



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

Ermittlung der vom Bund getragenen Kosten der
Flüchtlingshilfe

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 6 - 2017 - 0161

Bonn, den 12. November 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Gegenstand der Prüfung	8
2	Zahlenangaben des BMF gegenüber Öffentlichkeit, Parlament und Bundesrechnungshof	9
2.1	Monatsbericht des BMF Januar 2017	9
2.2	Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2018	10
2.3	Bericht über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlingskosten	11
2.4	Erhebungsergebnisse des Bundesrechnungshofes	12
3	Begriff und Abgrenzung der „Kosten der Flüchtlingshilfe“	13
3.1	Sachverhalt	13
3.2	Würdigung	15
3.3	Empfehlungen	16
3.4	Stellungnahme des BMF	16
3.5	Abschließende Bewertung	17
4	Verfahren des BMF zur Erfassung der Kosten der Flüchtlingshilfe	17
4.1	Ursprüngliche Verfahren	17
4.1.1	Regelverfahren	17
4.1.2	Sonderverfahren Ist 2016	19
4.1.3	Weitere Entwicklung im Jahr 2016	19
4.2	Aktualisiertes Verfahren	20
4.3	Würdigung	20
4.4	Empfehlung	21
4.5	Stellungnahme des BMF	21
4.6	Abschließende Bewertung	21

5	Rolle der Spiegelreferate des BMF bei der Erfassung der Kosten der Flüchtlingshilfe	22
5.1	Sachverhalt	22
5.2	Würdigung	23
5.3	Empfehlung	24
5.4	Stellungnahme des BMF	24
5.5	Abschließende Bewertung	25
6	Abschließende Betrachtung: Belastbarkeit der Zahlenangaben des BMF zu den Kosten der Flüchtlingshilfe	25
6.1	Ergänzende Sachverhalte	25
6.1.1	Prognoserisiko und Schätzungen bei den Kosten der Flüchtlingshilfe	25
6.1.2	Haushaltsstellenscharfe Identifikation der Kosten der Flüchtlingshilfe?	26
6.1.3	„Nullansätze“ in der Haushalts- und Finanzplanung	26
6.2	Würdigung	27
6.3	Stellungnahme des BMF	28
6.4	Abschließende Bewertung	29

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bundesrechnungshof hat die Ermittlung der vom Bund getragenen Kosten der Flüchtlingshilfe (KdFh) geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Erfassung und Darstellung der Haushaltsbelastungen durch die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen sowie durch die Fluchtursachenbekämpfung. (Tz. 1)

0.2 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) äußerte sich aus verschiedenen Anlässen gegenüber Öffentlichkeit und Parlament zu den finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingslage auf den Bundeshaushalt. Im Zuge der vorliegenden Prüfung hinterfragte der Bundesrechnungshof die Angaben des BMF. Nach seinen Erkenntnissen bewegten sich die bundesseitigen KdFh basierend auf den Zahlen des BMF bei einer Größenordnung von 20 Mrd. Euro pro Jahr. Mit knapp der Hälfte davon wurden Länder und Kommunen entlastet. (Tzn. 2, 6.1.3, 6.2)

0.3 Für die Haushaltsbelastungen des Bundes verwendete das BMF eine Reihe unterschiedlicher Bezeichnungen. Einen einheitlichen Begriff oder eine Definition formulierte es nicht. Auch fehlten allgemeine Vorgaben, welche Haushaltsstellen diesen Belastungen zuzurechnen waren. Das führte sowohl bei den beteiligten Bundesministerien (Resorts) als auch bei den für diese zuständigen Spiegelreferaten des BMF zu Unsicherheiten. Die vom BMF ausgewiesenen Zahlen ergaben sich letztlich aus einer Vielzahl weitgehend autonomer Einzelentscheidungen, welche Rechnungsposten als KdFh zu berücksichtigen waren. Die zuständigen Bearbeiter/innen in den Ressorts und den BMF-Spiegelreferaten hatten dabei erhebliche Bewertungsspielräume.

Generell verfolgte das BMF bei der Erfassung der KdFh einen umfassenden Ansatz. Es bezog nicht nur Mehrbelastungen durch die aktuelle Flüchtlingslage ein, sondern grundsätzlich *alle* Aufwendungen im Bundeshaushalt, die einen Bezug zu Flüchtlingen hatten. Darunter fanden sich z. B. auch solche für Entwicklungshilfe in den Herkunftsländern und dortige Bundeswehreinsätze, Städtebau- und Wohnraumförderung

sowie den Ausbau der Kinderbetreuung. Für diese Bereiche waren bereits vor der aktuellen Flüchtlingslage erhebliche Haushaltsmittel veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einen einheitlichen Begriff für die betreffenden Haushaltsbelastungen zu bilden und allgemein zu definieren. Außerdem sollte das BMF hierzu ermittelte Zahlen zentral auf Konsistenz überprüfen. Im Übrigen sollte es den Eindruck vermeiden, die von ihm ausgewiesenen Gesamtsummen bildeten ausschließlich Mehrkosten durch den verstärkten Flüchtlingszustrom seit Herbst 2015 ab.

Das BMF hat zugesagt, künftig weitergehende Hinweise für seine Spiegelreferate bereitzustellen und dabei u. a. die flüchtlingsbezogenen Belastungen zu definieren und abzugrenzen. Außerdem beabsichtigt es, bei zukünftigen Veröffentlichungen der Zahlen ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich nicht allein um Mehrbelastungen handelt.

Damit hat das BMF wesentliche Teile der vorstehenden Empfehlungen aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof hält darüber hinaus an seiner Empfehlung fest, ermittelte Zahlen im BMF zentral auf Konsistenz zu überprüfen. (Tz. 3)

- 0.4 Um die bundesseitigen KdFh zu erfassen, hatte das BMF Anfang 2016 zwei Verfahren eingeführt: Im Regelverfahren sollten die Ressorts die einschlägigen Zahlen in die (dafür eigens modifizierte) Haushaltsdatenbank eingeben. Dabei sollten sie sich untereinander und mit den BMF-Spiegelreferaten abstimmen. Die im Haushaltsjahr 2016 tatsächlich anfallenden KdFh sollten die Ressorts monatlich gesondert mittels eines Erfassungsbogens melden. Beide Verfahren funktionierten vor allem wegen des teilweise sehr zögerlichen Erfassungs- und Meldeverhaltens der Ressorts nur unzureichend. Anfang 2017 stellte das BMF die Verfahren ein. Zugleich wies es darauf hin, dass die Ressorts entsprechende aktuelle Daten gleichwohl vorzuhalten hätten, um bei Bedarf kurzfristig auskunftsfähig zu sein. Das BMF wollte die KdFh in der Folge grundsätzlich dreimal jährlich durch Abfrage bei den Ressorts erfassen.

Mit Blick auf das Meldeverhalten der Ressorts ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes keineswegs sicher, dass das geänderte Abfrageverfahren zu einer Erhöhung der Datenverfügbarkeit und -qualität führt. Er hat daher empfohlen, das neue Verfahren begleitend zu evaluieren.

Das BMF hat auf die beabsichtigten Verfahrensänderungen verwiesen. Insofern habe bereits eine Evaluation des bisherigen Verfahrens stattgefunden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das BMF sowohl mit seinen Empfehlungen als auch mit dem Abfrageverfahren selbst auseinandergesetzt hat. Die empfohlene begleitende Evaluation erfordert jedoch darüber hinaus, die in dem geänderten Verfahren gewonnenen Abfrageergebnisse auszuwerten. (Tz. 4)

- 0.5 Ressortübergreifende fachliche Abstimmungen zur Erfassung der KdFh fanden überwiegend zwischen den BMF-Spiegelreferaten und den Haushaltsreferaten der Ressorts statt. Die Spiegelreferate brachten sich dabei sehr unterschiedlich ein: Das Spektrum reichte vom bloßen internen Weiterleiten von Ressortzahlen bis hin zum Durchsetzen abweichender Auffassungen des BMF gegenüber den Ressorts. Nicht alle Spiegelreferate erfüllten ihre Aufgaben ausreichend. In der Sache war auch hier ein Defizit an zentraler Steuerung im BMF festzustellen, das sich zudem bei der Zuständigkeitsverteilung in dessen Haushaltsabteilung widerspiegelte.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Rolle seiner Spiegelreferate bei der Erfassung der KdFh eindeutig festzulegen. Es muss sicherstellen, dass diese ihre Aufgaben einschließlich der fachlichen Begleitung der Datenerfassung vollständig erfüllen.

