

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

27.11.2017

M. Brünner / Dr. Smets

-6851 / -2016

Vorlage für die Sitzung des Senats am 05.12.2017

„Qualität und Aussagefähigkeit flüchtlingsbezogener Daten im SGB II und SGB XII zur Messung der Auswirkungen des Flüchtlingszugangs auf die Regelleistungssysteme“

A. Problem

Vor dem Hintergrund des starken Zugangs Geflüchteter insbesondere im Jahr 2015 und im ersten Halbjahr 2016 hat der Senat mit Beschluss vom 8. März 2016 die Senatorin für Finanzen (SF) gebeten, einen Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen zu entwickeln.

Zudem wurde die Senatorin für Finanzen gemeinsam mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (SJFIS) gebeten, eine Bundesratsinitiative vorzubereiten, die das Ziel hat, statistische Grundlagen zu schaffen, damit der Anteil der Flüchtlinge an den Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gemessen werden kann.

Mit der Vorlage 647/19 hatten die beiden genannten Ressorts in Abstimmung mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) dem Senat berichtet. Darin wurde festgestellt, dass die rechtlichen Grundlagen zur Erhebung des Aufenthaltsstatus sowohl im Bereich des SGB II als auch des SGB XII bestehen; eine Bundesratsinitiative ist daher entbehrlich. Zudem wurde festgestellt, dass Daten zu fluchtinduzierten Zugängen in den Rechtskreis SGB II grundsätzlich ab Juni 2016 vorliegen und für den Rechtskreis SGB XII die Gewährleistung einer aussagekräftigen Datenqualität zukünftig sichergestellt werden soll.

Mit Beschluss der Vorlage 647/19 vom 21.06.2016 hat der Senat

- 1) die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport gebeten, 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 zur weiteren Entscheidung zu berichten sowie
- 2) den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen gebeten, die Aussagefähigkeit der überarbeiteten Daten für den Bereich SGB II, insbesondere hinsichtlich der beschriebenen Einschränkungen, zu prüfen und dem Senat zur weiteren Entscheidung zu berichten.

B. Lösung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport und der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen berichten dem Senat entsprechend.

1. SGB XII

Im Rechtskreis SGB XII sind Auswertungen nach den Kriterien

- Asylberechtigte/-r
- Kriegs-/Bürgerkriegsflüchtling
- Sonstiger Ausländer/sonstige Ausländerin

bislang für das Vierte Kapitel SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, kurz: GSiAE) möglich.

Für das Dritte und das Fünfte bis Neunte Kapitel SGB XII¹ war eine Auswertung nach Aufenthaltsstatus bislang nicht möglich. Das Fachverfahren OPEN/PROSOZ musste angepasst werden. Dieses ist mit der Programmversion V2017.1.0.2 erfolgt. Die Programmversion wird seit Mitte Juni 2017 eingesetzt. Es ist eine Kennzeichnung in der Einzelfallsachbearbeitung vorgesehen (Pflichtfeld). Die Sachbearbeitung muss für die laufenden Fälle eine manuelle Nacherfassung vornehmen. Wenn diese erfolgt ist, sind für die laufenden Fälle Auswertungen - auch rückwirkend - möglich. Für die korrekte Kennzeichnung der Fälle hat es durch die Fachadministration eine entsprechende OPEN/PROSOZ-Mitteilung für die Kolleginnen und Kollegen im AfSD gegeben.

Auswertungen nach den acht asylstärksten Herkunftsländern, wie sie die Bundesagentur für Arbeit (BA) für das SGB II erstellt (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien), sind unabhängig von der Kennung nach Aufenthaltsstatus möglich.

Die Entwicklung auf dieser Basis stellt sich wie folgt dar:

Anzahl Leistungsbezieher/-innen aus den 8 asylstärksten Herkunftsländern nach Leistungsbereichen (LE a.v.E. ²)	Dezember 2014	Dezember 2015	Dezember 2016
AsylbLG	1.362	2.983	2.545
HLU ³ a.v.E.	23	16	14
GSiAE ⁴ a.v.E.	173	214	263

Die Kennzeichnung des Aufenthaltsstatus im Rechtskreis AsylbLG ist im Gegensatz zum SGB XII gut hinterlegt. Eine exemplarische Auswertung⁵ wies für Dezember 2016 4.718 Personen aus (Dezember 2015: 5.049; Dezember 2014: 4.337).

