

Die Senatorin für Finanzen

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

10.06.2016

Demale / Brüner

- 2270 / - 6851

Vorlage für die Sitzung des Senats am 21.06.2016

„Kennzeichnung von flüchtlingsbezogenen Haushaltsstellen und Anpassung der SGB II/SGB XII-Statistik zur Messung der Auswirkungen des Flüchtlingszugangs auf die Regelleistungssysteme“

A. Problem

In den vergangenen beiden Jahren und insbesondere seit Sommer 2015 hat der Zugang von Flüchtlingen in die Bundesrepublik Deutschland ein nicht vorhersehbares Ausmaß erreicht. Insbesondere hat Bremen deutlich mehr unbegleitete minderjährige Ausländer (umA) aufgenommen als in den Vorjahren. Die Versorgung, Unterbringung und Integration dieser Menschen verursacht hohe Mehrausgaben gegenüber den vorherigen Finanzplanungen. Der Senat geht davon aus, dass die als Ausgaben für flüchtlingsbezogene Zwecke ausgewiesenen Mehrbedarfe im Entwurf der Haushalte 2016/2017, soweit deswegen die festgelegte Obergrenze des Finanzierungssaldos überschritten wird, vom Ausnahmetatbestand im Sinne der Konsolidierungsvereinbarung erfasst sind.

Die veränderte Ausgangslage macht ein differenziertes Controlling erforderlich, das wiederum eine hohe Transparenz bei der Darstellung von flüchtlingsbedingten Ausgaben ermöglicht. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung ist davon ausgegangen worden, dass sich mittelfristig die Ausgabenbelastung vom Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes und des SGB VIII (umA) in die Regelleistungssysteme SGB II und SGB XII verlagert. Entsprechend sollten die diesbezüglichen Mehrbelastungen – auch im Bereich des SGB II und SGB XII – statistisch erfasst und nachgewiesen werden können.

Vor diesem Hintergrund hat der Senat in seiner Sitzung am 8. März 2016 folgenden Beschluss gefasst (Drs. 19/414, Nr. 845); hier zur Übersicht unterteilt in 1) und 2):

Beschluss Nr. 17:

- 1) Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, unverzüglich einen Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen zu entwickeln.
- 2) 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.

B. Lösung

1. Verfahren zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen

Da es gilt, möglichst zügig zu statistischen Auswertungen über flüchtlingsbezogene Einnahmen und Ausgaben zu gelangen, wurde bereits für die Aufstellung der Haushalte 2016/2017 folgendes Vorgehen umgesetzt:

Im Zuge der Haushaltsaufstellung wurden flüchtlingsbedingte Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen identifiziert und anschließend systematisiert über eine stammdatenbezogene Kennung im SAP-System („Aufgabenfeld“) gekennzeichnet (Systematisierung siehe Anlage 1). Dabei wurden ausnahmslos diejenigen Haushaltsstellen einbezogen, die eindeutig einen unmittelbaren und ausschließlichen Flüchtlingsbezug haben. Für die im Haushaltsvollzug erfolgende Verteilung von veranschlagten Globalmitteln auf einzelne Haushaltsstellen ist vorgesehen, ebenfalls ausschließlich flüchtlingsbezogene Haushaltsstellen zu berücksichtigen und ggf. entsprechende Haushaltsstellen neu einzurichten sowie die Deckungsfähigkeiten entsprechend einzuschränken.

Durch dieses Verfahren ist gewährleistet, dass bei Bedarf kurzfristig Angaben zum Abfluss der auf den flüchtlingsbezogenen Einnahme- und Ausgabenhaushaltsstellen veranschlagten Mittel aus dem SAP-System abgefragt werden können.

2. Messung der flüchtlingsbedingten Auswirkungen auf die Regelleistungssysteme SGB II und SGB XII

Der Senat verfolgt das Ziel, dass anonymisiert der Anteil der Flüchtlinge an den Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gemessen werden kann. Neben der Personenzahl bzw. dem Anteil von Flüchtlingen an der Gesamtzahl der Leistungsbezieherinnen und –bezieher könnte auch die Erhebung der diesem Personenkreis zuzurechnenden Ausgaben nach dem SGB II/SGB XII zielführend sein, u.a. auch um den Darlegungspflichten gegenüber dem Stabilitätsrat entsprechen zu können.