Das BMF hat mitgeteilt, die Spiegelreferate seien künftig aufgefordert, die von den Ressorts übermittelten Daten auf Plausibilität zu überprüfen. Darüber hinaus solle bei unterschiedlichen Auffassungen von Ressort und Spiegelreferat eine möglichst einheitliche Verfahrensweise etabliert werden.

Im Ergebnis will das BMF damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen. (Tz. 5)

0.6 Einige der dargestellten Defizite wirkten sich auch auf die Qualität und damit die Belastbarkeit der Zahlen des BMF zu den KdFh aus. Hinzu kamen weitere Aspekte: So verwies das BMF selbst darauf, die künftigen KdFh seien schon wegen der schwer zu prognostizierenden Flüchtlingszahlen mit einem erhöhten Ungenauigkeitsrisiko verbunden. Auch ging es davon aus, dass „unsichere“ Ausgabeposten, deren Angabe „im Ermessen der Ressorts“ liege, eher den Charakter von Schätzungen hätten. Weiterhin war es teilweise mangels detaillierter Ressortmeldungen nicht in der Lage, die in Ansatz gebrachten KdFh haushaltsstellerschärf nachzuvollziehen. Schließlich waren wesentliche zu erwartende Ausgaben nicht in die Finanzplanung für die nächsten Jahre eingerechnet („Nullansätze“).

Insgesamt waren die Zahlen des BMF zu den KdFh nur eingeschränkt belastbar. Sie lieferten aber jedenfalls Größenordnungen für die entsprechenden Belastungen des Bundeshaushalts. Wenn das BMF die Ermittlung der KdFh deutlich stärker als bisher zentral steuert, kann es Qualität und Belastbarkeit der erfassten Zahlen erheblich verbessern.

Das BMF hat zugesagt, die Anzahl der „Nullansätze“ in der Finanzplanung soweit möglich zu reduzieren. Es hat geltend gemacht, die Zusammenstellung der flüchtlingsbezogenen Belastungen des Bundeshaushalts habe nicht zum Ziel gehabt, einen exakten Überblick zu erhalten. Schließlich hat es den „politischen Gesamtzusammenhang“ des Prüfungsthemas hervorgehoben. Ziel seiner Auswertungen sei insbesondere gewesen, bei Anfragen aus dem politischen Raum sprechfähig zu sein und für Diskussionen mit den Ländern über deren finanzielle Entlastung einen Überblick über die einschlägigen Belastungen des Bundeshaushalts zu haben.

In der Sache hat das BMF damit bestätigt, dass seine Zahlen zu den KdFh in der Vergangenheit nur eingeschränkt belastbar waren. Es will den Empfehlungen in dieser Prüfungsmitteilung in wesentlichen Bereichen folgen. Es wird die Ermittlung der KdFh stärker zentral steuern und so eine wichtige Voraussetzung dafür schaffen, Qualität und Belastbarkeit der gewonnenen Zahlen zu steigern. (Tz. 6)

1 Gegenstand der Prüfung

Vor dem Hintergrund des insbesondere im Jahr 2015 stark erhöhten Zustroms von Flüchtlingen und Asylbegehrenden (Flüchtlingen) nach Deutschland haben wir die Ermittlung der vom Bund getragenen Kosten der Flüchtlingshilfe (KdFh) geprüft. Dabei sind wir nicht von einem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff¹ ausgegangen, sondern haben dem kameralistischen System des Bundeshaushalts Rechnung getragen. Die Prüfung erstreckte sich damit auf die Erfassung und Darstellung der Haushaltsbelastungen des Bundes durch die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen sowie durch die Fluchtursachenbekämpfung. Im Fokus standen hierbei sowohl die Zahlenangaben selbst als auch die Art und Weise, wie sie ermittelt wurden.

Mit der Prüfung wollten wir einerseits einen Überblick über die bundesseitigen KdFh seit Beginn der verschärften europäischen Flüchtlingslage gewinnen. Dieser sollte sich nicht auf die Vergangenheit beschränken, sondern aktuelle Haushalts- und Finanzplanungen für künftige Jahre einschließen. Zum anderen wollten wir feststellen, ob und wie der Bund gewährleistet, dass die flüchtlingsbezogenen Haushaltsbelastungen vollständig und effizient erfasst werden. Von besonderem Interesse waren hierbei die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) initiierten Erfassungsverfahren und die Frage, wie diese in der Praxis umgesetzt wurden.

Ansprechpartner für die zu untersuchenden Fragestellungen war das BMF, dem es obliegt darzulegen, mit welchen Zahlen es im Bereich KdFh arbeitet und wie es diese ermittelt. Hierbei ist es zumindest in Teilen auf die haushalterische Zusammenarbeit mit anderen Bundesressorts angewiesen. Das BMF hat in diesem Zusammenhang einen Beauftragten zur Bewältigung der Flüchtlingslage benannt und eine Geschäftsstelle Flüchtlingsfragen eingerichtet.

¹ Im Sinne der Summe aller negativen Auswirkungen auf das Bundesvermögen, also einschließlich des gesamten „Wertverzehrs“; vgl. dazu *Krems* in: Online-Verwaltungslexikon für gutes öffentliches Management, www.olev.de, Version 16.73 (Stand: 12. März 2017), Stichwort „Kosten“.

2 Zahlenangaben des BMF gegenüber Öffentlichkeit, Parlament und Bundesrechnungshof

2.1 Monatsbericht des BMF Januar 2017

Gegenüber der Öffentlichkeit äußerte sich das BMF soweit ersichtlich erstmals Anfang 2017 eingehender zu den finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingslage auf den Bundeshaushalt.² Dabei stellte es u. a. drei große Kostenblöcke vor, die sich an der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung und den damit verbundenen Verbandszuständigkeiten orientieren:

- Leistungen im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten des Bundes, z. B. die Bekämpfung der Fluchtursachen vor Ort, die Grundsicherung für Arbeitssuchende und die in die Verantwortung des Bundes fallenden Integrationsleistungen für Flüchtlinge;
- Amtshilfe für die Länder (ohne Kostenerstattung), z. B. bei der Erstversorgung und -unterbringung sowie bei der Verteilung der Flüchtlinge auf die Länder;
- unmittelbare finanzielle Entlastung der Länder und Kommunen, z. B. durch Zahlung einer Integrationspauschale sowie eine höhere Beteiligung dieser Körperschaften am Umsatzsteueraufkommen.

Für das Jahr 2015 ging das BMF in dem Monatsbericht insbesondere auf die beiden Nachtragshaushalte ein und erwähnte eine Reihe von flüchtlingsbezogenen Aufwendungen des Bundes. Eine Gesamtsumme der KdFh im Haushaltsjahr 2015 nannte es nicht.

Für die Jahre 2016 und 2017 stellte das BMF die „asylbedingten Leistungen des Bundes“ aufgeschlüsselt in fünf Kategorien wie folgt dar:

² Monatsbericht des BMF Januar 2017, S. 10 ff.: „Asyl- und Flüchtlingspolitik aus Sicht des Bundeshaushalts“.

