Mengengerüste etc. entschieden.
63a	51 Gesundheit		Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung; Hilfen für psychisch kranke Menschen	KA	L	855	855	
63b	51 Gesundheit		Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung; Hilfen für psychisch kranke Menschen	KA	S	385	385	siehe 63a
65	68 Umwelt, Bau, Verkehr		nicht berücksichtigte VE-Abdeckung iHv. 1,0 Mio. € bei maßn.bez. Invest.-planung sowie Fortsetzung des Co²-Programms (Veranschlagung einer VE iHv. 1 Mio. € in 2017)	IA	L	500	500	
67	68 Umwelt, Bau, Verkehr		Umweltbetrieb Bremen - Unterstützung	KA	S	1.700	1.400	
66a	68 Umwelt, Bau, Verkehr		Eckwertanpassung (2,5 Mio. €) bei der Abwasserabgabe und Wasserentnahmegebühr	KA	L	2.500	2.500	
79	71 Wirtschaft		Korrektur der abgesenkten EU-Finanzierung bei der maßnahmebezogenen Investitionsplanung auf der Einnahmeseite	IE	L	0	800	

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggregat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort			Hinweis
						2016	2017	in Tsd €	
69a	71 Wirtschaft		Personalkostenzuschüsse zur Umsetzung der Förderprogramme in der BIS und BAB	KA	L	1.584	1.581		
69b	71 Wirtschaft		Finanzierung der Förderprogramme WFB-BAB und BIS (nicht im Ressortbudget darstellbare Forderungen)	IA	L	1.291	1.115		
70	81 Häfen		fortgeschriebene Abführung iHv. 1,5 Mio. € vom SV Hafen an den Kernhaushalt (Problem ab 2018)	KE	S	-	-		Zu berücksichtigen ab 2018 bei Fortschreibung der Finanzplanung.
74	93 Zentrale Finanzen		struk. Risiken 2015 - Glücksspielmindereinnahmen	KE	S	1.500	1.500		
81a	96 IT-Budget		pauschale Absenkung der in dieser Übersicht anerkannten IT-Mehrbedarfe um 5%	KA	L	-53	-54		siehe 18, 90
81b	96 IT-Budget		pauschale Absenkung der in dieser Übersicht anerkannten IT-Mehrbedarfe um 5%	KA	S	-168	-262		siehe 19, 51, 58b
82a	93 Zentrale Finanzen		Aufstockung der Globalen investiven Minderausgabe zwecks Einhaltung des inv. Eckwerts	IA	L	-1.791	-1.615		Die Auflösung der Minderausgabe ist im I. Quartal 2017 vorzunehmen. Über die Auflösung ist dem Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.
82b	93 Zentrale Finanzen		Aufstockung der Globalen investiven Minderausgabe zwecks Einhaltung des inv. Eckwerts	IA	S	0	-939		siehe 82a
83a	93 Zentrale Finanzen		Einstellung einer Globalen Konsolidierungs-Minderausgabe	KA	L	0	-18.332		Die Auflösung der Minderausgabe ist im I. Quartal 2017 vorzunehmen. Über die Auflösung ist dem Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.
83b	93 Zentrale Finanzen		Einstellung einer Globalen Konsolidierungs-Minderausgabe	KA	S	0	-21.080		siehe 83a
INSGESAMT						59.906	50.000		

Ausgleich durch zentrale Personalmittel

Im Beschluss Nr. 4 des Senats vom 29.09.2015 zur Aufstellung der Haushalte 2016 und 2017 sowie der Planung 2018 bis 2020“ hat der Senat die Möglichkeit eröffnet, dass „im Rahmen des Aufstellungsverfahrens“...“ im Personalbereich durch verbindliche Kontrakte in geringem Umfang Beschäftigungszielzahlen angepasst werden“ können.

Neben der ursprünglich beabsichtigten Unterstützung der Arbeitsfähigkeit kleiner Dienststellen sind im Laufe des Aufstellungsverfahrens von den Ressorts eine Reihe von weiteren Problemen benannt worden, die für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in zentralen Themenfeldern als kritisch angesehen werden müssen.

Im Zuge der Beratungen wurde daher die zentrale Risikovorsorge im Personalbereich bereits im Aufstellungsverfahren für die Bedarfe herangezogen, um den betroffenen Ressorts Planungssicherheit für die Jahre 2016 / 2017 zu ermöglichen. Insgesamt konnte für einen Großteil der artikulierten Bedarfe eine temporäre Lösung für die Haushalte 2016 / 2017 **innerhalb des Personaleckwertes** gefunden werden. Als Konsequenz ist zu bedenken, dass es damit für den Vollzug der Haushalte 2016 / 2017 keine nennenswerte weitere Risikovorsorge im Personalhaushalt mehr gibt.

Die Anpassungen im Personalhaushalt (von technischen Bereinigungen und Verschiebungen zwischen verschiedenen Personalkonten abgesehen) die durch die zentrale Risikovorsorge vorgenommen werden, werden **grundsätzlich im Personalkonto „temporäre Personalmittel (TPM)“** der Ressorts vorgenommen. Für die Anpassungen gilt, dass sie durch verbindliche Kontrakte entsprechend des Senatsbeschlusses abzusichern sind. Dieses Vorgehen beinhaltet:

- Eine Vereinbarung über die Dauer der Zielzulanhebung: Die Zielzulanhebung des TPM-Kontos läuft grundsätzlich bis Ende des Jahres 2017, danach müssen die Mittel ggf. durch das Ressort neu eingeworben werden.
- Die Akzeptanz eines Personalkostenmittelwertes von 50.000 € pro vereinbarter Beschäftigungszielzahl. Gegebenenfalls verbleibende Mittel zur Finanzierung des Personals werden durch das Ressort erbracht.
- Übermittlung eines Personalkonzeptes bis 2020 durch das Ressort, aus dem ersichtlich ist, wie die Personalbedarfe auch nach 2017 gesteuert werden sollen.
- Regeln zum Controlling des Kontraktes

Der Senat wird die Kontrakte dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Kenntnis vorlegen.

Konkret wurden folgende Anpassungen der Beschäftigungszielzahlen vereinbart¹:

Zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung wird die Beschäftigungszielzahl bei der Bürgerschaft um 6,2 VZE, bei der Senatskanzlei um 5 VZE, bei den Produktplänen Datenschutz und Frauen um je 1 VZE, im Produktplan Gesundheit um 3,5 VZE sowie im Produktplan Kultur um 4 VZE angehoben. Der Produktplan Justiz wird mit zentralen Mitteln in Höhe von 10 VZE unterstützt (bei denen bis zur Klärung der Verortung des Personalservices 1 VZE gesperrt wird). Beim Rechnungshof und bei den Ortsämtern sowie der Verwaltungsschule wird für die Haushalte 2016 / 2017 auf weitere Einsparvorgaben im Personalbereich verzichtet.

Personalwirtschaftliche Einzelmaßnahmen werden für das Stadtamt (CIO, 1VZE), für den Bereich Kinder (Unterstützung Ausbauprogramme KTH im Ressort, 4 VZE), im Produktplan Soziales die Bearbeitung des Stadttickets (bis zu 3,5 VZE, Gegenfinanzierung durch Absenkung des kommunalen Zuschusses um 50.000 €), die Vergabeservicestelle (2 VZE), sowie für die Veranstaltungsplanung im Aus- und Fortbildungszentrum (1 VZE) umgesetzt. Zur besseren Unterstützung der Ressorts mit Nachwuchskräften wird der Nachwuchskräftepool um 6 VZE aufgestockt.

Darüber hinaus werden bereits beschlossene Maßnahmen des Senates aus zentralen Personalmitteln unterstützt: Für die Umsetzung des Wohnungsbauprogrammes werden 6 VZE aus zentralen Mitteln finanziert. Für den Anpassungspfad bis zum Eintritt der personalwirtschaftlichen Effekte, die für das Projekt e-justice erwartet werden, wird dem Produktplan Justiz eine Unterstützung in Höhe von 20 VZE gewährt.

Weitere Anpassungen der Beschäftigungszielzahlen sind innerhalb des Personalhaushaltes nicht darstellbar und müssen durch die Ressorts in dezentraler Verantwortung im Rahmen der Personalkostensteuerung selber erwirtschaftet werden.

¹ Die dargestellten Zielzahlenanpassungen weisen die Anpassung des Jahres 2017 aus. Da es sich zum Teil um aufwachsende Effekte handelt, weichen die vereinbarten Anpassungen des Jahres 2016 davon im Einzelfall ab.

Land und Stadt Bremen
 (ohne Flüchtlingsmehrkosten)

 Senatorin für Finanzen - Ref. 20
 Berechnungsstand: 04.03.2016

Ergebnisse (in Mio. €)	IST		13. Monat	Entwurf		Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern / LFA / BEZ	3.138	3.390	3.508	3.565	3.757	3.888	4.024	4.168
- Eckwertebeschluss				3.566	3.706	3.842	3.982	4.100
- Steuerschätzung Nov 2015				-2	50	47	42	69
Konsumtive Einnahmen	690	728	739	691	704	679	681	672
- Eckwertebeschluss				677	696	682	684	675
- Sonderfall Geldbuße				8				
- VBL-Erstattung				7				
- Revision				-1	8	-3	-3	-3
Investive Einnahmen	103	89	94	107	117	120	115	110
- Eckwertebeschluss				107	118	121	116	110
- Revision				0	-1	-1	-1	-1
Primäreinnahmen	3.931	4.207	4.340	4.362	4.577	4.687	4.820	4.950
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)	+6,6	+7,0	+3,2	+0,5	+4,9	+2,4	+2,8	+2,7
Bereinigte Einnahmen	3.931	4.207	4.340	4.362	4.577	4.687	4.820	4.950
Personalausgaben	1.191	1.239	1.264	1.299	1.328	1.345	1.363	1.381
- Eckwertebeschluss				1.299	1.328	1.345	1.363	1.381
- Revision				0	0	0	0	0
Sozialleistungen	766	830	829	846	886	881	895	908
- Eckwertebeschluss				847	865	880	894	907
- Revision				-1	21	1	1	1
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.493	1.551	1.591	1.634	1.682	1.685	1.685	1.706
- Eckwertebeschluss				1.575	1.607	1.616	1.617	1.638
- Revision				58	75	67	67	67
- Schlüsselzuweisung (Steuerschätzung Nov.)				1	1	1	1	1
Investitionsausgaben	526	627	433	456	462	470	456	434
- Tilgungsausgaben an BKF	64	52	44	43	42	42	40	34
- direkte Investitionen	463	575	388	413	421	428	416	401
- Eckwertebeschluss				413	421	428	416	401
- Investitionsbeschluss				5	1			
- Revision				2	3	0	0	0
- inv. Minderausgabe				-6	-4			
Auflösung des Ausgleichsbetrags (50 Mio. € p.a.)				0	0	0	0	0
Globale Konsolidierungsminderausgabe					-39			
Primärausgaben	3.977	4.247	4.116	4.236	4.320	4.381	4.399	4.429
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)	+3,9	+6,8	-3,1	+2,9	+2,0	+1,4	+0,4	+0,7
Zinsausgaben	611	539	579	587	596	605	625	635
Bereinigte Ausgaben	4.588	4.786	4.695	4.823	4.916	4.986	5.024	5.064
Finanzierungssaldo	-656	-578	-355	-461	-339	-299	-205	-114
Primärsaldo	-46	-39	224	126	257	306	420	521
BKF / Finanzielle Transaktionen	129	228	66	70	93	69	67	64
Steuerbereinigungen	111	-146	-41	32	-23	5	1	2
Struktureller Finanzierungssaldo	-416	-497	-330	-358	-269	-225	-136	-48
Sicherheitsabstand / Konsolidierungsbedarf	368	176	231	90	67	-1	-24	-48

nachrichtlich:

Saldo Flüchtlingsmehrkosten	128	322	267
- Eckwertebeschluss		36	36
- Steuerschätzung Nov 2015		-38	-38
- Pauschale		325	270
Ber. Einnahmen mit Flüchtlingsmehrkosten	4.371	4.419	4.641
Ber. Ausgaben mit Flüchtlingsmehrkosten	4.853	5.202	5.247
Finanzierungssaldo	-482	-783	-606
rechn. Sicherheitsabstand / Konsolidierungsbedarf	103	-232	-200

Vorgang	aktuelle Planung		Beteiligte
	Anfang	Ende	
Senatsberatung (Arbeitssitzung)	Di 01.03.16		Senat
Senatsberatung (Einigung)	Di 08.03.16		Senat
Meldung der Ressorts zu notwendigen Änderungen der Haushaltsvorentwürfe (kameraler und Produktgruppenhaushalt) für die Jahre 2016/2017	Mi 09.03.16		Ressorts
Übernahme der Veränderungen; Anpassungen der bisherigen Haushaltsvorentwürfe		Do 10.03.16	
Bericht über die Einhaltung der Obergrenzen der Neuverschuldung nach Gebietskörperschaften	Di 15.03.16		Senat
	<i>Osterferien</i> Fr 18.03.16	Fr 01.04.16	<i>Ferien</i>
Fachdeputationsbefassung (ggf. Sondersitzungen)	Mo 21.03.16	Fr 08.04.16	Ressorts
Vorschlag zu den Möglichkeiten von Konsolidierungsbeiträgen der Sondervermögen und Beteiligungen	Di 29.03.16		25
Meldung der Ressorts zu Ergänzungen des kameralen und Produktgruppenhaushalts für die Jahre 2018 - 2020	Mo 21.03.16	Do 31.03.16	Ressort
Übernahme der Veränderungen; Anpassungen der Finanzplanjahre	Fr 01.04.16	Do 07.04.16	Spiegel, 25
Haushaltsentwurf			
Erstellung Vorlagenentwurf Haushalte 2016/2017 (ggf. Nachtrag)	Mi 09.03.16	Do 14.04.16	21;32
Erstellung Vorlagenentwurf Wirtschaftspläne 2016/2017 (ggf. Nachtrag)	Mi 09.03.16	Do 14.04.16	25
Senatsberatung Vorlage Konsolidierungsbericht April 2016 und Sanierungsbericht April 2016	Di 12.04.2016		
Senatsberatung (u.a. Ergebnisse Deputationen)	Di 19.04.16		Senat
Druckaufbereitung, abschließende Arbeiten	Mi 20.04.16	Fr 29.04.16	21;25;32
Senatsberatung Vorlage Mitteilung des Senats zur Weiterleitung der Haushalte und der Finanzplanung an die Bürgerschaft	Di 03.05.16		Senat
Parlamentarisches Beratungsverfahren	ab Di 24.05.16		
1. Lesung in der Bürgerschaft	Di 24.05.16	Do 26.05.016	Bürgerschaft
Beratung in den Fachausschüssen bzw. im Haushalts- und Finanzausschuss	Sitzungstermine Brem. Bürgerschaft: 2. Lesung möglichst in der Sitzungswoche Di 14.06.16 - Do 16.06.16;		Bürgerschaft
2. Lesung Bremische Bürgerschaft	nächste Plenumsitzung		Bürgerschaft
Verkündung der Haushaltsgesetze im Bremischen Gesetzblatt			Senatskanzlei
	<i>Sommerferien</i> Do 23.06.16	Mi 03.08.16	<i>Ferien</i>
Druckaufbereitung und Veröffentlichung (open data, Internet, Druckexemplare, Pflichtlieferungen)			21

Anhang zum Protokoll der öffentlichen Sitzung vom 15.04.2016 des Haushalts- und Finanzausschusses zu TOP 2.2



Die Senatorin für Finanzen

10.05.2016
Demale
Tel. 361 – 2270

Betreff: Haushaltsberatungen 2016/2017 – Pauschalbeträge für flüchtlingsbedingte Mehrausgaben

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung der Zugangszahlen hat der Senat am 08.03.2016 beschlossen, für die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zunächst folgende Pauschalbeträge für die Mehrbedarfe bei den Sozialleistungen, Investitionen, Personal- bzw. konsumtiven Ausgaben und das Integrationskonzept einzustellen. Konkret handelt es sich um:

	2016	2017
• die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €
• konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
• investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €

Diese Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von insgesamt 325 Mio. € (2016) und 270 Mio. € (2017) sind jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – veranschlagt (siehe Anlage) und mit einer Sperre versehen. Über die Aufhebung der Sperre für die **flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen** entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres. Über die Freigabe der übrigen Mittel sollte der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen entscheiden.

Aufgrund des Umstandes, dass ein Großteil der **investiven Globalmittel** jedoch aufgrund vom Haushalts- und Finanzausschuss erteilter Verpflichtungsermächtigungen bereits in diesem Jahr zur Abdeckung der Finanzierungskosten für begonnene Maßnahmen zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften benötigt werden, wurde nur noch der nicht verpflichtete Restbetrag i.H.v. 15,3 Mio. € mit einem Sperrvermerk versehen.

Die genaue Mittelverteilung der **konsumtiven Globalmittel** ist noch in Klärung. Hinter den pauschal veranschlagten 47,7 Mio. € (2016) bzw. 58,5 Mio. € (2017) liegen folgende Ressortanmeldungen:

- Anmietung von Unterkünften; rund 7 Mio. € p.a.
- Die Folgewirkungen der Personal- und Sachausgaben des 3. Sofortprogramms sind im Rahmen einer Evaluation mit Senatsbeschluss vom 19.04.2016 mit 23,05 Mio. € p.a. in 2016 und 25,37 Mio. € in 2017 beziffert worden. Die entsprechenden Unterlagen werden der Bremischen Bürgerschaft im Mai d.J. zugeleitet.
- Das Integrationsbudget zur Umsetzung des Integrationskonzepts des Senats wird sich auf rd. 20 Mio. € 2016 und rd. 30 Mio. € 2017 belaufen. Das Konzept beinhaltet Schwerpunktsetzungen in den Bereichen „Sprachförderung“, „Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt“, „Bildung und Kita“, „Sicherheit“, „Ehrenamt, Gesundheit und Integration in Quartieren“ sowie „Umsetzung des Sofortprogramms Wohnungsbau“. Die Verteilung der Mittel auf diese Schwerpunkte soll dem Haushalts- und Finanzausschuss in seiner Sitzung am 16.6.2016 zum Beschluss vorgelegt werden.

Der Senat wird voraussichtlich noch im Juni den Haushalts- und Finanzausschüssen einen Vorschlag zur Aufteilung der Globalmittel auf Basis aktueller Bedarfseinschätzungen vorlegen.

Veranschlagung flüchtlingsbezogener Mehrausgaben gemäß Senatsbeschluss vom 08.03.2016 "Aufstellung der Haushalte 2016/2017 - Revisionsergebnis (Ressourcen)"

Pgr.	Aggregat	Haushaltsstelle	Zweckbestimmung	2016		2017		
				von	um	von	um	auf
Konsumtive Einnahmen								
41.03.01	EINN.KONSU	0408.23121-3	Erstattungen vom Bund für Leistungen an Flüchtlinge	5.000	0	4.000	1.000	5.000
41.01.06	EINN.KONSU	0408.23210-4	Pauschale Entlastung § 89d SGB VIII	0	0	0	19.800.000	19.800.000
41.03.01	EINN.KONSU	0411.23610-2	Erstattungen von Sozialleistungsträgern sowie von der Bundesanstalt für Arbeit	7.000	0	6.000	2.000	8.000
41.03.01	EINN.KONSU	0411.28114-0	Sonstige Ersatzleistungen Dritter	18.000	0	14.000	12.000	26.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.18210-0	Erstattung von Darlehen für Mietkautionen nach § 6AsylbLG	1.000	1.000	1.000	2.000	3.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.23611-1	Erstattungen von Sozialleistungsträgern sowie von der Bundesanstalt für Arbeit, außerhalb von Einrichtungen	67.000	204.000	54.000	246.000	300.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28110-9	Kostensatz in Einrichtungen	4.000	0	3.000	2.000	5.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28111-7	Kostensatz außerhalb von Einrichtungen	52.000	0	42.000	30.000	72.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28112-5	Sonstige Erstattungen aus dem Inland	44.000	36.000	35.000	55.000	90.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28115-0	Sonstige Ersatzleistungen Dritter außerhalb von Einrichtungen	22.000	38.000	18.000	52.000	70.000
41.01.06	EINN.KONSU	3434.23314-2	Zuweisungen von anderen Kostenträgern für Flüchtlings/Asylbewerber	3.863.000	14.137.000	3.102.000	1.898.000	5.000.000
Gesamt				4.083.000	14.416.000	3.279.000	22.100.000	25.379.000

Konsumtive Ausgaben								
41.01.06	AUSG.KONSU	0408.68190-1	Globale Mehrausgabe UMA	0	7.800.000	0	2.230.000	2.230.000
41.03.01	AUSG.KONSU	0411.68190-4	Globale Mehrausgabe Asyl/Flüchtlinge	0	31.100.000	0	35.230.000	35.230.000
41.03.01	AUSG.KONSU	3417.68190-5	Globale Mehrausgabe Asyl/Flüchtlinge	0	67.200.000	0	77.560.000	77.560.000
41.01.04	AUSG.KONSU	3434.68190-0	Globale Mehrausgabe UMA	0	64.200.000	0	47.150.000	47.150.000
41.01.06	AUSG.KONSU	3434.68191-9	Globale Mehrausgabe UMA	0	28.700.000	0	19.830.000	19.830.000
Gesamt				0	199.000.000	0	182.000.000	182.000.000
Saldo								184.584.000

Investive Ausgaben								
41.03.01	AUSG.INVES	3417.70000-4	Kleine Um- und Erweiterungsbauten zur Herstellung von Unterbringungsmöglichkeiten			2.000.000		2.000.000
41.03.01	AUSG.INVES	3417.81200-7	Erwerb von Geräten und sonstigen bewegl. Sachen zur Herstellung von Unterbringungsmöglichkeiten			1.860.000		1.200.000
41.03.01	AUSG.INVES	3417.89310-4	Investive Ausgaben zur Herstellung von Unterbringungsmöglichkeiten			88.440.000		48.300.000
Gesamt						92.300.000		51.500.000

Konsumtive Globalmittel								
93.01.03	AUSG.GLOMA	0995.97110-0	Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (Mieten, 3. Sofortprogramm, Integrationsbudget)			5.000.000		6.000.000
93.01.03	AUSG.GLOMA	3995.97110-0	Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (Mieten, 3. Sofortprogramm, Integrationsbudget)			42.700.000		52.500.000
Gesamt						47.700.000		58.500.000

Anlage 3

Beschlossene Fassung

Senatorin für Finanzen

18.04.2016

Beeskow/Hildebrandt

Tel.: 361-94558/2602

Neufassung der Vorlage für die Sitzung des Senats am 19.04.2016

„Evaluation des Dritten Sofortprogramms zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen“

A. Problem

In der Sitzung des Senats vom 15.09.2015 wurde im Rahmen des „Dritten Sofortprogramms“ eine zusätzliche Mittelbereitstellung für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Jahr 2015 sowie die damit verbundenen Folgewirkungen für die Jahre 2016 und 2017 beschlossen.

In der Vorlage der Senatorin für Finanzen für die Sitzung des Senats am 8. März 2016 zur Aufstellung der Haushalte 2016 und 2017 wurde ausgeführt:

„Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung wird vorgeschlagen, für die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zunächst Pauschalbeträge für Sozialleistungen, Investitionen, Personal- bzw. konsumtive Ausgaben und das Integrationskonzept einzustellen. Konkret handelt es sich um:

	2016	2017
• die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €
• konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
• investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €

Diese Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von 325 Mio. € (2016) und 270 Mio. € (2017) sollten jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – veranschlagt und mit einer Sperre versehen werden. Über die Aufhebung der Sperre für die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen sollte der Haushalts- und Finanzausschuss

jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres entscheiden. Über die Freigabe der übrigen Mittel sollte der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen entscheiden.“

Daraufhin hat der Senat am 08.03.2016 u.a. beschlossen, der vorgeschlagenen Veranschlagung von Pauschalbeträgen zur Finanzierung der Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und der Anbringung von Sperrvermerken zuzustimmen.

Die Senatorin für Finanzen wurde gebeten, das 3. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hinsichtlich seines Umsetzungsstandes - zum 19. April 2016 zu bewerten.

B. Lösung

1. Ressourcenbereitstellung

Am 15.07.2015 legte die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport eine Zugangsprognose vor, der zufolge zum Jahresende 2015 mit einem Zugang von rd. **6.700 Flüchtlingen** im Land Bremen (Stadtgemeinde Bremen: 5.360 Personen) sowie von **1.980 unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen** (Land = Stadt) zu rechnen war. Auf Basis dieser Prognose erfolgte die Ermittlung der zusätzlich benötigten Personalbedarfe, um so die Ressorts bei der Aufgabenbewältigung und dem aufgrund des im Zusammenhang mit der verstärkten Aufnahme und Integration von Flüchtlingen erheblich gestiegenen Aufgabenumfangs zu unterstützen. Der Senat hat als Konsequenz im September 2015 die Bereitstellung von zentral finanziertem Personal in Höhe von 299 Vollzeiteinheiten (VZE) mit einem Ganzjahreseffekt in 2016 / 2017 von rd. 354 VZE beschlossen. Die Differenz der bereitgestellten VZE in den Jahren 2015 zu 2016 / 2017 ist darin begründet, dass das Bildungsressort für die Jahre 2016/2017 einen um 54,8 VZE (insgesamt 70,1 VZE) höheren Bedarf als in 2015 (18,3 VZE) angemeldet hat, welcher mit Senatsbeschluss vom 15.09.2015 beschlossen wurde (siehe Verteilung der bereitgestellten Mittel). Darüber hinaus erfolgte die Bereitstellung konsumtiver Mittel in 2015 in Höhe von rd. 1,2 Mio. € sowie in Höhe von rd. 6,3 Mio. € in den Jahren 2016 / 2017. Ebenso wurden investive Mittel in Höhe von 0,05 Mio. € in 2015 als Planungsmittel für Unterkünfte bereitgestellt.

Auf die einzelnen Ressorts bezogen ergibt sich folgende Verteilung der bereitgestellten Mittel des 3. Sofortprogramms in 2015:

Ressorts	Mittelbereitstellung 2015				Insgesamt
	konsumtiv in €	Personal		investiv in € - Ohne Unterbringung	
		VZE	in €		
SJFIS	983.206,50	180,87	1.668.231,92		2.651.438,42
SI	122.453,33	70,00	583.333,33		705.786,67
SKB (Bremen)	0,00	18,31	152.583,33		152.583,33
SKB (Bremerhaven)	0,00				0,00
SWG	65.000,00	17,60	214.216,67		279.216,67
SfK	37.200,00				37.200,00
SK		1,00	8.333,33		8.333,33
SJV		4,00	33.333,33		33.333,33
SF		3,00	25.000,00		25.000,00
SUBV		2,00	16.666,67	50.000,00	66.666,67
SWAH		2,5	20.833,33		20.833,33
Insgesamt	1.207.859,83	299,28	2.722.531,92	50.000,00	3.980.391,76

Hieraus ergeben sich Ganzjahreseffekte wie folgt:

Ressorts	Dauerhafte Ganzjahreseffekte 2016/2017 (p.a.)				Insgesamt
	konsumtiv in €	Personal		investiv in € - Ohne Unterbringung	
		VZE	in €		
SJFIS	2.535.239,00	180,87	10.009.391,54		12.544.630,54
SI	679.000,00	70,00	3.500.000,00		4.179.000,00
SKB (Bremen)	2.740.000,00	73,11	3.655.500,00		6.395.500,00
SKB (Bremerhaven)	280.000,00				280.000,00
SWG	65.000,00	17,60	1.285.300,00		1.350.300,00
SfK					0,00
SK		1,00	50.000,00		50.000,00
SJV		4,00	200.000,00		200.000,00
SF		3,00	150.000,00		150.000,00
SUBV		2,00	100.000,00		100.000,00
SWAH		2,50	125.000,00		125.000,00
Insgesamt	6.299.239,00	354,08	19.075.191,54	0,00	25.374.430,54

2. Evaluation des 3. Sofortprogramms

Zur Vorbereitung der Evaluation wurden die Fachressorts gebeten darzustellen, für welche Aufgabenbereiche die mit dem Dritten Sofortprogramm bereitgestellten Mittel verwendet wurden, ob die vereinbarten Maßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden, ob die geplanten Einstellungen realisiert werden konnten und in welcher Höhe der Mittelabfluss erfolgte.

Die Basis hierfür bildeten die Einstellungen bis zum Stichtag 01.03.2016 sowie der konsumtive und investive Mittelabfluss zu den Stichtagen 31.12.2015 und 29.02.2016.

2.1 Personal

Von den rd. 354 bereitgestellten VZE im Rahmen des dritten Sofortprogramms wurden bis zum Stichtag insgesamt rd. 243 Einstellungen vorgenommen bzw. Zusagen ausgesprochen. 54 der Einstellungen erfolgten zentral durch den Nachwuchspool, weitere rd. 121 Einstellungen wurden von Ressorts selbst vorgenommen, da es sich hierbei nicht um Verwaltungs- sondern Fachpersonal handelt.

Über die bereits erfolgten Einstellungen hinaus, wurden zum Stichtag rd. 68 Einstellungszusagen für dezentral rekrutiertes Personal ausgesprochen, die nun sukzessive in den Ressorts umgesetzt werden. Die noch bestehende Differenz des bewilligten Personals zu den bereits erfolgten Einstellungen ist nicht darin begründet, dass das bewilligte Personal nicht in den Ressorts benötigt wird, sondern vielmehr dem Umstand geschuldet, dass die Sichtung und Prüfung der rd. 6200 eingegangenen Bewerbungen (davon zentrale Bewerbungen rd. 4400, dezentrale Bewerbungen 1800) mit einem großen Aufwand verbunden war und die Summe an durchgeführten Auswahlgesprächen zu einer erheblichen Ressourcenbindung geführt hat.

Die noch zu besetzenden dezentralen Stellen sind ausgeschrieben worden bzw. werden für diese größtenteils bereits Auswahlverfahren und / oder organisatorische Maßnahmen durchgeführt.

Das Verfahren für die 127 zentral zu besetzenden Stellen des Verwaltungspersonals mit Studium bzw. mit Berufsausbildung ist abgeschlossen. Zu den 54 erfolgten Einstellungen mit Stichtag 01.03.2016 kommen weitere 19 Einstellungszusagen, die mit Stichtag bereits ausgesprochen wurden.

Mit Datum 15.04.2016 erfolgte auch der Versand der Zusagen für die übrigen 54 Stellen. Die Besetzungen erfolgen sukzessive bis zum 1. Juni 2016 (in Abhängigkeit allerdings der für die einzustellenden Bewerber/innen individuell möglichen Termine; dann jeweils zum frühestmöglichen Zeitpunkt).

Personal					
Ressort	Bewilligtes Personal in VZE insgesamt	Einstellungen / Zusagen insgesamt	Einstellungen zentral (Zuweisungen)	Einstellungen dezentral	Weitere Einstellungszusagen *
SJFIS	180,9	140,07	43	40,55	56,52
SI	70,0	11,0	10,0	1,0	0,0
SKB	73,1	73,1	0,0	63,0	10,1
SK	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0
SF	3,0	1,0	0,0	1,0	0,0
SJV	4,0	2,0	0,0	2,0	0,0
SUBV	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0
SWGv	17,6	12,0	1,0	11,0	0,0
SWAH	2,5	0,5	0,0	0,5	0,0
Summe	354,1	242,7	54,0	121,1	67,6

* In den weiteren Einstellungszusagen von SJFIS sind sowohl bereits unterzeichnete Verträge als auch Einstellungszusagen enthalten. Bei der SKB werden 7 der genannten Stellen bis zum 15.04.2016 besetzt, weitere 3 bis spätestens zum 01.05.2016.

2.2 Sonstige konsumtive und investive Mittel

Bis zum 31.12.2015 wurden sonstige konsumtive Mittel i.H.v. rd. 1,118 Mio. € zentral bereitgestellt. Der Mittelbedarf für 2016 wird dafür i.H.v. rd. 6,173 Mio. € prognostiziert. Investiv wurden für 2015 Mittel i.H.v. 0,05 Mio. € zentral bereitgestellt. Die Verteilung auf die einzelnen Ressorts gestaltet sich wie folgt:

Konsumtiv				
Ressort	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015	Planung 2016	Mittelabfluss zum 29.02.2016
SJFIS	893.206,50	954.027,80	2.409.200,00	310.190,00
SI	122.453,33	149.028,92	679.000,00	32.896,00
SKB (Bremen)	-	-	2.740.000,00	856.000,00
SKB (Bremerhaven)	-	104.083,90	280.000,00	98.883,71
SWGv	65.000,00	58.116,50	65.000,00	8.244,31
SfK	37.200,00	37.200,00	-	-
Summe	1.117.859,83	1.302.457,12	6.173.200,00	1.306.214,02
Investiv				
Ressort	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015	Planung 2016	Mittelabfluss zum 29.02.2016
SUBV	50.000,00	50.000,00	-	-

2.3 Durchführungsstand der Maßnahmen (Personal, konsumtiv und investiv)

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport

Insgesamt wurden der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport zusätzlich 180,87 VZE aus zentralen Mitteln für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zur Verfügung gestellt. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen ergibt sich folgender Umsetzungsstand:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Case Management	Im Sozialdienst Junge Menschen (inkl. Leitungsunterstützung), der Frühberatung Süd und dem Fachdienst Jugendhilfe im Strafverfahren (JuHis) müssen die anerkannten Stellen umgehend besetzt werden.	46,06
Amtsvormundschaften/ Amtspflegschaften (AV/AP)	Für die Bereiche AV/AP und Beistandschaft/Unterhalt für Minderjährige konnten in den letzten Wochen geeignete Bewerber*innen gefunden werden, die inzwischen Zusagen bekommen haben. Dennoch sind weitere Ausschreibungen unumgänglich, um den gesamten Bedarf zu decken.	33,60
Wirtschaftliche Jugendhilfe	Die Personalauswahl bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen. Weitere Zugänge sind dringend erforderlich.	21,14
Zentrale Fachstelle Wohnen	Das erforderliche Personal konnte gefunden werden.	2,00
Wirtschaftliche Hilfen	Die Personalauswahl bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen. Weitere Zugänge sind dringend erforderlich.	17,82
Querschnittsaufgaben im AfSD	Für die Fachkoordination Personal/-controlling, den Beratungsdienst Fremdplatzierung, den Service sowie die Sachbearbeitung Dolmetscherdienste sind weitere Zugänge erforderlich. Die Personalauswahl bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen.	8,00
Steuerung im Bereich unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Flüchtlinge	Die Personalbedarfe in der senatorischen Behörde konnten zu einem großen Teil gedeckt werden. Weitere Zugänge sind dringend erforderlich. Die Personalauswahl aufgrund interner Verfahren und bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen.	52,25
hiervon erfolgten Stellenbesetzungen / Zusagen i.H.v. rd. 140 VZE		180,87

Eine dezidierte Aufteilung der IST VZE auf die einzelnen Aufgabenbereiche konnte von dem Fachressort nicht übermittelt werden.

Konsumtiv wurden in 2015 insgesamt zusätzliche Mittel i.H.v. 0,954 Mio. € bereitgestellt, worin anteilig Mittel für die Arbeitsplatzkosten des zusätzlichen Personals enthalten sind. Darüber hinaus wurden für 2016 konsumtive Mittel i.H.v. 2,409 Mio. € (inkl. anteiliger Arbeitsplatzkosten) angesetzt. Der Durchführungsstand der Maßnahmen stellt sich in den jeweiligen Bereichen wie folgt dar:

Bereich Jugend und Soziales:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)	
Aufgabenbereich	Kommentierung
Sprachkurse für Erwachsene	Der Bedarf an Sprachkursen ist weiterhin hoch. 2015 wurden über Sprachkurse der Volkshochschule Bremen und anderer Träger insgesamt ca. 1.850 Flüchtlinge mit Kursen zur ersten Deutschkursen erreicht. Im Fokus stehen und standen die Geflüchteten, die (noch) keinen Zugang zu den Integrationskursen des Bundes haben. Zur Ergänzung der Kapazitäten der VHS (im Rahmen des abgeschlossenen Vertrages) ist für April eine Ausschreibung zur Umsetzung weiterer Sprachkurse geplant.
Förderung von Refugio e.V. zur psychosozialen Behandlung und Begleitung von Flüchtlingen	Therapeutische Behandlungsangebote von besonders vulnerablen Flüchtlingen
Arbeitsplatzkosten	Der Personalaufwuchs erfolgt sukzessive im Jahresverlauf
Ambulante Betreuung im eigenen Wohnraum	Derzeit sind 22 Personen (15,6 VZE) in der ambulanten Betreuung im eigenen Wohnraum / für Dienstleistungen als kulturelle Mittler im Einsatz.
Koordination Wohnungsvermittlung	Die Koordinierungsstelle wurde aufgestockt. Dadurch können Angebote schneller angenommen und besichtigt werden. Zwischen Oktober 2015 und Februar 2016 wurden ca. 400 private Wohnungsangebote bearbeitet. Dazu kommen ca. 200 Wohnungsangebote der Baugesellschaften.
IT (neue Software ZASt)	Ersterfassungssoftware "Cervisio" für die Verwaltung der bremischen Erstaufnahmeeinrichtungen
Projekt Sportgarten e.V. (Schlüssel für Bremen)	Sport und Bewegungsprojekt für und mit zugewanderten Kindern und Jugendlichen in Bremen

Bereich Integration in die Stadtteile:

Es wurden insgesamt 68 Projekte zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge in allen Stadtteilen gefördert. Am 15.3.2016 erfolgte ein erneuter Aufruf zur Einreichung von Anträgen, die das Miteinander in Stadtteilen durch Kleinstprojekte fördern sollen.

Bereich Kinderbetreuung:

Für Kinderbetreuung in Übergangwohnheimen / Notunterkünften wurden 15 niedrigschwellige Angebote eingerichtet.

Der Senator für Inneres

Der Senator für Inneres erhielt insgesamt zusätzliches Personal in Höhe von 70 VZE. Die zusätzlichen Personalressourcen sollten u. a. für die Bearbeitung von Meldeangelegenheiten und Asylverfahren, Prozessvertretungen, die kundenorientierte Sachbearbeitung in den Bürgerservicecentern, die Widerspruchssachbearbeitung, für erken-

nungsdienstliche Aufgaben etc. bei der Polizei sowie für die Bewältigung der organisatorischen, technischen und personalwirtschaftlichen Anforderungen eingesetzt werden. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen ergibt sich folgender Umsetzungsstand (die, in den Klammern dargestellten Werte, stellen die beschlossenen Soll VZE dar):

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Widerspruchsbearbeitung	Kontinuierlich steigende Fallzahlen (Widersprüche gegen die Ablehnung von Aufenthaltserlaubnissen). Mit Beginn Ausreiseverfügungen an volljährig gewordene umA ist auch hier mit Widersprüchen zu rechnen. Weiterhin nimmt der Koordinierungsaufwand erheblich zu (Aufbau Koordinierungsstelle).	1,0
Stadtamt: (Ausreisepflicht / Aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Minderjährige Flüchtlinge, Asylverfahren / Duldungen, Meldeangelegenheiten)	Es werden 39 VZE zugewiesen, 2 VZE (Justizariat) werden noch vom Stadtamt eingestellt. Insgesamt sind bis zum 01.03.2016 zugewiesen:	9,97 gD/mD (von 41,00)
	Abt. 6 Ref. 62, SB Überprüfung Duldungsfälle	3,00 gD (von 4,99)
	Abt. 5 Ref. 50, Standesbeamte gD	1,00 gD (von 2,95)
	Abt. 4 Ref. 40/42 SB im BürgerServiceCenter	3,46 mD (von 4,07)
	Abt. 5 Ref. 50, Standesbeamte mD	1,00 mD (von 1,00)
	Abt. 6 Ref. 62, SB Flüchtlinge	1,51 mD (von 13,86)
	Abt. 1, 2, 3 und Ref. 02, diverse SB	0,00 gD/mD (von 14,13)
-	die Auswahlverfahren bei der Polizei Bremen sind noch nicht abgeschlossen, es konnte erst eine Einstellung realisiert werden. Es wird damit gerechnet, die Einstellungen bis Jahresmitte abzuschließen.	1,0

Insgesamt wurden für den Senator für Inneres zusätzliche konsumtive Mittel i.H.v. 0,149 Mio. € in 2015 bereitgestellt, worin anteilig Mittel für die Arbeitsplatzkosten des zusätzlichen Personals enthalten sind. Darüber hinaus sind für 2016 konsumtive Mittel i.H.v. 0,679 Mio. € geplant für die Anmietung neuer Räume in der Pelzerstraße und in der Pfalzburger Straße sowie die Ausstattung und Herrichtung der Räume. Weiterhin sollen diese Mittel genutzt werden, um den Erkennungsdienst ZASt sowie die priorisierte täterorientierte Sachbearbeitung (EG umF) sicherzustellen.