¹ Drittes Kapitel: Hilfe zum Lebensunterhalt, Fünftes Kapitel: Hilfen zur Gesundheit, Sechstes Kapitel: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Siebtes Kapitel: Hilfe zur Pflege, Achtes Kapitel: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Neuntes Kapitel: Hilfen in anderen Lebenslagen

² a.v.E. = außerhalb von Einrichtungen („ambulanz“)

³ Hilfe zum Lebensunterhalt

⁴ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Auswertungen für das SGB XII sind möglich, wenn alle Fälle gekennzeichnet wurden. Grundsätzlich kann dann für diese Fälle auch der Zahlungsanspruch ausgewiesen werden.

2. Zur Aussagefähigkeit der flüchtlingsbezogenen Daten im SGB II

Angaben zur Anzahl von Geflüchteten im Rechtskreis SGB II sind – wie in Vorlage 647/19 berichtet – über zwei Merkmale möglich.

- 1.) Bis Ende Mai 2016 konnte die Zahl der Geflüchteten in den Arbeitsmarktstatistiken nicht direkt erkannt werden. Hilfsweise können aber Auswertungen nach **Staatsangehörigkeit** vorgenommen werden. Die Bundesagentur für Arbeit bezeichnet dabei jene Länder als „Asylzugangsländer“, welche in den letzten Jahren zu den Ländern mit den meisten Asylanträgen gehören. Hierbei handelt es sich um die bereits unter Ziffer 1 genannten acht Länder: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.
- 2.) Seit Juni 2016 ist es möglich, Geflüchtete auf Grundlage ihres **Aufenthaltsstatus** (also unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft) in der Arbeitsmarkt- und der Grundsicherungsstatistik zu identifizieren und als sog. „Personen im Kontext mit Fluchtmigration“ (PKF) auszuweisen. PKF sind Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach den § 22 bis 26 Aufenthaltsgesetz, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung vorweisen können.

SGB II-Regelleistungsberechtigte⁶ aus Asylzugangsländern (Staatsangehörigkeit)

Die Zahl der Regelleistungsberechtigten aus den acht genannten Asylzugangsländern hat in den vergangenen zwei Jahren erheblich zugenommen: Während im Dezember 2014 im Land Bremen 3.804 Personen mit einer Staatsangehörigkeit der acht Asylzugangsländern Leistungen nach SGB II bezogen, waren dies im Dezember 2016 bereits 14.967 Personen. Das entspricht einem Anstieg binnen zwei Jahren um +11.163 Personen bzw. +293%. Demnach kommen 15,1% der insgesamt 99.254 Regeleistungsberechtigten im Land Bremen aus einem Asylzugangsländern.

Erwerbsfähige SGB II-Leistungsberechtigte im Kontext mit Fluchtmigration (Aufenthaltsstatus)

Im Dezember 2016 gab es im Land Bremen 9.511 erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) im Kontext mit Fluchtmigration; das entspricht 13,4% aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Land Bremen. Damit hat die Zahl der ELB im Kontext mit Fluchtmigration zwischen Juni 2016 und Dezember 2016 um +2.715 Personen (+39,9%) zugenommen.

⁵ Auf Basis der Merkmale: Aufenthaltserlaubnis nach § 23 (1), § 25 (4), § 25 (5) Aufenthaltsgesetz; Aufenthaltsbefugnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen; Duldung; ohne Angabe, aber mit Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA)

⁶ Regelleistungsberechtigte (RLB) sind Personen mit Anspruch auf Gesamtregelleistung (Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld), die die Leistung auch tatsächlich beziehen. Regelleistungsberechtigte lassen sich in erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) und nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte (NLB) unterscheiden. Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Migrationsmonitor.