Asylbedingte Leistungen des Bundes in Mrd. Euro	Schätzung 2016	Planung 2017
Fluchtursachenbekämpfung	7,1	7,2
Aufnahme, Registrierung und Unterbringung im Asylverfahren	1,4	1,3
Integrationsleistungen	2,1	3,2
Sozialtransferleistungen nach Asylverfahren	1,7	2,7
Unmittelbare Entlastungen Länder/Kommunen	9,3	6,9
Gesamtleistungen Asyl Bundeshaushalt	21,7	21,3

Abweichungen durch Rundung der Zahlen

Quelle: BMF

2.2 Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2018

In ihrem Beschluss der Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2018 und des Finanzplans 2017 bis 2021 vom 15. März 2017 traf die Bundesregierung zur Finanzierung der Flüchtlingslage folgende Aussagen:

- Die „flüchtlingsbedingten Belastungen des Bundeshaushalts“ (einschließlich Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung) sollten im Finanzplanungszeitraum bei jährlich rund 20 Mrd. Euro liegen.
- Sie resultierten ganz überwiegend aus Leistungen im Rahmen der eigenen Zuständigkeit des Bundes sowie unmittelbaren finanziellen Entlastungen der Länder und Kommunen. Im erstgenannten Bereich wurden die Ausgaben des Auswärtigen Amtes für humanitäre Hilfe und Krisenprävention sowie die Ausgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit hervorgehoben.
- Die in den Jahren 2015 und 2016 gebildete „Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ betrug insgesamt 18,7 Mrd. Euro. Sie sollte (nach damaligem Stand) in den Jahren 2017 bis 2019 vollständig für die genannten Zwecke eingesetzt werden.

Während das BMF in diesem Zusammenhang für die Jahre ab 2016 die (geplanten) „flüchtlingsbezogenen Belastungen“ zumindest grob darstellte, wies es darauf hin, dass für das Jahr 2015 „keine Zahlen“ vorlägen.

2.3 Bericht über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlingskosten

Am 24. Mai 2017 beschloss die Bundesregierung den vom BMF vorgelegten „Bericht über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2016“. Er war zurückzuführen auf Beschlüsse des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2015 und 2016³, die eine entsprechende Berichtspflicht der Bundesregierung nach Ende eines jeden Haushaltsjahres bis zum 31. Mai des Folgejahres vorsahen.

Der Bericht bezifferte die *Entlastung von Ländern und Kommunen* durch den Bund bei den KdFh für das Jahr 2016 auf insgesamt 9,3 Mrd. Euro⁴, darunter

- 5,5 Mrd. Euro Beteiligung an den Länderausgaben für Asylbegehrende von deren Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie Pauschalzahlungen für abgelehnte Flüchtlinge (nach Maßgabe der sog. Spitzabrechnung bzw. zugehöriger Abschlagszahlungen),
- 2 Mrd. Euro Integrationspauschale,
- 500 Mio. Euro zusätzliche Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung (Entflechtungsmittel),
- 400 Mio. Euro erhöhte Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches,
- 350 Mio. Euro Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,
- 339 Mio. Euro zur Verbesserung der Kinderbetreuung,

³ Bundestags-Drs. 18/6588 und 18/10397.

⁴ Den wesentlichen Teil dieser Leistungen finanzierte der Bund, indem er Umsatzsteueranteile an die Länder und Kommunen abgab. Diese Änderung der Steuerverteilung wird nicht im Haushaltsplan des Bundes ausgewiesen. Neben dem daraus resultierenden Transparenzdefizit begibt sich der Bund insoweit auch der Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die zweckmäßige Mittelverwendung. S. dazu auch Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Band I, Teilband 1, Nummer 2.1.5.3.

- 155 Mio. Euro durch den Einsatz des Technischen Hilfswerks, die unentgeltliche Überlassung von Liegenschaften zur Flüchtlingsunterbringung und die Erstattung der insoweit notwendigen Herrichtungskosten,
- 95 Mio. Euro Beförderungskosten.

Darüber hinaus habe der Bund im Jahr 2016 weitere flüchtlingsbezogene Ausgaben von mehr als 11 Mrd. Euro getragen.

Die Bundesregierung wies in dem Bericht darauf hin, dass

- die Länder in unterschiedlichem Umfang Angaben zur Verwendung der Mittel gemacht hätten, weil diese Angaben mangels rechtlicher Verpflichtung auf freiwilliger Basis beruhten, sowie
- unterschiedliche Abgrenzungen und Definitionen der „Flüchtlingskosten“ u. a. zu Einschränkungen bei der Vergleichbarkeit verschiedener Rechenwerke führten.

2.4 Erhebungsergebnisse des Bundesrechnungshofes

Bei unseren örtlichen Erhebungen im BMF hinterfragten wir u. a. die Zahlenangaben zu den KdFh. Danach bezifferte das BMF die

„Asylbedingten Belastungen 2016 bis 2021“ des Bundeshaushalts
aufgeschlüsselt in die von ihm gebildeten fünf Kategorien⁵ wie folgt
(in Mrd. Euro; Stand: Juni 2017):

Kategorie *	Ist 2016	Soll 2017	Finanzplan			
			2018	2019	2020	2021
1	6,5	6,9	6,6	6,4	6,3	6,2
2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
3	1,8	3,1	3,7	3,8	3,8	3,2
4	1,7	2,7	3,3	4,1	4,3	4,5
5	9,3	6,8	6,8	1,7	0,5	0,1
Gesamtbe- lastungen	20,5	20,5	21,4	17,1	15,8	14,9

* Kategorien:

- 1 Fluchtursachenbekämpfung
- 2 Aufnahme, Registrierung und Unterbringung im Asylverfahren
- 3 Integrationsleistungen
- 4 Sozialtransferleistungen nach Asylverfahren
- 5 Unmittelbare Entlastungen Länder und Kommunen

Abweichungen durch Rundung der Zahlen

In internen Aufstellungen hierzu machte das BMF detailliertere Zahlenangaben, die es auf 10 Mio. Euro oder auf 1 Mio. Euro gerundet hatte.

3 Begriff und Abgrenzung der „Kosten der Flüchtlingshilfe“

3.1 Sachverhalt

Für die Haushaltsbelastungen des Bundes durch die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen sowie durch die Fluchtursachenbekämpfung verwendete das BMF in Vermerken, Übersichtstabellen, Schreiben und anderen Darstellungen eine Reihe unterschiedlicher Bezeichnungen. So war etwa die Rede von

- *asylbedingten Belastungen,*
- *flüchtlingsrelevanten Haushaltsbelastungen,*
- *asylbedingten Leistungen des Bundes,*
- *Gesamtleistungen Asyl,*

⁵ Vgl. o. Tz. 2.1 a. E.

- *Asylausgaben,*
- *Mitteln zur Bewältigung der Flüchtlingslage oder*
- *Finanzierung der Flüchtlingskrise.*

Eine Definition für diese KdFh formulierte das BMF nicht. Auch stellte es keine allgemeinen Vorgaben zur begrifflichen Eingrenzung oder zur Abgrenzung der in die Berechnung einzubeziehenden Haushaltsstellen auf. Es sah vielmehr die jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien (Ressorts) in der Pflicht, in Abstimmung mit seinen zuständigen Spiegelreferaten⁶ die zu berücksichtigenden Rechnungsposten zu bestimmen.

Das Fehlen einer Definition der KdFh bzw. einschlägiger zentraler Vorgaben führte sowohl bei Ressorts als auch bei Spiegelreferaten zu Zweifeln bzw. Unklarheiten, was im Einzelnen in die KdFh einzubeziehen ist.⁷ Teilweise vermissen BMF-Spiegelreferate ausdrücklich nähere Erläuterungen hierzu als Grundlage für ihre Zusammenarbeit mit den Ressorts. Bei den zahlreichen Einzelentscheidungen darüber, welche konkreten Ausgaben bzw. Mindereinnahmen den KdFh zuzurechnen sind, hatten die Bearbeitenden in den Ressorts und Spiegelreferaten letztlich erhebliche Bewertungsspielräume. So kam es wiederholt zu Differenzen über die Einbeziehung bestimmter Haushaltsposten. In den von uns geprüften Fällen setzte sich hierbei in aller Regel das BMF(-Spiegelreferat) durch.

Generell verfolgte das BMF bei der Erfassung der KdFh einen umfassenden Ansatz. So bezog es nicht nur Mehrbelastungen durch die seit dem Jahr 2015 deutlich verschärfte Flüchtlingslage ein, sondern grundsätzlich alle Ausgaben

⁶ Referate des BMF, die für bestimmte Teile des Bundeshaushalts (insbesondere: Einzelpläne) zuständig sind und insoweit die (fachlichen) Zuständigkeiten der Bundesressorts „widerspiegeln“.