Arbeitsplatzkosten, Erkennungsdienst ZASt, priorisierte täterorientierte Sachbearbeitung (EG umF)	122.453,33	Stadtamt: 105.000 Polizei: 44.028,92	679.000,00	Stadtamt: 28.000 Polizei: 4.896
---	------------	---	------------	--

Die Senatorin für Kinder und Bildung (inkl. Bremerhaven)

Die Senatorin für Kinder und Bildung erhielt in 2015 insgesamt zusätzliches Personal in Höhe von 18,31 VZE um die Schulverwaltungen bei der Durchführung von Vorkursen zu unterstützen. Ab 2016 wurden die VZE auf rd. 73 VZE angehoben. Hiervon waren zum Stichtag 01.03.2016 63 Stellen besetzt, bei weiteren 7 Stellen erfolgt die Besetzung zum 15.04.2016, weitere 3 werden bis spätestens zum 01.05.2016 besetzt sein. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen, ergibt sich folgender Umsetzungsstand:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Sachbearbeiter / in für die Koordination	Organisation: Schulsekretariate und Schulleitungen	18,3
Sprach-, Alphabetisierungs- und Vorkurse (Aufteilung gemäß Aufgaben muss aufgrund der quotalen Kürzung durch Ressort erfolgen)	Lehrkräfte für Vorkurse im Personalbudget	44,7
	Lehrkräfte für Vorkurse aus konsumtiven Mitteln	(54,8)

In der Gesamtschau der konsumtiven Mittel und der Personalmittel konnten in der Stadtgemeinde Bremen 157 Vorkurse für 2.235 Schülerinnen und Schüler eingerichtet werden:

	Schüler/innen	Anzahl Vorkurse
Grundschulen	388	43
Sekundarbereich I	744	45
Gymnasiale Oberstufe	91	6
Hausbeschulung	110	6
allgemeinbild. Schulen	1.333	100
Berufliche Schulen	902	57
insgesamt	2.235	157

In der Stadtgemeinde Bremerhaven wurden 16 Vorkurse im allgemeinbildenden sowie 2 Vorkurse im beruflichen Bereich eingerichtet.

Schulstufe	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015**	Planung 2016*	Mittelabfluss zum 29.02.2016
Vorkurse Allgemeinbildende Schulen	0	72.150,55	630.000	78.078,79
Vorkurse Berufsbildender Bereich	0	31.933,35	160.000	20.804,92
Summe	0	104.083,90	790.000	98.883,71

* In 2016 sind die geplanten Ausgaben Bremerhavens dargestellt. Aus dem 3. Sofortprogramm sollen gem. Beschluss des Senats vom 15.09.2015 max. 0,28 Mio. € zur Verfügung gestellt werden.

** In 2015 wurden aus dem 3. Sofortprogramm keine Mittel bereitgestellt. Die Werte stellen somit die kommunalen Ausgaben Bremerhavens für die Vorkurse dar.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)	
Vorkurse Allgemeinbildende Schulen	Anstelle der im Rahmen des 3. Sofortprogramms geplanten 6 Kurse mussten aufgrund der erheblich gestiegenen Zugangszahlen seit dem letzten Quartal 2015 aktuell insgesamt 16 Kurse im allgemeinbildenden Bereich und 2 im beruflichen Bereich eingerichtet werden. Aufgrund der hohen Anzahl von noch nicht untersuchten Schülerinnen und Schülern und der noch zu erwartenden weiteren Zugänge wird aktuell davon ausgegangen, dass in 2016 noch 18 weitere Kurse im allgemeinbildenden und 2 im beruflichen Bereich eingerichtet werden müssen.
Vorkurse Berufsbildender Bereich	

Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz

Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz erhielt zusätzliche personelle Unterstützung in Höhe von 17,6 VZE, um originäre Kernaufgaben aufgrund der steigenden Zahlen bei den Flüchtlingen und unbegleiteten Minderjährigen im Gesundheitsamt und die damit verbundenen Koordinierungsaufgaben bewältigen zu können.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Gesundheitliche Versorgung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF); Alterseinschätzung umF	Leitung Arzt - Umstrukturierungsmaßnahme und Mitbestimmungsmaßnahme erforderlich	1
	Arzt - 1,0 VZE besetzt, 1,0 VZE in der Ausschreibung	2
	Geschäftszimmer - besetzt	2
	Medizinische Fachangestellte/MFA - 0,5 VZE besetzt, 1,5 VZE im Bewerbungsverfahren	2
	Hausmeister - über IB besetzt	1
	Sachbearbeitung Personal - über SF besetzt	1
	Sachbearbeitung EDV - besetzt	1
	Sachbearbeitung Bauplanung, Umwelthygiene - in 2. Ausschreibung, Bewerbungssichtung	0,5
	Arzt TBC-Überwachung - in 2. Ausschreibung, Arztstellen generell schwer besetzbar/Besetzung wäre dringend erforderlich	1
	Psychologe - besetzt	1
	Arzt - 1,0 VZE besetzt, 0,5 VZE in der Ausschreibung	1,5
	Sozialarbeiter - besetzt	1
	Hebamme - besetzt	0,5

Darüber hinaus wurden Sachmittel für Labor- und Röntgenuntersuchungen sowie Dolmetscherkosten in Höhe von insgesamt 0,065 Mio. € bereitgestellt.

Die Mittelbedarfe für Labor- und Röntgenkosten sind im Rahmen von Umgebungsuntersuchungen aufgrund festgestellter TBC-Erkrankungen von Flüchtlingen entstanden. Die Dolmetscher wurden in den Bereichen der Familienhebammen, der Kinder- und Jugendpsychiatrie, der Infektionsepidemiologie und im Bereich Aids/STD eingesetzt.

Aufgaben	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015	Planung 2016	Mittelabfluss zum 29.02.2016
Konsumtive Mittel für Labor- und Röntgenuntersuchungen	45.000,00	41.412,90	45.000,00	5.724,25
Dolmetscher	20.000,00	16.703,60	20.000,00	2.520,06
Summe	65.000,00	58.116,50	65.000,00	8.244,31

Der Senator für Kultur

Für die Bereitstellung von insgesamt 41 weiteren Medienboxen für Familien mit kleinen Kindern sowie Jugendliche und junge Erwachsene wurden zusätzliche Sachmittel i.H.v. 0,033 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Die Stadtbibliothek Bremen stellt mit Hilfe des Sofortprogramms seit 2014 Medienboxen in den Wohneinrichtungen zur Verfügung. Inzwischen hat auch der Buchmarkt auf die gestiegene Nachfrage nach Lernmaterialien für Geflüchtete reagiert und viele aktualisierte oder neu entwickelte Bücher veröffentlicht. Die neuen, attraktiven Medien sollen natürlich auch in Bremen den Geflüchteten in den Wohneinrichtungen zur Verfügung stehen, weshalb die Zusammenstellung der Medienboxen in Absprache mit Trägern und ehrenamtlichen Einsatzkräften überarbeitet wurde. Aktuell werden die Medien für die Medienboxen eingearbeitet, so dass die Auslieferung ab der 15. KW erfolgen kann - zum Teil gab es erhebliche Lieferverzögerungen durch die bundesweit hohe Nachfrage. Bis zum Sommer werden die bestehenden Medienboxen durch weitere Neuerscheinungen oder Neuauflagen vervollständigt sowie weitere Medienboxen für neue Wohneinrichtungen für Geflüchtete beschafft, sobald feststeht, wo diese eröffnet werden und ob die Medieninhalte für UMA oder Erwachsene und Familien benötigt werden.

Senatskanzlei

Die Senatskanzlei erhielt zusätzlich 1 VZE für ressortübergreifende Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Verwaltungspersonal für übergreifende Koordination	Zusage erteilt	1

Der Senator für Justiz und Verfassung

Der Senator für Justiz und Verfassung erhielt zusätzliche Personalressourcen i.H.v. 4 VZE für die Bearbeitung von Vormundschaften beim Amtsgericht und um unbegleitete minderjährige Flüchtlingen in der Justizvollzugsanstalt betreuen zu können. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen, ergibt sich folgender Umsetzungsstand:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Betreuungsabteilung im Amtsgericht	Einstellung erfolgt	2
Arabisch sprechende Kräfte für den päd. Dienst / Sozialdienst der JVA	Die Stellen wurden am 26.01.2016 ausgeschrieben. In der 15 und 16 KW finden die Vorstellungsgespräche statt	2

Die Senatorin für Finanzen

Die Senatorin für Finanzen erhielt insgesamt zusätzliches Personal in Höhe von 3 VZE, um das rekrutierte Personal im Verwaltungshandeln qualifizieren zu können sowie für ressortübergreifende Koordinierungs- und Controllingtätigkeiten.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Lehrkraft für die Verwaltungsschule	Einstellung erfolgt	1
Verwaltungspersonal für übergreifende Koordination	Bei einer Stellen ist das Auswahlverfahren abgeschlossen, bei der anderen erfolgte die Ausschreibung	2

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wurden insgesamt zusätzliche Personal-mittel in Höhe von 2 VZE für den Aufgabenbereich der mittelfristigen/dauerhaften Unterbringung von Flüchtlingen sowie den damit verbundenen Wohnungsbauaktivitäten bereitgestellt.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Planung und Genehmigung der Übergangswohnanlagen; Versorgung der Flüchtlinge mit regulärem Wohnraum (Bauplanung, -ordnung, -kontrolle)	Zum 01.03 war eine Person eingestellt, zum 01.04 wird die zweite Person eingestellt.	2

Darüber hinaus werden investive Planungsmittel für die Projektentwicklung konkreter Standorte in Höhe von 0,050 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen erhielt zusätzliches Personal in Höhe von insgesamt 2,5 VZE für die Koordination und Entwicklung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Berufs- und Arbeitsmarktintegration für Asylsuchende, Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive und Personen mit Migrationshintergrund sowie für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen bei der Wirtschaftsförderung Bremen.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Ressortinterne und –übergreifenden Koordination im Aufgabenbereich „Politische Koordination Flüchtlingsangelegenheiten und Arbeit“	Bereits durchgeführtes Auswahlverfahren erbrachte kein Ergebnis	1
Abteilungsinternen Koordination in der Abteilung Arbeit im Aufgabenbereich „Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen“	Auswahlverfahren ist durchgeführt, Besetzung zurzeit im Mitbestimmungsverfahren	1
Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur beruflichen Integration und Unterbringung von Flüchtlingen bei der WFB Bremen	<u>Unterbringung von Flüchtlingen bei der WFB Bremen:</u> Im Rahmen der Flüchtlingsunterbringung sind bei der WFB durch eine Person neben der obligatorischen Teilnahme an zusätzlichen Sitzungen und Arbeitsgruppen mit immobilienwirtschaftlicher, planerischer und verwaltungstechnischer Kompetenz folgende Tätigkeiten zu verstärken: Ausschreibung/Vergabe von Grundstücken, Vorbereitung und Durchführung von Gremienbefassungen, Erschließung und Projektentwicklung von aktuellen und mittelfristig notwendigen Grundstücken, Begleitung/Koordination und Vorbereitung damit zusammenhängender Aktivitäten.	0,5

C. Alternativen

Es werden keine Alternativen vorgeschlagen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Finanzierung des Dritten Sofortprogramms erfolgt pauschal aus den am 08.03.2016 beschlossenen und global veranschlagten Mitteln zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen. In Anbetracht der erfolgten Einstellungen zum Stichtag 01.03.2016 sowie der noch zu besetzenden Stellen ist für das Jahr 2016 nicht von einem Ganzjahreseffekt i.H.v. rd. 19,075 Mio. € für Personal auszugehen. Die im

Rahmen der Personalkostenhochrechnung ermittelten Werte belaufen sich auf rd. 17,118 Mio. €. In 2016 werden somit Personalmittel i.H.v. rund 2 Mio. € nicht benötigt. In 2017 bleiben die Bedarfe, wie ursprünglich vom Senat am 15.09.2015 beschlossen, bei 19,075 Mio. €.

Aufgrund der Betrachtung der konsumtiven Mittelabflüsse zum 29.02.2016 (begonnene Vorkurse bei SKB und laufende Maßnahmen bei SWGV und SJFIS) werden die projektgebundenen Mittel voraussichtlich in der Höhe abfließen, wie sie im 3. Sofortprogramm geplant waren. Konsumtive Minderbedarfe können jedoch in Folge der noch nicht abschließend erfolgten Stellenbesetzungen bei SI entstehen. Somit ist die Prognose der Arbeitsplatzkosten anzupassen.

Hierfür wurde von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Die gemeldeten Einstellungen/Zusagen insgesamt werden als Ganzjahresbedarf ab dem 01.01.2016 mit 9.700 € angesetzt.
- Die Differenz zwischen dem bewilligten Personal insgesamt und den gemeldeten Einstellungen/Zusagen ab dem 01.06.2016 wird mit 7/12 von 9.700 € angesetzt. In 2017 wirkt der Ganzjahreseffekt.

Somit ergibt sich folgende Prognose der konsumtiven Arbeitsplatzkosten für 2016:

Angaben in VZE bzw. €	Planung Arbeitsplatzkosten 2016	Einstellungen / Zusagen 2016 insgesamt	Arbeitsplatzkosten ab 01.01.2016	Differenz bewilligtes Personal zu Einstellungen/ Zusagen insgesamt	mögliche Einstellungen (verbleibende Differenz) ab 01.06.2016	Prognose 2016	Differenz
SI	679.000,00	11	106.700,00	59,00	333.841,67	440.600,67	238.399,33

Daraus ergeben sich folgende konsumtive Bedarfe für 2016 bzw. 2017:

Ressort	Planung 2016	Prognose 2016	Planung 2017
SJFIS	2.535.239,00	2.409.200,00	2.535.239,00
SI	679.000,00	440.600,67	679.000,00
SKB	3.020.000,00	3.020.000,00	3.020.000,00
SWGV	65.000,00	65.000,00	65.000,00
Summe	6.299.239,00	5.934.800,67	6.299.239,00

Gemäß dieser Prognose sinkt der konsumtive Bedarf für 2016 von 6,299 Mio. € um 0,364 Mio. € auf 5,935 Mio. €. In 2017 bleiben die Bedarfe, wie ursprünglich prognostiziert bei 6,299 Mio. €. In Summe belaufen sich die für das 3. Sofortprogramm benötigten Mittel in 2016 auf 23,053 Mio. € sowie in 2017 auf 25,374 Mio. €.

Konsumtive Globalmittel für Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms sowie für das Integrationsbudget sind für 2016 i.H.v. 47,7 Mio. € und für 2017 i.H.v. 58,5 Mio. € veranschlagt worden. Für das 3. Sofortprogramm werden daraus

23,053 Mio. € in 2016 und 25,374 Mio. € in 2017 benötigt. Darüber hinaus wurden Mietzahlungen in 2016 i.H.v. 5,3 Mio. € sowie in 2017 i.H.v. 7,0 Mio. € verpflichtet. Somit verbleiben für die Finanzierung des Integrationsbudgets insgesamt Mittel i.H.v. 19,347 Mio. € für 2016 sowie i.H.v. 26,126 Mio. € für 2017.

Die weitere Entwicklung der Flüchtlingszugänge ist zum gegenwertigen Zeitpunkt nicht zuverlässig zu prognostizieren. Daher sollte im Sommer auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres geklärt werden, ob (im Fall wieder steigender Zugänge) weitere Bedarfe entstehen und gedeckt werden müssen oder ob (im Fall weiter sinkender Zugänge) etwaige Bedarfe aus dem Integrationsbudget durch Verlagerungen aus dem 3. Sofortprogramm gedeckt werden können.

Mit der Senatsvorlage gehen keine geschlechterspezifischen Auswirkungen einher.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Zulieferung über den Umsetzungsstand der Maßnahmen im Rahmen einer Evaluation zum Dritten Sofortprogramm erfolgte durch die jeweiligen Fachressorts.

Die Abstimmung mit der Senatskanzlei ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den von der Senatorin für Finanzen vorgelegten Bericht zum Dritten Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zur Kenntnis und bittet die Senatorin für Finanzen um die Weiterleitung an den Haushalts- und Finanzausschuss.
2. Der Senat beschließt die Bereitstellung von Personalmitteln i.H.v. 17,118 Mio. € sowie von konsumtiven Mitteln i.H.v. 5,935 Mio. €, mit einem Gesamtvolumen von 23,053 Mio. € in 2016 sowie von Personalmitteln i.H.v. 19,075 Mio. € und konsumtiven Mitteln i.H.v. 6,299 Mio. € mit einem Gesamtvolumen von 25,374 Mio. € in 2017 aus den veranschlagten Globalmitteln.

Erläuterungen zu den flüchtlingsbezogenen Ausgaben

Die Ausgaben für die Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen sind seit 2014 erheblich angestiegen, seien es die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (umA, SGB VIII) oder der Bereich der Erwachsenen/Familien (Flüchtlinge, AsylbLG). Zur Verdeutlichung sind im Folgenden die Bundesstatistiken^{1 2} AsylbLG im Vergleich 2013 zu 2012 bzw. 2014 zu 2013 abgebildet:

Bruttoausgaben 2013 insgesamt nach Bundesländern und Veränderung zum Vorjahr

Bundesländer	2013	2012	Veränderung zum Vorjahr in %
	in 1 000 Euro		
Deutschland	1 517 096	1 096 209	38,4
Baden-Württemberg	117 985	74 051	59,3
Bayern	237 239	173 732	36,6
Berlin	128 038	95 672	33,8
Brandenburg	34 538	22 927	50,6
Bremen	29 506	25 525	15,6
Hamburg	56 075	46 714	20,0
Hessen	103 333	71 416	44,7
Mecklenburg-Vorpommern	27 878	18 328	52,1
Niedersachsen	145 991	108 733	34,3
Nordrhein-Westfalen	375 760	282 069	33,2
Rheinland-Pfalz	63 620	41 783	52,3
Saarland	8 893	7 055	26,1
Sachsen	67 751	40 988	65,3
Sachsen-Anhalt	41 418	30 850	34,3
Schleswig-Holstein	48 958	34 747	40,9
Thüringen	30 114	21 617	39,3

Bruttoausgaben 2014 insgesamt nach Bundesländern und Veränderung zum Vorjahr

Bundesländer	2014	2013	Veränderung zum Vorjahr in %
	in 1 000 Euro		
Deutschland	2 396 014	1 517 096	57,9
Früheres Bundesgebiet	1 897 126	1 187 360	59,8
Neue Länder einschließlich Berlin	498 888	329 736	51,3
Baden-Württemberg	185 144	117 985	56,9
Bayern	448 997	237 239	89,3
Berlin	185 290	128 038	44,7
Brandenburg	55 474	34 538	60,6
Bremen	43 407	29 506	47,1
Hamburg	71 887	56 075	28,2
Hessen	167 762	103 333	62,4
Mecklenburg-Vorpommern	42 461	27 878	52,3
Niedersachsen	227 742	145 991	56,0
Nordrhein-Westfalen	553 256	375 760	47,2
Rheinland-Pfalz	105 217	63 620	65,4
Saarland	13 977	8 893	57,2
Sachsen	108 416	67 751	60,0
Sachsen-Anhalt	62 602	41 418	51,1
Schleswig-Holstein	79 736	48 958	62,9
Thüringen	44 646	30 114	48,3

Tabellen A-2, A-3

Auf Basis des IST-Ergebnisses 2015 lassen sich die möglichen Entwicklungen für die Bereiche der Einnahmen und Ausgaben der Sozialleistungen, getrennt nach

¹ Bundesstatistik AsylbLG 2013:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_BruttoausgabenBL.html;jsessionid=ADA5AFA2F00DEF0956757DC3991166DB.cae1

² Bundesstatistik AsylbLG 2014:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_BruttoausgabenBL.html
³ Gem. Senatsvorlage für den 17.11.2015 – beschlossene Fassung -, S. 5.

Flüchtlingen (Asyl und unbegleitete minderjährige Ausländer) und den übrigen Sozialleistungen 2016/2017, wie folgt ableiten (Stand Anfang 2016):

1. Asyl/Flüchtlinge (Erwachsene und Familien)

Die Ausgabenentwicklung dieser Produktgruppe ist wesentlich abhängig von der Anzahl der Menschen im Leistungsbezug und in den Aufnahme- und Versorgungssystemen. Seit 2008 steigt die Zahl der bundesweiten Asylersanträge kontinuierlich an und hat sich 2015 gegenüber 2014 noch einmal stark gesteigert. Dem Senat wurde am 17.11.2015 mittels der Vorlage „Aktualisierte Zugangsprognose für Flüchtlinge und deren finanzielle Konsequenzen“ berichtet. Für das Land Bremen wurden für 2015 Zugänge von 10.274 Menschen gezählt. Für die Zukunft ist bis auf weiteres ebenfalls von starken Zuwächsen auszugehen, die aufgrund der Dynamik der bisherigen Entwicklung nur sehr grob eingeschätzt werden können. In der o.g. Senatsvorlage vom 17.11.2015 wird dazu die folgende Feststellung getroffen:

„Da die Entwicklung in den kommenden Wintermonaten, die Situation an den Grenzen, die Wirksamkeit gesetzgeberischer Initiativen sowie die Ausmaße von Familiennachzügen auf der einen und Ausreisen sowie Rückführungen auf der anderen Seite zurzeit nicht absehbar sind, erscheint eine etwas konservativere Annahme von 12.000 Zuzügen vertretbar zu sein.“³

Gem. dieser von Senat getroffenen Einschätzung wird in einem ersten Schritt von 12.000 Zugängen ausgegangen. Auf dieser Basis hat eine Arbeitsgruppe unter Leitung der Senatskanzlei, bestehend aus der Senatskanzlei, der Senatorin für Finanzen und der SJFIS, die möglichen weiteren Entwicklungen erörtert. Ergebnis dieser Erörterung war:

Die Zugangszahl von 12.000 stellt eine – aus fachlicher Sicht plausible, die weiteren Entwicklungen 2016 antizipierende - Schätzung der weiteren möglichen Entwicklung in einem erkennbar nur höchst unsicher planbaren Bereich dar. Andere

³ Gem. Senatsvorlage für den 17.11.2015 – beschlossene Fassung -, S. 5.

Bundesländer und auch der Bund selber kommen – abhängig von politischen Annahmen und dem Zeitpunkt der Schätzung - zu anderen Einschätzungen in einer erheblichen Bandbreite. (z.B. Berlin: 1 Mio. Personen, BAMF: 0,5 Mio. Personen). Offizielle neue Prognosen seitens der Bundesregierung gibt es aktuell nicht.

Für die anstehenden Haushaltsberatungen für 2016/17 in Bremen können Bandbreiten allerdings nicht verwendet werden, hier sind konkrete Festlegungen erforderlich.

Auch vor dem Hintergrund der besonderen Beobachtung des bremischen Haushalts durch den Stabilitätsrat und der sich aus der Haushaltsnotlage ergebenden Verpflichtung, Haushaltszuwächse - wenn möglich - zu begrenzen, empfiehlt sich eine Orientierung an den Annahmen des beschlossenen Bundeshaushalts für 2016⁴ (Annahme 800.000); bezogen auf das Land Bremen bedeutet dies eine Zahl von 8.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund im laufenden Jahr. Für 2017 wird – bei hoher Unsicherheit – von einer Abnahme auf bundesweit 600.000 ausgegangen und damit für das Land Bremen von 6.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund. Sofern im weiteren Aufstellungsverfahren des Haushalts neue Erkenntnisse zu den Annahmen des Bundes entstehen, müssten diese noch einbezogen werden. Für die nachfolgenden Jahre ab 2018 wird – bei wiederum hoher Unsicherheit – von einer Abnahme auf bundesweit 400.000 ausgegangen und damit für das Land Bremen von 4.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund. Die Einschätzung wurde im weiteren Verfahren noch auf 2.000 Personen p.a. ab 2018 reduziert.

Seitens SJFIS wurde auf die hohen Unsicherheiten dieser Sichtweise hingewiesen.

Ergänzend ist davon auszugehen, dass es auch Abgänge in andere Hilfesysteme, hauptsächlich in das SGB II, geben wird und somit auch Personen betreffen wird, die vor 2016 in das Hilfesystem gekommen sind. Die Abgänge betreffen Personen, deren Status in 2016 entsprechend geklärt wird. Mangels genauer Informationen

⁴ Am 24.09.2015 ist im Rahmen der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und den Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik u.a. festgelegt worden, dass für die Entlastungszahlungen des Bundes an die Länder und Kommunen über die Umsatzsteuer ein Zugang bundesweit für 2016 von 800.000 Personen zugrunde gelegt wird. Die Entlastungszahlungen 2016 werden auf dieser Grundlage als Abschlag geleistet.

kann der Zeitpunkt dieser Klärung und damit der tatsächliche Abgang nur grob eingeschätzt werden: Es wird davon ausgegangen, dass sukzessive in 2016 3.000 Personen in das SGB II wechseln könnten und 2017 weitere 4.800. Insbesondere für 2017 ist diese Annahme mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Es bestehen Annahmen der ZDL⁵, dass rd. 10% der erwerbsfähigen Flüchtlinge innerhalb „kürzerer“ Zeit bzw. im Verlauf eines Jahres in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dementsprechend mindern sich die finanziellen Auswirkungen aus den für 2016 und 2017 berechneten Übergängen in das SGB II sukzessive um Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt.

Zudem werden einerseits Abgänge aus dem Leistungssystem durch Ausreisen und Abschiebungen und andererseits weitere Zugänge durch Familiennachzug zu verzeichnen sein. Für den Familiennachzug wird z.B. vom Niedersächsischen Städtetag angenommen, dass drei Familienangehörige je Flüchtling einen Anspruch auf Nachzug geltend machen⁶. Die Zahlen hierzu sind jedoch höchst risikobehaftet. Für die Modellbetrachtung wurde vorläufig angenommen, dass Familiennachzug und Abgänge durch Ausreisen/Rückführungen sich ausgleichen.

Der in der AG erörterte Ausgabenzuwachs ist für 2016 und 2017 mit dem unterstellten Zugang von 8.000 bzw. 6.000 Personen (abzgl. der vorgenannten möglichen Abgänge) p.a. für das Land Bremen - analog dem Modell für 2015 und anderer möglicher Effekte - modellgerechnet worden. Die Modellrechnung enthält alle Ausgaben der Produktgruppe 41.03.01 „Flüchtlinge“ des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und basiert auf den zu Beginn des Jahres 2015 im Versorgungssystem enthaltenen Personen und den dann erfolgten Zugängen, die in Bremen (Stadtgemeinde) verbleiben. Für diesen Personenkreis Asyl (Erwachsene und Familien) ergaben sich 2015 rechnerisch gut 1.000 Euro Ausgaben pro Monat je Person. Für die weitere Bedarfsrechnung bildete 1.000 Euro je Person und Monat die

⁵ Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister: Berücksichtigung der fiskalischen Auswirkungen der Flüchtlinge und Asylbewerber in der Novemberprojektion, vom 01.12.2015, Aktenzeichen F 5252.

⁶ Nds. Städtetag: Integration von Flüchtlingen – Positionen und Forderungen des Niedersächsischen Städtetages, Februar 2016, S. 4

Grundlage. Seitens SFJFIS wurde auf das Risiko von Kostensteigerungen hingewiesen.

Nach Berücksichtigung „aller“ möglichen Zu- und Abgänge wurde letztendlich mittels der Modellbetrachtung die folgende Fortschreibung ermittelt:

Asyl/Flüchtlinge (Erwachsene und Familien)								
in Mio. €	IST		IST		Modell		Modell	
Bezeichnung	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Einnahmen	0,3	8,7	0,4	63,6	0,5	20,0	0,6	20,0
Ausgaben	39,7	52,9	77,4	95,1	156,0	101,7	169,3	8,5

Tabelle A-4

Die bei der Modellrechnung unterstellten monatlichen Abgänge entlasten die Produktgruppe „Flüchtlinge“, führen aber im Bereich SGB II zu entsprechenden finanziellen Auswirkungen (KdU, sonstige kommunale Leistungen) die wie folgt eingeschätzt werden und den Bereich der übrigen Sozialleistungen belasten. Die möglichen separat in den Haushalt einzustellenden Netto-Mehrbelastungen im Bereich SGB II belaufen sich auf: 2016: 2,5 Mio. Euro und 2017: 10,7 Mio. Euro.

2. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer (umF/umA)

Bis Oktober 2015 gab es kein bundesweites Umverteilungssystem wie im Asylbereich. Die umF mussten dort versorgt werden, wo sie zugegangen waren. Für die Kosten bestimmte das Bundesverwaltungsamt einen (anderen) überörtlichen Jugendhilfeträger. Ab November gibt es durch eine gesetzliche Neuregelung ein Umverteilungssystem gem. des Königsteiner Schlüssels.

Wie auch im Erwachsenenbereich werden die Ausgaben maßgeblich von den starken Zugängen beeinflusst. Im ersten Halbjahr 2015 wurden bereits mehr umF/umA aufgenommen als im Gesamtjahr 2014. Letztlich sind in 2015 2.679 umF/umA neu in Bremen zugegangen. Im Ländervergleich des Bundesverwaltungsamtes liegt die Belastungsquote Bremens bei 386,1% (Stand vom 17.02.2016). Sie ist die höchste unter den Bundesländern; der Durchschnitt liegt bei 67,3%.

Es fallen sowohl kommunale Ausgaben (Erziehungshilfe, Unterbringungen etc.) als auch Landesausgaben (Erstattungen nach § 89 d SGB VIII an Kommunen) an. Der

Ausgabenanstieg ist nur sehr schwer zu prognostizieren und wird sich aufgrund der neuen Gesetzeslage auch noch in seiner Struktur ggü. der Vergangenheit verändern. Die Fortschreibung muss daher sowohl das Auslaufen des alten Systems als auch die möglichen Auswirkungen des neuen berücksichtigen. Kern der neuen gesetzlich festgelegten Aufgabenwahrnehmung ist eine mögliche Umverteilung von ab dem 01.11.2015 neu zugegangenen umA auf andere Länder. Es wird unterstellt, dass Bremen aufgrund der bisherigen Überlastung bis auf weiteres nur Abgabeland sein wird und Fälle ab 2017 sukzessive aus dem System ausscheiden. Dabei fallen Ausgaben nicht nur für die Bestandsfälle an, sondern auch für diejenigen, die trotz der neuen Umverteilungssystematik aufgrund verschiedener rechtlicher Konstellationen in Bremen verbleiben. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass Bremen als Land Kostenträger für die beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven wird.

Der Senat hat zu den möglichen Zugängen in diesem Bereich in 2016/2017 am 17.11.2015 die folgende Feststellung getroffen:

„Für Planungen, Bemessungen und Berechnungen wird empfohlen, für 2016 von 710 Neufällen auszugehen. Zusätzlich sind 1.066 „Umverteilungsplätze“ vorzuhalten. Dies ist jedoch abhängig von der Gesamtentwicklung der nach Deutschland kommenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, den Kapazitäten in den „Aufnahmeländern“ und der zügigen Umsetzung der Verfahren in der Umsetzung des Gesetzes.“⁷

Die Einnahmen in diesem Bereich stiegen bisher in Abhängigkeit von den Ausgaben stark an, da die Ausgaben im Grundsatz nach § 89 d SGB VIII von anderen überörtlichen Trägern erstattet wurden. Insofern ist die Kommune Bremen insbesondere von der aktuellen Entwicklung betroffen. Diese Regelung ist zum 01.11.2015 ausgelaufen, d.h. in 2016-2017 entfallen diese Einnahmen sukzessive.

Die Arbeitsgruppe hat sich auch ausgehend von dieser Grundlage auf Basis der jüngeren Entwicklung mit der weiteren Perspektive befasst:

Auf Basis der Entwicklung Dezember 2015/Januar 2016 erscheint ein hochgerechneter Zugang von umA von rd. 3.000 Personen in 2016 und 2.000

⁷ Gem. Senatsvorlage für den 17.11.2015 – beschlossene Fassung -, S. 5.

Personen in 2017 in die vorläufige Inobhutnahme in Bremen möglich zu sein. Diese Annahme wurde im weiteren Verfahren noch auf 2.500 für 2016 reduziert. Davon würden aufgrund der bremischen Überbelastung rd. 90% umverteilt werden; 10% verbleiben in Bremen (aufgrund gesetzlich geregelter Ausnahmegründe zur Umverteilung). Für die Folgejahre wird jeweils von einer Reduzierung auf rd. 80% des Vorjahres ausgegangen. Darüber hinaus gilt die Annahme, dass Bremen auch weiterhin kein Aufnahmeland wird. Die sich im Bestand befindlichen Altfälle scheiden sukzessive in einem Zeitraum von ca. sechs Jahren aus dem Leistungsbezug aus.

Seitens SFJFIS wurde auf die hohen Unsicherheiten dieser Betrachtung hingewiesen.

Die auf Basis der Erörterung erstellte Modellbetrachtung berücksichtigt in 2016 und in 2017 ff. sowohl Bestände als auch Zu- und Abgänge zu üblichen Kostensätzen.

Dabei sind verschiedene Fallgruppen betrachtet worden:

- „Bestandsfälle umF“ (Bestand zum 01.11.2015: rd. 2.400): Der Bestand an Altfällen schwindet nach und nach (2016:330 Abgänge) und verursacht monatliche Ausgaben von 3.500 € pro Person (42.000 € Jahrespauschale, nur Ausgaben in den Sozialleistungen).
- „Vorläufige Inobhutnahme“ (Gesamtzugang Neufälle vor Umverteilung): Für die Neufälle wird angenommen, dass in 2016 2.500 Zugänge in die vorl. Inobhutnahme zu verzeichnen sind, die für einen Monat der Umverteilung Kosten in Höhe von 200 € täglich verursachen.
- „Verbleib aus der vorläufigen Inobhutnahme in Bremen“: Nach Umverteilung verbleiben aufgrund von Ausschlussgründen 250 UMA-Zugänge in 2016 in Bremen zzgl. 90 UMA-Zugänge aus Nov./Dez. 2015. Diese verursachen ggf. zu 50% keine Kosten (Familienzusammenführung), werden ggf. zu 19% niederschwellig versorgt (1.750 € pro Monat und Person) und werden ggf. zu 31% vollstationär versorgt (3.500 € pro Person und Monat).

Zusammengefasst ergibt sich die folgende mögliche Entwicklung:

Unbegleitete minderjährige Ausländer (umF/umA)								
in Mio. €	IST		IST		Modell		Modell	
Bezeichnung	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Einnahmen	4,5	346,0	9,6	115,8	18,0	87,0	24,8	37,8
Ausgaben	17,2	37,5	53,9	213,1	128,1	137,6	91,6	-28,5

Tabelle A-5

Die sich aus den Modellbetrachtung sich rechnerisch ergebenden Mehrbedarfe ggü. den Budgets wurden – saldiert mit möglichen Mehreinnahmeneffekten – in die Haushaltsentwürfe als Globalmittel – reduziert, siehe Vorlage – eingestellt.

Die Berechnungstabellen der Modellrechnungen sind als Anlagen A (Asyl), B (umA) und C (SGB II) beigefügt.

Anlage A Modellbetrachtung flüchtlingsbez. Sozialleistungen (Asyl), Belastungen und mögliche Entlastungen 2016/2017

19.02.2016

Basisdaten 2015->2016

Modellgerechneter Endbestand 2015 ("dauerhafte" Personen im System der Stadtgemeinde)

10.708

14.108

Durchschnittlicher Bestand pro Monat

6.412

13.002

Gesamtausgaben konsumtiv Pgrp. 41.03.01 L+G 2015 in Mio. €

77.356.000

156.024.000

IST Ausgaben 2015 je Person je Monat im Durchschnitt

1.005,35

1.000,00

Ausgabe je Person und Monat ohne Steigerung

1.000,00

1.000,00

Basisdaten 2016->2017

Modellgerechneter Endbestand 2016 ("dauerhafte" Personen im System der Stadtgemeinde)

14.108

Durchschnittlicher Bestand pro Monat

13.002

Gesamtausgaben konsumtiv Pgrp. 41.03.01 L+G 2016 in Mio. €

156.024.000

Berechnete Ausgaben 2016 je Person je Monat im Durchschnitt

1.000,00

Ausgabe je Person und Monat ohne Steigerung

1.000,00

Hinweise: Ausgaben sind ohne Jahreswechseleffekt berechnet. Nebenrechnung SGB II wird hier nicht ausgewiesen.