2.1 Statistische Erfassung im Bereich des SGB II

Die zuständigen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende erheben nach § 51 b SGB II laufend die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erforderlichen Daten. Die Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II sieht vor, dass neben der Zahl der Leistungsberechtigten auch Angaben zu Bedarfen und gewährten Leistungen erhoben werden. § 1 Abs. 2 der Verordnung sieht vor, dass dabei auch der aufenthaltsrechtliche Status zu erfassen ist.

Entgegen den Vorgaben dieser Verordnung (letztmalige Änderung zum 20.12.2011) liegen jedoch derzeit auswertbare Daten unter Berücksichtigung des Merkmals „Aufenthaltsstatus“ noch nicht vor. Stattdessen werden hilfsweise Auswertungen nach der Staatsangehörigkeit vorgenommen. Dazu wurde das Aggregat „Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus einem der zugangsstärksten Herkunftsländern von Asylbewerbern“ oder kurz „Asylzugangsländer“ gebildet. Angaben zu diesem Personenkreis liegen auch als Zeitreihe vor. Veränderungen in den Arbeitsmarktstatistiken der vergangenen beiden Jahre können zwar weit überwiegend – jedoch keineswegs ausschließlich – der Flüchtlingszuwanderung zugeschrieben werden.

Auswertungsmöglichkeiten ab Juni 2016

Entsprechend den Vorgaben der Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51 b SGB II überarbeitet die Bundesagentur für Arbeit (BA) derzeit die Datensätze zum Aufenthaltsstatus. Infolge dieser Überarbeitung werden nach derzeitigem Stand zum Monatsende Juni 2016 weitergehende Auswertungen für „Flüchtlinge“ in den Rechtskreisen SGB II und SGB III möglich sein. Die Identifizierung der Personengruppe erfolgt dann nicht mehr über die Staatsangehörigkeit, sondern nach Aufenthaltsstatus. Hierbei wird unterschieden, ob eine Person

- eine Aufenthaltsgestattung,
- eine Duldung oder
- eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach §§ 22 bis 26 AufenthG

besitzt. Weitere, davon abgrenzende Merkmale sind u.a. Niederlassungserlaubnis, Blaue Karte EU und Visum.

Nach Angaben der BA werden sich die Auswertungsmöglichkeiten nicht nur auf personenbezogene Merkmale (z.B. Alter, Geschlecht, Nationalität, schulische und berufliche Qualifikation) beschränken. Da andere Fachstatistiken, wie die Grundsicherungsstatistik, das Merkmal Aufenthaltsstatus aufnehmen werden, sollten weitere Kombinationen möglich sein. Nach derzeitigem Kenntnisstand werden künftig auch Angaben zur Höhe der monatlichen Leistungen, wie Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Leistungen für Unterkunft und Heizung, verfügbar sein.

Auswertungseinschränkungen im System der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Allerdings bestehen auch mit diesen Auswertungsmöglichkeiten weiterhin Einschränkungen hinsichtlich der Berechnung flüchtlingsinduzierter Ausgaben im Rechtskreis SGB II:

- Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass ein Flüchtling nach einer gewissen Zeitspanne (z.B. nach drei Jahren bei anerkannten Flüchtlingen nach § 25 Abs. 2 Alt. 1 AufenthG) statt eines humanitären Aufenthaltstitels einen anderen Titel, z.B. eine Niederlassungserlaubnis, erlangt. Sofern diese Person weiterhin Leistungen des SGB II bezieht, ist diese mit dem Wechsel des Aufenthaltstitels in der SGB II-Statistik nicht mehr als Flüchtling identifizierbar.