⁷ Beispielhaft kann hier auf die *Personalkosten* verwiesen werden. So war z. B. das BAMF bei den vom BMF ausgewiesenen KdFh mit seinem Gesamthaushalt berücksichtigt, d. h. die Personalausgaben waren vollständig enthalten. Demgegenüber war die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nur mit Teilansätzen enthalten. Verschiedene Ressorts (z. B. Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) wiesen der Bewältigung der Flüchtlingslage zuzuordnende Personalkosten in den Meldungen an das BMF aus. Bei anderen Ressorts war dagegen völlig unklar, ob und inwieweit Personalkosten in den vom BMF erfassten KdFh enthalten sind. Dabei erhielten die Bundesministerien mit dem Bundeshaushalt 2016 insgesamt 169 Planstellen/Stellen mit kw-Vermerken (kw-Stellen) zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Davon entfielen alleine 68 kw-Stellen auf das Auswärtige Amt. Den nachgeordneten Bereichen (z. B. Bundesverwaltungsamt und Bundeskriminalamt) wurden ebenfalls mit dem Bundeshaushalt 2016 weitere insgesamt 230 kw-Stellen bewilligt.

und Mindereinnahmen im Bundeshaushalt, die einen Bezug zu Flüchtlingen haben. Darunter fanden sich neben Aufwendungen für Aufnahme, Unterbringung, Asylverfahren und Integration z. B. auch solche für Fluchtursachenbekämpfung (einschließlich Entwicklungshilfe für Herkunftsländer und Bundeswehreinsätze), Städtebau- und Wohnraumförderung, den Ausbau der Kinderbetreuung sowie einschlägige Öffentlichkeitsarbeit. Für viele dieser Bereiche waren auch vor der aktuellen Flüchtlingslage bereits erhebliche Haushaltsmittel veranschlagt.

3.2 Würdigung

Die KdFh spielen nicht nur in der öffentlichen Diskussion eine erhebliche Rolle; sie sind auch von Bedeutung für die Haushaltsplanung des Bundes und die Verhandlungen über finanzielle Entlastungen der Länder. An der Ermittlung dieser Kosten sind aufgrund der vielen betroffenen Haushaltsposten zwangsläufig zahlreiche Stellen im BMF, in den Bundesressorts und auch in nachgeordneten Behörden beteiligt. Es verwundert daher, dass das BMF darauf verzichtete, zentrale inhaltliche Leitlinien aufzustellen, welche Haushaltsbelastungen insoweit einzubeziehen sind. Zumindest hätte es den Beteiligten hierzu einen einheitlichen Begriff nebst allgemeiner Definition an die Hand geben können, was darunter zu verstehen sein soll. Weil dergleichen fehlte, sind die aufgezeigten Zweifel, Unklarheiten und Differenzen bei der Kostenerfassung nicht überraschend. Die vom BMF angegebenen Zahlen⁸ ergaben sich mithin letztlich aus einer Vielzahl dezentral getroffener, weitgehend autonomer Einzelentscheidungen darüber, welche Rechnungsposten als KdFh berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt wurden.

Die weite Auslegung des BMF betreffend den „Flüchtlingsbezug“ von Haushaltsbelastungen erscheint einerseits zwar nicht zwingend, andererseits aber auch nicht unvertretbar. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Ausgaben beispielsweise für Entwicklungshilfe und Bundeswehrmissionen jedenfalls in weiten Teilen ebenso wenig einen *unmittelbaren* Bezug zur aktuellen Flüchtlingslage haben wie die Städtebau- und Wohnraumförderung. Hierbei handelt es sich vielmehr um bereits vorhandene und überwiegend anderweitig motivierte staatliche Ausgabenbereiche, die lediglich mittelbar bzw. teilweise mit der Flüchtlingssituation zusammenhängen und in diesem Kontext ggf. aufge-

⁸ Vgl. o. Tz.2.

stockt wurden. Von daher gilt es, den Eindruck zu vermeiden, die vom BMF genannten Gesamtsummen bildeten ausschließlich Mehrkosten durch den verstärkten Flüchtlingszustrom seit Herbst 2015 ab.

3.3 Empfehlungen

Das BMF hat bei verschiedenen Gelegenheiten umfängliches Zahlenmaterial zu den KdFh vorgelegt.⁹ Die Entscheidungen, welche Haushaltsposten dabei zu berücksichtigen sind, wurden folglich bereits getroffen. Es erscheint daher nicht unbedingt notwendig, hierzu jetzt noch zentrale inhaltliche Leitlinien für die Beteiligten zu erarbeiten. Andererseits bedürfen die ermittelten Zahlen bzw. die zugrunde liegenden Rechnungsposten in Anbetracht der bisher weitgehend unkoordinierten Einzelentscheidungen dringend eines zentralen Abgleichs.

Wir haben dem BMF empfohlen,

- als Grundlage einen einheitlichen Begriff für die Kosten (z. B. KdFh, flüchtlingsbezogene Haushaltsbelastungen o. Ä.) zu bilden und diesen *allgemein zu definieren*;
- ermittelte Zahlen künftig an zentraler Stelle auf Konsistenz zu überprüfen, d. h. insbesondere darauf, ob die einschlägigen Kosten nach einer einheitlichen Systematik (z. B. hinsichtlich der Berücksichtigung von Personalkosten) vollständig und inhaltlich widerspruchsfrei einbezogen wurden, sowie
- vor allem in der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermeiden, die genannten Gesamtsummen bildeten ausschließlich Mehrkosten ab, die aus der aktuellen Flüchtlingslage resultieren.

3.4 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat zugesagt, bei der nächsten Zusammenstellung der flüchtlingsbezogenen Belastungen des Bundeshaushalts weitergehende Hinweise als bisher für seine Spiegelreferate bereitzustellen. Dabei würden u. a. die flüchtlingsbezogenen Belastungen definiert und abgegrenzt. Ergänzend zum bisherigen Verfahren würden die Ressorts zudem aufgefordert, die einbezogenen Titel und ggf. die Teilbeträge hieraus mitzuteilen.

⁹ Vgl. o. Tz.2.

Eine zusätzliche Konsistenzprüfung ermittelter Zahlen an zentraler Stelle hält das BMF dagegen weder für notwendig noch für leistbar. Zu berücksichtigen sei insbesondere, dass die originäre Zuständigkeit für die Daten nach wie vor bei den Ressorts liege.

Zur Kommunikation der Zahlen in der Öffentlichkeit hat das BMF ausgeführt, es habe insoweit bereits in der Vergangenheit regelmäßig von Gesamtbelastungen gesprochen. Bei künftigen Veröffentlichungen flüchtlingsbezogener Belastungen des Bundeshaushalts beabsichtige es, den Gesamtansatz bei der Ermittlung explizit klarzustellen und ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich nicht allein um Mehrbelastungen handelt.

3.5 Abschließende Bewertung

Das BMF hat wesentliche Teile unserer Empfehlungen aufgegriffen. Dies betrifft sowohl die Begriffsbildung, -definition und -abgrenzung als auch die Darstellung in der Öffentlichkeit. Unserem Petitum ist damit überwiegend Rechnung getragen.

Allerdings bezweifeln wir, dass eine zentrale Überprüfung ermittelter Zahlen auf Konsistenz durch die angekündigte Begriffsdefinition und -abgrenzung tatsächlich entbehrlich wird. Die originäre Zuständigkeit der Ressorts für die Daten entbindet das BMF nicht davon sicherzustellen, dass die einschlägigen Kosten aus dem gesamten Bundeshaushalt nach einer einheitlichen Systematik vollständig und inhaltlich widerspruchsfrei einbezogen werden. Die entsprechende Empfehlung erhalten wir daher aufrecht. Etwas anderes könnte sich ergeben, wenn das BMF etwa bei einer Evaluation eine Qualitätssteigerung der ermittelten Zahlen darlegen kann.¹⁰

4 Verfahren des BMF zur Erfassung der Kosten der Flüchtlingshilfe

4.1 Ursprüngliche Verfahren

4.1.1 Regelverfahren

Seit Ende 2015 war das BMF bestrebt, die flüchtlingsbezogenen Ausgaben und Mindereinnahmen im Bundeshaushalt möglichst genau zu erfassen bzw. als solche zu identifizieren. Mit der Haushaltsdatenbank in ihrer damaligen

¹⁰ Vgl. dazu auch u. Tz. 4.6, 6.2, 6.4.