Zugänge in das Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2016

2016	I Zugänge Land	II nachrichtlich: Zuweisungen Stadt Bremerhaven (20%)	III Zuweisungen Stadt Bremen (80%)	IV Neuer Bestand aus Zugängen Stadt Bremen kum.	V Gesamt- bestand kum.	VI Ausgaben je Monat in €
Januar	858	172	686	686	11.394	11.394.400
Februar	650	130	520	1.206	11.914	11.914.400
März	650	130	520	1.726	12.434	12.434.400
April	650	130	520	2.246	12.954	12.954.400
Mai	649	130	519	2.766	13.474	13.473.600
Juni	649	130	519	3.285	13.993	13.992.800
Juli	649	130	519	3.804	14.512	14.512.000
August	649	130	519	4.323	15.031	15.031.200
September	649	130	519	4.842	15.550	15.550.400
Oktober	649	130	519	5.362	16.070	16.069.600
November	649	130	519	5.881	16.589	16.588.800
Dezember	649	130	519	6.400	17.108	17.108.000
Gesamtjahr	8.000	1.600	6.400			171.024.000

Planungsansatz 8.000

Abgänge aus dem Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2016

2016	IX Abgänge in das SGB II (Arbeit, Soziales)	X Abgänge insgesamt kum.	XI Entlastung Pgrp. 41.03.01 in €	XII Bestand 2016 nach Abgängen	XIII Ausgaben 2016 nach Abgängen
Januar	100	100	100.000	11.294	11.294.400
Februar	100	200	200.000	11.714	11.714.400
März	100	300	300.000	12.134	12.134.400
April	200	500	500.000	12.454	12.454.400
Mai	200	700	700.000	12.774	12.773.600
Juni	200	900	900.000	13.093	13.092.800
Juli	300	1.200	1.200.000	13.312	13.312.000
August	300	1.500	1.500.000	13.531	13.531.200
September	300	1.800	1.800.000	13.750	13.750.400
Oktober	400	2.200	2.200.000	13.870	13.869.600
November	400	2.600	2.600.000	13.989	13.988.800
Dezember	400	3.000	3.000.000	14.108	14.108.000
Gesamtjahr	3.000		15.000.000		156.024.000

Zugänge in das Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2017

2017	Weiterer Abgänge/Entlastungen (teilweise noch nicht beziffert)					
	I Zugänge Land	II nachrichtlich: Zuweisungen Stadt Bremerhaven (20%)	III Zuweisungen Stadt Bremen (80%)	IV Neuer Bestand aus Zugängen Stadt Bremen kum.	V Gesamt- bestand kum.	VI Ausgaben je Monat in €
Januar	500	100	400	400	14.508	14.508.000
Februar	500	100	400	800	14.908	14.908.000
März	500	100	400	1.200	15.308	15.308.000
April	500	100	400	1.600	15.708	15.708.000
Mai	500	100	400	2.000	16.108	16.108.000
Juni	500	100	400	2.400	16.508	16.508.000
Juli	500	100	400	2.800	16.908	16.908.000
August	500	100	400	3.200	17.308	17.308.000
September	500	100	400	3.600	17.708	17.708.000
Oktober	500	100	400	4.000	18.108	18.108.000
November	500	100	400	4.400	18.508	18.508.000
Dezember	500	100	400	4.800	18.908	18.908.000
Gesamtjahr	6.000	1.200	4.800			200.496.000

Planungsansatz 6.000

Abgänge aus dem Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2017

2017	Weiterer Abgänge/Entlastungen (teilweise noch nicht beziffert)			XI Entlastung Pgrp. 41.03.01 in €	XII Bestand 2017 nach Abgängen	XIII Ausgaben 2017 nach Abgängen
	IX Abgänge in das SGB II (Arbeit, Soziales)	X Abgänge insgesamt kum.	XI Entlastung Pgrp. 41.03.01 in €			
Januar	400	400	400.000	400.000	14.108	14.108.000
Februar	400	800	800.000	800.000	14.108	14.108.000
März	400	1.200	1.200.000	1.200.000	14.108	14.108.000
April	400	1.600	1.600.000	1.600.000	14.108	14.108.000
Mai	400	2.000	2.000.000	2.000.000	14.108	14.108.000
Juni	400	2.400	2.400.000	2.400.000	14.108	14.108.000
Juli	400	2.800	2.800.000	2.800.000	14.108	14.108.000
August	400	3.200	3.200.000	3.200.000	14.108	14.108.000
September	400	3.600	3.600.000	3.600.000	14.108	14.108.000
Oktober	400	4.000	4.000.000	4.000.000	14.108	14.108.000
November	400	4.400	4.400.000	4.400.000	14.108	14.108.000
Dezember	400	4.800	4.800.000	4.800.000	14.108	14.108.000
Gesamtjahr	4.800		31.200.000			169.296.000

Anlage B Modellbetrachtung umF-umA, Entwicklung 2016 und 2017

1. Basisdaten für die Berechnung

Definitionen: umF = zu versorgende Person bis 31.10.2015 (altes System), umA = zu versorgende Person ab 01.11.2015 (neues System)

	Neue Werte	Bisherige Werte		
1.1 Bestand umF ("§ 89 d -Fälle")	2.408	(Bestand 31.10.2015)		
1.2 Zugang 2016 umA p.a. ges. (gem. Vorgabe SK/SF analog Asyl gesetzt)	2.500		Zugang p.a. danach in	
1.3 2016 umA in vorl. Inobhutnahme (§ 42 a SGB VIII)	208	(je Monat)	3000 % des Vorjahres	80
1.4 2016 in HB verbleibende umA (Ausschlussgründe)	250		250 Prozent von 1.2	10
1.5 Ausgaben vorl. Inobhutnahmen pro Tag in €	200	ohne Preissteigerung		
1.6 Ausgaben umF/umA pro Monat im Monat	3.500	ohne Preissteigerung		
1.7 Tage vorl. Inobhutnahmen Optimalfall in Tagen	30			

2. Modellrechnung

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Fälle	Ausgaben	Anmerkung	Fälle	Ausgaben	Anmerkung
2.1 Bestandsfälle umF (Nr. 1.1)		410104						
Fälle ganzes Jahr			2.078	87.276.000		1.147	48.174.000	
Fälle halbes Jahr (Abgang i.W. aus Altersgründen)			330	6.930.000		931	19.551.000	
Summe		S	2.408	94.206.000		2.078	67.725.000	
Fälle weggefallen (Abgang i.W. aus Altersgründen)			0	0		330	0	
<i>Kontrolle</i>			2.408			2.408		

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Fälle	Ausgaben	Anmerkung	Fälle	Ausgaben	Anmerkung
2.2 Vorläufige Inobhutnahme je Monat (Nr. 1.3)		S	208	14.976.000		167	12.000.000	
nachrichtlich Gesamtzugang Bremen			2.500			2.000		

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Fälle*	Ausgaben	Anmerkung	Fälle	Ausgaben	Anmerkung
2.3 Verbleib aus 2.2 in Bremen (Nr. 1.4)		S	340	250 Neuzugänge + 90 Nachzügler aus 2015		200		
durchschnittliche neue Fälle im Gesamtjahr			170			100		
Gesamt (ab 2017 inkl. 80% aus dem Vorjahr):			170	2.891.700		300	5.103.000	
31% Kindeswohl, Krankheit, ... (vollstationär)			53	2.213.400	107 zum Jahresende	93	3.906.000	
19% niedrigschw. Versorgung u.a. (anteilige Ausgaben)			32	678.300		57	1.197.000	
50% Familienzusammenführung (keine Ausgaben)			85	0		150	0	

*Hinweis für 2016: zzgl. 90 Personen aus 2015, danach Wegfall

Kontrolle 170 300

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.4 Einnahmen und Ausgaben altes System								
Einnahmen Stadtgemeinde 89 d		S		-18.000.000			-5.000.000	
Einnahmen überörtl. Träger /Pauschale Ent		L		0			-19.800.000	
Ausgaben überörtl. Träger 89 d		L		12.000.000			3.000.000	

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.5 Sonstiges								
Hilfen zur Gesundheit umF/umA einschl. G		S		2.300.000			2.300.000	
Erstattungen Land an Bremerhaven		L		1.715.000			1.470.000	

(BHV konstant mit 35 Fällen / Gesamtjahr gerechnet, in 2016 Anteil für Nov./Dez. 2015 enthalten)

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.6 Gesamtsummen L+G Bremen								
Einnahmen				-18.000.000			-24.800.000	
Ausgaben				128.088.700			91.598.000	
3000er Modell				131.637.950			95.118.600	
Effekt				-3.549.250			-3.520.600	

Nachrichtlich:

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.7 Gesamtsummen L+G Bremen Verrechnungen								
Einnahmen		S		133.435.983			87.128.000	
Ausgaben		L		133.435.983			87.128.000	

(in 2016 mit einem rechnerischen Anteil für Nov./Dez. 2015)

Anlage C Modellrechnung Übergänge in das SGB II

12.02.2016

NEU 10% je Monat als Abgang in den echten Arbeitsmarkt

D. KdU je Monat 213,10 Euro
 D. sonst. Ausgaben je Monat 50,00 Euro
 KdU Erstattung 2016 37,60 Prozent

Eine mögl. Integrationsquote IQ von 10,0% (Annahme JC HB) bezogen auf den Personenkreis Asyl/Flucht ist als Entl. unterstellt.

Berechnung SGB II

2016

Unterstellte Abgänge in das SGB II-System	kum.	Ausgaben KdU	Sonst. Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben ges.	Netto	Wechsler brutto
Januar	90	19.179	4.500	7.211	23.679	16.468	100
Februar	90	38.358	9.000	14.423	47.358	32.935	100
März	90	57.537	13.500	21.634	71.037	49.403	100
April	180	95.895	22.500	36.057	118.395	82.338	200
Mai	180	134.253	31.500	50.479	165.753	115.274	200
Juni	180	172.611	40.500	64.902	213.111	148.209	200
Juli	270	230.148	54.000	86.536	284.148	197.612	300
August	270	287.685	67.500	108.170	355.185	247.015	300
September	270	345.222	81.000	129.803	426.222	296.419	300
Oktober	360	421.938	99.000	158.649	520.938	362.289	400
November	360	498.654	117.000	187.494	615.654	428.160	400
Dezember	360	575.370	135.000	216.339	710.370	494.031	400
Summe	2.700	2.876.850	675.000	1.081.696	3.551.850	2.470.154	3.000
bisher		3.196.500	750.000	1.201.884	3.946.500	2.744.616	
Veränderung		-319.650	-75.000	-120.188	-394.650	-274.462	

D. KdU je Monat 215,23 Euro

D. sonst. Ausgaben je Monat 51,50 Euro

KdU Erstattung 2017 41,30 Prozent

(Steigerung 3%)

2017

Unterstellte Abgänge in das SGB II-System	kum.	Ausgaben KdU	Sonst. Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben ges.	Netto	Wechsler brutto
Januar	360	658.604	157.590	272.003	816.194	544.190	400
Februar	360	736.087	176.130	304.004	912.217	608.213	400
März	360	813.569	194.670	336.004	1.008.239	672.235	400
April	360	891.052	213.210	368.005	1.104.262	736.258	400
Mai	360	968.535	231.750	400.005	1.200.285	800.280	400
Juni	360	1.046.018	250.290	432.005	1.296.308	864.302	400
Juli	360	1.123.501	268.830	464.006	1.392.331	928.325	400
August	360	1.200.983	287.370	496.006	1.488.353	992.347	400
September	360	1.278.466	305.910	528.007	1.584.376	1.056.370	400
Oktober	360	1.355.949	324.450	560.007	1.680.399	1.120.392	400
November	360	1.433.432	342.990	592.007	1.776.422	1.184.414	400
Dezember	360	1.510.915	361.530	624.008	1.872.445	1.248.437	400
Summe	4.320	13.017.110	3.114.720	5.376.067	16.131.830	10.755.764	4.800
bisher		14.463.456	3.460.800	5.973.407	17.924.256	11.950.849	
Veränderung		-1.446.346	-346.080	-597.340	-1.792.426	-1.195.085	

Anlage 3

Sanierungsprogramm für die Bremischen Haushalte - Berichterstattung zum 30.04.2016

**hier: Meldung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und
Ausgaben der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre
2016/2017**

Vorlage Nr. II/29/2016 für den Magistrat vom 13. April 2016

Hinweis:

Die in der als Anlage beigefügte Übersicht der dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben 2016/2017 stellen eine Momentaufnahme dar und waren bis zum Beschluss des Haushalts noch Veränderungen unterworfen.

Vorlage Nr.II/29/2016
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 1

**Sanierungsprogramm für die Bremischen Haushalte - Berichterstattung zum 30.04.2016
hier: Meldung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2016/2017**

A Problem

Die Freie Hansestadt Bremen hat im Oktober 2011 gemäß des § 5 Absatz 1 des Stabilitätsgesetzes ein Sanierungsprogramm 2012/2016 vorgelegt, auf dessen Grundlage in der Sitzung des Stabilitätsrates am 01. Dezember 2011 eine Vereinbarung zur Umsetzung dieses Sanierungsprogramms geschlossen wurde. Gemäß § 3 dieser Vereinbarung sind dem Stabilitätsrat jeweils **zum 30. April** und **zum 15. September** eines jeden Jahres Berichte zur Umsetzung des Sanierungsprogramms vorzulegen.

Anlässlich der Sitzung der Arbeitsgruppe „Haushaltsanalysen“ am 11.04.2016, die aus Vertreterinnen und Vertreter der Senatskanzlei Bremen, der Senatorin für Finanzen Bremen, der Magistratskanzlei sowie der Stadtkämmerei besteht, wurde seitens der Vertreterinnen und Vertreter der Senatorin für Finanzen Bremen die Bitte an die Vertreter der Stadt Bremerhaven herangetragen, für die anstehende Sanierungsberichterstattung zum 30. April 2016 eine aktuelle Prognose der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 zu übermitteln.

Die Aktualisierung der prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 ist erforderlich, da sich die bislang für das Land Bremen angenommenen Zugangsdaten (jährlich ca. 12.000 Zuzüge und damit für die Stadt Bremerhaven ca. 2.400 Zuzüge p. a.) verändert haben.

Abgeleitet von den Haushaltsplanungen der Bundesregierung für die Haushalte 2016/2017, die von Flüchtlingszuzügen von 800.000 Personen in 2016 und 600.000 Personen in 2017 ausgeht, hat die Senatorin für Finanzen Bremen ihre Prognosen für 2016 und 2017 auf der Basis von Flüchtlingszuzügen von 8.000 Personen in 2016 und 6.000 Personen in 2017 neu berechnet.

Insofern sind auch die prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2016/2017 (bisher auf Basis von 2.400 Zuzügen p. a.) auf Grundlage der bremischen Annahmen neu zu kalkulieren.

Die Stadtkämmerei hat aufgrund des sehr engen Zeitfensters für die Sanierungsberichterstattung das Personalamt, das Sozialamt, das Amt für Jugend, Familie und Frauen sowie den Wirtschaftsbetrieb „Seestadt Immobilien“ als hauptsächlich tangierte Bereiche kurzfristig gebeten, die flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 2016 und 2017 auf der Basis von prognostischen Flüchtlingszuzügen in der Stadt Bremerhaven von 1.600 Personen in 2016 und 1.200 Personen in 2017 neu zu berechnen.

Das Ergebnis dieser Neuberechnungen ist in der als Anlage beigefügten Übersicht zusammengefasst.

Lösung

Der Magistrat nimmt die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 zur Kenntnis.

Der Magistrat nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben 2016/2017 eine Momentaufnahme darstellen und bis zu den Haushaltsplanberatungen 2016/2017 in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 09. Juni 2016 noch Veränderungen unterworfen sind.

Der Magistrat bittet die Stadtkämmerei, die beigefügte Übersicht über die derzeitigen prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 der Senatorin für Finanzen Bremen für die Sanierungsberichterstattung zum 30. April 2016 zu übermitteln.

C Alternativen

Keine die empfohlen werden kann.

D Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen/Genderprüfung

Mit dieser Vorlage sind zunächst keine direkten finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen verbunden. Für eine Gleichstellungsrelevanz gibt es keine Anhaltspunkte.

E Beteiligungen/Abstimmung

Das Personalamt, das Sozialamt, das Amt für Jugend, Familie und Frauen sowie der Wirtschaftsbetrieb „Seestadt Immobilien“ wurden beteiligt.

F Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem BremIFG

Eine Veröffentlichung nach dem BremIFG ist vorgesehen.

G Beschlussvorschlag

Der Magistrat nimmt die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 zur Kenntnis.

Der Magistrat nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben 2016/2017 eine Momentaufnahme darstellen und bis zu den Haushaltsplanberatungen 2016/2017 in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 09. Juni 2016 noch Veränderungen unterworfen sind.

Der Magistrat bittet die Stadtkämmerei, die beigefügte Übersicht über die derzeitigen prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 der Senatorin für Finanzen Bremen für die Sanierungsberichterstattung zum 30. April 2016 zu übermitteln.

gez. Paul Bödeker

Paul Bödeker
Bürgermeister

Anlage 1: Übersicht über die flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben in der Stadt Bremerhaven 2016/2017

Prognoserechnung zu den Nettomehrbedarfen Asyl und Flüchtlinge**Stadt Bremerhaven**

Erstellungsdatum: März 2016

		IST-Ergebnisse	Modellrechnung	Modellrechnung
Fallzahlen		2015	2016	2017
Personen (Angaben absolut)				
1	Hochrechnung zum Jahresende (Bestand am 31.12.)			
2	Empfänger von Leistungen nach AsylbLG nach Zu-/Abgängen u. Wechsel ins SGB II		3.541	3.781
3	unbegleitete minderjährige Ausländer (umA)		120	131
4	Bestandsfälle Ende 2015			
5	Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG	2.541		
6	unbegleitete minderj. Ausländer (umA)	70		
7	nachrichtl. Zugänge laut BAMF (bundesweit) Parameter von Bremen vorgegeben	1.200.000	800.000	600.000
Einnahmen und Ausgaben		IST 2015	Modell 2016	Modell 2017
Einnahmen Stadt Brhv. (in Mio. €)				
8	Gesamteinnahmen	12,84	2,98	3,00
9	darunter Entlastungen durch Bundeshilfen (einschl. KFA-Erhöhung)	4,20	2,27	2,28
10	darunter Sozialleistungseinnahmen für Asyl, umA	0,06	0,10	0,10
11	darunter Zuweisungen vom überörtlichen Jugendhilfeträger für umA (§ 89d SGB VIII)		0,10	0,10
12	darunter sonstige Sozialleistungseinnahmen	0,06		
13	Sonstige Einnahmen	8,59	0,61	0,62
13a	darunter durch LPG Sprachförderung,	0,60	0,61	0,62
13b	darunter sonstige Einnahmen (<i>Sonderzuweisung vom Land Bremen</i>)	7,99		
Ausgaben Stadt Brhv. (in Mio. €)				
14	Gesamtausgaben	15,57	53,88	64,43
15	darunter Personalausgaben	0,21	4,54	4,55
16	darunter Sozialleistungsausgaben für Flüchtlinge	10,85	24,44	30,25
17	für Asyl und Flüchtlinge (AsylbLG)	8,94	21,04	24,78
18	für umA (SGB VIII)	1,91	3,40	5,47
19	darunter konsumtive Ausgaben	4,52	10,89	15,63
20	darunter für Unterbringung (Miete)	3,06	7,10	8,50
21	Verwaltungsgemeinkostenzuschlag des Amtes für Jugend, Familie und Frauen		0,29	0,39
22	für Sprachkurse	1,46		
23	für sonstige kons. Ausgaben		3,00	4,60
24	für Netto-Mehrbelastungen SGB II (20% der bremischen Schätzung)		0,50	2,14
25	darunter investive Ausgaben	0,00	14,00	14,00
26	Investitionen in Unterkünfte		14,00	14,00
Netto-Mehrbedarf		2,73	50,90	61,42

Erläuterungen zu den Nettomehrbedarfen der Stadt Bremerhaven 2016 bis 2017

Generelle Anmerkungen:

Die Darstellung der Aufwendungen für "Asylbewerber/Flüchtlinge und unbegleitete minderjährige Ausländer (umA)" bezieht sich auf 100% der Aufwendungen für die Haushaltsjahre 2015 - 2017.

Zusätzliche Aufwendungen für EU-Zuwanderer wurden in dieser Darstellung nicht berücksichtigt. Einnahmeseitig wurden die bislang bekannten Verrechnungseinnahmen vom Land Bremen (Zeilen 9, 11 und 13a) zugrunde gelegt.

Für das Basisjahr 2015 wurden die IST-Ergebnisse zugrunde gelegt.

Erläuterungen im Einzelnen:

Zeile 2 Empfänger von Leistungen nach AsylbLG (nach Zu-/Abgängen und Wechsel ins SGB II)

Die Schätzwerte für 2016 und 2017 basieren auf den Endbestand der Personen im Rechtskreis AsylbLG Ende 2015 (2.541 Personen) und den von Bremen angenommenen Zugangsdaten (Basis Land Bremen für 2016 = 8.000 und für 2017 = 6.000 Personen) bereinigt um die angenommenen Rechtskreiswechsler ins SGB II.

Zeile 3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Die Schätzwerte 2016/2017 basieren auf den Endbestand 2015 (ca. 70 umA) und wurden analog der Annahmen Bremens vom Amt für Jugend, Familie und Frauen fortgeschrieben.

Zeile 7 nachrichtl. Zugänge laut BAMF (bundesweit) wurden von Bremen übernommen

Bremen geht analog des BAMF von bundesweiten Zugängen in 2016 von 800.000 Personen und für 2017 von 600.000 Personen aus (Land Bremen 8.000/6.000 Personen; BRHV je 20%).

Zeile 9 Entlastung durch Bundeshilfen

Die Werte für 2016/2017 entsprechen den der Stadt Bremerhaven von der Senatorin für Finanzen Bremen mitgeteilten Verrechnungseinnahmen. Ferner sind hier Bundesanteile enthalten, die über den KFA geleistet werden. Laut SfF Bremen vom 30.03.2016 sind dies für 2016 und 2017 jeweils 1.253.625 €.

Zeile 11 Die Erstattungsleistungen 2015 in Höhe von 1,91 Mio. € für "umA" sind in der Sonderzuweisung des Landes Bremen 2015 enthalten (siehe Zeile 13b). Für die Jahre 2016/2017 wurden derzeit die Beträge lt. abgestimmter Verrechnungseinnahmen mit der SfF Bremen zugrunde gelegt. Gleichwohl besteht hier eine gesetzliche Verpflichtung des überörtlichen Jugendhilfeträgers auf Kostenerstattung nach § 89d SGB VIII.

Zeile 13a Landesprogramm Sprachförderung

Die Werte für 2016/2017 entsprechen den der Stadt Bremerhaven von der Senatorin für Finanzen Bremen mitgeteilten Verrechnungseinnahmen.

Zeile 15 Personalausgaben

Die Angaben zu den "Personalausgaben" 2016/2017 basieren auf den Berechnungen des Personalamtes aufgrund der bereits beschlossenen **zusätzlichen Stellenmehrbedarfe**. **Die Stellenplananträge zum Doppelhaushalt 2016/2017 insbesondere für "Sprachförderung" konnten noch nicht berücksichtigt werden.**

Zeile 17 Sozialleistungsausgaben Asyl und Flüchtlinge (AsylbLG), Kapitel 6420

Die hier dargestellten Sozialleistungsausgaben berücksichtigen die bereits in den Haushaltsplanungen 2016/2017 vorgesehenen Haushaltsanschlüsse sowie die Mehrbedarfe auf Grundlage der Zugangsprognosen aus Bremen.

Zeile 18 Sozialleistungsausgaben für umA (SGB VIII)

Die Angaben basieren für 2016/2017 auf den vom Amt für Jugend, Familie und Frauen kalkulierten Zugängen (analog der bremischen Vorgehensweise) und den hierauf anzuwendenden Kostensätzen.

Zeile 20 Unterbringung (Miete)

Die Prognosen für 2016/2017 basieren auf den bislang in 2016 aufgelaufenen Aufwendungen sowie auf der Annahme, dass der Wirtschaftsbetrieb "Seestadt Immobilien" 1.600 bzw. 1.200 zusätzliche Plätze per anno schaffen muss. **Die Aufwendungen für zusätzliche Büro-/Verwaltungsräumlichkeiten für die Administration "Asyl/Flüchtlinge" sowie für zusätzliche Kita-/Schulplätze sind in den Kalkulationen 2016/2017 nicht enthalten.**

Zeile 21 Verwaltungsgemeinkostenzuschlag (Amt 51)

Die Angaben 2016/2017 basieren auf den Berechnungen des Amtes für Jugend, Familie und Frauen.

Zeile 23 Sonstige konsumtive Ausgaben

Die Angaben für die Jahre 2016/2017 sollen dem Ausgleich für die nicht dezidiert ermittelbaren sonstigen Aufwendungen für Sprachförderung, Bildung und Kita, Sicherheit und Ordnung sowie Gesundheit dienen.

Zeile 24 Netto-Mehrbelastungen SGB II

Die Schätzung 2016/2017 stellen die Kalkulation für die kommunalen Nettoaufwendungen für den Rechtskreis SGB II, die nicht den Sozialleistungen zuzuordnen sind, dar und basieren auf den Schätzungen für Bremen (2016 = 2,5 Mio. € und 2017 = 10,7 Mio. € hiervon 20% Stadt Bremerhaven = 0,5 Mio. € bzw. 2,14 Mio. €). Das Verhältnis der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften Stadt Bremen zu Stadt Bremerhaven beträgt ebenfalls ca. 80 zu 20.

Zeile 26 Investitionen für Unterkünfte

Die Prognosen für 2016/2017 basieren auf der Annahme, dass der Wirtschaftsbetrieb "Seestadt Immobilien" 1.600 bzw. 1.200 zusätzliche Plätze per anno schaffen muss. **Die Aufwendungen für zusätzliche Büro-/Verwaltungsräumlichkeiten für die Administration "Asyl/Flüchtlinge" sowie für zusätzliche Kita-/Schulplätze sind in den Kalkulationen 2016/2017 nicht enthalten.**

Herausgeberin:

Die Senatorin für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

Telefon: (0421) 361-4072
Fax: (0421) 496-2965
Mail: office@finanzen.bremen.de

Hinweise: Diese Veröffentlichung
steht auf der Internetseite der
Senatorin für Finanzen als PDF-
Dokument zur Verfügung.

Anlage 1

Rechtsgutachtliche Stellungnahme

**von Herrn Prof. Dr. Koriath,
Ludwig-Maximilians-Universität München**

Vereinbarkeit der Mehrausgaben für geflüchtete Menschen
in den Haushaltsjahren 2016 und 2017
mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der Landesverfassung

Mitteilung des Senats vom 3. Mai 2016

Drucksache 19/413 Bremische Bürgerschaft (Land)
(inhaltsgleich mit Drs. 19/147 S Bremische Stadtbürgerschaft).

Mitteilung des Senats vom 3. Mai 2016**Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Korioth, Ludwig-Maximilians-Universität München****Vereinbarkeit der Mehrausgaben für geflüchtete Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der Landesverfassung**

Der Senat bittet die Bürgerschaft (Landtag) um Kenntnisnahme der im Auftrag des Senats, vertreten durch die Senatorin für Finanzen, von Herrn Prof. Dr. Stefan Korioth, Ludwig-Maximilians-Universität München, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Kirchenrecht, im April 2016 erstellten rechtsgutachtlichen Stellungnahme mit dem Titel

„Zur Vereinbarkeit der dem Stadtstaat Freie Hansestadt Bremen durch die Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 entstehenden Mehrausgaben mit Artikel 143d Abs. 2 Grundgesetz, dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen nebst Verwaltungsvereinbarung und mit Artikel 131a, 131b Bremische Verfassung“.

Die rechtsgutachtliche Stellungnahme liegt an. Darin stützt Herr Prof. Dr. Korioth (im Weiteren: der Verfasser) die im Senatsbeschluss vom 8. März 2016 bekundete Auffassung des Senats, dass ein begründeter Ausnahmefall nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Konsolidierungshilfengesetz in Verbindung mit § 6 der hierzu am 15. April 2011 mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung anzunehmen ist. Nach Ansicht des Verfassers wird sich der Stabilitätsrat auf Antrag des Landes Bremen dieser Argumentation aus rechtlichen Gründen kaum verschließen können.

Der Verfasser prüft ergänzend, welcher Rechtsweg eröffnet und welches Gericht zuständig wäre, um gegen eine etwaige Entscheidung des Stabilitätsrats, einen begründeten Ausnahmefall nicht festzustellen, vorzugehen. Ebenso prüft er, wie gerichtlich vorzugehen wäre, sollte der Stabilitätsrat die Auszahlung der Konsolidierungshilfe für 2016 oder 2017 verweigern.

Der Stabilitätsrat wird über den in Aussicht gestellten Antrag Bremens nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung bis zum 1. Juni 2017 entscheiden, und zwar auf der Grundlage der Ist-Zahlen für das dann abgelaufene Haushaltsjahr 2016. Für das Haushaltsjahr 2017 gilt dasselbe entsprechend. Die Verfassungskonformität des bremischen Haushalts für die Jahre 2016 und 2017 sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor diesem Hintergrund nicht allein auf die mutmaßliche Einhaltung des Artikel 131b Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (in Verbindung mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung einschließlich ihrer Ausnahmeregeln) gestützt werden. Der Verfasser hat daher auftragsgemäß auch geprüft, ob zwecks landesverfassungsrechtlicher Absicherung der Haushaltsgesetze die Voraussetzungen für einen Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) nebst Tilgungsregelung nach Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung vorliegen. Der Verfasser stützt auch hier die Auffassung des Senats, dass das im Landesverfassungsrecht seit dem 30. Januar 2015 bestehende System der sogenannten Schuldenbremse (Artikel 131a, 131b Landesverfassung) eingehalten werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Bürgerschaft (Landtag) einen mit einer Tilgungsregelung verbundenen Beschluss nach Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung zum Abweichen von den Vorgaben des Artikel 131a Absatz 1 wegen einer außergewöhnlichen Not-situation fasst.

In der Gesetzesbegründung zu den Entwürfen der Haushaltsgesetze für 2016 und 2017 findet sich bereits eine entsprechende Bezugnahme auf die rechtsgutachtliche Stellungnahme.

Anlage: Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Koriath, München,
vom April 2016

**Zur Vereinbarkeit der dem Stadtstaat Freie Hansestadt Bremen durch
die Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen
in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 entstehenden Mehrausgaben mit
Art. 143d Abs. 2 Grundgesetz, dem Gesetz zur Gewährung von Konsoli-
dierungshilfen nebst Verwaltungsvereinbarung und mit Art. 131a, 131b
Bremische Verfassung**

Rechtsgutachtliche Stellungnahme
im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen

von

Prof. Dr. Stefan Koriath
Ludwig-Maximilians-Universität München
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für öffentliches Recht und Kirchenrecht

April 2016

I. Sachverhalt und Fragestellung

1. Grunddaten zur Migration

Im Verlauf des Jahres 2015, insbesondere in der zweiten Jahreshälfte, hat der Zuzug und der Aufenthalt von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland ein so zuvor nicht erwartetes Ausmaß erreicht. Für 2015 wird eine Zuwanderung von ca. einer Million Migranten angenommen. Offen ist, auch angesichts der Maßnahmen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, wie die Entwicklung weitergehen wird. Zumindest in den Jahren 2016 und 2017 ist jedoch mit einer weiteren Zuwanderung auf hohem Niveau zu rechnen. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) nimmt in seinem IW-Kurzbericht Nr. 3 vom 1. Februar 2016 an, dass 2016 rund 800.000 und 2017 rund 500.000 Personen als Flüchtlingsmigranten nach Deutschland kommen könnten. Für die Bundesregierung war bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 ein Zuzug von etwa 800.000 Flüchtlingen im Jahr 2016 Planungsgrundlage. Diese Zahl kann sich jederzeit aufgrund der aktuellen politischen Situation ändern. Die derzeitigen Flüchtlingszahlen liegen etwa doppelt so hoch wie im Jahr 1992, dem Jahr des Asylkompromisses, dem 1993 die Einschränkung des Asylgrundrechts durch Aufnahme des Art. 16a in das Grundgesetz folgte.

Die Flüchtlingsmigration betrifft in der Bundesrepublik Deutschland Aufgaben und Ausgaben aller Gebietskörperschaften. Entsprechend der föderalen Aufgabenverteilung können Länder (und Gemeinden), auch die Freie Hansestadt Bremen, zunächst nichts anderes tun, als die ihnen nach dem Königsteiner Schlüssel zugewiesenen Flüchtlinge (vgl. § 45 AsylG) aufzunehmen und sie, den gesetzlichen Aufträgen insbesondere des Asylgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechend, unterzubringen und zu versorgen. Dem schließen sich die vielfältigen Integrationsaufgaben an. Kein Land kann den quantitativen Umfang der Aufgaben etwa dadurch steuern, dass es vollziehbare Ausreisepflichten durchsetzt, da bei den meisten Flüchtlingen die Asylverfahren bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) noch nicht abgeschlossen sind und der Antragsstau bei dem BAMF nur langsam abgebaut wird. Die Möglichkeiten der eventuellen Rückführung von Flüchtlingen müssen zudem seitens des Bundes von der Bundesregierung mit den jeweiligen Herkunftsstaaten geklärt werden. Hierauf haben die Länder keinen Einfluß.

Vgl. BT-Drs. 18/8039 – Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Algeriens, Marokkos und Tuniens als sichere Herkunftsstaaten iSd Art. 16a GG.

Für die von ihnen wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben während der Dauer des Asylverfahrens, insbesondere die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge und Asylbewerber (§ 44 AsylG), tragen die Länder die Kosten (Art. 104a Abs. 1 GG), soweit nicht der Bund im Rahmen der Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG, vgl. insbesondere § 3 Abs. 2 AsylbLG, ferner das SGB XII) und durch eine erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung der Länder zu ihrer Entlastung beiträgt. Nach Abschluss des Asylverfahrens gelten die allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften (SGB II, SGB XII, Kinderbetreuung, Beschulung etc.).

Nur in Umrissen gibt es zum gegenwärtigen Stand Klarheit über die aufgrund der Migration auf die öffentlichen Haushalte insgesamt zukommenden (Mehr-)Kosten. Schon im Jahre 2014 beliefen sich allein die Ausgaben für Asylbewerberleistungen deutschlandweit auf rund 2,4 Mrd. Euro.

Statistisches Bundesamt (2015), Leistungen an Asylbewerber, Fachserie 13, Reihe 7, Tabelle B. 1.1.

Aufgrund des starken Anstiegs der Flüchtlingszahlen ist für 2015 und die Folgejahre von einem deutlich höheren Ausgabenniveau auszugehen. Zudem steigen mit der Dauer des Zuzugs die Mehraufwendungen nicht nur im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes, sondern auch bei den regulären Sozialleistungen. Dies betrifft Integrationsleistungen im weiteren Sinne (zum Beispiel Kindertagesplätze, Vorklassen, Sprachkurse) und solche nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende).

Ein zentraler Parameter für die Abschätzung der Kosten sind die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben pro Flüchtling und Monat. Der Beirat beim Stabilitätsrat hat dazu im Dezember 2015 ausgeführt: „Die tatsächlichen Ausgaben für jeden Flüchtling hängen u.a. vom Status des Asylverfahrens und anderen persönlichen Charakteristika wie Alter, Gesundheitszustand und den jeweiligen Integrations- und Unterbringungskosten ab. Gleichwohl scheint ein durchschnittlicher Wert in einer Größenordnung von 1.000 Euro pro Flüchtling und Monat als sehr grober Richtwert plausibel.“

Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat, 4. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG, 9. Dezember 2015, S. 14.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat verschiedene Szenarien untersucht. Das Basisszenario nimmt eine Migration von 1 Million Personen 2015 und 750.000 Personen 2016 an. Dabei käme es für die öffentliche Hand insgesamt zu direkten Mehrausgaben *gegenüber dem Jahr 2014* von rund 4 Mrd. Euro 2015 und rund 9 Mrd. Euro 2016. Andere Szenarien variieren die Dauer des Asylverfahrens, den Grad der Integration in den Arbeitsmarkt und die Zahl der Flüchtlinge. Die daraus resultierende Spannweite der direkten Mehrausgaben gegenüber 2014 beläuft sich nach dieser Einschätzung auf 3-6 Mrd. Euro 2015 und ca. 7-12 Mrd. Euro 2016.

SVR, Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Kapitel 1 mit Tabelle 2.

Dabei sind noch höhere Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht vollständig berücksichtigt. Diese erhalten Leistungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe), die deutlich höhere Leistungen nach sich ziehen als für Erwachsene nach dem SGB II und dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zumeist wird angenommen, dass die Ausgaben pro Fall und Jahr bei unbegleiteten Minderjährigen um das Vier- bis Fünffache über den Ausgaben für Erwachsene liegen.

In einer Drucksache der Hamburger Bürgerschaft (Drs. 20/12697, S. 58) werden für das Jahr 2014 jährliche Kosten pro Fall von 63.867 Euro genannt.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport in Bremen geht bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen für die Ermittlung der haushaltsmäßigen Bedarfe von einem Mindestbetrag von 3.500 Euro pro Person und Monat an Ausgaben aus. Den wesentlichen Anteil bilden dabei die Ausgaben der stationären Versorgung.

Insgesamt hält die Deutsche Bundesbank Mehraufwendungen gegenüber 2014 in Höhe von rund $\frac{1}{4}$ % des BIP im Jahre 2015 und $\frac{1}{2}$ % des BIP 2016 für ein plausibles Szenario.

Deutsche Bundesbank, Perspektiven der Deutschen Wirtschaft, Dezember 2015.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) hat in seinem IW-Kurzbericht Nr. 3 vom 1. Februar 2016 ausgeführt: „Basierend auf diesen Annahmen [800.000 Flüchtlinge 2016, 500.000 im Jahr 2017] summieren sich die staatlichen Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung der

Flüchtlinge auf rund 17 Mrd. Euro im Jahr 2016 und ca. 23 Mrd. Euro im Jahr 2017. [...] Hinzu kommen Kosten für Sprach- und Integrationskurse sowie für Schul- und Ausbildung, die sowohl für 2016 als auch für 2017 auf pauschal 5 Mrd. Euro geschätzt werden, so dass sich in der Summe Kosten der Flüchtlingshilfe von 22 Mrd. Euro im Jahr 2016 und 28 Mrd. Euro im Jahr 2017 ergeben.“

In einem gemeinsamen Brief der Finanzminister Söder (Bayern) und Walter-Borjans (Nordrhein-Westfalen) vom 22. Februar 2016 an Bundesfinanzminister Schäuble heißt es: „Alles in allem sehen die Länderhaushalte für 2016 flüchtlingsbedingte Ausgaben von rund 17 Milliarden Euro vor. Die wahre Zahl dürfte schon jetzt deutlich darüber hinausgehen, weil einige Länder aufgrund abweichender Stichtagsregelungen und Budgetzuordnungen die Kostenbelastung nicht in voller Höhe ausweisen. Insofern dürften sich die asylbedingten Ansätze in den Länderhaushalten 2016 eher bei 20 bis 25 Milliarden als bei 17 Milliarden Euro bewegen.“ Ein Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 3. März 2016 schätzt die notwendigen Bedarfe auf 20 Mrd. Euro (www.fm.nrw.de/presse/2016_03_03_FMK_Beschluss).

Trotz der zahlreichen Abschätzungen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt notwendigerweise unklar, was dies für die vermutlich am meisten betroffenen Haushalte, die der Länder und Kommunen, bedeuten wird. Der Deutsche Städtetag vermutet: „In der Summe ergeben die Szenariorechnungen, 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. In den Szenariorechnungen sind Mittel des Bundes von zirka 4 bis zirka 10,5 Milliarden Euro berücksichtigt, die sich aus der in den Szenarien jeweils unterstellten Zahl der Asylbewerber im Verfahren des BAMF ableiten.“

Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2015, S. 28 (Seite 14 und 15 in der Kurzfassung des Berichts.)

Die zusätzliche Belastung der Haushalte lässt sich auch in Relation zur Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften und der daraus resultierenden Finanzkraft setzen. In Bremen – die Situation in den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin ist vergleichbar, aber insgesamt weniger drastisch – ist die Belastung deshalb besonders hoch, weil überproportional viele Flüchtlinge nach Bremen kommen. Das Land Bremen ist für viele Flüchtlinge „arrival

city“, aber auch gewünschter Wohnort nach Anerkennung aufgrund der dann bestehenden Freizügigkeit, also Freiheit in der Wohnsitzwahl. Schon im Jahr 2014 war das Verhältnis von Empfängern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Einwohnerzahl deutlich höher als in den anderen Ländern. Je 10.000 Einwohner gab es 2014 in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamts insgesamt 44,9 Empfänger von Asylbewerberleistungen, in Bremen waren es 91,2, in Hamburg 70,3, in Berlin 71,9. Den niedrigsten Wert gab es im Saarland mit 29,7. Für 2015 und die Folgejahre ist eine dem entsprechende Entwicklung zu erwarten. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Bremen nach dem Königsteiner Schlüssel im Jahre 2016 ca. 0,96 % der registrierten Flüchtlinge zugewiesen werden, während der bremische Einwohneranteil an der Gesamtbevölkerung in Deutschland lediglich bei 0,82 % (Stand 31. Dezember 2014) liegt.

Zudem nimmt Bremen bei den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, die besonders hohe Kosten verursachen, mit einem Quotenerfüllungsgrad von 361,3 % zum Stand 13. April 2016 bundesweit ebenfalls den Spitzenplatz ein. Es folgen Bayern mit 135,6 % und Hamburg mit 129,5 %. Berlin liegt mit 111,4 % an sechster Stelle, am geringsten ist die Quotenerfüllung in Sachsen-Anhalt mit 54,1 %. Das Gesetz, das die länderübergreifende Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zulässt, ist erst am 1. November 2015 in Kraft getreten. Alle zuvor zugezogenen Minderjährigen verbleiben grundsätzlich am Ort der erstmaligen Inobhutnahme, wobei hinsichtlich dieser Fälle ein gewisser finanzieller Ausgleich unter den Ländern stattfindet. Ab dem 1. August 2016 ist die Geltendmachung von Ansprüchen auf Erstattung der Kosten gegenüber den anderen überörtlichen Jugendhilfsträgern jedoch ausgeschlossen.

In der Gesamtschau lassen diese Tatsachen den Schluss zu, dass dem Land Bremen aus der Unterbringung, Versorgung und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Vergleich zu den meisten anderen Ländern überdurchschnittlich hohe Ausgaben entstehen.

2. Bremen als Konsolidierungsland

Bremen ist seit 2011 und bis einschließlich 2019 ein sogenanntes Konsolidierungsland nach Art. 143d Abs. 2 GG, §§ 1ff. KonsHilfG und der auf dieser Grundlage mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 15. April 2011. Das bedeutet: Bremen hat sich

verpflichtet, im Zeitraum von 2011 bis 2020 sein strukturelles Finanzierungsdefizit vollständig abzubauen. Es sind jährliche, in absoluten Summen nach den Berechnungsschritten der Verwaltungsvereinbarung ermittelte Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten, die sich von Jahr zu Jahr vermindern. Die Einhaltung der Obergrenze des Finanzierungssaldos wird vom Stabilitätsrat überwacht (§ 2 KonsHilfG). Im Gegenzug erhält das Land jährlich Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. Euro (Art. 143d Abs. 2 GG, § 1 Abs. 2 KonsHilfG). Das Land verliert den Anspruch auf die jährlichen Konsolidierungshilfen, wenn es in dem betreffenden Jahr die Obergrenze des zulässigen Finanzierungsdefizits nicht einhält (§ 2 Abs. 3 S. 2 KonsHilfG).