Vor- und Nachteile der beiden Auswertungsmöglichkeiten

- Auswertungen nach Staatsangehörigkeit aus Asylzugangsländern haben den Vorteil, dass diese weit überwiegend der humanitären Zuwanderung zuzurechnen sind und lange Zeitreihen vorliegen. Darüber hinaus werden nachziehende Familienangehörige mitgezählt (da diese i.d.R. ebenfalls eine der genannten Staatsangehörigkeiten besitzen) und es sind Auswertungen für Beschäftigte möglich.

Allerdings bestehen auch Unschärfen, da im Aggregat „Asylzugangsländer“ einerseits Personen erfasst werden, die nicht als Geflüchtete gelten (Überschätzung) und andererseits Personen unberücksichtigt bleiben, die tatsächlich der humanitären Zuwanderung zuzurechnen sind, aber nicht eine der genannten acht Staatsangehörigkeiten besitzen (Unterschätzung).

- Auswertungen nach Aufenthaltsstatus haben den Vorteil, dass Geflüchtete unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft erfasst werden.

Ein Nachteil besteht darin, dass zurückreichende Zeitreihen nicht möglich sind, da die Datenerfassung der Personen im Kontext mit Fluchtmigration erst zum Juni 2016 begonnen hat. Einschränkend kommt hinzu, dass Geflüchtete nach einer gewissen Zeitspanne (z.B. nach drei Jahren bei anerkannten Flüchtlingen nach § 25 Abs. 2 Alt. 1 AufenthG) den Aufenthaltstitel wechseln können. Sofern diese Personen weiterhin Leistungen des SGB II beziehen, sind diese mit dem Wechsel des Aufenthaltstitels in der SGB II-Statistik nicht mehr als PKF erkennbar. Nachziehende Familienangehörige werden ebenfalls nicht erfasst, denn diese erhalten keinen humanitären Aufenthaltstitel nach § 22 bis § 26 AufenthG und werden somit nicht als Personen im Kontext mit Fluchthintergrund registriert.

„Flüchtlings-Bedarfsgemeinschaften“ als Bemessungsgrundlage der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration

Ausgangspunkt für die Initiative des Senats, fluchtinduzierte Zugänge in den Rechtskreis SGB II ausweisen zu können, waren vorwiegend haushälterische Erwägungen. Das „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ vom 01.12.2016 sieht für die Jahre 2016 bis 2018 eine zusätzliche Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für Asyl- und Schutzberechtigte über eine erhöhte Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für SGB II-Leistungsbeziehende vor. Die Regelungen wurden in § 46 SGB II aufgenommen. Die Anpassung 2017 sowie Festsetzung 2018 des flüchtlingsbezogenen Anteils an den KdU nach § 46 Abs. 9 SGB II erfolgt nach BBFestV 2017⁷, die am 07. Juli 2017 im Bundesrat beschlossen wurde (BR-Drs. 402/17(Beschluss), veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 45 am 12. Juli 2017, S. 2295 f.).

Maßgeblich für die Verteilung der zusätzlichen Entlastungsbeträge⁸ ist der länderspezifische Anteil der Zahlungsansprüche für laufende KdU an den Gesamtzahlungsansprüchen für laufende KdU in Deutschland für Bedarfsgemeinschaften (BG), in denen mindestens ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Kontext Fluchtmigration lebt, der

⁷ Verordnung zur Festlegung und Anpassung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für das Jahr 2017 (Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2017 - BBFestV 2017)

⁸ 2016: 400 Mio. € nach Königsteiner Schlüssel (Land Bremen: 0,95331%, das entspricht ca. 3,8 Mio. €, 2017: 900 Mio. € nach dem in § 46 Abs. 10 SGB II beschriebenen Verfahren, 2018: 900 Mio. €, 2019: nachgehende Abrechnung für 2017 und 2018, die die weitere 400 Mio. € zur Verfügung stehen; max. Bundesbeteiligung: 49,9%. Verteilung 2017 auf Basis des vierten Quartals 2016.

vor Oktober 2015 keine Leistungen nach SGB II erhalten hat (sog. Flüchtlings-BG). Für die Anpassung und Festsetzung des Beteiligungssatzes nach § 46 Abs. 9 SGB II wird der sich daraus ergebende Beteiligungsbetrag (€) eines Landes in Relation zu den Gesamtausgaben für die laufende KdU des Landes (Vorjahr) gesetzt.