- Nachziehende Familienangehörige erhalten keinen humanitären Aufenthaltstitel nach § 22 bis § 26 AufenthG, so dass diese Personen in der Statistik nicht als Flüchtlinge kenntlich sind.
- Zudem wird die Berichterstattung zum Berichtsmonat Juni 2016 beginnen. Zurückreichende Zeitreihen werden nicht verfügbar sein.

2.2 Statistische Erfassung im Bereich des SGB XII

Zur Bundesstatistik SGB XII sind im Fünfzehnten Kapitel, §§ 121 bis 128, Regelungen zur Erfassung von Statistikmerkmalen, darunter auch zum Aufenthaltsstatus, getroffen worden. Relevant ist darüber hinaus § 129 SGB XII, Verordnungsermächtigung. Hiernach kann der Bund weitere Statistikmerkmale abverlangen, dies ist allerdings bislang nicht geschehen.

In den Kapiteln 3 - 9 des SGB XII werden die folgenden Hilfearten unterschieden; hier unter dem Gesichtspunkt der statistischen Erfassung:

Drittes Kapitel SGB XII: Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)

Zu erfassen sind Staatsangehörigkeit und aufenthaltsrechtlicher Status (siehe § 122 SGB XII).

Leistungen nach dem Dritten Kapitel SGB XII beziehen in der Stadt Bremen rd. 1.900 ambulant und rd. 130 Personen stationär.

Perspektivisch werden hier auch Leistungen für Flüchtlinge zu erwarten sein, so diese Personen bspw. temporär dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt zur Verfügung stehen oder die Zuordnung zum SGB II bzw. dem Vierten Kapitel SGB XII noch nicht erfolgt ist. Die Anzahl möglicher Leistungsempfänger/-innen ist nach derzeitigem Kenntnisstand gering.

Der Aufenthaltsstatus wird - soweit bekannt - im Fachverfahren automatisch immer dann generiert, wenn der/die Leistungsbeziehende Ausländer/-in ist und eine Staatsangehörigkeit angegeben wurde. In diesen Fällen erfolgt stets eine Zuordnung zur Gruppe „sonstiger Ausländer/sonstige Ausländerin“. Dies hat zur Folge, dass nicht zu ermitteln ist, wie hoch der Anteil der Flüchtlinge an den Leistungsbeziehenden nach dem 3. Kapitel SGB XII ist.

Viertes Kapitel SGB XII: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiAE)

In § 128 SGB XII ist u.a. geregelt, dass der aufenthaltsrechtliche Status zu erfassen ist. Dabei wird differenziert nach den Kategorien „sonstiger Ausländer/sonstige Ausländerin“, Kriegs-/Bürgerkriegsflüchtling und Asylberechtigte/Asylberechtigter. Das bedeutet, dass bereits jetzt anhand der Statistik identifiziert werden kann, wie viele Leistungsempfänger/-innen nach dem 4. Kapitel Flüchtlinge sind.

Anders als in den Kapiteln 3 und 5 - 9 SGB XII erfolgt hier die Eingabe des aufenthaltsrechtlichen Status manuell durch die Sachbearbeitung.

Die Gewährung der Leistungen nach dem Viertel Kapitel SGB XII erfolgt als Bundesauftragsverwaltung. Der Bund erstattet die Ausgaben zu 100%. Auf die Kommune entfallen allerdings Ausgaben für korrespondierende sozialpolitisch initiierte Leistungen wie bspw. die Altenhilfe.

Flüchtlinge werden perspektivisch auch Leistungen nach diesem Kapitel beantragen und erhalten können.

Fünftes bis Neuntes Kapitel SGB XII

Die Kapitel 5 – 9 SGB XII umfassen die folgenden Hilfeleistungen:

- a) Hilfen zur Gesundheit, (HzG, Fünftes Kapitel)
- b) Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (EGH, Sechstes Kapitel SGB XII)
- c) Hilfe zur Pflege (HzP, Siebtes Kapitel SGB XII)
- d) Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Achstes Kapitel SGB XII)
- e) Hilfe in anderen Lebenslagen (Neuntes Kapitel SGB XII)

Die Regelungen zu den Statistikmerkmalen finden sich auch für diese Kapitel in § 122 SGB XII. Wie in der HLU wird auch hier der aufenthaltsrechtliche Status als „sonstiger Ausländer/sonstige Ausländerin“ vom Fachverfahren automatisch generiert, wenn der/die Leistungsempfänger/-in als nicht-deutsch gekennzeichnet ist und eine Staatsangehörigkeit eingegeben wurde. Eine Zuordnung der Leistungsempfänger/-innen zum Kreis der Asylberechtigten ist daher über die Statistik nicht möglich.