Form war dies nicht ohne Weiteres möglich. Das BMF erweiterte daher ab Januar 2016 deren technische Möglichkeiten. So richtete es im Haushaltsaufstellungsverfahren 2017 (d. h. für das Ist 2015 und die Soll-Ansätze 2016 bis 2020) die Ausgabenkategorien „AF“ und „AFN“ ein:

- Unter „AF“ (**A**sylbewerber und **F**lüchtlinge) sollten sämtliche (Teil-)Ansätze im Bundeshaushalt für ebendiese Zwecke dargestellt werden, d. h. auch (Teil-)Ansätze bestehender Haushaltsstellen bzw. solche für laufende Maßnahmen.
- „AFN“ stand für **A**sylbewerber und **F**lüchtlinge **N**eu und sollte einschlägige Ansatzänderungen erfassen, die im parlamentarischen Verfahren zum Bundeshaushalt 2016 gegenüber dem zugehörigen Regierungsentwurf sowie bei Aufstellung des Regierungsentwurfs für den Haushalt 2017 gegenüber dem geltenden Finanzplan vorgenommen wurden.

Sodann forderte das BMF die Bundesressorts über seine Spiegelreferate auf, zur Erfassung der KdFh die entsprechenden Eintragungen in der Haushaltsdatenbank vorzunehmen und die Spiegelreferate hierüber zu informieren (Regelverfahren). Erfasst werden sollten „alle flüchtlingsrelevanten Haushaltsbelastungen wie z. B. die Aufnahme, Erfassung, Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen“ sowie die Bekämpfung von Fluchtursachen.¹¹ Zu dem Verfahren gab das BMF im Januar 2016 „prozedurale“ und „technische“ Hinweise, die im Wesentlichen Folgendes vorsahen:

- Grundsätzlich sollten die Ressorts für die Ermittlung und Abgrenzung der Ausgabenbeträge „AF“ und „AFN“ verantwortlich sein; dabei sollte eine enge Abstimmung mit den BMF-Spiegelreferaten angestrebt werden.
- Die Ressorts sollten sich untereinander abstimmen, um insbesondere bei den Bestandsmaßnahmen („AF“) eine „weitgehend einheitliche Abgrenzung“ sicherzustellen und belastbare Zahlen liefern zu können.
- Für die Erfassung der Zahlen in der Haushaltsdatenbank waren ebenfalls vorrangig die Ressorts zuständig; anschließend sollten sie die Daten den Spiegelreferaten zur Verfügung stellen. Alternativ konnten auch die Spie-

¹¹ Dieser Ansatz einer *inhaltlichen* Erläuterung findet sich erst in einem Erinnerungsschreiben des BMF an die Obersten Bundesbehörden vom 9. März 2016.

gelieferate die Daten erfassen. Diese sollten dabei auf ein mit dem jeweiligen Ressort „abgestimmtes einheitliches Vorgehen“ achten.

- Die Angaben in den Ausgabenkategorien „AF“ und „AFN“ waren wie folgt zu kennzeichnen:
 - V (= vollständiger Ansatz dient den jeweiligen Zwecken),
 - P mit zusätzlicher Prozentangabe (= prozentualer Anteil des Ansatzes dient den jeweiligen Zwecken) oder
 - T (= nicht prozentual zu bezeichnender Teilansatz dient den jeweiligen Zwecken).

Bei den Kennzeichen V und P wurden die relevanten Ausgabenbeträge für das Haushaltsentwurfjahr 2017 und die Finanzplanjahre 2018 bis 2020 automatisch berechnet; beim Kennzeichen T mussten die Beträge manuell bestimmt werden.

- Da die Aussagekraft von Datenauswertungen maßgeblich von der Qualität und Aktualität der erfassten Zahlen abhängt, sollten die Beteiligten diese fortwährend prüfen und ggf. aktualisieren.

4.1.2 Sonderverfahren Ist 2016

Die im laufenden Haushaltsjahr 2016 tatsächlich anfallenden KdFh (Ist 2016) ließen sich mit dem beschriebenen Regelverfahren aus technischen Gründen nicht erfassen. Deswegen initiierte das BMF hierfür ein zusätzliches Erfassungsverfahren: Es stellte den Ressorts das Muster eines Erfassungsbogens (als Excel-Tabelle) zur Verfügung und forderte sie auf, die entsprechenden Daten mit dessen Hilfe monatlich gesondert zu melden.

4.1.3 Weitere Entwicklung im Jahr 2016

Die Ressorts machten von der Möglichkeit, die KdFh in der Haushaltsdatenbank zu erfassen, sehr unterschiedlich und teilweise nur sehr zögernd Gebrauch. Auch das parallele Sonderverfahren mittels Erfassungsbögen für das Ist 2016 funktionierte aus Sicht des BMF nicht besser, weil das Meldeverhalten der Ressorts hier insgesamt ebenfalls unzureichend gewesen sei. Das BMF sah sich veranlasst, die Ressorts sowohl auf Abteilungsleiter- als auch auf Staatssekretäresebene aufzufordern, die flüchtlingsrelevanten Haushaltsbelastungen

vollständig und für alle erbetenen Zeiträume zu erfassen und zeitnah zu melden. Eine durchgreifende Verbesserung des Erfassungs- bzw. Meldeverhaltens erreichte es nicht. Stattdessen mussten mangels (fristgerechter) Ressortmeldungen teilweise die Spiegelreferate die Zahlen „in eigener Zuständigkeit“ erfassen. Nur so verfügte das BMF über eine Datengrundlage, um beispielsweise Anfragen beantworten und die Bund-Länder-Verhandlungen über die Aufteilung der KdFh vorbereiten zu können.

Anfang 2017 stellte das BMF die beiden oben erläuterten Verfahren ein. Zugleich wies es darauf hin, dass die Ressorts gleichwohl „aktuelle Soll- und Ist-Daten zu Einnahmen und Ausgaben mit Flüchtlings-/Asylbezug vorhalten müssen, um diese im Bedarfsfall kurzfristig zur Verfügung stellen zu können.“

4.2 Aktualisiertes Verfahren

Nach der Einstellung der ursprünglichen Erfassungsverfahren wollte das BMF die KdFh grundsätzlich dreimal jährlich im Wege der Abfrage bei den Ressorts erfassen. Es beabsichtigte, sich hierbei an die Haushaltsaufstellung anzulehnen und die Daten jeweils abzufragen

- zum Eckwertebeschluss der Bundesregierung (i. d. R. Februar/März),
- zum Regierungsentwurf des Haushalts- und des Finanzplans (i. d. R. Juni/Juli) sowie
- nach der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (i. d. R. November/Dezember).

Das BMF ging davon aus, dass sich dieses Verfahren auf inzwischen eingespielte Abläufe zwischen seinen Spiegelreferaten und den Ressorts stützen konnte. Gegenüber den ursprünglichen Verfahren erwartete es im Ergebnis eine Erhöhung der Datenverfügbarkeit und -qualität.

4.3 Würdigung

Grundprinzipien des ursprünglichen Regelverfahrens zur Erfassung der KdFh waren die primäre Verantwortlichkeit jedes einzelnen Ressorts und die Notwendigkeit von Abstimmungen der Ressorts sowohl untereinander als auch mit den BMF-Spiegelreferaten. Dass ein solches dezentral geprägtes Verfahren mit erheblichem Abstimmungsaufwand in der praktischen Ressortarbeit auf Schwierigkeiten stieß, überrascht nicht. Auch erscheint es zumindest unglück-

lich, dass *daneben* für einen Teilbereich ein Sonderverfahren mit monatlichen Einzelmeldungen eingerichtet war. Gleichwohl ist das Scheitern dieser ursprünglichen Verfahren aus unserer Sicht bedauerlich, weil sie dem BMF grundsätzlich einen jeweils aktuellen Überblick über die KdFh ermöglicht hätten. Auch ist nicht zu verkennen, dass unbeschadet der Verfahrensdefizite letztlich das *Erfassungs- und Meldeverhalten* der Ressorts maßgebend für die Einstellung der Verfahren war.