Gegenwärtig befindet sich der Doppelhaushalt Bremens für 2016/2017 in der Aufstellungsphase. Nach dem Berechnungsstand 27. April 2016 weist die Finanzplanung für 2016 – ohne die bereits beschlossenen und angemeldeten (Netto-)Finanzierungsbedarfe für Flüchtlinge, also ohne Flüchtlingsmehrkosten – betreffend das Land und die Stadtgemeinde Bremen einen strukturellen Finanzierungssaldo von -362 Mio. Euro auf, für 2017 von -288 Mio. Euro. Der „Sicherheitsabstand“ zu dem nach den Sanierungsverpflichtungen grundsätzlich möglichen maximalen Finanzierungssaldo beträgt danach 2016 87 Mio. Euro, 2017 48 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der projizierten saldierten Flüchtlingskosten ergäbe sich 2016 ein Finanzierungssaldo von -785 Mio. Euro, 2017 von -633 Mio. Euro. Damit würden die Grenzen des im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung relevanten Finanzierungssaldos 2016 um -228 Mio. Euro verfehlt, 2017 um -221 Mio. Euro. Es muss davon ausgegangen werden, dass dann auch eine Überschreitung der Obergrenzen im konsolidierten Haushalt des Stadtstaates Freie Hansestadt Bremen (Landesebene zuzüglich der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) vorliegt.

3. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben, Haushaltsfeststellung und Konsolidierungspflichten: die Fragestellung

Für die Aufstellung und Feststellung des Doppelhaushaltes 2016/2017 folgt daraus die Frage, ob unter Berufung auf die durch die Zuwanderung entstandene besondere Belastung auf der Ausgabenseite der erhöhte negative Finanzierungssaldo im Lichte aller einschlägigen rechtlichen Vorgaben des Bundes- und Landesrechts zulässig ist und welche Verfahrensanforderungen bei der Feststellung des Haushalts durch die Bürgerschaft und durch den Senat

im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung mit dem Bund gegenüber dem Stabilitätsrat gegebenenfalls zu beachten sind. Dazu werden im Folgenden (II.) die bundes- und landesrechtlichen Vorgaben für den 2016 und 2017 zulässigen Finanzierungssaldo Bremens dargestellt und angewendet. Dem schließt sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgen an (III.).

II. Bundes- und landesrechtliche Vorgaben zu den Grenzen der Neuverschuldung und zum Finanzierungsdefizit des Landes Bremen in den Jahren 2011 bis 2019

Die gegenwärtige Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass es eine Kaskade von Rechtsnormen unterschiedlichen Ranges und mit teils unterschiedlichem Adressatenkreis zu den Grenzen der jährlichen Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte gibt. Dies gilt besonders für die Ebene der Länder und noch einmal in spezifischer Weise für diejenigen unter ihnen, die – wie Bremen – im Zeitraum bis einschließlich 2019 Konsolidierungsländer sind.

1. Europäisches Unionsrecht, Art. 109 Abs. 3 u. Art. 143d Abs. 1 GG

Art. 126 AEUV in Verbindung mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 126 Abs. 2 S. 3 AEUV) verpflichtet die Mitgliedstaaten der Union auf die Maastricht-Kriterien (max. 3 % des BIP als jährliche Neuverschuldung und 60 % des BIP als Grenze des zulässigen Schuldenstandes) und sieht dann ein ebenso differenziertes wie bislang praktisch wirkungsloses Berichts-, Feststellungs- und Sanktionsverfahren bei Verstößen vor. Diese Verpflichtungen richten sich an die Mitgliedstaaten (vgl. Art. 126 Abs. 1 AEUV: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite“), unmittelbare Rechtspflichten folgen daraus in Deutschland für die Länder und Kommunen nicht. Gleiches gilt im Ergebnis für den paraunionsrechtlichen Fiskalpakt vom 2. März 2012; die daraus folgende „völkerrechtliche Schuldenbremse“ hat der nationale Gesetzgeber in § 51 HGrG geregelt.

Unmittelbare Bindungswirkung für die Länder kommt dagegen der 2009 neugefassten sog. „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes zu, dem dritten Versuch einer Schuldenbremse seit Inkrafttreten des Grundgesetzes. Neu ist an den Regelungen des Grundgesetzes aus dem Jahre 2009, im Kern Art. 109 Abs. 2 u. 3 GG, dass sie – in teilweiser Durchbrechung der Unabhängigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern und die Haushaltsautonomie

der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) einschränkend – erstmals nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder gelten.

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte des Bundes und der Länder „grundsätzlich“ ohne Neuverschuldung auszugleichen. Diese Norm gilt – vorbehaltlich zeitlicher Suspensionen nach Art. 143d Abs. 1 GG – unmittelbar für den Bund und die Länder (vgl. auch für die Länder Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG). Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG enthält nicht nur Bundesverfassungsrecht, sondern als grundgesetzliche Durchgriffsnorm auch Landesverfassungsrecht. Sie bindet – vorbehaltlich Art. 143d GG – unmittelbar den Landeshaushaltsgesetzgeber. Das in einer Verfassungsnorm ungewöhnliche Wort „grundsätzlich“ weist jedoch darauf hin, dass es Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot gibt. Diese Ausnahmen sind der Kern der neuen Schuldenregel. Sie sind erheblich weiter gefasst als die Neuverschuldungsspielräume nach dem früheren Recht, weshalb der in der öffentlichen Diskussion betonte Aspekt des Neuverschuldungsverbots eher irreführend sein kann.

Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG kennt drei Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot, von denen der Bund und die Länder aber nur Gebrauch machen dürfen, wenn sie entsprechende verfassungs- oder einfachrechtliche Ermächtigungsnormen geschaffen haben. Die erste Ausnahme ist die konjunkturbedingte Verschuldung; sie weist Ähnlichkeiten mit der Störungslage des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach früherem Recht auf. Summenmäßige Obergrenzen oder Tilgungsverpflichtungen enthält das Verfassungsrecht für diesen Neuverschuldungstatbestand nicht. Der zweite Ausnahmefall sind Naturkatastrophen. Der dritte Ausnahmefall betrifft – in teilweiser Anknüpfung an die ungelene Begrifflichkeit des europäischen Rechts (Art. 122 Abs. 2 AEUV) – „außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Für eine solche im Landes- (und Bundes-)Recht zulässige Ausnahmeklausel „ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen“.

Art. 143d GG enthält zu diesen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG Übergangsvorschriften bis einschließlich 2019 (in einem Fall bis einschließlich 2020), die teils mit inhaltlichen Vorgaben für die Übergangszeit verknüpft sind. Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG besagt: „Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Absatz 3 abweichen“. Das bedeutet: In diesem Zeitraum sind die Länder – vorbehaltlich des Art. 143d Abs.

2 GG – in der Regelung ihrer Schuldengrenzen frei. Sie können das neue grundgesetzliche Regime des Art. 109 Abs. 3 GG bereits übernehmen, müssen es aber nicht. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG fügt hinzu: „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben aus Art. 109 Absatz 3 Satz 5 [grundsätzlich keine Neuverschuldung] erfüllt sind.“ Harte Rechtspflichten, etwa mit Blick auf einen Defizitabbau, folgen daraus für die Übergangszeit nicht. Wie ein Land seine Pflichten aus Art. 109 Abs. 3 GG ab 2020 erfüllt und sich darauf bis 2019 vorbereitet, ist grundsätzlich seine Sache. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt: Die Haushaltsgesetzgeber der Länder müssen bei den Haushalten 2011 bis 2019 „das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Jahr 2020 im Blick behalten. Konkretere Verpflichtungen zur Erreichung dieses Ziels ergeben sich aus Art. 143d Absatz 1 Satz 4 nicht.“

BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09), Abs.-Nr. 126, unter Verweis auf die Materialien zur Verfassungsänderung, BT-Drs. 16/12410, S. 13.

2. Besondere Regelungen für Bremen als „Konsolidierungsland“ nach Art. 143d Abs. 2 GG

a) Abbau des Finanzierungsdefizits in Jahresschritten

Art. 143d Abs. 2 GG enthält – fakultativ – Sonderregelungen zu Absatz 1: „Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Mio. jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Mio. Euro, [...]. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere [...] wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“ Dieses Gesetz ist das „Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG)“ vom 10. August 2009.

BGBI. I S. 2702.

Bremen ist auf dieser Grundlage ein Konsolidierungsland. Es hat am 15. April 2011 eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund geschlossen, so dass für Bremen und den Bremer Haushaltsgesetzgeber bis einschließlich 2019 neben dieser Vereinbarung die Art. 143d Abs. 2 GG, §§ 1-4 KonsHilfG gelten.

Daraus folgt, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts, eine Grundpflicht Bremens: „Zum vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahr 2020 sind [...] die Länder verpflichtet, die [...] Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes erhalten (vgl. Art. 143d Absatz 2 Satz 4 GG).“

BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015, aaO, Abs.-Nr. 126.

Diese Grundpflicht konkretisiert § 2 Abs. 1 KonsHilfG in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung (§ 4) durch die Festlegung der jährlichen Obergrenze des bremischen Finanzierungsdefizits, die sich von Jahr zu Jahr vermindert. Die Obergrenzen betragen

2016: 501,4 Mio. Euro
2017: 376,1 Mio. Euro
2018: 250,7 Mio. Euro
2019: 125,4 Mio. Euro
2020: 0 Mio. Euro.

Hierbei ist die Besonderheit zu beachten, dass bei der Frage, ob die jeweilige jährliche Obergrenze durch das Land Bremen eingehalten wird, sowohl der Landeshaushalt als auch die beiden kommunalen Haushalte einbezogen werden. Das ist in den Flächenländern anders. In den Flächenländern treten auch die – hauptsächlich kommunalen – Mehrausgaben für Asylbewerber und Flüchtlinge nicht so offen zu Tage.

Zum Verfahren bestimmt § 2 Abs. 2 KonsHilfG, dass der Stabilitätsrat „nach Ablauf eines Kalenderjahres“ für jedes Konsolidierungsland die Einhaltung der Obergrenze des Vorjahres „prüft“ und „feststellt“. Nach § 5 der Verwaltungsvereinbarung geschieht die Überwachung und Feststellung nachträglich auf der Basis der tatsächlichen Daten des abgelaufenen Jahres, nicht im Voraus auf der Grundlage von prognostischen Planungsdaten. § 2 Abs. 3 KonsHilfG ordnet sodann an: „Wird die Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 2 nicht festgestellt, verwarnt der Stabilitätsrat das betroffene Land. Der Anspruch des betroffenen Landes auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr entfällt.“

Dieser Weg mit dem am Ende drohenden Verlust der Konsolidierungshilfen ist also grundsätzlich vorgezeichnet, sollte Bremen – was wegen der Flüchtlingsbelastungen sich abzeichnet – im Jahr 2016 das zulässige Finanzierungsdefizit von 501,4 Mio. Euro überschreiten.

b) Zulässige Ausnahmen von den jährlichen Obergrenzen

aa) Vorzeitige Beendigung der Konsolidierungsvereinbarung

Soweit Art. 131b Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (im Weiteren: Bremische Verfassung) nicht ohnehin entgegensteht, sollen etwaige Möglichkeiten der vorzeitigen Beendigung der Konsolidierungsvereinbarung hier nicht weiter verfolgt werden. Dadurch verlore Bremen in jedem Fall seinen Anspruch auf jährliche Konsolidierungshilfen von 300 Mio. Euro. Unberührt bliebe die aus Art. 143d Abs. 1 GG folgende Verpflichtung, (spätestens) ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Unberührt blieben ebenfalls die einschlägigen landesrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsaufstellung im Jahr 2016 und den Folgejahren. Diese wären aufgrund des Leerlaufens der Übergangsvorschrift des Art. 131b Bremische Verfassung zudem erheblich verschärft.

bb) Ausnahme nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG

Von besonderer Bedeutung ist für Bremen damit eine zwar nicht in Art. 143d Abs. 2 GG ausdrücklich genannte, wohl aber nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG mögliche Ausnahme von den starren Obergrenzen des Finanzierungssaldos: „In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 1 Satz 2 bis 5 unbeachtlich ist. Die Entscheidung des Stabilitätsrates ergeht bis zum 1. Juni des Folgejahres.“ Der Stabilitätsrat prüft somit im Nachhinein, ob die Obergrenze des Finanzierungsdefizits für das abgelaufene Jahr 2016 im Haushaltsvollzug (Ist-Zahlen) eingehalten worden ist. Das Gesetz kennt keine Vorabprüfung des Haushaltsplans 2016/2017 durch den Stabilitätsrat. Dessen Entscheidungssituation ist eine andere als die des Haushaltsgesetzgebers, der auf der Grundlage des Plans den Haushalt feststellt.

Die Verwaltungsvereinbarung greift die „begründeten Ausnahmefälle“ in zweierlei Weise auf. Der erste Fall (1) ist – genau genommen – keine Konkretisierung des unbestimmten

Rechtsbegriffs, sondern führt dazu, dass bestimmte Effekte von vornherein nicht in das Finanzierungsdefizit einbezogen werden sollen. Der zweite Fall (2) knüpft an den Wortlaut des Gesetzes an.

(1) Sondereffekt

§ 5 Abs. 9 der Verwaltungsvereinbarung führt aus: „Es können sonstige nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte auf der Ausgaben- und Einnahmenseite berücksichtigt werden. Es obliegt dem Land, den Charakter des Sondereffekts und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Sondereffekts vorliegen und entscheidet über den Antrag im Rahmen seiner regelmäßigen Sitzung im Mai des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres. Der Stabilitätsrat kann in begründeten Einzelfällen auch bei einer geringfügigen Überschreitung der Defizitobergrenze die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung anerkennen.“ Dem ist zu entnehmen, dass „Sondereffekte“ bereits nicht in die Berechnung des Finanzierungsdefizits eingehen sollen.

Nicht ersichtlich ist aus der Verwaltungsvereinbarung, welche tatbestandlichen Voraussetzungen es für die Anerkennung eines „Sondereffekts“ gibt. Das Konsolidierungshilfengesetz kennt einen solchen Tatbestand mit dem Merkmal des „Sondereffekts“ nicht. Da die Verwaltungsvereinbarung den Ausnahmetatbestand des „begründeten Ausnahmefalles“ aus § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG bereits in § 6 gesondert regelt, wäre es wenig überzeugend, den „Sondereffekt“ in Anlehnung an den „begründeten Ausnahmefall“ zu verstehen. Damit wachsen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des § 5 Abs. 9 der Verwaltungsvereinbarung, die zur Gänze mit dem höherrangigen Gesetz in Einklang stehen muss. Offenbar liegt hier – vom Konsolidierungshilfengesetz nicht gedeckt – eine salvatorische, politisch bestimmte Reserveklausel für solche Fälle vor, in denen ein begründeter Ausnahmefall i. S. d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG nicht vorliegt, die beteiligten politischen Akteure aber eine Sanktion in Form der Konsolidierungshilfen-Kürzung vermeiden wollen.

So zutreffend *Marius Thye*, Der Stabilitätsrat, 2014, S. 267.

Der Versuch, die zusätzlichen Ausgaben Bremens für Flüchtlinge als „Sondereffekt“ geltend zu machen, wäre deshalb erheblichen rechtlichen Zweifeln ausgesetzt. Diese Problematik

muss und soll indes hier nicht weiter verfolgt werden, wenn ein „begründeter Ausnahmefall“ vorliegt.

(2) Begründeter Ausnahmefall

§ 6 der Verwaltungsvereinbarung greift unmittelbar den unbestimmten Rechtsbegriff des Konsolidierungshilfengesetzes auf: „(1) In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist. (2) Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung einer besonderen Ausnahmesituation vorliegen und entscheidet über den Antrag bis zum 1. Juni.“

Die amtliche Begründung zu § 2 KonsHilfG setzt den begründeten Ausnahmefall im Sinne des Gesetzes in Parallele zu dem Ausnahmefall des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG: „Dies [der begründete Ausnahmefall] soll im Grundsatz jedenfalls dann der Fall sein, wenn entsprechend der Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht, beruht.“

BT-Drs. 16/12400, S. 21. Wichtig ist an dieser Stelle, dass, entsprechend der landesindividuellen Konsolidierungslage samt den damit verbundenen Pflichten, der Fokus insgesamt auf dem Konsolidierungsland liegt. Zustimmend *Marius Thye*, Der Stabilitätsrat, 2014, S. 265f.

Mit dieser einleuchtenden, weil sich immanent im Rahmen der Begrenzungsregeln für Neuverschuldung bewegenden Parallele müssen drei Kriterien gleichzeitig vorliegen.

Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11 (Begründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG).

Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, sich der Kontrolle des Staates entziehen und schließlich den Haushalt erheblich beeinträchtigen. Zu solchen Ereignissen zählen besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 u. 3 GG, also Schadensereignisse von großem Ausmaß, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Auch ein Ereignis mit positiver historischer Tragweite kann unter den Begriff subsumiert werden, wenn es einen erheblichen Finanzierungsbedarf auslöst; als Beispiel nennt die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG die deutsche Einigung.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG nimmt schließlich an, unter den Begriff fiele auch „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise aufgrund der Finanzkrise 2008/2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.“

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Dem ist insoweit zuzustimmen, als diese Ausnahme nur exogene Schocks erfasst. Konjunkturbereinigung im Rahmen der üblichen Konjunkturabläufe darf nur im Zusammenhang der konjunkturbedingten Verschuldung erfolgen.

Darüber hinaus beschränkt die Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz den „begründeten Ausnahmefall“ nicht auf die Notsituation des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Die Gesetzesbegründung nimmt an, eine solche Ausnahmesituation solle „jedenfalls dann“ vorliegen. Das bedeutet, dass möglicherweise auch in anderen Fällen das Überschreiten der Defizitobergrenze gebilligt werden kann. Hier sollte jedoch Vorsicht walten, um einer „verschuldungsfreundlichen Überwachungs politik durch den Stabilitätsrat die Tür nicht zu öffnen.“

Marius Thye, aaO, S. 266.

Im Fall der Flüchtlingskrise und massenhaften Zuwanderung nach Europa und insbesondere Deutschland sollten indes kaum Zweifel möglich sein, dass eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die zu einem begründeten Ausnahmefall nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung führen kann. Das folgt aus den Tatsachen, den ungeachtet mancher Kontroversen in

einem Punkt übereinstimmenden politischen Einschätzungen und auch rechtlichen Folgerungen auf europäischer Ebene.

Die außergewöhnliche Notsituation folgt unmittelbar aus der seit 2014 hohen und seit Mitte 2015 noch einmal stark zunehmenden Zahl der Zuwanderer und Asylbewerber, die umfangreiche weitere staatliche und kommunale Aufgabenwahrnehmungen und Ausgaben verursachen, die überwiegend nicht nur im Jahr der Zuwanderung anfallen, sondern sich mittelfristig und summierend auswirken. In der öffentlichen Diskussion wird die Herausforderung häufig mit der deutschen Einheit verglichen, die ihrerseits von der Begründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG als positives Beispiel für eine Notsituation genannt wird. Auch auf europäischer Ebene wird dies so eingeschätzt. Am 1. Oktober 2015 äußerte der europäische Kommissar Pierre Moscovici im Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung: „Wir werden jetzt analysieren, ob die Flüchtlingskrise als außergewöhnlicher Umstand eingestuft werden kann, es ist ja die größte Völkerwanderung hier seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Und dann müssen wir analysieren, wie diese Umstände die Betrachtung der humanitären Kosten als Schulden beeinflussen könnten.“

Süddeutsche Zeitung vom 1. Oktober 2015, S. 19: „Diese Krise ist existenziell für Europa“.

In einer Pressemitteilung vom 17. November 2015 zur Prüfung der Haushaltsplanung der Eurostaaten 2016 hat die Europäische Kommission zur „Berücksichtigung der Flüchtlingskrise“ dargelegt, dass Ausgaben, die unmittelbar als Netto-Mehrkosten der Flüchtlingskrise angesehen werden können, nicht zu einer Verschärfung des Verfahrens im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Art. 126 AEUV) führen werden. Dies gelte auch für eine Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, sofern das gesamtstaatliche Defizit im Falle einer Überschreitung der Grenze von 3 % des BIP in der Nähe dieser Schwelle bleibe.

Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6067_de.htm.

Auch der Deutsche Städtetag wirft in seinem Gemeindefinanzbericht 2015 die Frage auf, „inwiefern es sich bei den fiskalischen Belastungen um eine der im Artikel 109 Grundgesetz

(GG) als Ausnahme von der Schuldenbremse vorgesehenen, ‚außergewöhnliche[n] Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen‘ handelt.“

Gemeindefinanzenbericht 2015, S. 23 (S. 14 in der Kurzfassung des Berichts).

Soweit in der politischen Diskussion gelegentlich konstatiert und gemahnt wird, das große Ereignis der Zuwanderung sei kein Anlass und Grund, sich von der Schuldenbremse zu entfernen oder ihre Anforderungen zu lockern, ist dies im vorliegenden Zusammenhang irrelevant. Bei dem „begründeten Ausnahmefall“ handelt es sich um eine Regelung innerhalb der Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse. Sie wird eingehalten, wenn ein solcher begründeter Ausnahmefall vorliegt.

Die Notsituation muss sich sodann der Kontrolle des Staates entziehen, wobei mit „Staat“ nicht, wie im unmittelbaren Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG, der Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland gemeint ist, sondern ausweislich der Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz ein einzelnes Land. Dies ist im Rahmen des Konsolidierungshilfenregimes folgerichtig und notwendig, weil es hier immer um die spezifische Situation eines einzelnen Landes geht. Zur „Notsituation“ ist unbestritten, dass die Herausforderung der großen Zuwanderung von niemandem so voraussehbar war, dass ihre Ursachen im Nahen und Mittleren Osten liegen und damit der Beeinflussung und Kontrolle des Staates – sowohl des Bundes als auch der Länder – entzogen sind. Zwar bestünde theoretisch die Möglichkeit, die deutschen Grenzen mit Blick auf die Zuwanderung völlig zu schließen und niemanden ins Land zu lassen. Diese Haltung würde jedoch nicht im Einklang mit europäischem und nationalem Recht stehen. Sie wäre zudem praktisch nicht durchführbar gewesen und weiterhin nicht durchsetzbar. Den Ländern, für die es auf die Frage der Kontrollierbarkeit im Zusammenhang der Konsolidierungshilfen ankommt, stehen darüber hinaus nicht die außenpolitischen Möglichkeiten des Bundes zur Verfügung. Aus unterschiedlichen Gründen entzieht sich deshalb die Notsituation der Kontrolle des „Staates“ Land Bremen als auch des „Staates“ Bundesrepublik Deutschland.

Schließlich liegt die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte angesichts der eingangs genannten Belastungen (oben I.) auf der Hand. Prognostizierte Gesamtaufwendungen von ca. 17 Mrd. Euro 2016, 23 Mrd. Euro 2017 belegen dies unmittelbar.

Besonders ins Gewicht fällt dabei, dass Aufwendungen pro Flüchtling nicht einmalig bei Beginn des Aufenthalts in Deutschland anfallen, sondern dauerhaft und sich damit in der Zeit und nach der Zahl der insgesamt Zuflucht Suchenden summieren. Mit Blick auf Bremen folgt die erhebliche Beeinträchtigung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte zudem aus der im Ländervergleich überproportional hohen Aufnahme von Flüchtlingen, insbesondere bei unbegleiteten Minderjährigen, mit den daraus sich ergebenden besonderen Belastungen.

Will sich ein Konsolidierungsland auf einen begründeten Ausnahmefall nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG berufen, dann verlangt § 6 Abs. 2 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung: „Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltsslage darzustellen.“ Die Darlegungs- und Begründungslast ist hoch, weil eine Ausnahme in Anspruch genommen werden soll. Das bedeutet: Bremen muss die Mehrkosten durch die Aufnahme von Flüchtlingen nachvollziehbar dokumentieren. Wie Ausgaben für zusätzliche Aufwendungen ermittelt und abgegrenzt werden können, beschreibt der Deutsche Städtetag in seinem Gemeindefinanzbericht: „Die Ausgaben werden unterschieden in, erstens, die direkten Kosten im Zusammenhang mit der Unterkunft und Versorgung der ankommenden Flüchtlinge für die Dauer des Asylverfahrens. Zweitens sind die Integrationskosten zu betrachten. Drittens sind die Kosten für den allgemeinen Bevölkerungszuwachs sowie die Abfederung von Belastungen sozial schwacher Gruppen zu quantifizieren, die sich z. B. am Wohnungs- oder Arbeitsmarkt ergeben können. Es wird also zwischen einerseits migrationsabhängigen und andererseits migrationsursachenabhängigen Kosten unterschieden.“ Migrationsabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die alleine aufgrund des Bevölkerungszuwachses entstehen und in vergleichbarem Ausmaß auch durch den Zuzug eines EU-Bürgers entstehen würden. Migrationsursachenabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die aufgrund der Tatsache entstehen, dass die Zuwanderer Flüchtlinge sind, bei denen naturgemäß hohe bzw. im Vergleich zu vielen zuziehenden EU-Bürgern weit höhere Integrationsanstrengungen notwendig sind.

Gemeindefinanzbericht 2015, S. 23 (S. 14 in der Kurzfassung, dort auch das Zitat).

Praktisch müsste dies so aussehen, dass bereits bei der Aufstellung des Bremer Doppelhaushalts 2016/2017 die prognostizierten Mehraufwendungen für Flüchtlinge möglichst gesondert ausgewiesen und möglichst detailliert aufgeschlüsselt werden. Zur Kontrolle könnten die Ansätze mit Sperrvermerken versehen werden, die halb- oder vierteljährlich vom Haushalts- und Finanzausschuss der Bürgerschaft nach entsprechenden Darlegungen des Senats aufgehoben werden können.

In verfahrenstechnischer Hinsicht ist zu beachten, dass Bremen durch den Senat zur Inanspruchnahme eines begründeten Ausnahmefalls einen entsprechenden Antrag an den Stabilitätsrat stellen muss. Dieser entscheidet darüber bis zum 1. Juni des Folgejahres auf der Grundlage der Vollzugsdaten des Haushalts des abgelaufenen Jahres (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 der Verwaltungsvereinbarung).

3. Art. 131a, Art. 131b Bremische Verfassung

Das bundesrechtliche Konsolidierungshilfenregime ist nicht der einzige Rechtskreis, der die mögliche Höhe des Finanzierungsdefizits im Bremer Haushalt 2016/2017 bestimmt. Ob und in welcher Weise das Haushaltsverfassungsrecht des Landes hinzutritt, ist jetzt zu untersuchen.

Die Bremische Verfassung hat mit den durch das verfassungsändernde Gesetz vom 27. Januar 2015

BremGBI. S. 23.

eingefügten Art. 131a und Art. 131b die grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zur Begrenzung der Neuverschuldung in das Landesrecht umgesetzt. Die Vorschriften gelten seit dem 30. Januar 2015. Art. 131a Abs. 1 bis 3 Bremische Verfassung stehen mit den grundgesetzlichen Vorgaben zur strukturellen, zur Konjunktur-, durch Naturkatastrophen und durch Notsituationen bedingten Verschuldung in Einklang. Von der Möglichkeit, das Landesrecht dem Bundesrecht spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2020 anzupassen (Art. 143d Abs. 1 GG), macht die Neuregelung nur insoweit Gebrauch, als nach Art. 131b Bremische Verfassung bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 „Abweichungen von Art.

131a Abs. 1 im Rahmen der gemäß Art. 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig“ sind. Mit dem Verweis auf Art. 143d Abs. 2 GG hat das Landesrecht das komplette bundesrechtliche Konsolidierungshilfenregime mit Rechten und Pflichten des Landes Bremen, eingeschlossen die hier relevante Ausnahme vom festgelegten Finanzierungsdefizit, landesrechtlich bekräftigt. Das in Art. 131a Abs. 6 Bremische Verfassung genannte Ausführungsgesetz gibt es noch nicht.

Es stellt sich die Frage, welche – mit Blick auf die gesetzliche Feststellung des Haushalts 2016/2017 und die dortige Finanzierungsdefizitobergrenze – landesrechtlichen Anforderungen neben dem bundesrechtlichen System der Konsolidierungshilfen zu beachten sind; das zeitliche Auseinanderfallen von (vorherigem) Haushaltsgesetz und (nachfolgender) Kontrolle des Stabilitätsrates sei dabei noch ausgeklammert (dazu 4.).

Die gesamte rechtliche Kaskade der Konsolidierungshilfen, eingeschlossen die Möglichkeit der Berufung auf einen begründeten Ausnahmefall, ist mit Art. 143d Abs. 2 GG, dem Konsolidierungshilfengesetz und der Verwaltungsvereinbarung bundesrechtlich determiniert. Indem Art. 131b Bremische Verfassung auf Art. 143d Abs. 2 GG Bezug nimmt, wird das vollständige Konsolidierungsprogramm aber auch landesrechtlich und ohne die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 131a Abs. 1 Bremische Verfassung ermöglicht.

Was bundesrechtlich zu den Voraussetzungen der Konsolidierungshilfen in den Jahren 2016/2017 gehört, ist aber – wegen der Bedeutung der „begründeten Ausnahme“ samt Bezug auf die Notlage nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG – landesrechtlich auch ein Fall des Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung. „Notlage“ und „begründeter Ausnahmefall“ spielen in beiden Rechtskreisen – bundesrechtliches Konsolidierungsrecht und Landesverfassungsrecht – eine Rolle. Hier schneiden sich die Kreise. Weil nach dem Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung die Geltung dieses Absatzes des Art. 131a Bremische Verfassung nicht zeitlich suspendiert ist,

Das kann auf einem Redaktionsversehen beruhen, weil die Begründung zur Verfassungsänderung auf dem Standpunkt steht, Art. 131b Bremische Verfassung stelle fest, „dass die Regelungen des Art. 131a erst ab dem 1. Januar 2020 ihre Wirkung entfalten“ (Bremische Bürgerschaft, Drucksache 18/523, S. 5). Damit wird der komplette Art. 131a für die Suspendierung in Anspruch genommen. Letztlich von Bedeutung ist aber nur der eindeutige Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung.

müssen dessen Anforderungen, soweit sie über die Konsolidierungsverpflichtungen hinausgehen, bei der Aufstellung des Haushalts 2016/2017 beachtet werden. Neben dem Überschneidungsbereich von Bundes- und Landesrecht gibt es allein landesrechtliche Anforderungen.

Ob diese Kumulierung neben Absatz 3 auch für weitere Absätze des Art. 131a Bremische Verfassung außerhalb des durch Art. 131b Bremische Verfassung suspendierten Absatz 1 in gleicher Weise gilt, kann hier offen bleiben.

Das heißt: Der Haushaltsgesetzgeber muss, sollte er unter Berufung auf eine Notlage das nach der Konsolidierungsvereinbarung zulässige Finanzierungsdefizit überschreiten, nach dem Landesrecht zusätzlich einen entsprechenden Beschluss mit der qualifizierten „Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft“ fassen und einen Tilgungsplan aufstellen. Diese Forderungen der Landesverfassung haben unmittelbar Geltung; das Fehlen des ausführenden Gesetzes nach Art. 131a Abs. 6 Bremische Verfassung ist insofern unschädlich. Der Haushaltsgesetzgeber hat bei der Gestalt des Beschlusses des Tilgungsplans einen Gestaltungsspielraum. Strikte Vorgaben zum Zeitraum der Tilgung enthält die Verfassungsnorm nicht. Es würde sich anbieten, den Beschluss nach Art. 131a Abs. 3 S. 2 Bremische Verfassung in das Haushaltsgesetz aufzunehmen, sofern die qualifizierte „Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft“ für das gesamte Haushaltsgesetz erreicht werden kann. Ansonsten sind einfache Beschlüsse der Bürgerschaft ohne Gesetzesform möglich. Der Tilgungsplan hat Jahreschritte der Tilgung summenmäßig zu benennen.

4. Zeitliches Auseinanderfallen von Haushaltsgesetz 2016/2017 und Feststellung des zulässigen Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat

Es verbleibt ein gewichtiges Problem. Das Haushaltsgesetz, das nach Art. 131 Abs. 2 Bremische Verfassung grundsätzlich vor Beginn des Rechnungsjahres aufzustellen ist, wird im Fall des Doppelhaushalts 2016/2017 in jedem Fall früher erlassen als die ex-post-Kontrolle des Stabilitätsrates stattfinden wird; ob ein begründeter Ausnahmefall i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG mit der Folge einer zulässigen Defizitauseitung vorliegt, prüft der Stabilitätsrat für das Jahr 2016 im Jahr 2017 bis zum 1. Juni (§ 2 Abs. 2 S. 1 KonsHilfG, § 6 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung). Insofern hat er die Deutungshoheit, bei dem Beschluss des Haushaltsgesetzes ist dagegen der Landesgesetzgeber „Erstinterpret“ der Verfassung und damit des Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung, aber auch des Art. 143d Abs. 2 GG samt

der weiteren Normen des Konsolidierungshilfenprogramms. Auch an dieses Bundesrecht ist der Landesgesetzgeber gebunden. Dies ergibt sich aus dem Vorrang des Bundesrechts, aber auch aus Art. 131b Bremische Verfassung.

Es könnte also – theoretisch – dazu kommen, dass die Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der begründeten Ausnahmelage durch den Bremischen Haushaltsgesetzgeber anders ausfällt als die des Stabilitätsrates. Die Folge könnte in einer Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes 2016/2017 liegen.

Letzteres – im Sinne einer Dominotheorie – wäre aber rechtlich mehr als zweifelhaft. Verneinte der Stabilitätsrat nachträglich im Gegensatz zum Landesgesetzgeber die begründete Ausnahmelage, dann hätte dies zwar Folgen für die Konsolidierungshilfen (§ 2 Abs. 3 KonsHilfG), über die der Stabilitätsrat entscheidet, und könnte über Art. 131b Bremische Verfassung auch Bedeutung für den Haushalt haben. Andererseits ist selbstverständlich der Haushaltsgesetzgeber befugt, selbst Art. 131a und Art. 131b Bremische Verfassung anzuwenden. Ob er dies in verfassungsgemäßer Weise getan hat, obliegt nicht der Einschätzung des Stabilitätsrates, sondern allenfalls der verfassungsgerichtlichen Überprüfung durch den Staatsgerichtshof.

Praktisch dürfte diese Gefahr auseinanderfallender Einschätzungen aber kaum bestehen. Sowohl der Landesgesetzgeber als auch das von Bund und Ländern gebildete Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat (Art. 109a S. 1 Nr. 1 GG) sind bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs an das (höherrangige) Recht gebunden. Da die Einschätzung, es liege mit Blick auf die Zuwanderung ein „begründeter Ausnahmefall“ iSd § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG vor, gewichtige, fast zwingende Gesichtspunkte auf seiner Seite hat, ist eine abweichende Einschätzung des Stabilitätsrates kaum denkbar. Sie müsste jedenfalls die vom Land geltend gemachten Gesichtspunkte aufgreifen, sich mit ihnen auseinandersetzen und sie begründet widerlegen. Dies würde dem Stabilitätsrat eine hohe Argumentationslast auferlegen.

Ein weiterer Gesichtspunkt stützt die Einschätzung, dass der Stabilitätsrat an die Einschätzung des Bremer Haushaltsgesetzgebers im Sinne einer nur unter besonderen Umständen widerlegbaren Vermutung gebunden ist. Dies ist die Rechtspflicht zur Bundestreue, die alle Organe und Gremien des Bundes und der Länder, auch und gerade gemeinsame Gremien wie den Stabilitätsrat, verpflichtet, auf die Interessen der Bundesglieder bei der Ausübung eigener Kompetenzen Rücksicht zu nehmen. Dies gilt auch bei der Bewältigung der Migrationskrise, die Bund, Länder und Kommunen betrifft. „Denn die Bewältigung der Migrationskrise ist ersichtlich auch bei geteilter Zuständigkeit eine gesamtstaatliche Aufgabe: Das

gesamte Einreise-, Ausländer- und Asylrecht ressortiert beim Bund, er beherrscht mit seiner Kompetenz die Staatsgrenze. Die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung, besonders Gesundheitsversorgung, die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, einschließlich der Strafverfolgung, die soziale Integration, zusätzliche Bildungs- und Betreuungsangebote, aber auch ausländerrechtliche Maßnahmen wie die Abschiebung: All das bleibt jedoch in der Kompetenz der Länder (Art. 30, 83 GG). Es besteht gerade für die elementare Frage der Beherrschung der Elemente der Staatlichkeit eine föderale Schicksalsgemeinschaft.“

Udo Di Fabio, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, in: ZSE 2015, S. 517f.

Um ihre funktionierende Staatlichkeit in den Ausprägungen ihrer Landesrechtsordnung, ihrer Fähigkeit zur Ausführung von Bundesgesetzen nach Art. 83ff. GG und der Homogenitätsanforderung des Art. 28 Abs. 1 GG aufrechterhalten zu können, sind die Länder auch darauf angewiesen, dass der Bund seine Zuständigkeiten entsprechend ausübt.

Dazu rechnet auch, dass der Stabilitätsrat die Fähigkeit einzelner Länder nicht in Frage stellt, die ihnen obliegenden Aufgaben finanziell unterlegen zu können, ohne an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit zu geraten oder finanzverfassungsrechtliche Bindungen des Bundes- oder Landesrechts zu verletzen.

Von dieser Einschätzung dem Grunde nach ist noch einmal zu unterscheiden, welche defiziterhöhenden Aufwendungen in Folge der Notlage kausal verursacht sind. Dies ist der Fall, wenn ohne Flüchtlingsmehrkosten das 2011 festgelegte Finanzierungsdefizit für die Jahre 2016/2017 eingehalten worden wäre und ausschließlich identifizierbare und nachweisbare Flüchtlingsmehrkosten dazu geführt haben, dass dieses summenmäßig festgelegte Finanzierungsdefizit überschritten wird.

5. Rechtsschutzfragen

a) Sollte trotz der soeben erörterten Rechtsbindungen die Feststellung des Stabilitätsrates einen „begründeten Ausnahmefall“ i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG verneinen, so stehen dem Land Bremen hiergegen Rechtsschutzmöglichkeiten zu. Nicht in Betracht kommt ein Bund-Länder-Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG. Beteiligte eines solchen Verfahrens können nur der Bund auf der einen Seite, eines oder

mehrere Länder auf der anderen Seite sein, also Verbände mit Staatsqualität mit der klaren Gegenüberstellung von Bundes- und Landesebene.

Klaus Schlaich/Stefan Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Auflage 2015, Rn. 104a.

Der Stabilitätsrat ist weder staatliches Rechtssubjekt in Gestalt einer Gebietskörperschaft noch ein Gremium oder Organ, das entweder dem Bund oder den Ländern zugerechnet werden könnte. Es handelt sich um ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern, das weder im Bund-Länder-Streit noch in einem anderen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beteiligtenfähig ist. Von ausschlaggebender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das vor dem Bundesverfassungsgericht geltende Enumerationsprinzip. Nur wenn die Voraussetzungen einer im Grundgesetz oder in einem Bundesgesetz (vgl. Art. 93 Abs. 1 bis 3 GG) vorgesehenen Verfahrensart vorliegen, ist der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet. Eine verfassungsrechtliche Generalklausel gibt es nicht.

Klaus Schlaich/Stefan Koriath, aaO, Rn. 77

Prozessual hat man beim Bundesverfassungsgericht ausschließlich im Rahmen einzelner Verfahrensarten zu argumentieren. Dass der Stabilitätsrat samt Kompetenzen im Grundgesetz vorgesehen ist und auch seine Entscheidungsmaßstäbe im Grundgesetz angelegt sind, reicht noch nicht, um im Streitfall den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht beschreiten zu können. Ein Streit über Verfassungsrecht eröffnet den Weg zum Bundesverfassungsgericht nicht.

Wenig überzeugend ist der Versuch von *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109a Rn. 108, jedenfalls die Beteiligtenfähigkeit des Stabilitätsrates in einem Streitverfahren zwischen Bund und Ländern nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG zu erwägen. Dieses Verfahren ist jedenfalls subsidiär und kommt nur in Betracht, „soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist.“

Der Stabilitätsrat hat nach dem Grundgesetz keine herausgehobene verfassungsrechtliche Stellung, die ihn in eine Reihe mit den obersten Staatsorganen stellen würde. Er ist kein Verfassungsorgan, sondern ein exekutives Gremium.