Der Anteil der Leistungsempfänger/-innen aus dem Kreis der Flüchtlinge ist zurzeit gering, wird aber perspektivisch ansteigen.

Zukünftige Erfassungsmöglichkeiten

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird gemeinsam mit dem Finanzressort für den Bereich des SGB XII in einem ersten Schritt die Qualität der Auswertungsmöglichkeiten der bremischen Daten prüfen, um ggf. in einem zweiten Schritt eine Lösung zu entwickeln, die eine statistische Auswertung analog zum SGB II ermöglicht.

Zur weiteren Optimierung der Planungs- und Steuerungsgrundlagen im Bereich des SGB XII, wäre es hilfreich, wenn sich die Länder auf einheitliche Auswertungsmerkmale verständigen könnten, sodass eine Vergleichbarkeit der Daten zu den flüchtlingsbedingten Auswirkungen auch im SGB XII gewährleistet ist. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird dies im Länderkreis erörtern.

2.3 Fazit

Im SGB II liegt auf Verordnungsebene eine Grundlage zur Erfassung des Merkmals „Aufenthaltsstatus“ vor (Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51 b SGB II). Ab dem Berichtsmonat Juni 2016 werden im Herbst 2016 erstmals entsprechende Auswertungen möglich sein (zu Einschränkungen der Statistik, siehe 2.1).

Im SGB XII bestehen gesetzliche Grundlagen für die Erhebung des Aufenthaltsstatus (§§ 121 bis 128 SGB XII). Die Gewährleistung einer aussagekräftigen Datenqualität soll zukünftig sichergestellt werden.

Insgesamt sind damit aufgrund der bestehenden rechtlichen Grundlagen zur Erhebung des Aufenthaltsstatus sowohl im Bereich des SGB II als auch des SGB XII keine gesetzlichen Änderungen notwendig. Es bedarf folglich keiner Bundesratsinitiative.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Keine.

Die Fachverfahren und darauf basierende Auswertungen im SGB II und SGB XII ermöglichen grundsätzlich auch eine geschlechtsspezifische Darstellung. Soweit dieses machbar, sinnvoll und notwendig ist, werden genderspezifische Aspekte berücksichtigt werden.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei und dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