Ob das aktualisierte Abfrageverfahren zu besseren Ergebnissen geführt hat, ist keineswegs sicher. Hierfür reichte es nicht aus, die Ressorts darauf hinzuweisen, dass sie aktuelle Daten zu den KdFh vorhalten mussten, um diese bei Bedarf kurzfristig bereitstellen zu können. Gerade die Erfahrungen mit den ursprünglichen Verfahren belegen dies. Das BMF muss daher besonders darauf achten, wie das neue Verfahren in der Praxis funktioniert. Dies betrifft nicht nur die Verfügbarkeit, sondern auch die Qualität der erfassten Daten.

4.4 Empfehlung

Wir haben dem BMF empfohlen, im Zusammenhang mit einer zentralen Überprüfung ermittelter Zahlen¹² das aktualisierte Erfassungsverfahren begleitend zu evaluieren. Dabei sollte es die dann vorliegenden Abfrageergebnisse ebenfalls *an zentraler Stelle* auswerten und insbesondere überprüfen, ob diese vollständig, aktuell und plausibel sind. Insoweit lässt sich die Evaluation inhaltlich nahtlos mit der genannten zentralen Überprüfung zusammenfügen.

4.5 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat auf die aufgrund unserer Empfehlungen angekündigten Verfahrensänderungen¹³ verwiesen und die Auffassung vertreten, insofern habe bereits eine Evaluation des bisherigen Verfahrens stattgefunden.

4.6 Abschließende Bewertung

Die beabsichtigten Verfahrensänderungen zeigen, dass sich das BMF sowohl mit unseren Empfehlungen als auch mit dem Abfrageverfahren selbst auseinandergesetzt hat. Die empfohlene begleitende Evaluation erfordert jedoch darüber hinaus, die in dem *geänderten* Verfahren gewonnenen Abfrageergeb-

¹² S. o. Tz. 3.3 a. E.

¹³ S. dazu o. Tz. 3.4 sowie u. Tz. 5.4.

nisse tatsächlich auszuwerten und dabei auf Vollständigkeit, Aktualität und Plausibilität zu überprüfen. In diesem Sinne erhalten wir die Evaluationsempfehlung aufrecht.

5 Rolle der Spiegelreferate des BMF bei der Erfassung der Kosten der Flüchtlingshilfe

5.1 Sachverhalt

In den dezentral geprägten Verfahren des BMF zur Erfassung der KdFh¹⁴ waren in erster Linie dessen Spiegelreferate die Kontaktstellen zu den einzelnen fachlich zuständigen Bundesressorts. Eine Koordinierungsfunktion kam dem Generalreferat des BMF für die Haushaltsaufstellung zu. Zu seinen Aufgaben gehörte es, die erfassten bzw. gemeldeten Zahlen zu sammeln sowie in geeigneter Weise aufzubereiten und darzustellen. Demgegenüber war die Geschäftsstelle Flüchtlingsfragen des BMF bei einem der Spiegelreferate in einer anderen Unterabteilung eingerichtet und hatte hinsichtlich der Erfassung der KdFh keine zentrale Zuständigkeit.¹⁵

Die fachlichen Abstimmungen zwischen BMF und Ressorts zur Berechnung der KdFh fanden überwiegend auf Arbeitsebene statt. Beteiligt waren hier in der Regel die BMF-Spiegelreferate und die Haushaltsreferate der Ressorts. Entscheidungen, welche Haushaltsposten als KdFh zu berücksichtigen waren, trafen häufig die zuständigen Sachbearbeiter. Dies galt auch für Fälle, in denen kein Einvernehmen erzielt werden konnte.¹⁶ Ein einheitliches Verfahren, auf

¹⁴ Vgl. dazu zuvor Tz. 4.

¹⁵ Die Geschäftsstelle Flüchtlingsfragen war nach dem Geschäftsverteilungsplan Ansprechpartner für den Stab „Koordinierung der Flüchtlings- und Asylbewerberaufnahme“ beim Bundesministerium des Innern. Zudem war sie u. a. zuständig für

- die Koordinierung parlamentarischer Anfragen;
- die Koordinierung und Zulieferung von Textbeiträgen im Zusammenhang mit Veröffentlichungen, Reden sowie Presse- und sonstigen Anfragen;
- die Koordinierung von und Mitwirkung bei einschlägigen Gesetzesvorhaben;
- die Spitzabrechnung;
- Integrations- und Rückführungsfragen.

¹⁶ Da sich bei solchen Differenzen zumeist das BMF durchsetzte (vgl. o. Tz. 3.1), war hier folglich in der Sache regelmäßig die Auffassung des/der zuständigen Sachbearbeiters/in im BMF-Spiegelreferat maßgeblich.

welche Weise die Daten mit den Ressorts abzustimmen sind, hatte das BMF nicht geregelt. Innerhalb des BMF kam es hinsichtlich intern abzustimmender Zahlen zu Ungereimtheiten.¹⁷

Die Spiegelreferate verstanden ihre Rolle im Abstimmungsprozess mit den Ressorts unterschiedlich und handelten dementsprechend: Einige Referate kontrollierten die Ressortangaben jedenfalls in weiten Teilen auf sachliche und teilweise auch auf rechnerische Richtigkeit. Die meisten Referate prüften zumindest die Plausibilität der von den Ressorts gemeldeten Zahlen. Die Prüfungstiefe hing dabei auch davon ab, inwieweit das jeweilige Spiegelreferat über spezifische Fachkenntnisse in dem betreffenden Aufgabenbereich verfügte. In einigen Fällen überprüften Spiegelreferate die Ressortmeldungen inhaltlich gar nicht, sondern reichten sie lediglich an das koordinierende Generalreferat weiter.¹⁸

Im Sonderverfahren zur Erfassung des Ist 2016¹⁹ waren die monatlichen Einzelmeldungen der Ressorts grundsätzlich unmittelbar an das Generalreferat zu richten. Die Spiegelreferate wurden hier zumeist, aber nicht immer, nachrichtlich beteiligt.

5.2 Würdigung

Es gehört zu den grundlegenden Aufgaben der Spiegelreferate des BMF, die Haushaltsaufstellung, den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung in den Einzelplänen des Bundeshaushalts auch und gerade *fachlich* zu begleiten. Bei der Erfassung der KdFh brachten sich die Spiegelreferate indes sehr unter-

¹⁷ Gemäß Haushaltsvermerk Nummer 3.6 zu Kapitel 6004 (Bundesimmobilienangelegenheiten) Titel 121 01 (Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) ist dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages jährlich über die Höhe der mit diesem Haushaltsvermerk verbundenen Mietmindereinnahmen sowie der erstatteten Herrichtungskosten zu berichten. Mit Schreiben vom 20. Februar 2017 berichtete das BMF dem Haushaltsausschuss für das Jahr 2016 über Mietmindereinnahmen von 128,8 Mio. Euro sowie bereits erstattete Herrichtungskosten von 14,7 Mio. Euro. Zudem hätten sich zu diesem Zeitpunkt 127 Erstattungsanträge mit einem Finanzvolumen von 78,2 Mio. Euro noch in Bearbeitung befunden (s. HHA-Drs. 18/4178). Dagegen meldete das zuständige BMF-Spiegelreferat dem Generalreferat am 27. Februar 2017 für das Jahr 2016 asylbedingte Belastungen im Kapitel 6004 in Höhe von lediglich 69 Mio. Euro.