Gemäß der vorliegenden BBFestV 2017 beträgt der bremische Anteil an den 900 Mio. € 2017 rd. 16,5 Mio. €. Der neue Beteiligungssatz nach § 46 Abs. 9 SGB II beträgt 7% (statt bislang 1,6%; rückwirkend zum 1.1.2017 und vorläufig 2018). Die Beteiligungsquote des Bundes an den laufenden KdU SGB II beträgt damit 47,9%⁹ (gegenüber 39,7% in 2016 und in 2017 vor Neufestlegung).

Vorteil des Konzepts der „Flüchtlings-BG“ ist, dass nachziehende Familienangehörige in vielen Fällen miterfasst werden. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass es hier zu einer Übererfassung kommen kann, wenn Personen mit einem Geflüchteten in einer Bedarfsgemeinschaft leben, die keinen Fluchtmigrationshintergrund haben. Gleichzeitig kann es zu einer Untererfassung kommen, wenn nachziehende Familienmitglieder in einer anderen BG gemeldet sind, dann können diese nicht mehr als fluchtinduzierte Zugänge registriert werden.

SWAH hat das Anliegen einer vollständigen statistischen Erfassung des Flüchtlingszuzugs (inkl. des Familiennachzugs) in die AG Steuerung des Bund-Länder-Ausschuss SGB II eingebracht und in der Sitzung am 25.10.2016 vorgetragen. In der schriftlichen Antwort teilt das BMAS mit, dass die Bemessungsgrundlage der „Flüchtlings-BG“ auch die Kosten des Familiennachzugs abdecken würde und dass darüber hinaus mehr KdU erstattet werde als bei einer trennscharfen Abgrenzung der Personen. Im Ergebnis geht das BMAS also davon aus, dass durch das Konzept „Flüchtlings-BG“ die vom Bund geleisteten Erstattungsleistungen die tatsächlichen Kosten übersteigen.

Als weitere Einschränkung ist zu benennen, dass für einen Teil der Flüchtlings-BG kein Zahlungsanspruch für laufende KdU ausgewiesen werden kann, dieses sind in der Regel in Übergangswohneinrichtungen verbleibende Geflüchtete mit SGB II Bezug. Die Nichtberücksichtigung hat Auswirkungen auf die Verteilung der zusätzlichen Finanzmittel und die Festsetzung des Bundesanteils nach § 46 Abs. 9 SGB II. Das Problem tritt in allen Bundesländern in unterschiedlicher Größenordnung auf. Mit dem Jobcenter Bremen wurde zwischenzeitlich ein Verfahren vereinbart, nachdem, beginnend im Juli 2017, die Nutzungsgebühren (laufende Kosten der Unterkunft und Heizung in Übergangswohneinrichtungen) in das Fachverfahren Allegro eingegeben werden. Laut der überarbeiteten Verwaltungsanweisung zur Abrechnung der Gebühren bei der Nutzung von Übergangswohnheimen (ÜWH) im Jobcenter Bremen (Inkrafttreten: 01.07.2017) sind für alle zum 01.07.2017 laufenden Fälle mit einer Rückwirkung von mehr als zwei Monaten die Kosten der Unterkunft für den Bearbeitungsmonat in einer Summe zu erfassen. Für Folgemonate sind die Kosten der Unterkunft als monatlicher Bedarf einzugeben. Fälle mit weniger als zwei Monaten Rückwirkung sind ab dem Beginn der Gebührenpflicht in Allegro monatlich zu erfassen und zahlbar zu machen.