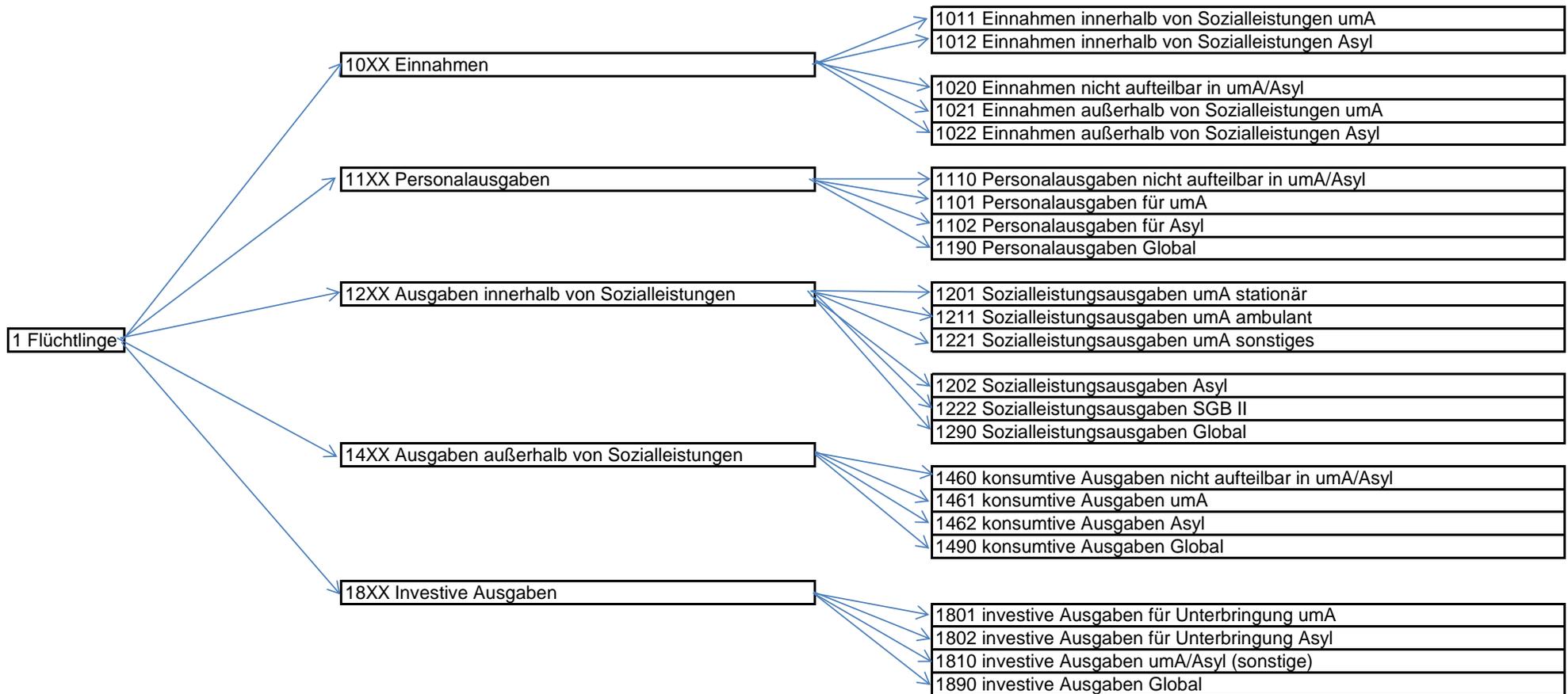
G. Beschluss

1. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 647/19 die aufgezeigte Systematik zur Kennzeichnung von flüchtlingsbezogenen Haushaltsstellen zur Kenntnis.
2. Der Senat nimmt zur Kenntnis, dass eine Bundesratsinitiative zur Anpassung der SGB II/XII-Statistiken zur Identifizierung von Flüchtlingen anhand des Aufenthaltsstatus von Leistungsbezieherinnen und –bezieherern nicht erforderlich ist, da die rechtlichen Grundlagen zu einer Erfassung bereits bestehen.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen die Qualität der Auswertungsmöglichkeiten der bremischen Daten zum Aufenthaltsstatus für den Bereich SGB XII zu prüfen und hierüber dem Senat bis Ende 2016 zur weiteren Entscheidung zu berichten.
4. Der Senat bittet den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen die Aussagefähigkeit der überarbeiteten Daten für den Bereich SGBII, insbesondere hinsichtlich der beschriebenen Einschränkungen, zu prüfen und dem Senat bis Ende 2016 zur weiteren Entscheidung zu berichten.

Anlage 1

Kennzeichnungen für flüchtlingsbezogene Einnahmen/Ausgaben in den Stammdaten der Finanzpositionen unter "Aufgabenfeld"

06.06.2016



Anmerkungen:

XXX0 nicht aufteilbar in umA/Asyl
 XXX1 Bereich umA
 XXX2 Bereich Asyl
 XXX4 Verrechnungen / Erstattungen
 XX9X "Globale" Mittel

Kennung (Verrechnungen/Erstattungen)

1004 Einnahme-Beziehung: Stadt/Land; Land/Stadt
 1204 Ausgabe-Beziehung: Stadt/Land; Land/Stadt
 (nicht berücksichtigt werden sollte Land/Land bzw. Stadt/Stadt)