¹⁸ So leiteten etwa bei der Abfrage des BMF zu den KdFh im Vorfeld des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung im Jahr 2017 (vgl. dazu o. Tz. 4.2) mindestens zwei Spiegelreferate die Ressortangaben schlicht an das Generalreferat durch – versehen mit Hinweisen darauf, es handele sich um vom jeweiligen Ressort ausgefüllte bzw. aktualisierte Tabellen. In einem Fall bezeichnete sich das Spiegelreferat insoweit ausdrücklich als „Durchgangspostkasten“.

¹⁹ Vgl. o. Tz. 4.1.2.

schiedlich ein: Das Spektrum reichte vom bloßen Weiterleiten von Ressortzahlen bis hin zu deren fachlicher Prüfung und letztlich ggf. auch dem Durchsetzen einer abweichenden BMF-Auffassung gegenüber dem Ressort. In das Sonderverfahren zum Ist 2016 waren die Spiegelreferate von vornherein deutlich weniger und auch hier in unterschiedlicher Weise eingebunden. Insgesamt war hinsichtlich der Rolle der Spiegelreferate bei der Erfassung der KdFh keine einheitliche „Hauslinie“ des BMF zu erkennen. Vielmehr haben wir festgestellt, dass nicht alle Spiegelreferate ihre Aufgaben ausreichend erfüllten. Denn die ihnen zugedachte Rolle kann sich nicht darauf beschränken, von den Ressorts gelieferte Zahlenwerke inhaltlich ungeprüft weiterzuleiten.

Der Sache nach ist hier erneut²⁰ ein *Defizit an zentraler Steuerung* im BMF bei der Erfassung der KdFh offenbar geworden: Mangels einschlägiger Leitlinien agierten die Spiegelreferate gegenüber den Ressorts mehr oder minder nach eigener Einschätzung und/oder abhängig von den vorhandenen Fachkenntnissen. Dieses Steuerungsdefizit spiegelte sich auch in der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Haushaltsabteilung des BMF wider. So umfasste die Bündelung flüchtlingsbezogener Aufgaben in der Geschäftsstelle Flüchtlingsfragen *nicht* die Erfassung der KdFh.²¹ Diesbezüglich war vielmehr lediglich eine Koordinierungsfunktion des Generalreferats für die Haushaltsaufstellung vorgesehen, welches noch dazu einer anderen Unterabteilung angehörte.

5.3 Empfehlung

Wir haben dem BMF empfohlen, die Rolle seiner Spiegelreferate bei der Erfassung der KdFh und ggf. auch das Abstimmungsverfahren mit den Ressorts z. B. mithilfe einer Dienst-/Arbeitsanweisung eindeutig festzulegen. Das BMF muss insbesondere sicherstellen, dass alle Spiegelreferate ihre Aufgaben im Bereich der *fachlichen* Begleitung der Datenerfassung einheitlich und vollständig erfüllen.

5.4 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, ergänzend zum bisherigen Verfahren seien die Spiegelreferate nunmehr aufgefordert, die von den Ressorts übermittelten Daten auf Plausibilität zu überprüfen und dies zu bestätigen. Darüber hinaus solle bei

²⁰ Wie bereits bei der Begriffsbildung und Abgrenzung der KdFh, vgl. dazu o. Tz.3.

²¹ Zudem richtete das BMF die Funktion der Geschäftsstelle organisatorisch dezentral in einem der zahlreichen Spiegelreferate ein.

ggf. unterschiedlichen Auffassungen von Ressort und Spiegelreferat ein soweit möglich einheitliches Verfahren etabliert werden, um die relevante Belastung des Bundeshaushalts zu ermitteln.

5.5 Abschließende Bewertung

Im Ergebnis will das BMF unserer Empfehlung der Sache nach folgen. Damit stärkt es gleichzeitig die *zentrale Steuerung* der Ermittlung der KdFh.

6 Abschließende Betrachtung: Belastbarkeit der Zahlenangaben des BMF zu den Kosten der Flüchtlingshilfe

6.1 Ergänzende Sachverhalte

6.1.1 Prognoserisiko und Schätzungen bei den Kosten der Flüchtlingshilfe

Bei unseren Erhebungen machte das BMF geltend, die KdFh unterlägen sowohl bei den Ist-Angaben als auch bei der Haushalts- und Finanzplanung einem erhöhten Risiko für Ungenauigkeiten. Dieses sei zum einen dadurch begründet, dass die Entwicklung der Flüchtlingszahlen schwer zu prognostizieren sei. Im Übrigen könne strukturell unterschieden werden zwischen

- fixen, tendenziell „unproblematischen“ Ausgaben (z. B. feste Zusagen an die Länder);
- „weitgehend sicher“ zu beziffernden Ausgaben (z. B. für konkrete flüchtlingsbezogene Maßnahmen und Projekte) sowie
- eher „unsicheren“ Ausgaben (insbesondere solche, bei denen die Angaben „im Ermessen der Ressorts“ lägen).

Zur letztgenannten Gruppe gehörten viele ressortspezifische Belastungen in den Kategorien Fluchtursachenbekämpfung; Aufnahme, Registrierung und Unterbringung im Asylverfahren; Integrationsleistungen sowie Sozialtransferleistungen nach Asylverfahren.²² Die Unsicherheiten resultierten hier insbesondere aus den Schwierigkeiten der Ressorts, bestimmte Haushaltsposten eindeutig der Flüchtlingsthematik zuzuordnen. Insgesamt hätten die angegebenen KdFh teilweise eher den Charakter von Schätzungen.

²² Zu den Kategorien vgl. o. Tz. 2.1 a. E.

6.1.2 Haushaltsstellenscharfe Identifikation der Kosten der Flüchtlingshilfe?

Die ursprünglichen Erfassungsverfahren²³ erforderten es, die KdFh haushaltsstellenscharf zu kennzeichnen bzw. zu benennen.²⁴ Grundsätzlich musste jeder Haushaltstitel daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit er flüchtlingsbezogene Ausgaben oder Mindereinnahmen aufwies („titelscharfe Abgrenzung“). Entsprechende Auflistungen mit Haushaltsstellen, die KdFh beinhalten, lagen nicht bei allen BMF-Spiegelreferaten vor. Im aktualisierten Abfrageverfahren²⁵ meldeten die Ressorts teilweise nur die Summen der KdFh für bestimmte Themenblöcke²⁶ oder ganze Einzelpläne²⁷. Das BMF konnte diese Angaben nicht im Einzelnen nachvollziehen oder gar überprüfen.

6.1.3 „Nullansätze“ in der Haushalts- und Finanzplanung

In internen Aufstellungen des BMF zu den im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen KdFh waren bei verschiedenen Einzelposten die Ansätze ab dem Jahr 2019 oder ab einem späteren Haushaltsjahr mit „null“ ausgewiesen oder fehlten ganz. Die zugehörigen Jahressummen der „Gesamtbelastungen Asyl“ enthielten keine entsprechenden Ausgaben. Dies betraf beispielsweise die Pauschale für Asylbewerber und abgelehnte Asylsuchende (nach Maßgabe der Spitzabrechnung), die Integrationspauschale sowie die Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.²⁸ Allein für diese drei Beispiele summierten sich die Soll-Ansätze *des Jahres 2017* auf 3,5 Mrd. Euro.

Das BMF begründete die fehlenden Ansätze für spätere Haushaltsjahre zum Teil damit, dass es für die entsprechenden Zeiträume (noch) keine Bund-Länder-Vereinbarungen über eine Fortsetzung von Finanzhilfen gegeben habe.

²³ Vgl. dazu o. Tz. 4.1.

²⁴ Dies ergab sich für das Regelverfahren aus der Struktur der Haushaltsdatenbank und für das Sonderverfahren Ist 2016 aus dem Muster des Erfassungsbogens.

²⁵ Vgl. o. Tz. 4.2.

²⁶ So z. B. die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (innerhalb des Einzelplans 04).

²⁷ So z. B. das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Einzelplan 09).

²⁸ Vgl. zu diesen Ausgabenposten auch bereits o. Tz. 2.3.