Ein Verfassungsorgan kann er schon deswegen nicht sein, weil er ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder ist. Verfassungsorgane sind solche des Bundes oder eines Landes.

b) Für Streitigkeiten mit Beteiligung des Stabilitätsrates ist deswegen nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Es liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vor, da weder das Land Bremen noch der Stabilitätsrat Verfassungsorgane sind und ein Streit das Konsolidierungshilfengesetz betreffe. Wegen der unmittelbaren Rechtswirkung nach außen (auch durch den Verlust der Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 KonsHilfG) wäre eine Feststellung des Stabilitätsrates ein belastender Verwaltungsakt, gegen den die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO) möglich ist. Da der Begriff des Verwaltungsakts im Bundes- und Landesrecht identisch ist, kann offenbleiben, ob für die Tätigkeit des Stabilitätsrates das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes oder eines der Ländergesetze einschlägig ist.

Wollte man die Verwaltungsaktqualität der Feststellung des Stabilitätsrates verneinen, wäre die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO die einschlägige Klageart.

Anfechtungs- und Verpflichtungsklage sind gegen den Rechtsträger einer Behörde zu richten, § 78 Abs. 1 VwGO. Im Fall des Stabilitätsrates auf der Beklagtenseite gibt es die Besonderheit, dass Bund und Länder Rechtsträger dieses gemeinsamen Gremiums sind. Folglich ist eine Klage gegen den Bund und gegen diejenigen Länder zu richten, deren Vertreter an der streitigen Feststellung des Stabilitätsrates mitgewirkt haben.

Nach § 42 Abs. 2 VwGO verlangt die Zulässigkeit der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage die Geltendmachung eigener Rechte des Klägers. Dies gilt entsprechend auch für Feststellungsklagen. Hier kommt als betroffenes Recht die grundgesetzlich geschützte Haushaltsautonomie Bremens aus Art. 109 Abs. 1 GG in Betracht. Auch der mit Pflichten verbundene Anspruch auf jährliche Konsolidierungshilfen nach §§ 1, 2 KonsHilfG in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung ist ein subjektiv-öffentliches Recht.

Eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts kommt nach dem Wortlaut des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht in Betracht. In Parallele zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG ist hier ein Streit zwischen dem Bund und einem Land oder den Ländern oder ein Streit zwischen den Ländern erforderlich. Es ließe sich allenfalls eine entsprechende Anwendung des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf die Konstellation des Streits zwischen einem Land einerseits, allen anderen Ländern und dem Bund andererseits erwägen. Analogien bei Zuständigkeitsnormen im Prozess-

recht sind jedoch problematisch. So bleibt die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Erstinstanzlich zuständig ist gemäß § 52 Nr. 5 VwGO das Verwaltungsgericht, an dem der Beklagte seinen Sitz hat. Da die Beklagten ihren Sitz in der Bundes- und den jeweiligen Landeshauptstädten der am Beschluss mitwirkenden Länder haben, sollte der Sitz des Stabilitätsrates maßgeblich sein. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 StabiRatG wird der Stabilitätsrat „bei der Bundesregierung“ eingerichtet. Sein Sitz ist Berlin. Hiernach sollte das Verwaltungsgericht Berlin zuständig sein, um verschiedene örtliche Zuständigkeiten, die bei wörtlicher Anwendung des Gesetzes möglich wären, zu vermeiden. Sollte das Verwaltungsgericht der Meinung sein, es liege eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vor, müsste es das Verfahren nach § 83 S. 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 S. 1 GVG an das Bundesverwaltungsgericht verweisen. Die Verweisung wäre nach § 17a Abs. 2 S. 3 GVG bindend.

c) Denkbar erscheint noch eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit. Das Land Bremen könnte gegen den Bund eine Klage auf Auszahlung der Konsolidierungshilfe erheben, wenn die Auszahlung aufgrund einer Entscheidung des Stabilitätsrates für ein von der Entscheidung betroffenes Jahr verweigert wird, vgl. § 1 Abs. 3 KonsHilfG. In diesem Fall wäre das Bundesverwaltungsgericht zuständig. Dieses hätte inzident die Entscheidung des Stabilitätsrates zu überprüfen. Naheliegender ist es jedoch, unmittelbar gegen den Stabilitätsrat vorzugehen, auch um das Risiko einer möglichen Bestandskraft seiner Entscheidungen zu vermeiden.

III. Ergebnisse

1. a) Die aus § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG folgenden Voraussetzungen für einen „begründeten Ausnahmefall“, der eine Abweichung von dem in der Konsolidierungsvereinbarung festgelegten zulässigen jährlichen Finanzierungsdefizit erlaubt, bestimmen die Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz und übereinstimmend die juristische Literatur in Parallele zur besonderen Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Danach muss eine außergewöhnliche Notsituation vorliegen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage hat. Dies ist angesichts der erheblichen Auswirkungen der gegenwärtigen Zuwanderung und ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte der Fall. Danach ist bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs durch den

umfassend an das Recht gebundenen Stabilitätsrat zu erwarten, dass er bei seiner 2017 erfolgenden Kontrolle der Konsolidierung des Bremer Haushalts das Vorliegen dieses Ausnahmefalles annehmen wird.

b) Liegt ein begründeter Ausnahmefall dem Grunde nach vor, so wird – und muss – der Stabilitätsrat strenge Anforderungen an die Ermittlung des zulässigen Überschreitens des nach der Verwaltungsvereinbarung eigentlich zulässigen Finanzierungsdefizits anlegen. Der Maßstab ist – soweit praktikabel – die Kausalität: Es geht darum, ob ohne Flüchtlingsmehrkosten das 2011 festgelegte Finanzierungsdefizit für die Jahre 2016 und 2017 eingehalten worden wäre und ob allein identifizierbare und nachweisbare Flüchtlingsmehrkosten zu einer Überschreitung dieses summenmäßig bestimmten Finanzierungsdefizits geführt haben.

c) Daraus erwachsen der Freien Hansestadt Bremen Dokumentations- und Darlegungspflichten. Bereits bei der Haushaltsaufstellung sind Flüchtlingsmehrkosten in allen betroffenen Einzelplänen des Haushalts möglichst getrennt zu veranschlagen und im Haushaltsvollzug zu dokumentieren. Sinnvoll wäre es, in Absprache mit den anderen Ländern möglichst schnell einheitliche Dokumentationsformen zu ermitteln. Die Darlegungs- und Dokumentationspflichten dürfen aber auch nicht überspannt werden. Soweit aufgrund der Aufgabewahrnehmung nicht immer ein dokumentierter Bezug zu Flüchtlingen möglich ist – etwa aufgrund von rechtlich vorgeschriebenen Anonymisierungen –, ist das zu berücksichtigen.

2. a) Die Bürgerschaft ist in eigener Kompetenz berechtigt und verpflichtet, bei der Aufstellung des Haushaltes 2016/2017 Art. 131a und Art. 131b Bremische Verfassung anzuwenden. Soweit durch Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung aufgrund des dortigen Bezugs auf die Notlage eine Überschneidung des landesrechtlichen Rechtskreises mit dem bundesrechtlichen Regime der Konsolidierungshilfen stattfindet, darf und muss die Bürgerschaft auch gleichzeitig die übereinstimmenden Voraussetzungen des „begründeten Ausnahmefalles“ nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG prüfen und gegebenenfalls bejahen. Dies präjudiziert den Stabilitätsrat im Rahmen seiner Tätigkeit nicht; wenn er aber von der begründeten Einschätzung des Landeshaushaltsgesetzgebers nachträglich im Rahmen und mit Wirkung (nur) für das Konsolidierungsprogramm abweichen wollte, träfe ihn seinerseits eine detaillierte Begründungspflicht in Auseinandersetzung mit den Gesichtspunkten des Landesgesetzgebers. Bei seiner Überprüfungs­tätigkeit ist er zu landesfreundlichem Verhalten verpflichtet.

b) Aus dem Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung folgt, dass Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung seit dem 30. Januar 2015 gilt. Diese Norm wird von der zeitlichen Suspendierung des Art. 131a Abs. 1 Bremische Verfassung nicht umfasst. Im Übergangszeitraum bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 bezieht sich Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung auf das durch Art. 131b Bremische Verfassung modifizierte Kreditverbot des Art. 131a Bremische Verfassung. Die zusätzlichen Anforderungen des Absatzes 3 – Beschluss mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft, Tilgungsplan – treten den Anforderungen des Konsolidierungsprogramms, die Art. 131b Bremische Verfassung zu Bestandteilen des Landesrechts erklärt, zur Seite.

c) Der Beschluss nach Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung kann Teil des Haushaltsgesetzes sein; er kann aber auch als einfacher Parlamentsbeschluss sich auf dieses beziehen. Er sollte in den Parlamentsmaterialien begründet werden. Bei der Ausgestaltung der Tilgungsregelungen hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Der Tilgungsplan muss in jährliche Tilgungsschritte unterteilt sein. Die Landesverfassung schreibt keinen maximalen Zeitraum für die Tilgung vor.

(Stefan Koriath)

Anlage 2

Flüchtlingsbezogene Ansätze in den Haushaltswürfen 2016/2017

Mitteilung des Senats vom 24. Mai 2016

Drucksache 19/467 Bremische Bürgerschaft (Land)
(inhaltsgleich mit Drs. 19/158 S Bremische Stadtbürgerschaft).

Hinweis:

Im Unterschied zum „Dokumentations- und Darlegungsbericht“ (Stadtstaaten-Perspektive) erfolgt die Darstellung in dieser Anlage auf der Ebene des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (ohne Bremerhaven).

Mitteilung des Senats vom 24. Mai 2016

Flüchtlingsbezogene Ansätze in den Haushaltsentwürfen 2016/2017

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) angehängt die vom Senat am 24. Mai 2016 vorgenommene Herleitung der flüchtlingsbezogenen Ansätze in den Haushaltsentwürfen 2016/2017 mit der Bitte um Kenntnisnahme für die parlamentarische Beratung im Zusammenhang mit den Haushaltsentwürfen 2016/2017.

Anlage

Senatsvorlage „Flüchtlingsbezogene Ansätze in den Haushaltsentwürfen 2016/2017“

20.05.2016

Arne Schneider

361-2132

Vorlage für die Sitzung des Senats am 24.05.2016

**„Flüchtlingsbezogene Ansätze in den
Haushaltsentwürfen 2016 / 2017“**

A. Problem

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung der Zugangszahlen hat der Senat am 08.03.2016 im Rahmen des Beschlusses über das Revisionsergebnis (Anlage 1) festgelegt, im Haushaltsentwurf hinsichtlich der Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, die - zunächst reduzierten - Beträge für die Mehrbedarfe bei den Sozialleistungen, Investitionen und konsumtiven Ausgaben nicht über die Einzelpläne zu verteilen, sondern an zentralen Stellen zu veranschlagen. Sofern erforderlich, müssen darüber hinausgehende Mehrbedarfe in Form eines Nachtragshaushaltes bereitgestellt werden.

Folgende reduzierte Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von insgesamt 325 Mio. € (2016) und 270 Mio € (2017) sind jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – zusätzlich zu den im Eckwertbeschluss vom 29.09.2015 berücksichtigten Bedarfen veranschlagt (Anlage 2) und mit einer Sperre versehen worden:

	2016	2017
investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €
konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €

Die Veranschlagung diese Beträge wurde soweit möglich genau berechnet bzw. auf der Basis verlässlicher Grundlagen geschätzt. Die Beträge werden im Haushalt übersichtlich und transparent dargestellt, um ein Controlling zu ermöglichen, das die Freie Hansestadt Bremen in die Lage versetzt, über die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen zu berichten.

B. Lösung

1. Mehrbedarfe gegenüber dem Eckwert

Den unter A. dargestellten Beträgen liegen die im Folgenden dargestellten Annahmen zu Grunde.

1.1 Investive Globalmittel

Die Kommune Bremen verfügt kaum über leerstehende Immobilien, die zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden könnten. Mehrfach hat deshalb der Haushalts- und Finanzausschuss der Erteilung von Verpflichtungsermächtigungen für 2016 zur Schaffung von Möglichkeiten zur Unterbringung von Flüchtlingen zugestimmt (u.a. am 18.09.2015, 24.11.2015 und 10.12.2015). Insgesamt ergeben sich Anschläge für Investitionen von rd. 101 Mio. € in 2016 und 55 Mio. € in 2017. Im Haushaltsentwurf wurde aufgrund der Unabwägbarkeiten in Bezug auf die Flüchtlingsunterbringung eine pauschale Kürzung dieser Beträge auf 92,3 Mio. € für 2016 und 51,5 Mio. € für 2017 vorgenommen.

Aufgrund des Umstandes, dass ein Großteil der investiven Globalmittel jedoch aufgrund vom Haushalts- und Finanzausschuss erteilter Verpflichtungsermächtigungen bereits in diesem Jahr zur Abdeckung der Finanzierungskosten für begonnene Maßnahmen zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften benötigt werden, wurde nur noch der nicht verpflichtete Restbetrag i.H.v. 15,3 Mio. € in 2016 mit einem Sperrvermerk versehen.

1.2 Konsumtive Globalmittel

Hinter den veranschlagten 47,7 Mio. € (2016) bzw. 58,5 Mio. € (2017) liegen folgende Annahmen:

- Anmietung von Unterkünften; rund 7 Mio. € p.a.
- Das Integrationsbudget zur Umsetzung des Integrationskonzepts des Senats wird sich auf rd. 20 Mio. € 2016 und rd. 30 Mio. € 2017 belaufen. Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft die Vorlage „Umsetzung des Integrationskonzepts des Senats“ am 03.05.2016 zur Kenntnisnahme übersandt.
- Die Folgewirkungen der Personal- und Sachausgaben des 3. Sofortprogramms sind im Rahmen der „Evaluation des 3. Sofortprogramms zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen“ mit Senatsbeschluss vom 19.04.2016 mit 23,05 Mio. € p.a. in 2016 und 25,37 Mio. € in 2017 beziffert worden. Die entsprechenden Unterlagen sind als Anlage 3 beigefügt.

1.3 Flüchtlingsbezogene Sozialleistungen

Hinsichtlich der flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen wurden folgende Parameter für die mögliche Entwicklung 2016/2017 zu Grunde gelegt (detaillierte Ausführungen siehe Anlage 4):

a) Bereiche Flüchtlinge (Asyl/Erwachsene/Familien) und UMA

aa) Flüchtlinge (Asyl/Erwachsene/Familien)

Zugänge Land Bremen 2015: 10.274
 Berechneter Bestand an zu versorgenden Personen Ende 2015: rd. 10.700

Noch Anfang 2016 war der Senat von möglichen Zugängen von 12.000 Personen im Flüchtlingsbereich (Erwachsene, Familien) und 7.100 Personen im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) für 2016/2017 ausgegangen. Verlässliche Vorhersagen der Flüchtlingszahlen für die Aufstellungsjahre waren und sind auch weiterhin jedoch nicht möglich. Dies ergibt sich aus den bekannten Unwägbarkeiten der weltweiten politischen Entwicklung. Für die konkrete Planung der Aufstellung hat sich der Senat daher an den Annahmen des Bundes aus 2015 von 800.000 neuen Asylverfahren für 2016 orientiert (Senatsvorlage „Aktualisierte Bevölkerungsvorausschätzung“ vom 22.03.2016):

„Ausgangspunkt für die Prognosen zur zukünftigen Flüchtlingszuwanderung als Grundlage für die Aktualisierung der Bevölkerungsentwicklung in Bremen bildet daher die im beschlossenen Bundeshaushalt 2016 angenommene Flüchtlingszuwanderung von 800.000. Unter Zugrundelegung des Königsteiner Schlüssels bedeutet diese Annahme für das Land Bremen eine Zuwanderungsprognose von 8.000 Erwachsenen und Menschen im Familienverbund für das laufende Jahr 2016.

Für das Jahr 2017 wird von einer Abnahme der Zuwanderung auf bundesweit 600.000 Flüchtlinge als wahrscheinlichste Entwicklung ausgegangen, womit sich für das Land Bremen ein Prognosewert von 6.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund ergibt. Dieser Prognosewert entspricht dem Mittelwert der angenommenen Flüchtlingszuwanderung für die Jahre 2016 bis 2020.“

Allerdings muss auch noch der massive Zugang in 2015 als Ganzjahreseffekt bewältigt werden.

Für die Herleitung der zukünftigen Bedarfe wurden daher die folgenden Annahmen zugrunde gelegt:

	2016	2017
Neuzugänge Personen Land Bremen	8.000	6.000
davon verbleiben 80% in der Stadt Bremen	6.400	4.800
Abgänge in andere Leistungssysteme (SGB II)	3.000	4.800
Personen im Versorgungssystem (jahresdurchschnittl.)	12.408	14.108
Ausgaben je Person und Monat in €	1.000	1.000

Dass die Annahmen zu den Flüchtlingszugängen sich kontinuierlich verändern, zeigt auch der Blick auf die aktuellen Berechnungen zu den prognostizierten Asylbelastungen des Bundeshaushalts vom 10.05.2016. Dort wird von folgenden Annahmen ausgegangen: „Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung unterstellt einen Zugang an Flüchtlingen und Asylbewerbern von 600 Tsd. in 2016, von 400 Tsd. in 2017 und von je 300 Tsd. in den Jahren 2018 – 2020.“

Würde man für das Land und die Stadtgemeinde Bremen für 2016 in einer modellhaften Berechnung bei den flüchtlingsbedingten Sozialleistungsausgaben annehmen, dass statt 8.000 Flüchtlinge nur 6.000 im Land Bremen neu ankommen, so käme man – bei der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der ankommenden Flüchtlinge auf alle Monate in 2016 und einem Abgang von 3.000 Flüchtlingen ins SGB II - zu Minderausgaben in einer Größenordnung von rd. 11 Mio. €. Dadurch, dass die flüchtlingsbedingten Sozialleistungsmehrausgaben bereits von berechneten 202 Mio. € pauschal auf 185 Mio. € gekürzt wurden, ist im Rahmen der Senatsvorlage vom 08.03.2016 bereits eine Kürzung von 17 Mio. € vorgenommen worden.

Für 2017 würde ein reduzierter Zugang von 4.000 statt 6.000 Flüchtlingen im Land Bremen) ergeben, dass – bei der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der ankommenden Flüchtlinge auf alle Monate in 2017 und einem Abgang von 4.800 Flüchtlingen ins SGB II – es zu Minderausgaben in einer Größenordnung von rd. 29 Mio. € kommen könnte. Die flüchtlingsbedingten Sozialleistungsmehrausgaben für 2017 wurden bereits durch die Kürzung der berechneten 171 Mio. € auf 160 Mio. € im Rahmen der Senatsvorlage vom 08.03.2016 abgesenkt. Unter Einbeziehung dieser Kürzung i.H.v. 11 Mio. €, würde sich für 2017 entsprechend rechnerisch ein Minderbedarf gegenüber den veranschlagten Beträgen in Höhe von rd. 18 Mio. € ergeben.

Die oben dargestellten Berechnungen auf Basis der Zugangsreduzierungen für 2016 und 2017 sind allerdings hoch risikobehaftet. Zudem empfiehlt der Bund, die Kapazitäten zur Aufnahme von Flüchtlingen nicht zu reduzieren.

ab) UMA

Zugänge 2015 Bremen:	2.679
Bestand an Personen Ende 2015:	rd. 2.500

In diesem Leistungsbereich hat sich die bundesgesetzliche Struktur der Aufgaben zum 01.11.2015 massiv geändert: Bis Oktober 2015 gab es kein bundesweites Umverteilungssystem wie im Asylbereich. Die UMA mussten in dem Jugendamtsbereich versorgt werden, dem sie zugegangen waren. Für die Kostentragung bestimmte das Bundesverwaltungsamt einen (anderen) überörtlichen Jugendhilfeträger. Ab November 2015 gibt es durch die gesetzliche Neuregelung ein Umverteilungssystem gem. Königsteiner Schlüssel. Allerdings verbleiben auch aufgrund verschiedener gesetzlicher Ausnahmetatbestände UMA in den Gebietskörperschaften, die eigentlich schon aufgrund ihres hohen Bestandes Abgabeland sind. Dieses trifft auf Bremen zu. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass Bremen aufgrund seiner Quotenübererfüllung von derzeit rd. 360 % in 2016 und auch 2017 bis auf diese Ausnahmetatbestandspersonen alle übrigen Zugänge umverteilen kann. Darüber hinaus werden die überörtlichen Jugendhilfeträger im jeweiligen Land Kostenträger gegenüber den Kommunen. Dieses hat Auswirkungen auf die Lastenverteilungen im Land Bremen und seinen Kommunen. Für den Bereich UMA werden folgende Parameter für die modellhafte Berechnung der Ausgaben zugrunde gelegt:

	2016	2017
Neuzugänge UMA	2.500	2.000
davon 10 % Verbleib in Bremen (neue Gesetzgebung)	250	200
Umverteilung	2.250	1.800
Durchschnittliche Personen in vorl. Inobhutnahme (vor der Umverteilung) je Monat	208	167
Fälle Altverfahren umF zum Jahresende	2.078	1.147
Personen im Versorgungssystem (jahresdurchschnittl.)	2.517	2.125
Ausgaben je Personen und Monat bei einer vollstationären Betreuung in € Hinweis: Es wird angenommen, dass die nach Umverteilung in Bremen verbleibenden Neufälle zu 50% keine Kosten verursachen (Familienzusammenführung), zu 19% niederschwellig versorgt werden (1.750 € pro Monat und Person) und zu 31% vollstationär versorgt werden (3.500 € pro Person und Monat).	3.500	3.500

Diese Annahmen sind mit sehr hohen Unsicherheiten behaftet. Sie sind im weiteren Verlauf zu überprüfen. Im Rahmen des Halbjahrescontrollings soll berichtet werden.

Die sich aus diesen Annahmen ergebenden Netto-Mehrbedarfe gegenüber dem Eckwertebeschluss vom 29.09.2015 belaufen sich auf rd. 202 Mio. € (2016) und 171 (2017) Mio. €. Aufgrund der hohen Unsicherheiten der tatsächlichen Entwicklung bei den Sozialleistungen hat der Senat am 08.03.2016 beschlossen, diese Mehrbedarfe lediglich in einer Höhe von 185 Mio. € (2016) und 160 Mio. € (2017) einzustellen.

Über die Aufhebung der Sperre für die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres.

b) SGB II

Die bei den Annahmen unterstellten monatlichen Abgänge entlasten die Produktgruppe „Hilfen für Asylbewerber und Flüchtlinge“, führen aber im Bereich des SGB II zu Netto-Mehrausgaben (Kosten der Unterkunft, sonstige kommunale Leistungen) in einer Größenordnung von – modellgerechnet – 2,5 Mio. € in 2016 und 10,7 Mio. € in 2017.

Die Abgänge ins SGB II betreffen Personen, deren Status in 2016 entsprechend geklärt wird. Mangels genauer Informationen kann der Zeitpunkt dieser Klärung und damit der tatsächliche Abgang nur grob eingeschätzt werden: Es wird davon ausgegangen, dass sukzessive in 2016 3.000 Flüchtlinge aus dem Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II wechseln könnten und 2017 weitere 4.800 Flüchtlinge. Insbesondere für 2017 ist diese Annahme mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Es bestehen Annahmen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL)¹, dass rd. 10% der erwerbsfähigen Flüchtlinge innerhalb „kürzerer“ Zeit bzw. im Verlauf eines Jahres in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dementsprechend mindern sich die finanziellen Auswirkungen aus den für 2016 und 2017 berechneten Übergängen in das SGB II sukzessive um Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt.

2. Gesamtbetrachtung

Zusätzlich zu den unter 1. dargestellten Annahmen zu den pauschalisierten Mehrbedarfsansätzen bedarf es, um zu seiner Gesamtbetrachtung zu gelangen, noch der Einbeziehung der im Folgenden dargestellten Einnahmen- und Ausgabenpositionen.

2.1 Steuereinnahmen

Der Bund beteiligt sich gemäß Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz über Umsatzsteuerentlastungen an den Flüchtlingsausgaben der Länder und Kommunen. Dabei entfällt auf die Ländergesamtheit unter Berücksichtigung der Abschlagsbeträge eine Gesamtentlastung für 2016 in Höhe von 3,637 Mrd. €, die in Teilen spitzabgerechnet wird.

Für Bremen resultieren über die Umsatzsteuerverteilung hieraus Entlastungen für 2016 in Höhe von rd. 38,2 Mio. €. Für 2017 werden ebenfalls Entlastungseffekte in Höhe von rd. 38,2 Mio. € erwartet.

2.2 Sozialleistungseinnahmen

Bei den Sozialleistungseinnahmen ist zwischen den Bereichen „unbegleitete minderjährige Ausländer“ (SGB VIII) und „Asyl“ (AsylbLG) zu unterscheiden. Der Einnahmenschwerpunkt liegt bei den Einnahmen durch Kostenerstattungen anderer überörtlicher Jugendhilfeträger nach §89d SGB VIII. Folgende Einnahmeentwicklung wird hier auf Basis von Modellrechnungen (siehe unter 1.3) angenommen (in Mio. Euro):

Bereich	2016	2017
Asyl	0,5	0,6
UMA	18,0	24,8

Im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) wird für die Jahre 2016 und 2017 von steigenden Einnahmen im Bereich § 89 d SGB VIII ausgegangen. Diese Kostenerstattungen Dritter laufen allerdings aufgrund bundesgesetzlicher Änderungen ab 2016 sukzessive aus. Es besteht jedoch die Absicht, dass die überbelasteten überörtlichen Jugendhilfeträger einen entsprechenden einmaligen Ausgleich durch die unterbelasteten überörtlichen Jugendhilfeträger erhalten sollen. Dieser kann sich nach dem aktuellen Kenntnisstand auf rd. 59,8 Mio. Euro für Bremen belaufen. Der Betrag kann ggf. in mehreren Tranchen frühestens ab 2017 (bis ggf. 2019) fällig werden.

¹ Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister: Berücksichtigung der fiskalischen Auswirkungen der Flüchtlinge und Asylbewerber in der Novemberprojektion, vom 01.12.2015, Aktenzeichen F 5252.

Derzeit laufen Verhandlungen zwischen den Fachministerien der Länder. Für die konkreten Planungen wurden deshalb als erste mögliche Tranche 19,8 Mio. Euro für 2017 in der Berechnung berücksichtigt.

2.3 Personalausgaben

Über die konsumtiven Globalmittel hinaus sind in den Haushaltsentwürfen Personalausgaben in Höhe von 8,86 Mio. € (2016) bzw. 8,88 Mio. € (2017) berücksichtigt:

- Kontrakte in Höhe von rd. 41 VZE für Integration und Soziales, innere Sicherheit, Bildung sowie Justiz (Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. Dezember 2014). Im Rahmen der Kontrakte erfolgte die Vereinbarung, dass die Ressorts einen Eigenbeitrag der bewilligten Mittel in Höhe von 50 vom Hundert aus ressorteigenen Mitteln zu erbringen haben.
- 2. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen mit einem Beschäftigungsvolumen in Höhe von rund 120 VZE (Ganzjahreseffekt ab 2016) inkl. Landesprogramm "Sprachförderung für Flüchtlinge" (Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 03.03.2015)
- Von den zur Verfügung gestellten VZE im Rahmen der Kontrakte und des 2. Sofortprogramms erfolgte mit der Aufstellung der Haushalte 2016 / 2017 die Verstetigung von 20 VZE im Innenressort (Stadtamt) als temporäre Personalmitel (Senatsbeschluss vom 29.09.2015). Budget und Zielzahl wurden dementsprechend aus der Produktgruppe 92.03.01 (zentrale Mittel zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen) zum Stadtamt verlagert.

2.4 Sozialleistungsausgaben

Unter Einbeziehung der im Eckwertebeschluss vom 29.09.2015 bereits enthaltenen flüchtlingsbedingten Sozialleistungsansätze sowie der über den Grunddeckwert hinausgehenden, unter A. genannten pauschal veranschlagten Sozialleistungsmehrbedarfe (185,0 Mio. € in 2016 und 160,0 Mio. € in 2017) sowie der flüchtlingsbedingten Mehrbedarfe im SGB II (2,5 Mio. € in 2016 und 10,7 Mio. € in 2017) ergeben sich bei den Sozialleistungen flüchtlingsbedingte Gesamtansätze in Höhe von rd. 262 Mio. € in 2016 und rd. 254 Mio. € in 2017.

2.5 Sonstige konsumtive Ausgaben

Bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben in Höhe von 3,7 Mio. € p.a. werden u.a. flüchtlingsbezogen erhöhte Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an Bremerhaven, Zuschüsse an freie Träger für die Durchführung von Sprachkursen sowie das Landesprogramm Sprachförderung für Flüchtlinge an Bremerhaven abgebildet.

3. Darstellung der konsolidierten flüchtlingsbedingten Gesamtausgaben

In der Betrachtung der konsolidierten flüchtlingsbedingten Gesamtausgaben für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ergeben sich gemäß der vom Senat am 03.05.2016 beschlossenen Haushaltsentwürfe und der Finanzplanung die folgenden Beträge (in Tsd. €; Abweichungen durch Rundungseffekte):

Land und Stadt Bremen

	Entwurf	
	2016	2017
Steuereinnahmen	38.115	38.115
Sozialleistungseinnahmen	18.500	25.380
Sonstige Einnahmen	0	0
Einnahmen	56.615	63.495
Personalausgaben	8.864	8.881
Sozialleistungsausgaben	262.560	254.045
Sonstige konsumtive Ausgaben	3.713	3.744
Investitionsausgaben	92.300	51.500
Globale Merhausgaben	47.721	58.521
Ausgaben	415.157	376.691

C. Alternativen

keine

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit dieser Senatsvorlage wird lediglich über Berechnungsgrundlagen zu flüchtlingsbezogenen Einnahme- und Ausgabenpositionen informiert. Die benannten Beträge sind in den Haushaltsentwürfen 2016/2017 berücksichtigt worden.

Mit der Senatsvorlage gehen keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen einher.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung mit der Senatskanzlei und der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wurde eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet

G. Beschlussvorschlag

Der Senat nimmt die Vorlage sowie die beigefügten Mitteilungen des Senats an die Bremische Bürgerschaft zur Kenntnis und beschließt deren unverzügliche Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag und Stadtbürgerschaft).

Anlage 1

Senatorin für Finanzen

7. März 2016

Arne Schneider

BESCHLOSSENE FASSUNG

Vorlage für die Sitzung des Senats am 8. März 2016

„Aufstellung der Haushalte 2016 und 2017“

„Revisionsergebnis (Ressourcen)“

A. Problem

Der Senat hat mit seinem Eckwertebeschluss vom 29. September 2015 die Ressorts gebeten, ihre Haushaltsvorentwürfe auf der Grundlage der produktplanbezogenen Eckwerte aufzustellen. Zudem wurde die Senatorin für Finanzen gebeten, über die Prüfung der Voranschläge dem Senat im Februar zu berichten.

Nach Durchführung der Revision ergeben sich Veränderungen zum Eckwertebeschluss, die in der **Anlage 1** dargestellt sind (einschl. der vorgeschlagenen Mittelsperren bzw. pauschalen Kürzung der IT-Mittel). Die anerkannten Mehrbedarfe im Personalbereich, die eckwertneutral innerhalb des Personalhaushaltes gelöst werden, und das dazu erforderliche Verfahren sind in der **Anlage 2** dargestellt.

Insgesamt ergibt sich danach ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rd. 62 Mio. € in 2016 und rd. 92 Mio. € in 2017. Dem steht zur Abfederung der sich aus den Haushalten des Jahres 2015 abzeichnenden Mehrbedarfe für den Finanzrahmen ein jährlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 50 Mio. € in 2016/2017 sowie einmalig in 2016 eine Haushaltsverbesserung in Höhe von insgesamt 16,2 Mio. € (Mehreinnahme aufgrund einer Geldbuße in Höhe von 8 Mio. € sowie aus der Erstattungen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder aus den Jahresabschlüssen 2013-2015 in Höhe von rd. 7 Mio. € zuzüglich nicht benötigter Sozialleistungsmittel in Höhe von 1,2 Mio. €) gegenüber. Insofern entsteht eine Finanzierungslücke in 2017 von 42 Mio. €.

Darüber hinaus werden sich Mehrausgaben und Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der **Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen** ergeben. Diesbezüglich besteht folgende Ausgangslage:

- Die im Jahre 2015 aufgetretenen flüchtlingsbedingten Budgetrisiken, die u.a. zu einem Nachtragshaushalt geführt haben, werden sich im Wesentlichen auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Mit dem **3. Sofortprogramm** zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hat der Senat am 15. September 2015 zusätzlichen Mitteln im Jahr 2015 in Höhe von insgesamt rd. 3,9 Mio. € und rd. 300 VZE sowie den damit verbun-

denen Folgewirkungen und einer Mittelaufstockung auf insgesamt rd. 25 Mio. € und 354 VZE für die Jahre 2016 und 2017 zugestimmt. Das Programm ist hinsichtlich seines Umsetzungsstandes - auf der Grundlage der im ersten Quartal durchzuführenden Evaluation hin - zu bewerten.

- In seiner Sitzung am 17.11.2015 hat der Senat gebeten, konsumtive Bedarfe zur **Anmietung von Flüchtlingsunterkünften** in Höhe von rd. 6,6 Mio. € in 2016 und 7 Mio. € in 2017 bei der Erstellung des Haushaltsvorentwurfs ergänzend zur Eckwertplanung (Stand: 29.09.2015) zu berücksichtigen.
- Im Rahmen seines Beschlusses über die maßnahmenbezogene Investitionsplanung hat der Senat beschlossen, **investive Maßnahmen zur Flüchtlingsunterbringung** von 100,9 Mio. € in 2016 und 55 Mio. € in 2017 zu berücksichtigen.
- Die Annahmen der flüchtlingsbezogenen Zuwanderungsentwicklung - unter Einbeziehung insbesondere der beim Bund zu Grunde liegenden Annahmen - und die sich daraus ergebenden **Auswirkungen auf die Sozialleistungen** ergeben gegenüber dem Eckwertebeschluss zusätzliche Mehrforderungen von 202 Mio. € in 2016 und 171 Mio. € in 2017.
- Mit den Eckpunkten eines mittelfristig ausgerichteten **Integrationskonzepts** hat der Senat am 12. Januar 2016 beschlossen, dass die Ressorts die daraus resultierenden Finanzbedarfe im Rahmen ihrer Ressorthaushalte berücksichtigen sollen. Zudem soll ein zentrales Integrationsbudgets eingerichtet werden.

Das Integrationsbudget soll insgesamt für die beiden Haushaltsjahre 2016/2017 ein Volumen von 50 Mio. € umfassen. Bei den weiteren Konkretisierungen wird für die Personalbedarfe in 2016 der 1. Oktober als rechnerischer Einstellungswert angenommen werden. Die Mittel sollen für die sechs Schwerpunkte des Integrationskonzepts Sprachförderung (1), Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt (2), Bildung und Kita (3), Sicherheit (4), Ehrenamt, Gesundheit und Integration in den Quartieren (5) sowie Umsetzung des Wohnungsbauprogramms (6) eingesetzt werden. Für diese Schwerpunkte sollen die folgenden Teilbudgets gebildet werden:

	2016	2017	Gesamt
Sprachförderung (Soziales, Bildung, Arbeit, Kultur, Wissenschaft)	4 Mio. €	4 Mio. €	8 Mio. €
Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt (Arbeit, Bildung, Wissenschaft, Finanzen)	4 Mio. €	5 Mio. €	9 Mio. €

Bildung und Kita (Kinder und Bildung)	5 Mio. €	12 Mio. €	17 Mio. €
Sicherheit (auch von Einrichtungen) (Inneres, Justiz, Soziales)	4 Mio. €	5 Mio. €	9 Mio. €
Ehrenamt, Gesundheit und Integration in Quartieren (Soziales, Gesundheit, Bau)	2 Mio. €	2 Mio. €	4 Mio. €
Umsetzung des Sofortprogramms Wohnungsbau (SUBV, SF, SWAH)	1 Mio. €	2 Mio. €	3 Mio. €
	20 Mio. €	30 Mio. €	50 Mio. €

Eine Konkretisierung soll bis zur Weiterleitung der Haushalte an die Bremische Bürgerschaft bis zum 19. April erfolgen. Soweit es sich um Maßnahmen des Landes handelt, ist die Stadtgemeinde Bremerhaven in die Konzeptionserarbeitung der Schwerpunkte einzubeziehen.

Zusammen ergeben sich somit folgende Mehranmeldungen für flüchtlingsbezogene Leistungen:

	2016	2017
	Mio. €	
Zusätzliche flüchtlingsbezogene Sozialleistungen (Saldo)	202 ¹	171
- davon erwartete Mehreinnahmen	14	22
- davon erwartete Mehrausgaben	217	193
- Mieten für Flüchtlingsunterkünfte	7	7
- Finanzierung 3. Sofortprogramm	25	25
- Investitionen Flüchtlingsunterkünfte	101	55
- Integrationsbudget	20	30
Gesamt	355	288

Verlässliche Vorhersagen der Flüchtlingszahlen für die Aufstellungsjahre sind nicht möglich. Dies ergibt sich aus den bekannten Unwägbarkeiten der politischen Entwicklung auf Bundes-, europäischer und weltweiter Ebene.

B. Lösung

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung wird vorgeschlagen, für die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zunächst **Pauschalbeträge für Sozialleistungen, Investitionen, Personal- bzw. konsumtive Ausgaben und das Integrationskonzept**

¹ Differenz durch Rundung

einzustellen. Konkret handelt es sich um:

	2016	2017
• die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €
• konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
• investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €

Diese Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von 325 Mio. € (2016) und 270 Mio. € (2017) sollten jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – veranschlagt und mit einer Sperre versehen werden. Über die Aufhebung der Sperre für die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen sollte der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres entscheiden. Über die Freigabe der übrigen Mittel sollte der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen entscheiden.

Hinsichtlich der investiven bzw. konsumtiven Mittel zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge ist - unabhängig von der Freigabe der Mittel - über die bereits eingegangenen Verpflichtungen sowie über längerfristige Wohnnutzungsmöglichkeiten zu berichten.

Sofern erforderlich wären weitere, im Vollzug nicht darstellbare Mehrbedarfe in Form eines Nachtragshaushaltes bereitzustellen.

Weitere Risiken des Haushaltsvollzuges bestehen unter anderem in den anstehenden Tarifrunden. Insbesondere der im Frühjahr dieses Jahres erwartete Tarifabschluss im Bereich des TVöD, der die Tarifgrundlage für die bremischen Eigenbetriebe darstellt, könnte zu erheblichen Belastungen führen.

Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Senats vom 8. Dezember 2015 zur maßnahmebezogenen Investitionsplanung sind die in der Anlage 1 enthaltenen Veränderungen bei den Investitionsausgaben in Höhe von insgesamt rd. 1,8 Mio. € in 2016 und 2,6 Mio. € in 2017 auszugleichen: Die bisher eingestellte investive Minderausgabe von rd. 4 Mio. € in 2016 und 1,6 Mio. € in 2017 wird um die genannten Veränderungsbeträge aufgestockt.

Zur Abdeckung der **verbleibenden Finanzierungslücke in Höhe von rd. 39 Mio. € in 2017** wird eine globale konsumtive Minderausgabe eingestellt, die im Haushaltsvollzug im I. Quartal des Jahres (ggf. durch Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlich vorzuhaltenden Planungsreserve) aufzulösen ist. Der anzubringende Haushaltsvermerk verpflichtet den Senat, dem Haushalts- und Finanzausschuss fristgerecht über die Auflösung der Minderausgabe zu berichten.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Auswirkungen auf das strukturelle Defizit der Haushalte und die sich daraus ergebenden Relationen zu den zulässigen Defizitobergrenzen des Konsolidierungspfades sind in der **Anlage 3** dargestellt. Dazu kann festgestellt werden:

- Ohne die bereits beschlossenen und angemeldeten (Netto-) Finanzierungsbedarfe für Flüchtlinge betragen die Sicherheitsabstände des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zur zulässigen Obergrenze der Neuverschuldung nur noch 90 Mio. € (2016) und 67 Mio. € (2017). Unter Berücksichtigung der Mehrbedarfe für Asylbewerber wird das strukturelle Defizit die Obergrenzen des Konsolidierungspfades schon im Jahr 2016 in dreistelliger Millionenhöhe überschreiten.