Da die Auswertungen unter Wahrung der für die Grundsicherungsstatistik SGB II üblichen Dreimonatsfrist erfolgen, war es wichtig, das Verfahren so zu verabreden, dass bei Nacherfassung möglichst viele Zahlungsansprüche für laufende KdU bei den Auswertungen berücksichtigt werden (also innerhalb der Dreimonatsfrist erfasst werden) und somit in die Bundesbeteiligungsfestlegungsverordnung 2018 (BBFestV 2018) einfließen.

⁹ Summe aus 27,6% (§ 46 Abs. 6 SGB II), 7,4% (§ 46 Abs. 7 SGB II), 5,9% (§ 46 Abs. 8 SGB II) und 7% (§ 46 Abs. 9 SGB II). Die Abrechnung erfolgt für die KdU aller SGB II-Leistungsbeziehenden.

Die vollständige Erfassung der notwendigen Daten im IT-Fachverfahren Allegro wird somit zukünftig sichergestellt; die weitere Entwicklung der Erfassungsquote wird durch SJFIS mit der Zielrichtung, den Prozentanteil weiter zu reduzieren, beobachtet.

Mit dem Berichtsmonat Mai 2017 ist der Anteil der Flüchtlings-BG ohne Zahlungsanspruch für laufende KdU auf rd. 11,6 Prozent gesunken (im März 2017 war es noch knapp ein Drittel der Flüchtlings-BG).

Unabhängig von der Berechnungsmethode zur BBFestV werden die Nutzungsgebühren für den Personenkreis, der in den ÜWH verblieben ist, seit Oktober 2016 erhoben (zunächst per Listenverfahren) und durch Umbuchungen im Haushalt SJFIS als Kosten der Unterkunft mit dem Bund abgerechnet (bis Juli 2017 mit rd. 982 T€).

3. Fazit

Der Senat hat im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2016/2017 das Ziel formuliert, den Anteil der Geflüchteten an den Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach SGB II ermitteln und die diesem Personenkreis zuzurechnenden Ausgaben beziffern zu können. Mit dem im „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ beschlossenen Konzept der sog. „Flüchtlings-Bedarfsgemeinschaft“ wird diese Anforderung weitgehend erfüllt.

Die verfügbaren Daten bieten Möglichkeiten, fluchtinduzierte Entwicklungen und Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt aufzuzeigen. Der fluchtinduzierte Familiennachzug lässt sich in der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik dagegen nicht exakt ausweisen. Über die Staatsangehörigkeiten lässt sich dieser jedoch näherungsweise abbilden.

SJFIS betrachtet monatlich die Zahlungsansprüche, vor allem KdU, für Geflüchtete aus den acht asylstärksten Herkunftsländern und bezieht die Auswertungen bei Haushalts-hochschätzung/-aufstellung ein. Parallel werden die Entwicklungen bei Bestandszahlen, Zugang, Abgang, Integration betrachtet. Durch die Erhöhung des Bundesanteils nach § 46 Abs. 9 SGB II wird eine deutlich höhere Einnahme erwartet als ursprünglich bei 1,6% angenommen. Die Bundesbeteiligung (Einnahme) wird im Haushaltsvollzug monatlich generiert.

In Bezug auf den Bereich SGB XII sind analog zum Bereich SGB II Auswertungen nach den Kriterien „Aufenthaltsstatus“ und „Staatsangehörigkeit“ möglich. Grundsätzlich kann für diese Fälle auch der Zahlungsanspruch ausgewiesen werden, so dass die fluchtinduzierten Auswirkungen nachvollzogen werden können.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Aus der Vorlage ergeben sich keine personalwirtschaftlichen oder finanziellen Auswirkungen. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft ist entsprechend BBFestV 2017 bereits in den Haushaltsentwürfen 2018/2019 berücksichtigt.

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.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Finanzen und der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 1728/19 den Bericht zur Aussagefähigkeit der Daten für den Bereich SGB II zur Kenntnis.
2. Der Senat nimmt den Sachstand zur Umsetzung der Erfassung des Aufenthaltsstatus im SGB XII zur Kenntnis.