Die „Nullansätze“ waren nicht beschränkt auf Entlastungsleistungen an die Länder. Sie fanden sich z. B. auch bezüglich der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Ein weiteres Beispiel ist der Titel 532 14 („Betrieb von besonderen Aufnahmeeinrichtungen“) im Kapitel 0603 („Integration und Migration, Minderheiten und Vertriebene“): Die Soll-Ansätze lauteten hier ebenfalls auf null, obwohl im Jahr 2016 insgesamt 67,6 Mio. Euro aus dem Titel gezahlt wurden. Zwar wurden zum Ende des Jahres 2016 der Warteraum Feldkirchen geschlossen und die Kapazität des Warteraums Erding reduziert. Allein für dessen *Betrieb* fallen jedoch Ausgaben an.

In anderen Fällen berief es sich auf besondere Prognoseschwierigkeiten, die eine seriöse Veranschlagung (noch) nicht zuließen. Es ging aber in den meisten Fällen *nicht* davon aus, dass dort tatsächlich keine Ausgaben anfallen werden.

6.2 Würdigung

Die vorstehenden ergänzenden Sachverhalte begründen zusammen mit weiteren Feststellungen in dieser Prüfungsmitteilung²⁹ Zweifel an der Qualität der Zahlen des BMF zu den KdFh: Zwar besteht grundsätzlich ein Prognoserisiko bei jeder Haushalts- und Finanzplanung. Hier ging das BMF jedoch zum Teil selbst von geschätzten Ausgaben aus, bei denen die angegebenen Zahlen im Ermessen der Ressorts lägen. Auch lief es einer Qualitätssicherung der Zahlen zuwider, wenn das BMF mangels detaillierter Ressortmeldungen teilweise nicht in der Lage war, die in Ansatz gebrachten KdFh haushaltsstellenscharf nachzuvollziehen. Soweit schließlich in der Finanzplanung für die folgenden Jahre wesentliche zu erwartende Ausgaben komplett fehlten („Nullansätze“), liegt ein erhebliches Qualitätsdefizit auf der Hand. Letzteres dürfte auch ein maßgeblicher Grund dafür sein, dass die KdFh nach den Zahlen des BMF in den Folgejahren scheinbar kontinuierlich sinken sollten.³⁰ An anderer Stelle sprach das BMF dann auch davon, die KdFh verblieben weiter auf hohem Niveau und lägen „bei jährlich rund 20 Mrd. Euro“.³¹

Insgesamt betrachtet konnten die Zahlen des BMF zu den KdFh damit nur als eingeschränkt belastbar angesehen werden. Sie lieferten aber jedenfalls *Größenordnungen* für die entsprechenden Belastungen des Bundeshaushalts. Dazu passt es, dass das BMF soweit ersichtlich nach außen ganz überwiegend Zahlen nannte, die auf 100 Mio. Euro gerundet wurden. Soweit regierungs- bzw. BMF-intern auf 10 Mio. Euro oder gar auf 1 Mio. Euro gerundet wurde,³² mag dies als Rechengrundlage zweckmäßig sein. Es darf aber nicht dazu führen, eine (Schein-)Genauigkeit vorzugeben, die von der Qualität der zugrunde liegenden Zahlen nicht gedeckt ist.

²⁹ S. dazu insbesondere die Tz. 3 und 5.

³⁰ Vgl. o. Tz. 2.4.

³¹ HHA-Drs. 18/4212, „Anlage 2 zur BMF-Vorlage Nr. 25/17“ (Präsentation „Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2018 und des Finanzplans bis 2021“, Stand: 15. März 2017), Folie Nummer 6, 1. Punkt.

³² Vgl. o. Tz. 2.4 a. E.

Mithilfe unserer Empfehlungen³³ können Unsicherheiten, ob und inwieweit bestimmte Haushaltsposten in die KdFh einzubeziehen sind, vermindert bzw. entsprechende Zweifelsfragen zentral und konsistent entschieden werden. Ein „Ermessen“ der Ressorts oder der einzelnen Spiegelreferate ist hier weder notwendig noch sinnvoll. Die Spiegelreferate sind vielmehr konsequent in die Qualitätssicherung der Zahlen ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs einzubinden. Dazu sollten sie haushaltsstellenscharf nachvollziehen, welche Posten die meldenden Ressorts in die KdFh einbezogen haben.

Wenn das BMF die Ermittlung der KdFh deutlich stärker als bisher zentral steuert, wird es letztlich die Qualität der erfassten Zahlen und damit deren Belastbarkeit erheblich verbessern können.

6.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat hervorgehoben, sowohl im Haushalt als auch im Finanzplan könnten nur haushaltsreife Einnahmen und Ausgaben dargestellt werden. Nicht konsentiierte Forderungen gegenüber dem Bund seien dagegen systematisch von der Erfassung ausgeschlossen. Bei den KdFh könne es folglich Leistungen, die in späteren Jahren gesetzlich nicht unterlegt sind (z. B. die Integrationspauschale), nicht ausweisen. Bei der Berücksichtigung anderer, lediglich zu überprüfender Leistungen (z. B. der Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) würden unsere Anregungen aufgegriffen.

Weiterhin hat das BMF geltend gemacht, es sei keineswegs Ziel gewesen, mit der Zusammenstellung der flüchtlingsbezogenen Belastungen des Bundeshaushalts einen exakten, wissenschaftlichen Ansprüchen genügenden Überblick zu erhalten. Dergleichen sei in der Kürze der Zeit auch nicht leistbar gewesen. Zur Aussagekraft der Zahlen seien im Übrigen auch wir zu dem Ergebnis gekommen, dass diese zutreffende Größenordnungen für die entsprechenden Belastungen liefern.

Schließlich legt das BMF besonderen Wert auf die Einordnung des vorliegenden Prüfungsthemas in den „politischen Gesamtzusammenhang“: Infolge der verschärften Flüchtlingslage habe der Bund seine Entscheidungsprozesse, Verwaltungsabläufe und IT-Verfahren mitunter sehr kurzfristig neu justieren und zugleich Länder und Kommunen organisatorisch und finanziell entlasten müssen.

³³ Vgl. insbesondere o. Tz. 3.3, 4.4, 5.3.

So erklärten sich zum einen die entsprechenden neu aufgesetzten organisatorischen Strukturen innerhalb der Bundesregierung, namentlich die Flüchtlingsbeauftragten in den Ressorts einschließlich der Geschäftsstellen für Flüchtlingsfragen. Zum anderen seien die Forderungen der Länder nach finanzieller Entlastung maßgebliche Ursache dafür gewesen, die flüchtlingsbedingten Aufwendungen des Bundes in der vorliegenden Form zu erfassen. Ziel der Auswertungen sei gewesen, bei Anfragen aus dem politischen Raum sprechfähig zu sein und für die Diskussionen mit den Ländern einen umfassenden Überblick über die einschlägigen Belastungen des Bundeshaushalts zu haben.

6.4 Abschließende Bewertung

Der politische Kontext des vorliegenden Prüfungsthemas ist unbestritten. Er ändert allerdings nichts an den in dieser Prüfungsmitteilung dargestellten Sachverhalten, die auch das BMF nicht bestreitet. Außerdem ist festzuhalten, dass sich die Flüchtlingslage mittlerweile nicht mehr als akute Sondersituation darstellt und daher jedenfalls gegenwärtig keine Abstriche an einer ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung rechtfertigen kann.

In der Sache bestätigt die Stellungnahme des BMF, dass seine Zahlen zu den KdFh in der Vergangenheit nur als eingeschränkt belastbar angesehen werden konnten. Das BMF hat sich insoweit unsere Feststellung zu eigen gemacht, wonach sie Größenordnungen für die entsprechenden Belastungen des Bundeshaushalts lieferten. Hinsichtlich der kritisierten „Nullansätze“ begrüßen wir, dass das BMF deren Anzahl in der Finanzplanung zumindest reduzieren und letztere damit realistischer machen wird.

Das BMF will den Empfehlungen in dieser Prüfungsmitteilung in wesentlichen Bereichen folgen. Es wird die Ermittlung der KdFh stärker als bisher zentral steuern und damit zugleich eine wichtige Voraussetzung dafür schaffen, Qualität und Belastbarkeit der gewonnenen Zahlen nachhaltig zu steigern.