Es wird davon ausgegangen, dass die als Flüchtlingskosten ausgewiesenen Mehrbedarfe einen Sonderbedarf bzw. Ausnahmetatbestand im Sinne der Konsolidierungsvereinbarung darstellen. Allerdings bleibt die Frage, in welcher Abgrenzung und Größenordnung der Stabilitätsrat eine Verletzung der Defizitobergrenzen durch Kosten der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung tatsächlich als Sondereffekt bzw. Ausnahmefall gemäß der Verwaltungsvereinbarung zur Haushaltskonsolidierung anerkennen wird.

- Unabhängig von den erforderlichen Mittelaufstockungen zur fiskalischen Abfederung der Zuwanderungen wird das Land u. U. bereits 2016 und mit Sicherheit ab 2017 nicht mehr in der Lage sein, durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen zur Einhaltung der Defizitobergrenzen in den beiden bremischen Städten beizutragen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Nach § 28 Landeshaushaltsordnung (LHO) prüft die Senatorin für Finanzen die Vorentwürfe der Ressorts und kann die Vorentwürfe nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern.

Die maßnahmenbezogene Investitionsplanung hat der Senat bereits in seiner Sitzung am 8. Dezember 2015 beschlossen. Bezüglich der konsumtiven Anmeldungen hat die Senatorin für Finanzen im Dezember 2015 auf der Ebene der Abteilungsleitungen Revisionsgespräche und Anfang Januar 2016 Haushaltsgespräche auf der Ebene der Staatsräte mit den Ressorts geführt. Zudem haben drei Haushaltsklausuren der Staatsräte stattgefunden. Der Senat hat die konsumtiven Anmeldungen in drei Arbeitssitzungen beraten.

Im Haushaltsjahr 2016 müssen verlässliche und aussagekräftige Daten über flüchtlingsbezogene Mittelzugänge und -abflüsse sichergestellt werden. Zu diesem Zweck muss eine entsprechende **Kennzeichnung der Haushaltstellen** erfolgen. Die Senatorin für Finanzen wird in Abstimmung mit den Ressorts einen differenzierten Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen erarbeiten.

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt die in der Anlage 1 dargestellten Veränderungen der Produktplanhaushalte und stimmt den in Anlage 2 dargestellten Veränderungen im Rahmen des Personalhaushalts zu.
2. Der Senat stimmt der vorgeschlagenen Veranschlagung von Pauschalbeträgen zur Finanzierung der Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und der Anbringung von Sperrvermerken zu.
3. Die Ressorts werden gebeten, ihre Haushaltsvoranschläge entsprechend aufzustellen und nach Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen in die Deputationsberatungen einzubringen. Dazu werden die Ressorts gebeten, die notwendigen Änderungen ihrer Haushaltsvorentwürfe (kameraler und Produktgruppenhaushalt) bis zum 10. März 2016 um 08:00 Uhr der Senatorin für Finanzen zu übermitteln.
4. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, dem Senat zum 15. März 2016 zu berichten, inwiefern die Gebietskörperschaften voraussichtlich in der Lage sein werden, die geltenden Obergrenzen der Neuverschuldung - ohne die flüchtlingsbezogenen Mehrbedarfe - in den Jahren 2016 und 2017 einzuhalten und ggf. einen Vorschlag für ein Landesprogramm zur Haushaltssicherung vorzulegen. Der Senat wird am 15. März 2016 auf Grundlage der zwischen dem Präsidenten des Senats, der Senatorin für Finanzen, dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven sowie dem Kämmerer der Stadt Bremerhaven verhandelten Eckpunkte zu innerbremischen Finanzbeziehungen in einer gemeinsamen Sitzung mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven eine Entscheidung zu den Bereichen Lehrerversorgung, Polizeiausstattung, Personalabrechnung und über ein Landesprogramm zur Haushaltssicherung der Städte

Bremen und Bremerhaven herbeiführen.

5. Der Senat bittet die Ressorts, die Angaben im Produktgruppenhaushalt 2016/2017 einschl. der Finanzplanjahre 2018 bis 2020 zu überprüfen bzw. zu ergänzen. Erforderliche Änderungen sind der Senatorin für Finanzen bis zum 31. März 2016 erfassungsgerecht mitzuteilen. Nähere Verfahrenshinweise wird die Senatorin für Finanzen unverzüglich schriftlich mitteilen.
6. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, dem Senat im März 2016 einen Vorschlag für die Hebung von Konsolidierungsbeiträgen bei den Sondervermögen und Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen von jährlich 1,5 % vorzulegen.
7. Die für die Umsetzung des Integrationsbudgets verantwortlichen Ressorts werden gebeten, bis zum 19. April auf Grundlage ihrer inhaltlichen Themenstellungen im Integrationskonzept und der dort gefassten Beschlüsse dem Senat bis zur Weiterleitung des Haushalts an die Bürgerschaft entsprechende abgestimmte Konzepte mit Vorschlägen der Mittelverwendung vorzulegen und dabei auch ggf. heranzuziehende Ko-Finanzierungsmöglichkeiten einzubeziehen.
8. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, unter Berücksichtigung der vorgenannten Beschlüsse den Finanzrahmen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu überarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzplan 2015 / 2020 zu erstellen.
9. Die Senatorin für Kinder und Bildung wird gebeten, dem Senat im Mai 2016 über die Verhandlungen zur Vereinbarung über die Beschulung von Schülerinnen und Schülern aus Niedersachsen (Gastschulgelder) zu berichten. Auf dieser Grundlage wird der Senat über eine Kündigung des Vertrages entscheiden.
10. Nach den Feststellungen der Wirtschaftsprüfer wird es der GeNo – auf der Grundlage der derzeitigen finanziellen Ergebnisse – nicht möglich sein, den Kapitaldienst für die Investitionen in den Teilersatzneubau am Klinikum Bremen Mitte vollständig zu erwirtschaften. Diese Situation wird der Senat im Rahmen seiner weiteren Entscheidungen zur Unterstützung der GeNo - unter Einbeziehung der dann gegebenen wirtschaftlichen Situation der GeNo und deren Beiträge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit – berücksichtigen.
11. Die Senatorin für Kinder und Bildung wird gebeten, dem Senat – unter Berücksichtigung seiner Beschlüsse vom 13. Januar 2015 – in der ersten Hälfte des Jahres 2016 ein Konzept vorzulegen, mit dem angesichts der gestiegenen Geburten in einzelnen Stadtteilen und veränderten Anmeldeverhaltens mittelfristig eine Versorgungsquote von 50 % bei der Tagesbetreuung von Kindern mit Rechtsanspruch im U3-Bereich erreicht werden kann. Dabei sollen die im Rahmen des Bündnisses für Integration, Bildung und Betreuung entwickelten Maßnahmen berücksich-

tigt werden. In dem Konzept sind die zu erwartenden zusätzlichen Mittelbedarfe für die Jahre 2018 und 2019 zu konkretisieren.

12. Der Senat wird zur Umsetzung des Rahmenbildungsplans „Bildung und Erziehung (0-10 Jahre)“ für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten Mittel in Höhe von 0,721 Mio. € in 2016 und 1,65 Mio. € in 2017 bereitstellen (vgl. Anlage 1). Die Mittel werden bis zum Beschluss über den Rahmenbildungsplan gesperrt.
13. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird gebeten, dem Senat bis zum 19. April über die konsumtiven und investiven Bedarfe zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften in den Jahren 2016 und 2017 und die bereits eingegangenen Verpflichtungen zu berichten. Für den Anschlag 2017 ist gesondert darzulegen, inwieweit Mittel auch für längerfristige Wohnnutzungen sowie für andere investive Maßnahmen der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen eingesetzt werden können.
14. Der Senat wird ein Landesprogramm zur Förderung von 500 Langzeitarbeitslosen, die Leistungen nach SGB II beziehen, schaffen. Dabei sollen die Gesellschaften der Freien Hansestadt Bremen einbezogen werden. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird deshalb gebeten, bis Mai 2016 dazu ein Konzept vorlegen, aus dem auch mögliche Einsparungen bei den Sozialleistungen ersichtlich sind. Die Beträge von 2 Mio. € für 2016 und 5 Mio. € für 2017 werden bis zur Einigung über das Konzept gesperrt.
15. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, zur Vorbereitung der Beratungen im Stabilitätsrat eine externe rechtswissenschaftliche Stellungnahme zur weiteren Absicherung der Auffassung des Senats einzuholen, dass es sich bei den zusätzlichen Nettomehrausgaben für den Bereich der Flüchtlinge um einen Sondereffekt bzw. eine Ausnahme nach dem Konsolidierungshilfegesetz handelt und dem Senat darüber zeitnah zu berichten.
16. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, unverzüglich einen Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen zu entwickeln.
Die Senatorin für Finanzen wird gemeinsam mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport gebeten eine Bundesratsinitiative vorzubereiten, die das Ziel hat, die SGB II/SGB XII-Statistik dahingehend zu ändern, dass anonymisiert der Anteil der Flüchtlinge an den Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gemessen werden kann. Hierüber ist dem Senat im März 2016 zu berichten.
17. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, im Rahmen des Großstädtevergleichs Kennzahlensystematiken mit den Schwerpunkten Soziale Hilfen sowie Versorgung von Flüchtlingen mit dem Ziel der Verbesserung

von Steuerungsinformationen zu entwickeln.

18. Der Senat nimmt den in Anlage 4 beigefügten geänderten Terminplan für das weitere Aufstellungsverfahren 2016/2017 zur Kenntnis.
19. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, das 3. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hinsichtlich seines Umsetzungsstandes - zum 19. April 2016 - zu bewerten.
20. Die für das Schuljahr 2016/2017 zu erlassene Zuweisungsrichtlinie soll den Schulen Verlässlichkeit bei der Sicherung der Unterrichtsversorgung bieten. Durch die Entwicklung der Flüchtlingszahlen ist von wachsenden Bedarfen zur Beschulung von Kindern und Jugendlichen und bei der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsangeboten auszugehen. Sollten diese Bedarfe – u. a. ermittelt auf Grundlage der Kriterien der Zuweisungsrichtlinie – nicht im Rahmen des Ressortbudgets (insbesondere für 2017) abgedeckt werden können, führt der Senat auf Grundlage eines Vorschlags der Senatorin für Kinder und Bildung eine Entscheidung über Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen und unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern in Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, deren Finanzierung im Rahmen der Umsetzung der Schulpflicht und des Anspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz herbei. Hierbei sind etwaige Mittel und Angebote des Bundes einzubeziehen.

Haushaltsaufstellung 2016/2017 hier: Liste der Personal- bzw. Budgetprobleme (Mehrforderungen), die zentral ausgeglichen werden (Kategorie II)

Finanzierung durch

- Zentrale Ausgleichsmittel (50 Mio. € p.a. gem. Vorlage Eckwertbeschluss Nr. 3.5 b: "... , die im weiteren Haushaltsaufstellungsverfahren bedarfsgerecht zugeordnet werden ..."
- Mehreinnahmen im PPL 11 Justiz (8 Mio. € in 2016 im Landeshaushalt) sowie
- VBL-Erstattungen (2016: rd. 4,3 Mio. € im Landeshaushalt, 2,7 Mio. € im Stadthaushalt) und
- Mehreinnahmen/Minderausgaben im PPL 41 Jugend und Soziales bei den sonstigen Sozialleistungen (0,2 Mio. € im Landeshaushalt und 1,0 Mio. € im Stadthaushalt in 2016)

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggre- gat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort		Hinweis
						2016	2017	
						in Tsd €		
1	01 Bürgerschaft		Veranstaltungsmindereinnahmen aufgrund von Baumaßnahmen	KE	L	2	12	
4	01 Bürgerschaft		Fraktionsmittel, Mieterhöhungen, Mehraufwand Landesbehindertenbeauftragter	KA	L	503	523	
6	01 Bürgerschaft		Jubiläum und Technikausstattung	KA	L	115	27	
15	07 Inneres		Rettungsdienst	KA	S	4.932	4.932	
16	07 Inneres		struk. Risiken 2015 Polizei	KA	L	2.500	2.500	
17	07 Inneres		struk. Risiken 2015 Stadtm, Feuerwehr	KA	S	4.300	4.300	
18	07 Inneres	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für Inneres (Polizei, Sen. Dienststelle)	KA	L	972	997	
19	07 Inneres	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für Inneres (Stadtm)	KA	S	3.046	3.566	Bündelung der IT-Bedarfe abzgl. einer pauschal. Kürzung und Veranschlagung im PPL 96 als Globalmittel; Mittel sind zu sperren!
24	12 Sport		struk. Mindereinnahmen - Eckwertanpassung	KE	S	130	130	
29	21 Kinder und Bildung		Folgekosten des Ausbaus der Ganztagschulen	KA	S	438	1.455	
30	21 Kinder und Bildung		struk. Risiken 2015 - Assistenz in Schule	KA	S	3.390	3.390	gesondertes Controlling installieren; Mittel sperren!
31	21 Kinder und Bildung		struk. Risiken 2015 - Zuschüsse an Privatschulen	KA	L	2.722	2.939	

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggre- gat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort		Hinweis
						2016	2017	
						in Tsd €		
33	21 Kinder und Bildung		Kindertagesbetreuung - Fehlbetrag aus nicht angepasster Beitragsordnung	KA	S	2.000	4.300	Der Anschlag 2017 ist iHv. 2,0 Mio. € zu sperren.
35	21 Kinder und Bildung		Kindertagesbetreuung - Folgekosten Ausbau	KA	S	19.824	28.316	
36	21 Kinder und Bildung		Kindertagesbetreuung - Qualitätssteigerungen (Ressortmehrforderung 3,45 Mio. € in 2016 und 5,666 Mio. € in 2017)	KA	S	721	1.650	
43bb	31 Arbeit		Opferentschädigung und Meister-BAföG (Steigerung 1,7%)	KA	L	263	251	
43c	31 Arbeit		Arbeitsförderung für 500 langzeitarbeitslose Menschen - sozialer Arbeitsmarkt (Ressortforderung 7,5 Mio. € abzüglich 2,277 Mio. € in 2016 bzw. 2,446 Mio. € in 2017 noch nicht verplante Restmittel im Eckwert)	KA	L	2.000	5.000	Die Mittel sind bis zur Vorlage eines Konzepts zu sperren.
44	41 Jugend und Soziales		Aushändigung von Stadttickets	PA	S	175	175	
49	41 Jugend und Soziales		Kommunaler Finanzierungsanteil Jobcenter	KA	S	2.200	2.200	
51	41 Jugend und Soziales	96 IT-Budget	Ablösung Fachverfahren OK.Jug	IA	S	0	939	
46aa	41 Jugend und Soziales		Sozialleistungen - übrige Sozialleistungen (Saldo aus Mehreinnahmen und Mehrausgaben)	KA	L	0	-8	
46ab	41 Jugend und Soziales		Sozialleistungen - übrige Sozialleistungen (Saldo aus Mehreinnahmen und Mehrausgaben)	KA	S	0	12.068	

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggre- gat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort		Hinweis
						2016	2017	
						in Tsd €		
47	41 Jugend und Soziales		Fonds für Innovationen Pflege (Projektmittel bis 2015 bei 0401/89320-2 veranschlagt - Versorgung Demenzerkrankter, Wohnformen für ältere Menschen, Beratung/Vers. von älteren Migantinnen; Maßnahmenkonzeptionierung und Evaluation)	KA	L	300	250	
48a	41 Jugend und Soziales		Rahmenkonzept offene Jugendarbeit	KA	S	159	334	
48b	41 Jugend und Soziales		Aufstockung Stadtteilbudgets	KA	S	100	100	
48d	41 Jugend und Soziales		Prävention von politisch oder religiös begründetem Extremismus	KA	S	66	141	
59	51 Gesundheit		Mehraufwendungen Maßnahmen gem. Leichengesetz/Leichenschau	KA	S	270	270	
60	51 Gesundheit		Neuordnung Futtermittelüberwachung	KA	L	85	85	
58a	51 Gesundheit	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für SWGV	KA	L	82	73	Bündelung der IT-Bedarfe abzgl. einer pauschal. Kürzung und Veranschlagung im PPL 96 als Globalmittel; Mittel sind zu sperren!
58b	51 Gesundheit	96 IT-Budget	IT-Mehrbedarf für SWGV	KA	S	308	730	siehe 58a Die Mittel sind zu sperren. Über die Freigabe nach konkreter Darlegung der bisherigen Mittel und Maßnahmen sowie der aktuellen Bedarfe durch Mengengerüste etc. entschieden.
63a	51 Gesundheit		Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung; Hilfen für psychisch kranke Menschen	KA	L	855	855	
63b	51 Gesundheit		Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung; Hilfen für psychisch kranke Menschen	KA	S	385	385	siehe 63a
65	68 Umwelt, Bau, Verkehr		nicht berücksichtigte VE-Abdeckung iHv. 1,0 Mio. € bei maßn.bez. Invest.-planung sowie Fortsetzung des Co²-Programms (Veranschlagung einer VE iHv. 1 Mio. € in 2017)	IA	L	500	500	
67	68 Umwelt, Bau, Verkehr		Umweltbetrieb Bremen - Unterstützung	KA	S	1.700	1.400	
66a	68 Umwelt, Bau, Verkehr		Eckwertanpassung (2,5 Mio. €) bei der Abwasserabgabe und Wasserentnahmegebühr	KA	L	2.500	2.500	
79	71 Wirtschaft		Korrektur der abgesenkten EU-Finanzierung bei der maßnahmebezogenen Investitionsplanung auf der Einnahmeseite	IE	L	0	800	

Nr.	PPL	nachr.: Ausweisung in anderem PPL	Stichwort/Handlungsbedarf	Aggregat	L / S	(zu berücksichtigende) Mehrforderung Ressort			Hinweis
						2016	2017	in Tsd €	
69a	71 Wirtschaft		Personalkostenzuschüsse zur Umsetzung der Förderprogramme in der BIS und BAB	KA	L	1.584	1.581		
69b	71 Wirtschaft		Finanzierung der Förderprogramme WFB-BAB und BIS (nicht im Ressortbudget darstellbare Forderungen)	IA	L	1.291	1.115		
70	81 Häfen		fortgeschriebene Abführung iHv. 1,5 Mio. € vom SV Hafen an den Kernhaushalt (Problem ab 2018)	KE	S	-	-	Zu berücksichtigen ab 2018 bei Fortschreibung der Finanzplanung.	
74	93 Zentrale Finanzen		struk. Risiken 2015 - Glücksspielmindereinnahmen	KE	S	1.500	1.500		
81a	96 IT-Budget		pauschale Absenkung der in dieser Übersicht anerkannten IT-Mehrbedarfe um 5%	KA	L	-53	-54	siehe 18, 90	
81b	96 IT-Budget		pauschale Absenkung der in dieser Übersicht anerkannten IT-Mehrbedarfe um 5%	KA	S	-168	-262	siehe 19, 51, 58b	
82a	93 Zentrale Finanzen		Aufstockung der Globalen investiven Minderausgabe zwecks Einhaltung des inv. Eckwerts	IA	L	-1.791	-1.615	Die Auflösung der Minderausgabe ist im I. Quartal 2017 vorzunehmen. Über die Auflösung ist dem Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.	
82b	93 Zentrale Finanzen		Aufstockung der Globalen investiven Minderausgabe zwecks Einhaltung des inv. Eckwerts	IA	S	0	-939	siehe 82a	
83a	93 Zentrale Finanzen		Einstellung einer Globalen Konsolidierungs-Minderausgabe	KA	L	0	-18.332	Die Auflösung der Minderausgabe ist im I. Quartal 2017 vorzunehmen. Über die Auflösung ist dem Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.	
83b	93 Zentrale Finanzen		Einstellung einer Globalen Konsolidierungs-Minderausgabe	KA	S	0	-21.080	siehe 83a	
INSGESAMT						59.906	50.000		

Ausgleich durch zentrale Personalmittel

Im Beschluss Nr. 4 des Senats vom 29.09.2015 zur Aufstellung der Haushalte 2016 und 2017 sowie der Planung 2018 bis 2020“ hat der Senat die Möglichkeit eröffnet, dass „im Rahmen des Aufstellungsverfahrens“...“ im Personalbereich durch verbindliche Kontrakte in geringem Umfang Beschäftigungszielzahlen angepasst werden“ können.

Neben der ursprünglich beabsichtigten Unterstützung der Arbeitsfähigkeit kleiner Dienststellen sind im Laufe des Aufstellungsverfahrens von den Ressorts eine Reihe von weiteren Problemen benannt worden, die für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in zentralen Themenfeldern als kritisch angesehen werden müssen.

Im Zuge der Beratungen wurde daher die zentrale Risikovorsorge im Personalbereich bereits im Aufstellungsverfahren für die Bedarfe herangezogen, um den betroffenen Ressorts Planungssicherheit für die Jahre 2016 / 2017 zu ermöglichen. Insgesamt konnte für einen Großteil der artikulierten Bedarfe eine temporäre Lösung für die Haushalte 2016 / 2017 **innerhalb des Personaleckwertes** gefunden werden. Als Konsequenz ist zu bedenken, dass es damit für den Vollzug der Haushalte 2016 / 2017 keine nennenswerte weitere Risikovorsorge im Personalhaushalt mehr gibt.

Die Anpassungen im Personalhaushalt (von technischen Bereinigungen und Verschiebungen zwischen verschiedenen Personalkonten abgesehen) die durch die zentrale Risikovorsorge vorgenommen werden, werden **grundsätzlich im Personalkonto „temporäre Personalmittel (TPM)“** der Ressorts vorgenommen. Für die Anpassungen gilt, dass sie durch verbindliche Kontrakte entsprechend des Senatsbeschlusses abzusichern sind. Dieses Vorgehen beinhaltet:

- Eine Vereinbarung über die Dauer der Zielzulanhebung: Die Zielzulanhebung des TPM-Kontos läuft grundsätzlich bis Ende des Jahres 2017, danach müssen die Mittel ggf. durch das Ressort neu eingeworben werden.
- Die Akzeptanz eines Personalkostenmittelwertes von 50.000 € pro vereinbarter Beschäftigungszielzahl. Gegebenenfalls verbleibende Mittel zur Finanzierung des Personals werden durch das Ressort erbracht.
- Übermittlung eines Personalkonzeptes bis 2020 durch das Ressort, aus dem ersichtlich ist, wie die Personalbedarfe auch nach 2017 gesteuert werden sollen.
- Regeln zum Controlling des Kontraktes

Der Senat wird die Kontrakte dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Kenntnis vorlegen.

Konkret wurden folgende Anpassungen der Beschäftigungszielzahlen vereinbart¹:

Zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung wird die Beschäftigungszielzahl bei der Bürgerschaft um 6,2 VZE, bei der Senatskanzlei um 5 VZE, bei den Produktplänen Datenschutz und Frauen um je 1 VZE, im Produktplan Gesundheit um 3,5 VZE sowie im Produktplan Kultur um 4 VZE angehoben. Der Produktplan Justiz wird mit zentralen Mitteln in Höhe von 10 VZE unterstützt (bei denen bis zur Klärung der Verortung des Personalservices 1 VZE gesperrt wird). Beim Rechnungshof und bei den Ortsämtern sowie der Verwaltungsschule wird für die Haushalte 2016 / 2017 auf weitere Einsparvorgaben im Personalbereich verzichtet.

Personalwirtschaftliche Einzelmaßnahmen werden für das Stadtamt (CIO, 1VZE), für den Bereich Kinder (Unterstützung Ausbauprogramme KTH im Ressort, 4 VZE), im Produktplan Soziales die Bearbeitung des Stadttickets (bis zu 3,5 VZE, Gegenfinanzierung durch Absenkung des kommunalen Zuschusses um 50.000 €), die Vergabeservicestelle (2 VZE), sowie für die Veranstaltungsplanung im Aus- und Fortbildungszentrum (1 VZE) umgesetzt. Zur besseren Unterstützung der Ressorts mit Nachwuchskräften wird der Nachwuchskräftepool um 6 VZE aufgestockt.

Darüber hinaus werden bereits beschlossene Maßnahmen des Senates aus zentralen Personalmitteln unterstützt: Für die Umsetzung des Wohnungsbauprogrammes werden 6 VZE aus zentralen Mitteln finanziert. Für den Anpassungspfad bis zum Eintritt der personalwirtschaftlichen Effekte, die für das Projekt e-justice erwartet werden, wird dem Produktplan Justiz eine Unterstützung in Höhe von 20 VZE gewährt.

Weitere Anpassungen der Beschäftigungszielzahlen sind innerhalb des Personalhaushaltes nicht darstellbar und müssen durch die Ressorts in dezentraler Verantwortung im Rahmen der Personalkostensteuerung selber erwirtschaftet werden.

¹ Die dargestellten Zielzahlenanpassungen weisen die Anpassung des Jahres 2017 aus. Da es sich zum Teil um aufwachsende Effekte handelt, weichen die vereinbarten Anpassungen des Jahres 2016 davon im Einzelfall ab.

Land und Stadt Bremen
 (ohne Flüchtlingsmehrkosten)

 Senatorin für Finanzen - Ref. 20
 Berechnungsstand: 04.03.2016

Ergebnisse (in Mio. €)	IST		13. Monat	Entwurf		Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern / LFA / BEZ	3.138	3.390	3.508	3.565	3.757	3.888	4.024	4.168
- Eckwertebeschluss				3.566	3.706	3.842	3.982	4.100
- Steuerschätzung Nov 2015				-2	50	47	42	69
Konsumtive Einnahmen	690	728	739	691	704	679	681	672
- Eckwertebeschluss				677	696	682	684	675
- Sonderfall Geldbuße				8				
- VBL-Erstattung				7				
- Revision				-1	8	-3	-3	-3
Investive Einnahmen	103	89	94	107	117	120	115	110
- Eckwertebeschluss				107	118	121	116	110
- Revision				0	-1	-1	-1	-1
Primäreinnahmen	3.931	4.207	4.340	4.362	4.577	4.687	4.820	4.950
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)	+6,6	+7,0	+3,2	+0,5	+4,9	+2,4	+2,8	+2,7
Bereinigte Einnahmen	3.931	4.207	4.340	4.362	4.577	4.687	4.820	4.950
Personalausgaben	1.191	1.239	1.264	1.299	1.328	1.345	1.363	1.381
- Eckwertebeschluss				1.299	1.328	1.345	1.363	1.381
- Revision				0	0	0	0	0
Sozialleistungen	766	830	829	846	886	881	895	908
- Eckwertebeschluss				847	865	880	894	907
- Revision				-1	21	1	1	1
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.493	1.551	1.591	1.634	1.682	1.685	1.685	1.706
- Eckwertebeschluss				1.575	1.607	1.616	1.617	1.638
- Revision				58	75	67	67	67
- Schlüsselzuweisung (Steuerschätzung Nov.)				1	1	1	1	1
Investitionsausgaben	526	627	433	456	462	470	456	434
- Tilgungsausgaben an BKF	64	52	44	43	42	42	40	34
- direkte Investitionen	463	575	388	413	421	428	416	401
- Eckwertebeschluss				413	421	428	416	401
- Investitionsbeschluss				5	1			
- Revision				2	3	0	0	0
- inv. Minderausgabe				-6	-4			
Auflösung des Ausgleichsbetrags (50 Mio. € p.a.)				0	0	0	0	0
Globale Konsolidierungsminderausgabe					-39			
Primärausgaben	3.977	4.247	4.116	4.236	4.320	4.381	4.399	4.429
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)	+3,9	+6,8	-3,1	+2,9	+2,0	+1,4	+0,4	+0,7
Zinsausgaben	611	539	579	587	596	605	625	635
Bereinigte Ausgaben	4.588	4.786	4.695	4.823	4.916	4.986	5.024	5.064
Finanzierungssaldo	-656	-578	-355	-461	-339	-299	-205	-114
Primärsaldo	-46	-39	224	126	257	306	420	521
BKF / Finanzielle Transaktionen	129	228	66	70	93	69	67	64
Steuerbereinigungen	111	-146	-41	32	-23	5	1	2
Struktureller Finanzierungssaldo	-416	-497	-330	-358	-269	-225	-136	-48
Sicherheitsabstand / Konsolidierungsbedarf	368	176	231	90	67	-1	-24	-48

nachrichtlich:				
Saldo Flüchtlingsmehrkosten		128	322	267
- Eckwertebeschluss			36	36
- Steuerschätzung Nov 2015			-38	-38
- Pauschale			325	270
Ber. Einnahmen mit Flüchtlingsmehrkosten		4.371	4.419	4.641
Ber. Ausgaben mit Flüchtlingsmehrkosten		4.853	5.202	5.247
Finanzierungssaldo		-482	-783	-606
rechn. Sicherheitsabstand / Konsolidierungsbedarf		103	-232	-200

Vorgang	aktuelle Planung		Beteiligte
	Anfang	Ende	
Senatsberatung (Arbeitssitzung)	Di 01.03.16		Senat
Senatsberatung (Einigung)	Di 08.03.16		Senat
Meldung der Ressorts zu notwendigen Änderungen der Haushaltsvorentwürfe (kameraler und Produktgruppenhaushalt) für die Jahre 2016/2017	Mi 09.03.16		Ressorts
Übernahme der Veränderungen; Anpassungen der bisherigen Haushaltsvorentwürfe		Do 10.03.16	
Bericht über die Einhaltung der Obergrenzen der Neuverschuldung nach Gebietskörperschaften	Di 15.03.16		Senat
	<i>Osterferien</i> Fr 18.03.16	Fr 01.04.16	<i>Ferien</i>
Fachdeputationsbefassung (ggf. Sondersitzungen)	Mo 21.03.16	Fr 08.04.16	Ressorts
Vorschlag zu den Möglichkeiten von Konsolidierungsbeiträgen der Sondervermögen und Beteiligungen	Di 29.03.16		25
Meldung der Ressorts zu Ergänzungen des kameralen und Produktgruppenhaushalts für die Jahre 2018 - 2020	Mo 21.03.16	Do 31.03.16	Ressort
Übernahme der Veränderungen; Anpassungen der Finanzplanjahre	Fr 01.04.16	Do 07.04.16	Spiegel, 25
Haushaltsentwurf			
Erstellung Vorlagenentwurf Haushalte 2016/2017 (ggf. Nachtrag)	Mi 09.03.16	Do 14.04.16	21;32
Erstellung Vorlagenentwurf Wirtschaftspläne 2016/2017 (ggf. Nachtrag)	Mi 09.03.16	Do 14.04.16	25
Senatsberatung Vorlage Konsolidierungsbericht April 2016 und Sanierungsbericht April 2016	Di 12.04.2016		
Senatsberatung (u.a. Ergebnisse Deputationen)	Di 19.04.16		Senat
Druckaufbereitung, abschließende Arbeiten	Mi 20.04.16	Fr 29.04.16	21;25;32
Senatsberatung Vorlage Mitteilung des Senats zur Weiterleitung der Haushalte und der Finanzplanung an die Bürgerschaft	Di 03.05.16		Senat
Parlamentarisches Beratungsverfahren	ab Di 24.05.16		
1. Lesung in der Bürgerschaft	Di 24.05.16	Do 26.05.016	Bürgerschaft
Beratung in den Fachausschüssen bzw. im Haushalts- und Finanzausschuss	Sitzungstermine Brem. Bürgerschaft: 2. Lesung möglichst in der Sitzungswoche Di 14.06.16 - Do 16.06.16;		Bürgerschaft
2. Lesung Bremische Bürgerschaft	nächste Plenumsitzung		Bürgerschaft
Verkündung der Haushaltsgesetze im Bremischen Gesetzblatt			Senatskanzlei
	<i>Sommerferien</i> Do 23.06.16	Mi 03.08.16	<i>Ferien</i>
Druckaufbereitung und Veröffentlichung (open data, Internet, Druckexemplare, Pflichtlieferungen)			21

Anhang zum Protokoll der öffentlichen Sitzung vom 15.04.2016 des Haushalts- und Finanzausschusses zu TOP 2.2



Die Senatorin für Finanzen

10.05.2016
Demale
Tel. 361 – 2270

Betreff: Haushaltsberatungen 2016/2017 – Pauschalbeträge für flüchtlingsbedingte Mehrausgaben

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung der Zugangszahlen hat der Senat am 08.03.2016 beschlossen, für die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zunächst folgende Pauschalbeträge für die Mehrbedarfe bei den Sozialleistungen, Investitionen, Personal- bzw. konsumtiven Ausgaben und das Integrationskonzept einzustellen. Konkret handelt es sich um:

	2016	2017
• die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €
• konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
• investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €

Diese Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von insgesamt 325 Mio. € (2016) und 270 Mio. € (2017) sind jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – veranschlagt (siehe Anlage) und mit einer Sperre versehen. Über die Aufhebung der Sperre für die **flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen** entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres. Über die Freigabe der übrigen Mittel sollte der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen entscheiden.

Aufgrund des Umstandes, dass ein Großteil der **investiven Globalmittel** jedoch aufgrund vom Haushalts- und Finanzausschuss erteilter Verpflichtungsermächtigungen bereits in diesem Jahr zur Abdeckung der Finanzierungskosten für begonnene Maßnahmen zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften benötigt werden, wurde nur noch der nicht verpflichtete Restbetrag i.H.v. 15,3 Mio. € mit einem Sperrvermerk versehen.

Die genaue Mittelverteilung der **konsumtiven Globalmittel** ist noch in Klärung. Hinter den pauschal veranschlagten 47,7 Mio. € (2016) bzw. 58,5 Mio. € (2017) liegen folgende Ressortanmeldungen:

- Anmietung von Unterkünften; rund 7 Mio. € p.a.
- Die Folgewirkungen der Personal- und Sachausgaben des 3. Sofortprogramms sind im Rahmen einer Evaluation mit Senatsbeschluss vom 19.04.2016 mit 23,05 Mio. € p.a. in 2016 und 25,37 Mio. € in 2017 beziffert worden. Die entsprechenden Unterlagen werden der Bremischen Bürgerschaft im Mai d.J. zugeleitet.
- Das Integrationsbudget zur Umsetzung des Integrationskonzepts des Senats wird sich auf rd. 20 Mio. € 2016 und rd. 30 Mio. € 2017 belaufen. Das Konzept beinhaltet Schwerpunktsetzungen in den Bereichen „Sprachförderung“, „Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt“, „Bildung und Kita“, „Sicherheit“, „Ehrenamt, Gesundheit und Integration in Quartieren“ sowie „Umsetzung des Sofortprogramms Wohnungsbau“. Die Verteilung der Mittel auf diese Schwerpunkte soll dem Haushalts- und Finanzausschuss in seiner Sitzung am 16.6.2016 zum Beschluss vorgelegt werden.

Der Senat wird voraussichtlich noch im Juni den Haushalts- und Finanzausschüssen einen Vorschlag zur Aufteilung der Globalmittel auf Basis aktueller Bedarfseinschätzungen vorlegen.

Veranschlagung flüchtlingsbezogener Mehrausgaben gemäß Senatsbeschluss vom 08.03.2016 "Aufstellung der Haushalte 2016/2017 - Revisionsergebnis (Ressourcen)"

Pgr.	Aggregat	Haushaltsstelle	Zweckbestimmung	2016		2017		
				von	um	von	um	auf
Konsumtive Einnahmen								
41.03.01	EINN.KONSU	0408.23121-3	Erstattungen vom Bund für Leistungen an Flüchtlinge	5.000	0	4.000	1.000	5.000
41.01.06	EINN.KONSU	0408.23210-4	Pauschale Entlastung § 89d SGB VIII	0	0	0	19.800.000	19.800.000
41.03.01	EINN.KONSU	0411.23610-2	Erstattungen von Sozialleistungsträgern sowie von der Bundesanstalt für Arbeit	7.000	0	6.000	2.000	8.000
41.03.01	EINN.KONSU	0411.28114-0	Sonstige Ersatzleistungen Dritter	18.000	0	14.000	12.000	26.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.18210-0	Erstattung von Darlehen für Mietkautionen nach § 6AsylbLG	1.000	1.000	1.000	2.000	3.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.23611-1	Erstattungen von Sozialleistungsträgern sowie von der Bundesanstalt für Arbeit, außerhalb von Einrichtungen	67.000	204.000	54.000	246.000	300.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28110-9	Kostensatz in Einrichtungen	4.000	0	3.000	2.000	5.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28111-7	Kostensatz außerhalb von Einrichtungen	52.000	0	42.000	30.000	72.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28112-5	Sonstige Erstattungen aus dem Inland	44.000	36.000	35.000	55.000	90.000
41.03.01	EINN.KONSU	3417.28115-0	Sonstige Ersatzleistungen Dritter außerhalb von Einrichtungen	22.000	38.000	18.000	52.000	70.000
41.01.06	EINN.KONSU	3434.23314-2	Zuweisungen von anderen Kostenträgern für Flüchtlings/Asylbewerber	3.863.000	14.137.000	3.102.000	1.898.000	5.000.000
Gesamt				4.083.000	14.416.000	3.279.000	22.100.000	25.379.000

Konsumtive Ausgaben

41.01.06	AUSG.KONSU	0408.68190-1	Globale Mehrausgabe UMA	0	7.800.000	0	2.230.000	2.230.000
41.03.01	AUSG.KONSU	0411.68190-4	Globale Mehrausgabe Asyl/Flüchtlinge	0	31.100.000	0	35.230.000	35.230.000
41.03.01	AUSG.KONSU	3417.68190-5	Globale Mehrausgabe Asyl/Flüchtlinge	0	67.200.000	0	77.560.000	77.560.000
41.01.04	AUSG.KONSU	3434.68190-0	Globale Mehrausgabe UMA	0	64.200.000	0	47.150.000	47.150.000
41.01.06	AUSG.KONSU	3434.68191-9	Globale Mehrausgabe UMA	0	28.700.000	0	19.830.000	19.830.000
Gesamt				0	199.000.000	0	182.000.000	182.000.000
Saldo								184.584.000

Investive Ausgaben

41.03.01	AUSG.INVES	3417.70000-4	Kleine Um- und Erweiterungsbauten zur Herstellung von Unterbringungsmöglichkeiten			2.000.000		2.000.000
41.03.01	AUSG.INVES	3417.81200-7	Erwerb von Geräten und sonstigen bewegl. Sachen zur Herstellung von Unterbringungsmöglichkeiten			1.860.000		1.200.000
41.03.01	AUSG.INVES	3417.89310-4	Investive Ausgaben zur Herstellung von Unterbringungsmöglichkeiten			88.440.000		48.300.000
Gesamt						92.300.000		51.500.000

Konsumtive Globalmittel

93.01.03	AUSG.GLOMA	0995.97110-0	Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (Mieten, 3. Sofortprogramm, Integrationsbudget)			5.000.000		6.000.000
93.01.03	AUSG.GLOMA	3995.97110-0	Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (Mieten, 3. Sofortprogramm, Integrationsbudget)			42.700.000		52.500.000
Gesamt						47.700.000		58.500.000

Anlage 3

Beschlossene Fassung

Senatorin für Finanzen

18.04.2016

Beeskow/Hildebrandt

Tel.: 361-94558/2602

Neufassung der Vorlage für die Sitzung des Senats am 19.04.2016

„Evaluation des Dritten Sofortprogramms zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen“

A. Problem

In der Sitzung des Senats vom 15.09.2015 wurde im Rahmen des „Dritten Sofortprogramms“ eine zusätzliche Mittelbereitstellung für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Jahr 2015 sowie die damit verbundenen Folgewirkungen für die Jahre 2016 und 2017 beschlossen.

In der Vorlage der Senatorin für Finanzen für die Sitzung des Senats am 8. März 2016 zur Aufstellung der Haushalte 2016 und 2017 wurde ausgeführt:

„Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung wird vorgeschlagen, für die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zunächst Pauschalbeträge für Sozialleistungen, Investitionen, Personal- bzw. konsumtive Ausgaben und das Integrationskonzept einzustellen. Konkret handelt es sich um:

	2016	2017
• die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €
• konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
• investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €

Diese Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von 325 Mio. € (2016) und 270 Mio. € (2017) sollten jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – veranschlagt und mit einer Sperre versehen werden. Über die Aufhebung der Sperre für die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen sollte der Haushalts- und Finanzausschuss

jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres entscheiden. Über die Freigabe der übrigen Mittel sollte der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen entscheiden.“

Daraufhin hat der Senat am 08.03.2016 u.a. beschlossen, der vorgeschlagenen Veranschlagung von Pauschalbeträgen zur Finanzierung der Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und der Anbringung von Sperrvermerken zuzustimmen.

Die Senatorin für Finanzen wurde gebeten, das 3. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hinsichtlich seines Umsetzungsstandes - zum 19. April 2016 zu bewerten.

B. Lösung

1. Ressourcenbereitstellung

Am 15.07.2015 legte die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport eine Zugangsprognose vor, der zufolge zum Jahresende 2015 mit einem Zugang von rd. **6.700 Flüchtlingen** im Land Bremen (Stadtgemeinde Bremen: 5.360 Personen) sowie von **1.980 unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen** (Land = Stadt) zu rechnen war. Auf Basis dieser Prognose erfolgte die Ermittlung der zusätzlich benötigten Personalbedarfe, um so die Ressorts bei der Aufgabenbewältigung und dem aufgrund des im Zusammenhang mit der verstärkten Aufnahme und Integration von Flüchtlingen erheblich gestiegenen Aufgabenumfangs zu unterstützen. Der Senat hat als Konsequenz im September 2015 die Bereitstellung von zentral finanziertem Personal in Höhe von 299 Vollzeiteinheiten (VZE) mit einem Ganzjahreseffekt in 2016 / 2017 von rd. 354 VZE beschlossen. Die Differenz der bereitgestellten VZE in den Jahren 2015 zu 2016 / 2017 ist darin begründet, dass das Bildungsressort für die Jahre 2016/2017 einen um 54,8 VZE (insgesamt 70,1 VZE) höheren Bedarf als in 2015 (18,3 VZE) angemeldet hat, welcher mit Senatsbeschluss vom 15.09.2015 beschlossen wurde (siehe Verteilung der bereitgestellten Mittel). Darüber hinaus erfolgte die Bereitstellung konsumtiver Mittel in 2015 in Höhe von rd. 1,2 Mio. € sowie in Höhe von rd. 6,3 Mio. € in den Jahren 2016 / 2017. Ebenso wurden investive Mittel in Höhe von 0,05 Mio. € in 2015 als Planungsmittel für Unterkünfte bereitgestellt.

Auf die einzelnen Ressorts bezogen ergibt sich folgende Verteilung der bereitgestellten Mittel des 3. Sofortprogramms in 2015:

Ressorts	Mittelbereitstellung 2015				Insgesamt
	konsumtiv in €	Personal		investiv in € - Ohne Unterbringung	
		VZE	in €		
SJFIS	983.206,50	180,87	1.668.231,92		2.651.438,42
SI	122.453,33	70,00	583.333,33		705.786,67
SKB (Bremen)	0,00	18,31	152.583,33		152.583,33
SKB (Bremerhaven)	0,00				0,00
SWG	65.000,00	17,60	214.216,67		279.216,67
SfK	37.200,00				37.200,00
SK		1,00	8.333,33		8.333,33
SJV		4,00	33.333,33		33.333,33
SF		3,00	25.000,00		25.000,00
SUBV		2,00	16.666,67	50.000,00	66.666,67
SWAH		2,5	20.833,33		20.833,33
Insgesamt	1.207.859,83	299,28	2.722.531,92	50.000,00	3.980.391,76

Hieraus ergeben sich Ganzjahreseffekte wie folgt:

Ressorts	Dauerhafte Ganzjahreseffekte 2016/2017 (p.a.)				Insgesamt
	konsumtiv in €	Personal		investiv in € - Ohne Unterbringung	
		VZE	in €		
SJFIS	2.535.239,00	180,87	10.009.391,54		12.544.630,54
SI	679.000,00	70,00	3.500.000,00		4.179.000,00
SKB (Bremen)	2.740.000,00	73,11	3.655.500,00		6.395.500,00
SKB (Bremerhaven)	280.000,00				280.000,00
SWG	65.000,00	17,60	1.285.300,00		1.350.300,00
SfK					0,00
SK		1,00	50.000,00		50.000,00
SJV		4,00	200.000,00		200.000,00
SF		3,00	150.000,00		150.000,00
SUBV		2,00	100.000,00		100.000,00
SWAH		2,50	125.000,00		125.000,00
Insgesamt	6.299.239,00	354,08	19.075.191,54	0,00	25.374.430,54

2. Evaluation des 3. Sofortprogramms

Zur Vorbereitung der Evaluation wurden die Fachressorts gebeten darzustellen, für welche Aufgabenbereiche die mit dem Dritten Sofortprogramm bereitgestellten Mittel verwendet wurden, ob die vereinbarten Maßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden, ob die geplanten Einstellungen realisiert werden konnten und in welcher Höhe der Mittelabfluss erfolgte.

Die Basis hierfür bildeten die Einstellungen bis zum Stichtag 01.03.2016 sowie der konsumtive und investive Mittelabfluss zu den Stichtagen 31.12.2015 und 29.02.2016.

2.1 Personal

Von den rd. 354 bereitgestellten VZE im Rahmen des dritten Sofortprogramms wurden bis zum Stichtag insgesamt rd. 243 Einstellungen vorgenommen bzw. Zusagen ausgesprochen. 54 der Einstellungen erfolgten zentral durch den Nachwuchspool, weitere rd. 121 Einstellungen wurden von Ressorts selbst vorgenommen, da es sich hierbei nicht um Verwaltungs- sondern Fachpersonal handelt.

Über die bereits erfolgten Einstellungen hinaus, wurden zum Stichtag rd. 68 Einstellungszusagen für dezentral rekrutiertes Personal ausgesprochen, die nun sukzessive in den Ressorts umgesetzt werden. Die noch bestehende Differenz des bewilligten Personals zu den bereits erfolgten Einstellungen ist nicht darin begründet, dass das bewilligte Personal nicht in den Ressorts benötigt wird, sondern vielmehr dem Umstand geschuldet, dass die Sichtung und Prüfung der rd. 6200 eingegangenen Bewerbungen (davon zentrale Bewerbungen rd. 4400, dezentrale Bewerbungen 1800) mit einem großen Aufwand verbunden war und die Summe an durchgeführten Auswahlgesprächen zu einer erheblichen Ressourcenbindung geführt hat.

Die noch zu besetzenden dezentralen Stellen sind ausgeschrieben worden bzw. werden für diese größtenteils bereits Auswahlverfahren und / oder organisatorische Maßnahmen durchgeführt.

Das Verfahren für die 127 zentral zu besetzenden Stellen des Verwaltungspersonals mit Studium bzw. mit Berufsausbildung ist abgeschlossen. Zu den 54 erfolgten Einstellungen mit Stichtag 01.03.2016 kommen weitere 19 Einstellungszusagen, die mit Stichtag bereits ausgesprochen wurden.

Mit Datum 15.04.2016 erfolgte auch der Versand der Zusagen für die übrigen 54 Stellen. Die Besetzungen erfolgen sukzessive bis zum 1. Juni 2016 (in Abhängigkeit allerdings der für die einzustellenden Bewerber/innen individuell möglichen Termine; dann jeweils zum frühestmöglichen Zeitpunkt).

Personal					
Ressort	Bewilligtes Personal in VZE insgesamt	Einstellungen / Zusagen insgesamt	Einstellungen zentral (Zuweisungen)	Einstellungen dezentral	Weitere Einstellungszusagen *
SJFIS	180,9	140,07	43	40,55	56,52
SI	70,0	11,0	10,0	1,0	0,0
SKB	73,1	73,1	0,0	63,0	10,1
SK	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0
SF	3,0	1,0	0,0	1,0	0,0
SJV	4,0	2,0	0,0	2,0	0,0
SUBV	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0
SWGv	17,6	12,0	1,0	11,0	0,0
SWAH	2,5	0,5	0,0	0,5	0,0
Summe	354,1	242,7	54,0	121,1	67,6

* In den weiteren Einstellungszusagen von SJFIS sind sowohl bereits unterzeichnete Verträge als auch Einstellungszusagen enthalten. Bei der SKB werden 7 der genannten Stellen bis zum 15.04.2016 besetzt, weitere 3 bis spätestens zum 01.05.2016.

2.2 Sonstige konsumtive und investive Mittel

Bis zum 31.12.2015 wurden sonstige konsumtive Mittel i.H.v. rd. 1,118 Mio. € zentral bereitgestellt. Der Mittelbedarf für 2016 wird dafür i.H.v. rd. 6,173 Mio. € prognostiziert. Investiv wurden für 2015 Mittel i.H.v. 0,05 Mio. € zentral bereitgestellt. Die Verteilung auf die einzelnen Ressorts gestaltet sich wie folgt:

Konsumtiv				
Ressort	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015	Planung 2016	Mittelabfluss zum 29.02.2016
SJFIS	893.206,50	954.027,80	2.409.200,00	310.190,00
SI	122.453,33	149.028,92	679.000,00	32.896,00
SKB (Bremen)	-	-	2.740.000,00	856.000,00
SKB (Bremerhaven)	-	104.083,90	280.000,00	98.883,71
SWGv	65.000,00	58.116,50	65.000,00	8.244,31
SfK	37.200,00	37.200,00	-	-
Summe	1.117.859,83	1.302.457,12	6.173.200,00	1.306.214,02
Investiv				
Ressort	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015	Planung 2016	Mittelabfluss zum 29.02.2016
SUBV	50.000,00	50.000,00	-	-

2.3 Durchführungsstand der Maßnahmen (Personal, konsumtiv und investiv)

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport

Insgesamt wurden der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport zusätzlich 180,87 VZE aus zentralen Mitteln für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zur Verfügung gestellt. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen ergibt sich folgender Umsetzungsstand:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	Soll VZE
Case Management	Im Sozialdienst Junge Menschen (inkl. Leitungsunterstützung), der Frühberatung Süd und dem Fachdienst Jugendhilfe im Strafverfahren (JuHis) müssen die anerkannten Stellen umgehend besetzt werden.	46,06
Amtsvormundschaften/ Amtspflegschaften (AV/AP)	Für die Bereiche AV/AP und Beistandschaft/Unterhalt für Minderjährige konnten in den letzten Wochen geeignete Bewerber*innen gefunden werden, die inzwischen Zusagen bekommen haben. Dennoch sind weitere Ausschreibungen unumgänglich, um den gesamten Bedarf zu decken.	33,60
Wirtschaftliche Jugendhilfe	Die Personalauswahl bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen. Weitere Zugänge sind dringend erforderlich.	21,14
Zentrale Fachstelle Wohnen	Das erforderliche Personal konnte gefunden werden.	2,00
Wirtschaftliche Hilfen	Die Personalauswahl bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen. Weitere Zugänge sind dringend erforderlich.	17,82
Querschnittsaufgaben im AfSD	Für die Fachkoordination Personal/-controlling, den Beratungsdienst Fremdplatzierung, den Service sowie die Sachbearbeitung Dolmetscherdienste sind weitere Zugänge erforderlich. Die Personalauswahl bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen.	8,00
Steuerung im Bereich unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Flüchtlinge	Die Personalbedarfe in der senatorischen Behörde konnten zu einem großen Teil gedeckt werden. Weitere Zugänge sind dringend erforderlich. Die Personalauswahl aufgrund interner Verfahren und bei SF 33 ist noch nicht abgeschlossen.	52,25
hiervon erfolgten Stellenbesetzungen / Zusagen i.H.v. rd. 140 VZE		180,87

Eine dezidierte Aufteilung der IST VZE auf die einzelnen Aufgabenbereiche konnte von dem Fachressort nicht übermittelt werden.

Konsumtiv wurden in 2015 insgesamt zusätzliche Mittel i.H.v. 0,954 Mio. € bereitgestellt, worin anteilig Mittel für die Arbeitsplatzkosten des zusätzlichen Personals enthalten sind. Darüber hinaus wurden für 2016 konsumtive Mittel i.H.v. 2,409 Mio. € (inkl. anteiliger Arbeitsplatzkosten) angesetzt. Der Durchführungsstand der Maßnahmen stellt sich in den jeweiligen Bereichen wie folgt dar:

Bereich Jugend und Soziales:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)	
Aufgabenbereich	Kommentierung
Sprachkurse für Erwachsene	Der Bedarf an Sprachkursen ist weiterhin hoch. 2015 wurden über Sprachkurse der Volkshochschule Bremen und anderer Träger insgesamt ca. 1.850 Flüchtlinge mit Kursen zur ersten Deutschkursen erreicht. Im Fokus stehen und standen die Geflüchteten, die (noch) keinen Zugang zu den Integrationskursen des Bundes haben. Zur Ergänzung der Kapazitäten der VHS (im Rahmen des abgeschlossenen Vertrages) ist für April eine Ausschreibung zur Umsetzung weiterer Sprachkurse geplant.
Förderung von Refugio e.V. zur psychosozialen Behandlung und Begleitung von Flüchtlingen	Therapeutische Behandlungsangebote von besonders vulnerablen Flüchtlingen
Arbeitsplatzkosten	Der Personalaufwuchs erfolgt sukzessive im Jahresverlauf
Ambulante Betreuung im eigenen Wohnraum	Derzeit sind 22 Personen (15,6 VZE) in der ambulanten Betreuung im eigenen Wohnraum / für Dienstleistungen als kulturelle Mittler im Einsatz.
Koordination Wohnungsvermittlung	Die Koordinierungsstelle wurde aufgestockt. Dadurch können Angebote schneller angenommen und besichtigt werden. Zwischen Oktober 2015 und Februar 2016 wurden ca. 400 private Wohnungsangebote bearbeitet. Dazu kommen ca. 200 Wohnungsangebote der Baugesellschaften.
IT (neue Software ZASt)	Ersterfassungssoftware "Cervisio" für die Verwaltung der bremischen Erstaufnahmeeinrichtungen
Projekt Sportgarten e.V. (Schlüssel für Bremen)	Sport und Bewegungsprojekt für und mit zugewanderten Kindern und Jugendlichen in Bremen

Bereich Integration in die Stadtteile:

Es wurden insgesamt 68 Projekte zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge in allen Stadtteilen gefördert. Am 15.3.2016 erfolgte ein erneuter Aufruf zur Einreichung von Anträgen, die das Miteinander in Stadtteilen durch Kleinstprojekte fördern sollen.

Bereich Kinderbetreuung:

Für Kinderbetreuung in Übergangwohnheimen / Notunterkünften wurden 15 niedrigschwellige Angebote eingerichtet.

Der Senator für Inneres

Der Senator für Inneres erhielt insgesamt zusätzliches Personal in Höhe von 70 VZE. Die zusätzlichen Personalressourcen sollten u. a. für die Bearbeitung von Meldeangelegenheiten und Asylverfahren, Prozessvertretungen, die kundenorientierte Sachbearbeitung in den Bürgerservicecentern, die Widerspruchssachbearbeitung, für erken-

nungsdienstliche Aufgaben etc. bei der Polizei sowie für die Bewältigung der organisatorischen, technischen und personalwirtschaftlichen Anforderungen eingesetzt werden. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen ergibt sich folgender Umsetzungsstand (die, in den Klammern dargestellten Werte, stellen die beschlossenen Soll VZE dar):

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Widerspruchsbearbeitung	Kontinuierlich steigende Fallzahlen (Widersprüche gegen die Ablehnung von Aufenthaltserlaubnissen). Mit Beginn Ausreiseverfügungen an volljährig gewordene umA ist auch hier mit Widersprüchen zu rechnen. Weiterhin nimmt der Koordinierungsaufwand erheblich zu (Aufbau Koordinierungsstelle).	1,0
Stadtamt: (Ausreisepflicht / Aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Minderjährige Flüchtlinge, Asylverfahren / Duldungen, Meldeangelegenheiten)	Es werden 39 VZE zugewiesen, 2 VZE (Justizariat) werden noch vom Stadtamt eingestellt. Insgesamt sind bis zum 01.03.2016 zugewiesen:	9,97 gD/mD (von 41,00)
	Abt. 6 Ref. 62, SB Überprüfung Duldungsfälle	3,00 gD (von 4,99)
	Abt. 5 Ref. 50, Standesbeamte gD	1,00 gD (von 2,95)
	Abt. 4 Ref. 40/42 SB im BürgerServiceCenter	3,46 mD (von 4,07)
	Abt. 5 Ref. 50, Standesbeamte mD	1,00 mD (von 1,00)
	Abt. 6 Ref. 62, SB Flüchtlinge	1,51 mD (von 13,86)
	Abt. 1, 2, 3 und Ref. 02, diverse SB	0,00 gD/mD (von 14,13)
Erkennungs- und Ermittlungsdienst, Objektschutz, Risiko- und Sicherheitsmaßnahmen	die Auswahlverfahren bei der Polizei Bremen sind noch nicht abgeschlossen, es konnte erst eine Einstellung realisiert werden. Es wird damit gerechnet, die Einstellungen bis Jahresmitte abzuschließen.	1,0

Insgesamt wurden für den Senator für Inneres zusätzliche konsumtive Mittel i.H.v. 0,149 Mio. € in 2015 bereitgestellt, worin anteilig Mittel für die Arbeitsplatzkosten des zusätzlichen Personals enthalten sind. Darüber hinaus sind für 2016 konsumtive Mittel i.H.v. 0,679 Mio. € geplant für die Anmietung neuer Räume in der Pelzerstraße und in der Pfalzburger Straße sowie die Ausstattung und Herrichtung der Räume. Weiterhin sollen diese Mittel genutzt werden, um den Erkennungsdienst ZASt sowie die priorisierte täterorientierte Sachbearbeitung (EG umF) sicherzustellen.

Aufgaben	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015	Planung 2016	Mittelabfluss zum 29.02.2016
Arbeitsplatzkosten, Erkennungsdienst ZASt, priorisierte täterorientierte Sachbearbeitung (EG umF)	122.453,33	Stadtamt: 105.000 Polizei: 44.028,92	679.000,00	Stadtamt: 28.000 Polizei: 4.896

Die Senatorin für Kinder und Bildung (inkl. Bremerhaven)

Die Senatorin für Kinder und Bildung erhielt in 2015 insgesamt zusätzliches Personal in Höhe von 18,31 VZE um die Schulverwaltungen bei der Durchführung von Vorkursen zu unterstützen. Ab 2016 wurden die VZE auf rd. 73 VZE angehoben. Hiervon waren zum Stichtag 01.03.2016 63 Stellen besetzt, bei weiteren 7 Stellen erfolgt die Besetzung zum 15.04.2016, weitere 3 werden bis spätestens zum 01.05.2016 besetzt sein. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen, ergibt sich folgender Umsetzungsstand:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Sachbearbeiter / in für die Koordination	Organisation: Schulsekretariate und Schulleitungen	18,3
Sprach-, Alphabetisierungs- und Vorkurse (Aufteilung gemäß Aufgaben muss aufgrund der quotalen Kürzung durch Ressort erfolgen)	Lehrkräfte für Vorkurse im Personalbudget	44,7
	Lehrkräfte für Vorkurse aus konsumtiven Mitteln	(54,8)

In der Gesamtschau der konsumtiven Mittel und der Personalmittel konnten in der Stadtgemeinde Bremen 157 Vorkurse für 2.235 Schülerinnen und Schüler eingerichtet werden:

	Schüler/innen	Anzahl Vorkurse
Grundschulen	388	43
Sekundarbereich I	744	45
Gymnasiale Oberstufe	91	6
Hausbeschulung	110	6
allgemeinbild. Schulen	1.333	100
Berufliche Schulen	902	57
insgesamt	2.235	157

In der Stadtgemeinde Bremerhaven wurden 16 Vorkurse im allgemeinbildenden sowie 2 Vorkurse im beruflichen Bereich eingerichtet.

Schulstufe	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015**	Planung 2016*	Mittelabfluss zum 29.02.2016
Vorkurse Allgemeinbildende Schulen	0	72.150,55	630.000	78.078,79
Vorkurse Berufsbildender Bereich	0	31.933,35	160.000	20.804,92
Summe	0	104.083,90	790.000	98.883,71

* In 2016 sind die geplanten Ausgaben Bremerhavens dargestellt. Aus dem 3. Sofortprogramm sollen gem. Beschluss des Senats vom 15.09.2015 max. 0,28 Mio. € zur Verfügung gestellt werden.

** In 2015 wurden aus dem 3. Sofortprogramm keine Mittel bereitgestellt. Die Werte stellen somit die kommunalen Ausgaben Bremerhavens für die Vorkurse dar.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)	
Aufgabenbereich	Kommentierung
Vorkurse Allgemeinbildende Schulen	Anstelle der im Rahmen des 3. Sofortprogramms geplanten 6 Kurse mussten aufgrund der erheblich gestiegenen Zugangszahlen seit dem letzten Quartal 2015 aktuell insgesamt 16 Kurse im allgemeinbildenden Bereich und 2 im beruflichen Bereich eingerichtet werden. Aufgrund der hohen Anzahl von noch nicht untersuchten Schülerinnen und Schülern und der noch zu erwartenden weiteren Zugänge wird aktuell davon ausgegangen, dass in 2016 noch 18 weitere Kurse im allgemeinbildenden und 2 im beruflichen Bereich eingerichtet werden müssen.
Vorkurse Berufsbildender Bereich	

Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz

Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz erhielt zusätzliche personelle Unterstützung in Höhe von 17,6 VZE, um originäre Kernaufgaben aufgrund der steigenden Zahlen bei den Flüchtlingen und unbegleiteten Minderjährigen im Gesundheitsamt und die damit verbundenen Koordinierungsaufgaben bewältigen zu können.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Gesundheitliche Versorgung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF); Alterseinschätzung umF	Leitung Arzt - Umstrukturierungsmaßnahme und Mitbestimmungsmaßnahme erforderlich	1
	Arzt - 1,0 VZE besetzt, 1,0 VZE in der Ausschreibung	2
	Geschäftszimmer - besetzt	2
	Medizinische Fachangestellte/MFA - 0,5 VZE besetzt, 1,5 VZE im Bewerbungsverfahren	2
	Hausmeister - über IB besetzt	1
	Sachbearbeitung Personal - über SF besetzt	1
	Sachbearbeitung EDV - besetzt	1
	Sachbearbeitung Bauplanung, Umwelthygiene - in 2. Ausschreibung, Bewerbungssichtung	0,5
	Arzt TBC-Überwachung - in 2. Ausschreibung, Arztstellen generell schwer besetzbar/Besetzung wäre dringend erforderlich	1
	Psychologe - besetzt	1
	Arzt - 1,0 VZE besetzt, 0,5 VZE in der Ausschreibung	1,5
	Sozialarbeiter - besetzt	1
	Hebamme - besetzt	0,5

Darüber hinaus wurden Sachmittel für Labor- und Röntgenuntersuchungen sowie Dolmetscherkosten in Höhe von insgesamt 0,065 Mio. € bereitgestellt.

Die Mittelbedarfe für Labor- und Röntgenkosten sind im Rahmen von Umgebungsuntersuchungen aufgrund festgestellter TBC-Erkrankungen von Flüchtlingen entstanden. Die Dolmetscher wurden in den Bereichen der Familienhebammen, der Kinder- und Jugendpsychiatrie, der Infektionsepidemiologie und im Bereich Aids/STD eingesetzt.

Aufgaben	Planung 2015	Mittelabfluss bis zum 31.12.2015	Planung 2016	Mittelabfluss zum 29.02.2016
Konsumtive Mittel für Labor- und Röntgenuntersuchungen	45.000,00	41.412,90	45.000,00	5.724,25
Dolmetscher	20.000,00	16.703,60	20.000,00	2.520,06
Summe	65.000,00	58.116,50	65.000,00	8.244,31

Der Senator für Kultur

Für die Bereitstellung von insgesamt 41 weiteren Medienboxen für Familien mit kleinen Kindern sowie Jugendliche und junge Erwachsene wurden zusätzliche Sachmittel i.H.v. 0,033 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Die Stadtbibliothek Bremen stellt mit Hilfe des Sofortprogramms seit 2014 Medienboxen in den Wohneinrichtungen zur Verfügung. Inzwischen hat auch der Buchmarkt auf die gestiegene Nachfrage nach Lernmaterialien für Geflüchtete reagiert und viele aktualisierte oder neu entwickelte Bücher veröffentlicht. Die neuen, attraktiven Medien sollen natürlich auch in Bremen den Geflüchteten in den Wohneinrichtungen zur Verfügung stehen, weshalb die Zusammenstellung der Medienboxen in Absprache mit Trägern und ehrenamtlichen Einsatzkräften überarbeitet wurde. Aktuell werden die Medien für die Medienboxen eingearbeitet, so dass die Auslieferung ab der 15. KW erfolgen kann - zum Teil gab es erhebliche Lieferverzögerungen durch die bundesweit hohe Nachfrage. Bis zum Sommer werden die bestehenden Medienboxen durch weitere Neuerscheinungen oder Neuauflagen vervollständigt sowie weitere Medienboxen für neue Wohneinrichtungen für Geflüchtete beschafft, sobald feststeht, wo diese eröffnet werden und ob die Medieninhalte für UMA oder Erwachsene und Familien benötigt werden.

Senatskanzlei

Die Senatskanzlei erhielt zusätzlich 1 VZE für ressortübergreifende Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Verwaltungspersonal für übergreifende Koordination	Zusage erteilt	1

Der Senator für Justiz und Verfassung

Der Senator für Justiz und Verfassung erhielt zusätzliche Personalressourcen i.H.v. 4 VZE für die Bearbeitung von Vormundschaften beim Amtsgericht und um unbegleitete minderjährige Flüchtlingen in der Justizvollzugsanstalt betreuen zu können. Auf die einzelnen Personalmaßnahmen bezogen, ergibt sich folgender Umsetzungsstand:

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Betreuungsabteilung im Amtsgericht	Einstellung erfolgt	2
Arabisch sprechende Kräfte für den päd. Dienst / Sozialdienst der JVA	Die Stellen wurden am 26.01.2016 ausgeschrieben. In der 15 und 16 KW finden die Vorstellungsgespräche statt	2

Die Senatorin für Finanzen

Die Senatorin für Finanzen erhielt insgesamt zusätzliches Personal in Höhe von 3 VZE, um das rekrutierte Personal im Verwaltungshandeln qualifizieren zu können sowie für ressortübergreifende Koordinierungs- und Controllingtätigkeiten.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Lehrkraft für die Verwaltungsschule	Einstellung erfolgt	1
Verwaltungspersonal für übergreifende Koordination	Bei einer Stellen ist das Auswahlverfahren abgeschlossen, bei der anderen erfolgte die Ausschreibung	2

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wurden insgesamt zusätzliche Personalmittel in Höhe von 2 VZE für den Aufgabenbereich der mittelfristigen/dauerhaften Unterbringung von Flüchtlingen sowie den damit verbundenen Wohnungsbauaktivitäten bereitgestellt.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Planung und Genehmigung der Übergangswohnanlagen; Versorgung der Flüchtlinge mit regulärem Wohnraum (Bauplanung, -ordnung, -kontrolle)	Zum 01.03 war eine Person eingestellt, zum 01.04 wird die zweite Person eingestellt.	2

Darüber hinaus werden investive Planungsmittel für die Projektentwicklung konkreter Standorte in Höhe von 0,050 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen erhielt zusätzliches Personal in Höhe von insgesamt 2,5 VZE für die Koordination und Entwicklung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Berufs- und Arbeitsmarktintegration für Asylsuchende, Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive und Personen mit Migrationshintergrund sowie für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen bei der Wirtschaftsförderung Bremen.

Kommentierung zum Durchführungsstand der Maßnahmen (z.B. Anzahl Kursteilnehmer, Fallzahlen, ...)		
Aufgabenbereich	Kommentierung	VZE
Ressortinterne und –übergreifenden Koordination im Aufgabenbereich „Politische Koordination Flüchtlingsangelegenheiten und Arbeit“	Bereits durchgeführtes Auswahlverfahren erbrachte kein Ergebnis	1
Abteilungsinternen Koordination in der Abteilung Arbeit im Aufgabenbereich „Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen“	Auswahlverfahren ist durchgeführt, Besetzung zurzeit im Mitbestimmungsverfahren	1
Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur beruflichen Integration und Unterbringung von Flüchtlingen bei der WFB Bremen	<u>Unterbringung von Flüchtlingen bei der WFB Bremen:</u> Im Rahmen der Flüchtlingsunterbringung sind bei der WFB durch eine Person neben der obligatorischen Teilnahme an zusätzlichen Sitzungen und Arbeitsgruppen mit immobilienwirtschaftlicher, planerischer und verwaltungstechnischer Kompetenz folgende Tätigkeiten zu verstärken: Ausschreibung/Vergabe von Grundstücken, Vorbereitung und Durchführung von Gremienbefassungen, Erschließung und Projektentwicklung von aktuellen und mittelfristig notwendigen Grundstücken, Begleitung/Koordination und Vorbereitung damit zusammenhängender Aktivitäten.	0,5

C. Alternativen

Es werden keine Alternativen vorgeschlagen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Finanzierung des Dritten Sofortprogramms erfolgt pauschal aus den am 08.03.2016 beschlossenen und global veranschlagten Mitteln zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen. In Anbetracht der erfolgten Einstellungen zum Stichtag 01.03.2016 sowie der noch zu besetzenden Stellen ist für das Jahr 2016 nicht von einem Ganzjahreseffekt i.H.v. rd. 19,075 Mio. € für Personal auszugehen. Die im

Rahmen der Personalkostenhochrechnung ermittelten Werte belaufen sich auf rd. 17,118 Mio. €. In 2016 werden somit Personalmittel i.H.v. rund 2 Mio. € nicht benötigt. In 2017 bleiben die Bedarfe, wie ursprünglich vom Senat am 15.09.2015 beschlossen, bei 19,075 Mio. €

Aufgrund der Betrachtung der konsumtiven Mittelabflüsse zum 29.02.2016 (begonnene Vorkurse bei SKB und laufende Maßnahmen bei SWGV und SJFIS) werden die projektgebundenen Mittel voraussichtlich in der Höhe abfließen, wie sie im 3. Sofortprogramm geplant waren. Konsumtive Minderbedarfe können jedoch in Folge der noch nicht abschließend erfolgten Stellenbesetzungen bei SI entstehen. Somit ist die Prognose der Arbeitsplatzkosten anzupassen.

Hierfür wurde von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Die gemeldeten Einstellungen/Zusagen insgesamt werden als Ganzjahresbedarf ab dem 01.01.2016 mit 9.700 € angesetzt.
- Die Differenz zwischen dem bewilligten Personal insgesamt und den gemeldeten Einstellungen/Zusagen ab dem 01.06.2016 wird mit 7/12 von 9.700 € angesetzt. In 2017 wirkt der Ganzjahreseffekt.

Somit ergibt sich folgende Prognose der konsumtiven Arbeitsplatzkosten für 2016:

Angaben in VZE bzw. €	Planung Arbeitsplatzkosten 2016	Einstellungen / Zusagen 2016 insgesamt	Arbeitsplatzkosten ab 01.01.2016	Differenz bewilligtes Personal zu Einstellungen/ Zusagen insgesamt	mögliche Einstellungen (verbleibende Differenz) ab 01.06.2016	Prognose 2016	Differenz
SI	679.000,00	11	106.700,00	59,00	333.841,67	440.600,67	238.399,33

Daraus ergeben sich folgende konsumtive Bedarfe für 2016 bzw. 2017:

Ressort	Planung 2016	Prognose 2016	Planung 2017
SJFIS	2.535.239,00	2.409.200,00	2.535.239,00
SI	679.000,00	440.600,67	679.000,00
SKB	3.020.000,00	3.020.000,00	3.020.000,00
SWGV	65.000,00	65.000,00	65.000,00
Summe	6.299.239,00	5.934.800,67	6.299.239,00

Gemäß dieser Prognose sinkt der konsumtive Bedarf für 2016 von 6,299 Mio. € um 0,364 Mio. € auf 5,935 Mio. €. In 2017 bleiben die Bedarfe, wie ursprünglich prognostiziert bei 6,299 Mio. €. In Summe belaufen sich die für das 3. Sofortprogramm benötigten Mittel in 2016 auf 23,053 Mio. € sowie in 2017 auf 25,374 Mio. €

Konsumtive Globalmittel für Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms sowie für das Integrationsbudget sind für 2016 i.H.v. 47,7 Mio. € und für 2017 i.H.v. 58,5 Mio. € veranschlagt worden. Für das 3. Sofortprogramm werden daraus

23,053 Mio. € in 2016 und 25,374 Mio. € in 2017 benötigt. Darüber hinaus wurden Mietzahlungen in 2016 i.H.v. 5,3 Mio. € sowie in 2017 i.H.v. 7,0 Mio. € verpflichtet. Somit verbleiben für die Finanzierung des Integrationsbudgets insgesamt Mittel i.H.v. 19,347 Mio. € für 2016 sowie i.H.v. 26,126 Mio. € für 2017.

Die weitere Entwicklung der Flüchtlingszugänge ist zum gegenwertigen Zeitpunkt nicht zuverlässig zu prognostizieren. Daher sollte im Sommer auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres geklärt werden, ob (im Fall wieder steigender Zugänge) weitere Bedarfe entstehen und gedeckt werden müssen oder ob (im Fall weiter sinkender Zugänge) etwaige Bedarfe aus dem Integrationsbudget durch Verlagerungen aus dem 3. Sofortprogramm gedeckt werden können.

Mit der Senatsvorlage gehen keine geschlechterspezifischen Auswirkungen einher.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Zulieferung über den Umsetzungsstand der Maßnahmen im Rahmen einer Evaluation zum Dritten Sofortprogramm erfolgte durch die jeweiligen Fachressorts.

Die Abstimmung mit der Senatskanzlei ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den von der Senatorin für Finanzen vorgelegten Bericht zum Dritten Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zur Kenntnis und bittet die Senatorin für Finanzen um die Weiterleitung an den Haushalts- und Finanzausschuss.
2. Der Senat beschließt die Bereitstellung von Personalmitteln i.H.v. 17,118 Mio. € sowie von konsumtiven Mitteln i.H.v. 5,935 Mio. €, mit einem Gesamtvolumen von 23,053 Mio. € in 2016 sowie von Personalmitteln i.H.v. 19,075 Mio. € und konsumtiven Mitteln i.H.v. 6,299 Mio. € mit einem Gesamtvolumen von 25,374 Mio. € in 2017 aus den veranschlagten Globalmitteln.

Erläuterungen zu den flüchtlingsbezogenen Ausgaben

Die Ausgaben für die Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen sind seit 2014 erheblich angestiegen, seien es die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (umA, SGB VIII) oder der Bereich der Erwachsenen/Familien (Flüchtlinge, AsylbLG). Zur Verdeutlichung sind im Folgenden die Bundesstatistiken^{1 2} AsylbLG im Vergleich 2013 zu 2012 bzw. 2014 zu 2013 abgebildet:

Bruttoausgaben 2013 insgesamt nach Bundesländern und Veränderung zum Vorjahr

Bundesländer	2013	2012	Veränderung zum Vorjahr in %
	in 1 000 Euro		
Deutschland	1 517 096	1 096 209	38,4
Baden-Württemberg	117 985	74 051	59,3
Bayern	237 239	173 732	36,6
Berlin	128 038	95 672	33,8
Brandenburg	34 538	22 927	50,6
Bremen	29 506	25 525	15,6
Hamburg	56 075	46 714	20,0
Hessen	103 333	71 416	44,7
Mecklenburg-Vorpommern	27 878	18 328	52,1
Niedersachsen	145 991	108 733	34,3
Nordrhein-Westfalen	375 760	282 069	33,2
Rheinland-Pfalz	63 620	41 783	52,3
Saarland	8 893	7 055	26,1
Sachsen	67 751	40 988	65,3
Sachsen-Anhalt	41 418	30 850	34,3
Schleswig-Holstein	48 958	34 747	40,9
Thüringen	30 114	21 617	39,3

Bruttoausgaben 2014 insgesamt nach Bundesländern und Veränderung zum Vorjahr

Bundesländer	2014	2013	Veränderung zum Vorjahr in %
	in 1 000 Euro		
Deutschland	2 396 014	1 517 096	57,9
Früheres Bundesgebiet	1 897 126	1 187 360	59,8
Neue Länder einschließlich Berlin	498 888	329 736	51,3
Baden-Württemberg	185 144	117 985	56,9
Bayern	448 997	237 239	89,3
Berlin	185 290	128 038	44,7
Brandenburg	55 474	34 538	60,6
Bremen	43 407	29 506	47,1
Hamburg	71 887	56 075	28,2
Hessen	167 762	103 333	62,4
Mecklenburg-Vorpommern	42 461	27 878	52,3
Niedersachsen	227 742	145 991	56,0
Nordrhein-Westfalen	553 256	375 760	47,2
Rheinland-Pfalz	105 217	63 620	65,4
Saarland	13 977	8 893	57,2
Sachsen	108 416	67 751	60,0
Sachsen-Anhalt	62 602	41 418	51,1
Schleswig-Holstein	79 736	48 958	62,9
Thüringen	44 646	30 114	48,3

Tabellen A-2, A-3

Auf Basis des IST-Ergebnisses 2015 lassen sich die möglichen Entwicklungen für die Bereiche der Einnahmen und Ausgaben der Sozialleistungen, getrennt nach

¹ Bundesstatistik AsylbLG 2013:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_BruttoausgabenBL.html;jsessionid=ADA5AFA2F00DEF0956757DC3991166DB.cae1

² Bundesstatistik AsylbLG 2014:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_BruttoausgabenBL.html
³ Gem. Senatsvorlage für den 17.11.2015 – beschlossene Fassung -, S. 5.

Flüchtlingen (Asyl und unbegleitete minderjährige Ausländer) und den übrigen Sozialleistungen 2016/2017, wie folgt ableiten (Stand Anfang 2016):

1. Asyl/Flüchtlinge (Erwachsene und Familien)

Die Ausgabenentwicklung dieser Produktgruppe ist wesentlich abhängig von der Anzahl der Menschen im Leistungsbezug und in den Aufnahme- und Versorgungssystemen. Seit 2008 steigt die Zahl der bundesweiten Asylersanträge kontinuierlich an und hat sich 2015 gegenüber 2014 noch einmal stark gesteigert. Dem Senat wurde am 17.11.2015 mittels der Vorlage „Aktualisierte Zugangsprognose für Flüchtlinge und deren finanzielle Konsequenzen“ berichtet. Für das Land Bremen wurden für 2015 Zugänge von 10.274 Menschen gezählt. Für die Zukunft ist bis auf weiteres ebenfalls von starken Zuwächsen auszugehen, die aufgrund der Dynamik der bisherigen Entwicklung nur sehr grob eingeschätzt werden können. In der o.g. Senatsvorlage vom 17.11.2015 wird dazu die folgende Feststellung getroffen:

„Da die Entwicklung in den kommenden Wintermonaten, die Situation an den Grenzen, die Wirksamkeit gesetzgeberischer Initiativen sowie die Ausmaße von Familiennachzügen auf der einen und Ausreisen sowie Rückführungen auf der anderen Seite zurzeit nicht absehbar sind, erscheint eine etwas konservativere Annahme von 12.000 Zuzügen vertretbar zu sein.“³

Gem. dieser von Senat getroffenen Einschätzung wird in einem ersten Schritt von 12.000 Zugängen ausgegangen. Auf dieser Basis hat eine Arbeitsgruppe unter Leitung der Senatskanzlei, bestehend aus der Senatskanzlei, der Senatorin für Finanzen und der SJFIS, die möglichen weiteren Entwicklungen erörtert. Ergebnis dieser Erörterung war:

Die Zugangszahl von 12.000 stellt eine – aus fachlicher Sicht plausible, die weiteren Entwicklungen 2016 antizipierende - Schätzung der weiteren möglichen Entwicklung in einem erkennbar nur höchst unsicher planbaren Bereich dar. Andere

³ Gem. Senatsvorlage für den 17.11.2015 – beschlossene Fassung -, S. 5.

Bundesländer und auch der Bund selber kommen – abhängig von politischen Annahmen und dem Zeitpunkt der Schätzung - zu anderen Einschätzungen in einer erheblichen Bandbreite. (z.B. Berlin: 1 Mio. Personen, BAMF: 0,5 Mio. Personen). Offizielle neue Prognosen seitens der Bundesregierung gibt es aktuell nicht.

Für die anstehenden Haushaltsberatungen für 2016/17 in Bremen können Bandbreiten allerdings nicht verwendet werden, hier sind konkrete Festlegungen erforderlich.

Auch vor dem Hintergrund der besonderen Beobachtung des bremischen Haushalts durch den Stabilitätsrat und der sich aus der Haushaltsnotlage ergebenden Verpflichtung, Haushaltszuwächse - wenn möglich - zu begrenzen, empfiehlt sich eine Orientierung an den Annahmen des beschlossenen Bundeshaushalts für 2016⁴ (Annahme 800.000); bezogen auf das Land Bremen bedeutet dies eine Zahl von 8.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund im laufenden Jahr. Für 2017 wird – bei hoher Unsicherheit – von einer Abnahme auf bundesweit 600.000 ausgegangen und damit für das Land Bremen von 6.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund. Sofern im weiteren Aufstellungsverfahren des Haushalts neue Erkenntnisse zu den Annahmen des Bundes entstehen, müssten diese noch einbezogen werden. Für die nachfolgenden Jahre ab 2018 wird – bei wiederum hoher Unsicherheit – von einer Abnahme auf bundesweit 400.000 ausgegangen und damit für das Land Bremen von 4.000 Zuzügen von Erwachsenen und Menschen im Familienverbund. Die Einschätzung wurde im weiteren Verfahren noch auf 2.000 Personen p.a. ab 2018 reduziert.

Seitens SJFIS wurde auf die hohen Unsicherheiten dieser Sichtweise hingewiesen.

Ergänzend ist davon auszugehen, dass es auch Abgänge in andere Hilfesysteme, hauptsächlich in das SGB II, geben wird und somit auch Personen betreffen wird, die vor 2016 in das Hilfesystem gekommen sind. Die Abgänge betreffen Personen, deren Status in 2016 entsprechend geklärt wird. Mangels genauer Informationen

⁴ Am 24.09.2015 ist im Rahmen der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und den Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik u.a. festgelegt worden, dass für die Entlastungszahlungen des Bundes an die Länder und Kommunen über die Umsatzsteuer ein Zugang bundesweit für 2016 von 800.000 Personen zugrunde gelegt wird. Die Entlastungszahlungen 2016 werden auf dieser Grundlage als Abschlag geleistet.

kann der Zeitpunkt dieser Klärung und damit der tatsächliche Abgang nur grob eingeschätzt werden: Es wird davon ausgegangen, dass sukzessive in 2016 3.000 Personen in das SGB II wechseln könnten und 2017 weitere 4.800. Insbesondere für 2017 ist diese Annahme mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Es bestehen Annahmen der ZDL⁵, dass rd. 10% der erwerbsfähigen Flüchtlinge innerhalb „kürzerer“ Zeit bzw. im Verlauf eines Jahres in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dementsprechend mindern sich die finanziellen Auswirkungen aus den für 2016 und 2017 berechneten Übergängen in das SGB II sukzessive um Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt.

Zudem werden einerseits Abgänge aus dem Leistungssystem durch Ausreisen und Abschiebungen und andererseits weitere Zugänge durch Familiennachzug zu verzeichnen sein. Für den Familiennachzug wird z.B. vom Niedersächsischen Städtetag angenommen, dass drei Familienangehörige je Flüchtling einen Anspruch auf Nachzug geltend machen⁶. Die Zahlen hierzu sind jedoch höchst risikobehaftet. Für die Modellbetrachtung wurde vorläufig angenommen, dass Familiennachzug und Abgänge durch Ausreisen/Rückführungen sich ausgleichen.

Der in der AG erörterte Ausgabenzuwachs ist für 2016 und 2017 mit dem unterstellten Zugang von 8.000 bzw. 6.000 Personen (abzgl. der vorgenannten möglichen Abgänge) p.a. für das Land Bremen - analog dem Modell für 2015 und anderer möglicher Effekte - modellgerechnet worden. Die Modellrechnung enthält alle Ausgaben der Produktgruppe 41.03.01 „Flüchtlinge“ des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und basiert auf den zu Beginn des Jahres 2015 im Versorgungssystem enthaltenen Personen und den dann erfolgten Zugängen, die in Bremen (Stadtgemeinde) verbleiben. Für diesen Personenkreis Asyl (Erwachsene und Familien) ergaben sich 2015 rechnerisch gut 1.000 Euro Ausgaben pro Monat je Person. Für die weitere Bedarfsrechnung bildete 1.000 Euro je Person und Monat die

⁵ Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister: Berücksichtigung der fiskalischen Auswirkungen der Flüchtlinge und Asylbewerber in der Novemberprojektion, vom 01.12.2015, Aktenzeichen F 5252.

⁶ Nds. Städtetag: Integration von Flüchtlingen – Positionen und Forderungen des Niedersächsischen Städtetages, Februar 2016, S. 4

Grundlage. Seitens SFJFIS wurde auf das Risiko von Kostensteigerungen hingewiesen.

Nach Berücksichtigung „aller“ möglichen Zu- und Abgänge wurde letztendlich mittels der Modellbetrachtung die folgende Fortschreibung ermittelt:

Asyl/Flüchtlinge (Erwachsene und Familien)								
in Mio. €	IST		IST		Modell		Modell	
Bezeichnung	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Einnahmen	0,3	8,7	0,4	63,6	0,5	20,0	0,6	20,0
Ausgaben	39,7	52,9	77,4	95,1	156,0	101,7	169,3	8,5

Tabelle A-4

Die bei der Modellrechnung unterstellten monatlichen Abgänge entlasten die Produktgruppe „Flüchtlinge“, führen aber im Bereich SGB II zu entsprechenden finanziellen Auswirkungen (KdU, sonstige kommunale Leistungen) die wie folgt eingeschätzt werden und den Bereich der übrigen Sozialleistungen belasten. Die möglichen separat in den Haushalt einzustellenden Netto-Mehrbelastungen im Bereich SGB II belaufen sich auf: 2016: 2,5 Mio. Euro und 2017: 10,7 Mio. Euro.

2. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer (umF/umA)

Bis Oktober 2015 gab es kein bundesweites Umverteilungssystem wie im Asylbereich. Die umF mussten dort versorgt werden, wo sie zugegangen waren. Für die Kosten bestimmte das Bundesverwaltungsamt einen (anderen) überörtlichen Jugendhilfeträger. Ab November gibt es durch eine gesetzliche Neuregelung ein Umverteilungssystem gem. des Königsteiner Schlüssels.

Wie auch im Erwachsenenbereich werden die Ausgaben maßgeblich von den starken Zugängen beeinflusst. Im ersten Halbjahr 2015 wurden bereits mehr umF/umA aufgenommen als im Gesamtjahr 2014. Letztlich sind in 2015 2.679 umF/umA neu in Bremen zugegangen. Im Ländervergleich des Bundesverwaltungsamtes liegt die Belastungsquote Bremens bei 386,1% (Stand vom 17.02.2016). Sie ist die höchste unter den Bundesländern; der Durchschnitt liegt bei 67,3%.

Es fallen sowohl kommunale Ausgaben (Erziehungshilfe, Unterbringungen etc.) als auch Landesausgaben (Erstattungen nach § 89 d SGB VIII an Kommunen) an. Der

Ausgabenanstieg ist nur sehr schwer zu prognostizieren und wird sich aufgrund der neuen Gesetzeslage auch noch in seiner Struktur ggü. der Vergangenheit verändern. Die Fortschreibung muss daher sowohl das Auslaufen des alten Systems als auch die möglichen Auswirkungen des neuen berücksichtigen. Kern der neuen gesetzlich festgelegten Aufgabenwahrnehmung ist eine mögliche Umverteilung von ab dem 01.11.2015 neu zugegangenen umA auf andere Länder. Es wird unterstellt, dass Bremen aufgrund der bisherigen Überlastung bis auf weiteres nur Abgabeland sein wird und Fälle ab 2017 sukzessive aus dem System ausscheiden. Dabei fallen Ausgaben nicht nur für die Bestandsfälle an, sondern auch für diejenigen, die trotz der neuen Umverteilungssystematik aufgrund verschiedener rechtlicher Konstellationen in Bremen verbleiben. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass Bremen als Land Kostenträger für die beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven wird.

Der Senat hat zu den möglichen Zugängen in diesem Bereich in 2016/2017 am 17.11.2015 die folgende Feststellung getroffen:

„Für Planungen, Bemessungen und Berechnungen wird empfohlen, für 2016 von 710 Neufällen auszugehen. Zusätzlich sind 1.066 „Umverteilungsplätze“ vorzuhalten. Dies ist jedoch abhängig von der Gesamtentwicklung der nach Deutschland kommenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, den Kapazitäten in den „Aufnahmeländern“ und der zügigen Umsetzung der Verfahren in der Umsetzung des Gesetzes.“⁷

Die Einnahmen in diesem Bereich stiegen bisher in Abhängigkeit von den Ausgaben stark an, da die Ausgaben im Grundsatz nach § 89 d SGB VIII von anderen überörtlichen Trägern erstattet wurden. Insofern ist die Kommune Bremen insbesondere von der aktuellen Entwicklung betroffen. Diese Regelung ist zum 01.11.2015 ausgelaufen, d.h. in 2016-2017 entfallen diese Einnahmen sukzessive.

Die Arbeitsgruppe hat sich auch ausgehend von dieser Grundlage auf Basis der jüngeren Entwicklung mit der weiteren Perspektive befasst:

Auf Basis der Entwicklung Dezember 2015/Januar 2016 erscheint ein hochgerechneter Zugang von umA von rd. 3.000 Personen in 2016 und 2.000

⁷ Gem. Senatsvorlage für den 17.11.2015 – beschlossene Fassung -, S. 5.

Personen in 2017 in die vorläufige Inobhutnahme in Bremen möglich zu sein. Diese Annahme wurde im weiteren Verfahren noch auf 2.500 für 2016 reduziert. Davon würden aufgrund der bremischen Überbelastung rd. 90% umverteilt werden; 10% verbleiben in Bremen (aufgrund gesetzlich geregelter Ausnahmegründe zur Umverteilung). Für die Folgejahre wird jeweils von einer Reduzierung auf rd. 80% des Vorjahres ausgegangen. Darüber hinaus gilt die Annahme, dass Bremen auch weiterhin kein Aufnahmeland wird. Die sich im Bestand befindlichen Altfälle scheiden sukzessive in einem Zeitraum von ca. sechs Jahren aus dem Leistungsbezug aus.

Seitens SFJFIS wurde auf die hohen Unsicherheiten dieser Betrachtung hingewiesen.

Die auf Basis der Erörterung erstellte Modellbetrachtung berücksichtigt in 2016 und in 2017 ff. sowohl Bestände als auch Zu- und Abgänge zu üblichen Kostensätzen.

Dabei sind verschiedene Fallgruppen betrachtet worden:

- „Bestandsfälle umF“ (Bestand zum 01.11.2015: rd. 2.400): Der Bestand an Altfällen schwindet nach und nach (2016:330 Abgänge) und verursacht monatliche Ausgaben von 3.500 € pro Person (42.000 € Jahrespauschale, nur Ausgaben in den Sozialleistungen).
- „Vorläufige Inobhutnahme“ (Gesamtzugang Neufälle vor Umverteilung): Für die Neufälle wird angenommen, dass in 2016 2.500 Zugänge in die vorl. Inobhutnahme zu verzeichnen sind, die für einen Monat der Umverteilung Kosten in Höhe von 200 € täglich verursachen.
- „Verbleib aus der vorläufigen Inobhutnahme in Bremen“: Nach Umverteilung verbleiben aufgrund von Ausschlussgründen 250 UMA-Zugänge in 2016 in Bremen zzgl. 90 UMA-Zugänge aus Nov./Dez. 2015. Diese verursachen ggf. zu 50% keine Kosten (Familienzusammenführung), werden ggf. zu 19% niederschwellig versorgt (1.750 € pro Monat und Person) und werden ggf. zu 31% vollstationär versorgt (3.500 € pro Person und Monat).

Zusammengefasst ergibt sich die folgende mögliche Entwicklung:

Unbegleitete minderjährige Ausländer (umF/umA)								
in Mio. €	IST		IST		Modell		Modell	
Bezeichnung	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Einnahmen	4,5	346,0	9,6	115,8	18,0	87,0	24,8	37,8
Ausgaben	17,2	37,5	53,9	213,1	128,1	137,6	91,6	-28,5

Tabelle A-5

Die sich aus den Modellbetrachtung sich rechnerisch ergebenden Mehrbedarfe ggü. den Budgets wurden – saldiert mit möglichen Mehreinnahmeneffekten – in die Haushaltsentwürfe als Globalmittel – reduziert, siehe Vorlage – eingestellt.

Die Berechnungstabellen der Modellrechnungen sind als Anlagen A (Asyl), B (umA) und C (SGB II) beigefügt.

Anlage A Modellbetrachtung flüchtlingsbez. Sozialleistungen (Asyl), Belastungen und mögliche Entlastungen 2016/2017

19.02.2016

Basisdaten 2015->2016

Modellgerechneter Endbestand 2015 ("dauerhafte" Personen im System der Stadtgemeinde)

10.708

Durchschnittlicher Bestand pro Monat

6.412

Gesamtausgaben konsumtiv Pgrp. 41.03.01 L+G 2015 in Mio. €

77.356.000

IST Ausgaben 2015 je Person je Monat im Durchschnitt

1.005,35

Ausgabe je Person und Monat ohne Steigerung

1.000,00

Basisdaten 2016->2017

Modellgerechneter Endbestand 2016 ("dauerhafte" Personen im System der Stadtgemeinde)

14.108

Durchschnittlicher Bestand pro Monat

13.002

Gesamtausgaben konsumtiv Pgrp. 41.03.01 L+G 2016 in Mio. €

156.024.000

Berechnete Ausgaben 2016 je Person je Monat im Durchschnitt

1.000,00

Ausgabe je Person und Monat ohne Steigerung

1.000,00

Hinweise: Ausgaben sind ohne Jahreswechseleffekt berechnet. Nebenrechnung SGB II wird hier nicht ausgewiesen.

Zugänge in das Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2016

2016	I Zugänge Land	II nachrichtlich: Zuweisungen Stadt Bremerhaven (20%)	III Zuweisungen Stadt Bremen (80%)	IV Neuer Bestand aus Zugängen Stadt Bremen kum.	V Gesamt- bestand kum.	VI Ausgaben je Monat in €
Januar	858	172	686	686	11.394	11.394.400
Februar	650	130	520	1.206	11.914	11.914.400
März	650	130	520	1.726	12.434	12.434.400
April	650	130	520	2.246	12.954	12.954.400
Mai	649	130	519	2.766	13.474	13.473.600
Juni	649	130	519	3.285	13.993	13.992.800
Juli	649	130	519	3.804	14.512	14.512.000
August	649	130	519	4.323	15.031	15.031.200
September	649	130	519	4.842	15.550	15.550.400
Oktober	649	130	519	5.362	16.070	16.069.600
November	649	130	519	5.881	16.589	16.588.800
Dezember	649	130	519	6.400	17.108	17.108.000
Gesamtjahr	8.000	1.600	6.400			171.024.000

Planungsansatz 8.000

Abgänge aus dem Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2016

2016	IX Abgänge in das SGB II (Arbeit, Soziales)	X Abgänge insgesamt kum.	XI Entlastung Pgrp. 41.03.01 in €	Weitere Abgänge/Effekte/Entlastungen
Januar	100	100	100.000	
Februar	100	200	200.000	
März	100	300	300.000	
April	200	500	500.000	
Mai	200	700	700.000	
Juni	200	900	900.000	
Juli	300	1.200	1.200.000	
August	300	1.500	1.500.000	
September	300	1.800	1.800.000	
Oktober	400	2.200	2.200.000	
November	400	2.600	2.600.000	
Dezember	400	3.000	3.000.000	
Gesamtjahr	3.000		15.000.000	

XII Bestand 2016 nach Abgängen	XIII Ausgaben 2016 nach Abgängen
11.294	11.294.400
11.714	11.714.400
12.134	12.134.400
12.454	12.454.400
12.774	12.773.600
13.093	13.092.800
13.312	13.312.000
13.531	13.531.200
13.750	13.750.400
13.870	13.869.600
13.989	13.988.800
14.108	14.108.000
	156.024.000

Zugänge in das Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2017

2017	I Zugänge Land	II nachrichtlich: Zuweisungen Stadt Bremerhaven (20%)	III Zuweisungen Stadt Bremen (80%)	IV Neuer Bestand aus Zugängen Stadt Bremen kum.	V Gesamt- bestand kum.	VI Ausgaben je Monat in €
Januar	500	100	400	400	14.508	14.508.000
Februar	500	100	400	800	14.908	14.908.000
März	500	100	400	1.200	15.308	15.308.000
April	500	100	400	1.600	15.708	15.708.000
Mai	500	100	400	2.000	16.108	16.108.000
Juni	500	100	400	2.400	16.508	16.508.000
Juli	500	100	400	2.800	16.908	16.908.000
August	500	100	400	3.200	17.308	17.308.000
September	500	100	400	3.600	17.708	17.708.000
Oktober	500	100	400	4.000	18.108	18.108.000
November	500	100	400	4.400	18.508	18.508.000
Dezember	500	100	400	4.800	18.908	18.908.000
Gesamtjahr	6.000	1.200	4.800			200.496.000

Planungsansatz 6.000

Abgänge aus dem Hilfesystem "Flüchtlinge" (Asyl, Erwachsene, Familien) 2017

2017	Weitere Abgänge/Entlastungen (teilweise noch nicht beziffert)			XI Entlastung Pgrp. 41.03.01 in €	XII Bestand 2017 nach Abgängen	XIII Ausgaben 2017 nach Abgängen
	IX Abgänge in das SGB II (Arbeit, Soziales)	X Abgänge insgesamt kum.	XI			
Januar	400	400	400.000	400.000	14.108	14.108.000
Februar	400	800	800.000	800.000	14.108	14.108.000
März	400	1.200	1.200.000	1.200.000	14.108	14.108.000
April	400	1.600	1.600.000	1.600.000	14.108	14.108.000
Mai	400	2.000	2.000.000	2.000.000	14.108	14.108.000
Juni	400	2.400	2.400.000	2.400.000	14.108	14.108.000
Juli	400	2.800	2.800.000	2.800.000	14.108	14.108.000
August	400	3.200	3.200.000	3.200.000	14.108	14.108.000
September	400	3.600	3.600.000	3.600.000	14.108	14.108.000
Oktober	400	4.000	4.000.000	4.000.000	14.108	14.108.000
November	400	4.400	4.400.000	4.400.000	14.108	14.108.000
Dezember	400	4.800	4.800.000	4.800.000	14.108	14.108.000
Gesamtjahr	4.800		31.200.000			169.296.000

Anlage B Modellbetrachtung umF-umA, Entwicklung 2016 und 2017

1. Basisdaten für die Berechnung

Definitionen: umF = zu versorgende Person bis 31.10.2015 (altes System), umA = zu versorgende Person ab 01.11.2015 (neues System)

	Neue Werte	Bisherige Werte		
1.1 Bestand umF ("§ 89 d -Fälle")	2.408	(Bestand 31.10.2015)		
1.2 Zugang 2016 umA p.a. ges. (gem. Vorgabe SK/SF analog Asyl gesetzt)	2.500		Zugang p.a. danach in	
1.3 2016 umA in vorl. Inobhutnahme (§ 42 a SGB VIII)	208	(je Monat)	3000 % des Vorjahres	80
1.4 2016 in HB verbleibende umA (Ausschlussgründe)	250		250 Prozent von 1.2	10
1.5 Ausgaben vorl. Inobhutnahmen pro Tag in €	200	ohne Preissteigerung		
1.6 Ausgaben umF/umA pro Monat im Monat	3.500	ohne Preissteigerung		
1.7 Tage vorl. Inobhutnahmen Optimalfall in Tagen	30			

2. Modellrechnung

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Fälle	Ausgaben	Anmerkung	Fälle	Ausgaben	Anmerkung
2.1 Bestandsfälle umF (Nr. 1.1)		410104						
Fälle ganzes Jahr			2.078	87.276.000		1.147	48.174.000	
Fälle halbes Jahr (Abgang i.W. aus Altersgründen)			330	6.930.000		931	19.551.000	
Summe		S	2.408	94.206.000		2.078	67.725.000	
Fälle weggefallen (Abgang i.W. aus Altersgründen)			0	0		330	0	
<i>Kontrolle</i>			2.408			2.408		

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Fälle	Ausgaben	Anmerkung	Fälle	Ausgaben	Anmerkung
2.2 Vorläufige Inobhutnahme je Monat (Nr. 1.3)		S	208	14.976.000		167	12.000.000	
nachrichtlich Gesamtzugang Bremen			2.500			2.000		

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Fälle*	Ausgaben	Anmerkung	Fälle	Ausgaben	Anmerkung
2.3 Verbleib aus 2.2 in Bremen (Nr. 1.4)		S	340	250 Neuzugänge + 90 Nachzügler aus 2015		200		
durchschnittliche neue Fälle im Gesamtjahr			170			100		
Gesamt (ab 2017 inkl. 80% aus dem Vorjahr):			170	2.891.700		300	5.103.000	
31% Kindeswohl, Krankheit, ... (vollstationär)			53	2.213.400	107 zum Jahresende	93	3.906.000	
19% niedrigschw. Versorgung u.a. (anteilige Ausgaben)			32	678.300		57	1.197.000	
50% Familienzusammenführung (keine Ausgaben)			85	0		150	0	

*Hinweis für 2016: zzgl. 90 Personen aus 2015, danach Wegfall

Kontrolle 170 300

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.4 Einnahmen und Ausgaben altes System								
Einnahmen Stadtgemeinde 89 d		S	-18.000.000			-5.000.000		
Einnahmen überörtl. Träger /Pauschale Ent		L	0			-19.800.000		
Ausgaben überörtl. Träger 89 d		L	12.000.000			3.000.000		

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.5 Sonstiges								
Hilfen zur Gesundheit umF/umA einschl. G		S	2.300.000			2.300.000		
Erstattungen Land an Bremerhaven		L	1.715.000			1.470.000		

(BHV konstant mit 35 Fällen / Gesamtjahr gerechnet, in 2016 Anteil für Nov./Dez. 2015 enthalten)

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.6 Gesamtsummen L+G Bremen								
Einnahmen			-18.000.000			-24.800.000		
Ausgaben			128.088.700			91.598.000		
3000er Modell			131.637.950			95.118.600		
Effekt			-3.549.250			-3.520.600		

Nachrichtlich:

	PGrp.	Land-Stadt	2016			2017		
			Betrag	Anmerkung	Betrag	Anmerkung		
2.7 Gesamtsummen L+G Bremen Verrechnungen								
Einnahmen		S	133.435.983			87.128.000		
Ausgaben		L	133.435.983			87.128.000		

(in 2016 mit einem rechnerischen Anteil für Nov./Dez. 2015)

Anlage C Modellrechnung Übergänge in das SGB II

12.02.2016

NEU 10% je Monat als Abgang in den echten Arbeitsmarkt

D. KdU je Monat 213,10 Euro
 D. sonst. Ausgaben je Monat 50,00 Euro
 KdU Erstattung 2016 37,60 Prozent
 Eine mögl. Integrationsquote IQ von 10,0% (Annahme JC HB) bezogen auf den Personenkreis Asyl/Flucht ist als Entl. unterstellt.

Berechnung SGB II

2016 Es handelt sich aber dabei nicht um denselben Personenkreis!

Unterstellte Abgänge in das SGB II-System	kum.	Ausgaben KdU	Sonst. Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben ges.	Netto	Wechsler brutto
Januar	90	19.179	4.500	7.211	23.679	16.468	100
Februar	90	38.358	9.000	14.423	47.358	32.935	100
März	90	57.537	13.500	21.634	71.037	49.403	100
April	180	95.895	22.500	36.057	118.395	82.338	200
Mai	180	134.253	31.500	50.479	165.753	115.274	200
Juni	180	172.611	40.500	64.902	213.111	148.209	200
Juli	270	230.148	54.000	86.536	284.148	197.612	300
August	270	287.685	67.500	108.170	355.185	247.015	300
September	270	345.222	81.000	129.803	426.222	296.419	300
Oktober	360	421.938	99.000	158.649	520.938	362.289	400
November	360	498.654	117.000	187.494	615.654	428.160	400
Dezember	360	575.370	135.000	216.339	710.370	494.031	400
Summe	2.700	2.876.850	675.000	1.081.696	3.551.850	2.470.154	3.000
bisher		3.196.500	750.000	1.201.884	3.946.500	2.744.616	
Veränderung		-319.650	-75.000	-120.188	-394.650	-274.462	

D. KdU je Monat 215,23 Euro

D. sonst. Ausgaben je Monat 51,50 Euro

KdU Erstattung 2017 41,30 Prozent

(Steigerung 3%)

2017

Unterstellte Abgänge in das SGB II-System	kum.	Ausgaben KdU	Sonst. Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben ges.	Netto	Wechsler brutto
Januar	360	658.604	157.590	272.003	816.194	544.190	400
Februar	360	736.087	176.130	304.004	912.217	608.213	400
März	360	813.569	194.670	336.004	1.008.239	672.235	400
April	360	891.052	213.210	368.005	1.104.262	736.258	400
Mai	360	968.535	231.750	400.005	1.200.285	800.280	400
Juni	360	1.046.018	250.290	432.005	1.296.308	864.302	400
Juli	360	1.123.501	268.830	464.006	1.392.331	928.325	400
August	360	1.200.983	287.370	496.006	1.488.353	992.347	400
September	360	1.278.466	305.910	528.007	1.584.376	1.056.370	400
Oktober	360	1.355.949	324.450	560.007	1.680.399	1.120.392	400
November	360	1.433.432	342.990	592.007	1.776.422	1.184.414	400
Dezember	360	1.510.915	361.530	624.008	1.872.445	1.248.437	400
Summe	4.320	13.017.110	3.114.720	5.376.067	16.131.830	10.755.764	4.800
bisher		14.463.456	3.460.800	5.973.407	17.924.256	11.950.849	
Veränderung		-1.446.346	-346.080	-597.340	-1.792.426	-1.195.085	

Anlage 3

Sanierungsprogramm für die Bremischen Haushalte - Berichterstattung zum 30.04.2016

**hier: Meldung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und
Ausgaben der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre
2016/2017**

Vorlage Nr. II/29/2016 für den Magistrat vom 13. April 2016

Hinweis:

Die in der als Anlage beigefügte Übersicht der dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben 2016/2017 stellen eine Momentaufnahme dar und waren bis zum Beschluss des Haushalts noch Veränderungen unterworfen.

Vorlage Nr.II/29/2016
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 1

**Sanierungsprogramm für die Bremischen Haushalte - Berichterstattung zum 30.04.2016
hier: Meldung der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2016/2017**

A Problem

Die Freie Hansestadt Bremen hat im Oktober 2011 gemäß des § 5 Absatz 1 des Stabilitätsgesetzes ein Sanierungsprogramm 2012/2016 vorgelegt, auf dessen Grundlage in der Sitzung des Stabilitätsrates am 01. Dezember 2011 eine Vereinbarung zur Umsetzung dieses Sanierungsprogramms geschlossen wurde. Gemäß § 3 dieser Vereinbarung sind dem Stabilitätsrat jeweils **zum 30. April** und **zum 15. September** eines jeden Jahres Berichte zur Umsetzung des Sanierungsprogramms vorzulegen.

Anlässlich der Sitzung der Arbeitsgruppe „Haushaltsanalysen“ am 11.04.2016, die aus Vertreterinnen und Vertreter der Senatskanzlei Bremen, der Senatorin für Finanzen Bremen, der Magistratskanzlei sowie der Stadtkämmerei besteht, wurde seitens der Vertreterinnen und Vertreter der Senatorin für Finanzen Bremen die Bitte an die Vertreter der Stadt Bremerhaven herangetragen, für die anstehende Sanierungsberichterstattung zum 30. April 2016 eine aktuelle Prognose der flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 zu übermitteln.

Die Aktualisierung der prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 ist erforderlich, da sich die bislang für das Land Bremen angenommenen Zugangsdaten (jährlich ca. 12.000 Zuzüge und damit für die Stadt Bremerhaven ca. 2.400 Zuzüge p. a.) verändert haben.

Abgeleitet von den Haushaltsplanungen der Bundesregierung für die Haushalte 2016/2017, die von Flüchtlingszuzügen von 800.000 Personen in 2016 und 600.000 Personen in 2017 ausgeht, hat die Senatorin für Finanzen Bremen ihre Prognosen für 2016 und 2017 auf der Basis von Flüchtlingszuzügen von 8.000 Personen in 2016 und 6.000 Personen in 2017 neu berechnet.

Insofern sind auch die prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven für die Haushaltsjahre 2016/2017 (bisher auf Basis von 2.400 Zuzügen p. a.) auf Grundlage der bremischen Annahmen neu zu kalkulieren.

Die Stadtkämmerei hat aufgrund des sehr engen Zeitfensters für die Sanierungsberichterstattung das Personalamt, das Sozialamt, das Amt für Jugend, Familie und Frauen sowie den Wirtschaftsbetrieb „Seestadt Immobilien“ als hauptsächlich tangierte Bereiche kurzfristig gebeten, die flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 2016 und 2017 auf der Basis von prognostischen Flüchtlingszuzügen in der Stadt Bremerhaven von 1.600 Personen in 2016 und 1.200 Personen in 2017 neu zu berechnen.

Das Ergebnis dieser Neuberechnungen ist in der als Anlage beigefügten Übersicht zusammengefasst.

Lösung

Der Magistrat nimmt die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 zur Kenntnis.

Der Magistrat nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben 2016/2017 eine Momentaufnahme darstellen und bis zu den Haushaltsplanberatungen 2016/2017 in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 09. Juni 2016 noch Veränderungen unterworfen sind.

Der Magistrat bittet die Stadtkämmerei, die beigefügte Übersicht über die derzeitigen prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 der Senatorin für Finanzen Bremen für die Sanierungsberichterstattung zum 30. April 2016 zu übermitteln.

C Alternativen

Keine die empfohlen werden kann.

D Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen/Genderprüfung

Mit dieser Vorlage sind zunächst keine direkten finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen verbunden. Für eine Gleichstellungsrelevanz gibt es keine Anhaltspunkte.

E Beteiligungen/Abstimmung

Das Personalamt, das Sozialamt, das Amt für Jugend, Familie und Frauen sowie der Wirtschaftsbetrieb „Seestadt Immobilien“ wurden beteiligt.

F Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem BremIFG

Eine Veröffentlichung nach dem BremIFG ist vorgesehen.

G Beschlussvorschlag

Der Magistrat nimmt die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 zur Kenntnis.

Der Magistrat nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die in der als Anlage beigefügten Übersicht dargestellten prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben 2016/2017 eine Momentaufnahme darstellen und bis zu den Haushaltsplanberatungen 2016/2017 in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 09. Juni 2016 noch Veränderungen unterworfen sind.

Der Magistrat bittet die Stadtkämmerei, die beigefügte Übersicht über die derzeitigen prognostischen flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Bremerhaven 2016/2017 der Senatorin für Finanzen Bremen für die Sanierungsberichterstattung zum 30. April 2016 zu übermitteln.

gez. Paul Bödeker

Paul Bödeker
Bürgermeister

Anlage 1: Übersicht über die flüchtlingsbezogenen Einnahmen und Ausgaben in der Stadt Bremerhaven 2016/2017

Prognoserechnung zu den Nettomehrbedarfen Asyl und Flüchtlinge**Stadt Bremerhaven**

Erstellungsdatum: März 2016

		IST-Ergebnisse	Modellrechnung	Modellrechnung
Fallzahlen		2015	2016	2017
Personen (Angaben absolut)				
1	Hochrechnung zum Jahresende (Bestand am 31.12.)			
2	Empfänger von Leistungen nach AsylbLG nach Zu-/Abgängen u. Wechsel ins SGB II		3.541	3.781
3	unbegleitete minderjährige Ausländer (umA)		120	131
4	Bestandsfälle Ende 2015			
5	Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG	2.541		
6	unbegleitete minderj. Ausländer (umA)	70		
7	nachrichtl. Zugänge laut BAMF (bundesweit) Parameter von Bremen vorgegeben	1.200.000	800.000	600.000
Einnahmen und Ausgaben		IST 2015	Modell 2016	Modell 2017
Einnahmen Stadt Brhv. (in Mio. €)				
8	Gesamteinnahmen	12,84	2,98	3,00
9	darunter Entlastungen durch Bundeshilfen (einschl. KFA-Erhöhung)	4,20	2,27	2,28
10	darunter Sozialleistungseinnahmen für Asyl, umA	0,06	0,10	0,10
11	darunter Zuweisungen vom überörtlichen Jugendhilfeträger für umA (§ 89d SGB VIII)		0,10	0,10
12	darunter sonstige Sozialleistungseinnahmen	0,06		
13	Sonstige Einnahmen	8,59	0,61	0,62
13a	darunter durch LPG Sprachförderung,	0,60	0,61	0,62
13b	darunter sonstige Einnahmen (<i>Sonderzuweisung vom Land Bremen</i>)	7,99		
Ausgaben Stadt Brhv. (in Mio. €)				
14	Gesamtausgaben	15,57	53,88	64,43
15	darunter Personalausgaben	0,21	4,54	4,55
16	darunter Sozialleistungsausgaben für Flüchtlinge	10,85	24,44	30,25
17	für Asyl und Flüchtlinge (AsylbLG)	8,94	21,04	24,78
18	für umA (SGB VIII)	1,91	3,40	5,47
19	darunter konsumtive Ausgaben	4,52	10,89	15,63
20	darunter für Unterbringung (Miete)	3,06	7,10	8,50
21	Verwaltungsgemeinkostenzuschlag des Amtes für Jugend, Familie und Frauen		0,29	0,39
22	für Sprachkurse	1,46		
23	für sonstige kons. Ausgaben		3,00	4,60
24	für Netto-Mehrbelastungen SGB II (20% der bremischen Schätzung)		0,50	2,14
25	darunter investive Ausgaben	0,00	14,00	14,00
26	Investitionen in Unterkünfte		14,00	14,00
Netto-Mehrbedarf		2,73	50,90	61,42

Erläuterungen zu den Nettomehrbedarfen der Stadt Bremerhaven 2016 bis 2017

Generelle Anmerkungen:

Die Darstellung der Aufwendungen für "Asylbewerber/Flüchtlinge und unbegleitete minderjährige Ausländer (umA)" bezieht sich auf 100% der Aufwendungen für die Haushaltsjahre 2015 - 2017.

Zusätzliche Aufwendungen für EU-Zuwanderer wurden in dieser Darstellung nicht berücksichtigt.

Einnahmeseitig wurden die bislang bekannten Verrechnungseinnahmen vom Land Bremen (Zeilen 9, 11 und 13a) zugrunde gelegt.

Für das Basisjahr 2015 wurden die IST-Ergebnisse zugrunde gelegt.

Erläuterungen im Einzelnen:

Zeile 2 Empfänger von Leistungen nach AsylbLG (nach Zu-/Abgängen und Wechsel ins SGB II)

Die Schätzwerte für 2016 und 2017 basieren auf den Endbestand der Personen im Rechtskreis AsylbLG Ende 2015 (2.541 Personen) und den von Bremen angenommenen Zugangsdaten (Basis Land Bremen für 2016 = 8.000 und für 2017 = 6.000 Personen) bereinigt um die angenommenen Rechtskreiswechsler ins SGB II.

Zeile 3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Die Schätzwerte 2016/2017 basieren auf den Endbestand 2015 (ca. 70 umA) und wurden analog der Annahmen Bremens vom Amt für Jugend, Familie und Frauen fortgeschrieben.

Zeile 7 nachrichtl. Zugänge laut BAMF (bundesweit) wurden von Bremen übernommen

Bremen geht analog des BAMF von bundesweiten Zugängen in 2016 von 800.000 Personen und für 2017 von 600.000 Personen aus (Land Bremen 8.000/6.000 Personen; BRHV je 20%).

Zeile 9 Entlastung durch Bundeshilfen

Die Werte für 2016/2017 entsprechen den der Stadt Bremerhaven von der Senatorin für Finanzen Bremen mitgeteilten Verrechnungseinnahmen.
Ferner sind hier Bundesanteile enthalten, die über den KFA geleistet werden. Laut SfF Bremen vom 30.03.2016 sind dies für 2016 und 2017 jeweils 1.253.625 €.

Zeile 11 Die Erstattungsleistungen 2015 in Höhe von 1,91 Mio. € für "umA" sind in der Sonderzuweisung des Landes Bremen 2015 enthalten (siehe Zeile 13b).
Für die Jahre 2016/2017 wurden derzeit die Beträge lt. abgestimmter Verrechnungseinnahmen mit der SfF Bremen zugrunde gelegt. Gleichwohl besteht hier eine gesetzliche Verpflichtung des überörtlichen Jugendhilfeträgers auf Kostenerstattung nach § 89d SGB VIII.

Zeile 13a Landesprogramm Sprachförderung

Die Werte für 2016/2017 entsprechen den der Stadt Bremerhaven von der Senatorin für Finanzen Bremen mitgeteilten Verrechnungseinnahmen.

Zeile 15 Personalausgaben

Die Angaben zu den "Personalausgaben" 2016/2017 basieren auf den Berechnungen des Personalamtes aufgrund der bereits beschlossenen **zusätzlichen Stellenmehrbedarfe**.
Die Stellenplananträge zum Doppelhaushalt 2016/2017 insbesondere für "Sprachförderung" konnten noch nicht berücksichtigt werden.

Zeile 17 Sozialleistungsausgaben Asyl und Flüchtlinge (AsylbLG), Kapitel 6420

Die hier dargestellten Sozialleistungsausgaben berücksichtigen die bereits in den Haushaltsplanungen 2016/2017 vorgesehenen Haushaltsanschlüsse sowie die Mehrbedarfe auf Grundlage der Zugangsprognosen aus Bremen.

Zeile 18 Sozialleistungsausgaben für umA (SGB VIII)

Die Angaben basieren für 2016/2017 auf den vom Amt für Jugend, Familie und Frauen kalkulierten Zugängen (analog der bremischen Vorgehensweise) und den hierauf anzuwendenden Kostensätzen.

Zeile 20 Unterbringung (Miete)

Die Prognosen für 2016/2017 basieren auf den bislang in 2016 aufgelaufenen Aufwendungen sowie auf der Annahme, dass der Wirtschaftsbetrieb "Seestadt Immobilien" 1.600 bzw. 1.200 zusätzliche Plätze per anno schaffen muss.
Die Aufwendungen für zusätzliche Büro-/Verwaltungsräumlichkeiten für die Administration "Asyl/Flüchtlinge" sowie für zusätzliche Kita-/Schulplätze sind in den Kalkulationen 2016/2017 nicht enthalten.

Zeile 21 Verwaltungsgemeinkostenzuschlag (Amt 51)

Die Angaben 2016/2017 basieren auf den Berechnungen des Amtes für Jugend, Familie und Frauen.

Zeile 23 Sonstige konsumtive Ausgaben

Die Angaben für die Jahre 2016/2017 sollen dem Ausgleich für die nicht dezidiert ermittelbaren sonstigen Aufwendungen für Sprachförderung, Bildung und Kita, Sicherheit und Ordnung sowie Gesundheit dienen.

Zeile 24 Netto-Mehrbelastungen SGB II

Die Schätzung 2016/2017 stellen die Kalkulation für die kommunalen Nettoaufwendungen für den Rechtskreis SGB II, die nicht den Sozialleistungen zuzuordnen sind, dar und basieren auf den Schätzungen für Bremen (2016 = 2,5 Mio. € und 2017 = 10,7 Mio. € hiervon 20% Stadt Bremerhaven = 0,5 Mio. € bzw. 2,14 Mio. €). Das Verhältnis der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften Stadt Bremen zu Stadt Bremerhaven beträgt ebenfalls ca. 80 zu 20.

Zeile 26 Investitionen für Unterkünfte

Die Prognosen für 2016/2017 basieren auf der Annahme, dass der Wirtschaftsbetrieb "Seestadt Immobilien" 1.600 bzw. 1.200 zusätzliche Plätze per anno schaffen muss.
Die Aufwendungen für zusätzliche Büro-/Verwaltungsräumlichkeiten für die Administration "Asyl/Flüchtlinge" sowie für zusätzliche Kita-/Schulplätze sind in den Kalkulationen 2016/2017 nicht enthalten.