

Mitteilung

des Rechnungshofs

Beratende Äußerung „Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg“

Schreiben des Rechnungshofs vom 13. Dezember 2017, Az.: IV-1503H00000-1701.10:

Als Anlage übersende ich Ihnen gemäß § 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg die Beratende Äußerung des Rechnungshofs „Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg“.

Benz

Präsident

Eingegangen: 13. 12. 2017 / Ausgegeben: 18. 12. 2017

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Beratende Äußerung

Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg

Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung

Dezember 2017



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis	Seite
„Management Summary“	6
1 Einführung	9
2 Ausgangssituation	9
2.1 Etatisierung der Ausgaben für die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen im Staatshaushaltsplan	9
2.2 Zugang von Asylsuchenden im Land	10
2.3 Nationalitäten der Asylantragsteller und Personen in den Unterkünften des Landes	12
2.4 Beziehungsgeflecht im staatlichen Mehrebenen-System	17
2.4.1 Ausländerrechtliche Verfahrenszuständigkeiten	17
2.4.2 Verfahrenszuständigkeiten für Unterbringung und Sozialleistungen	18
2.4.3 Kostenträgerschaft für die Unterbringung	18
3 Die Säulen eines funktionierenden Flüchtlingsmanagements	19
3.1 Asylverfahrensrecht als Teil des Ausländerrechts	19
3.1.1 Flüchtlinge im Sinne des Ausländerrechts	19
3.1.2 Aufenthaltsrechte nach Abschluss des Asylverfahrens	20
3.1.3 Integrationskurse	21
3.2 Unterbringung während des Asylverfahrens	21
3.2.1 Regelungen auf Bundesebene	21
3.2.2 Organisation der Flüchtlingsunterbringung in den Ländern	22
3.2.3 Das dreistufige Unterbringungsverfahren in Baden-Württemberg	22
3.3 Sozialleistungen während und nach dem Asylverfahren	23
3.3.1 Sozialleistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz	23
3.3.2 Soziale Leistungen für Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis	25
3.4 IT-Einsatz der beteiligten Stellen im staatlichen Mehrebenen-System	26
3.4.1 IT-Verfahren im Flüchtlingsmanagement	26
3.4.2 Digitalisierung des Asylverfahrens	27
4 Flüchtlingsmanagement in der Praxis	27
4.1 Erstaufnahme des Landes	27
4.1.1 Einrichtung von Ankunftscentren	27
4.1.2 Landeserstaufnahmeeinrichtungen	29
4.2 Landesinterne Verteilung in die vorläufige Unterbringung	31
4.3 Vorläufige Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen	32
4.3.1 Unterkunftsstruktur	32

4.3.2	Ausgabenerstattung des Landes an die Stadt- und Landkreise	35
4.4	Übergang in die Anschlussunterbringung	37
4.4.1	Beachtung des § 9 Flüchtlingsaufnahmegesetz	37
4.4.2	Vermietung von Unterkünften der vorläufigen Unterbringung an Gemeinden für die kommunale Unterbringung („Kombi-Modelle“)	38
4.4.3	Direktverteilung in die Anschlussunterbringung	40
4.5	Gewährung von Sozialleistungen	41
4.5.1	Übergang vom Asylbewerberleistungsgesetz in andere Sozialleistungssysteme	41
4.5.2	Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden	44
4.5.3	Gewährung von Sachleistungen	46
4.5.4	Sonstige Leistungen nach § 6 Asylbewerberleistungsgesetz	47
4.6	Migranten-Verwaltungs-Informationen-System als zentrales IT-Fachverfahren des Landes	47
5	Nachlaufende Abrechnung der Ausgaben für die vorläufige Unterbringung für 2015....	49
5.1	Verfahren der Abrechnung	49
5.2	Personen in der vorläufigen Unterbringung	51
5.3	Erträge	52
5.4	Liegenschaftsbezogene Aufwendungen	54
5.4.1	Begrenzung der angestrebten Nutzung für die vorläufige Unterbringung	55
5.4.2	Kalkulatorische Mieten und Pachten	57
5.4.3	Mietverträge über eigene Objekte	58
5.4.4	Mündliche Verträge und damit verbundene Folgeprobleme	59
5.4.5	Abgrenzungsfragen	59
5.5	Verwaltungsaufwand	61
5.6	Leistungs- und Krankenausgaben	62
5.7	Betreuungsaufwendungen	62
5.8	Schlussfolgerungen und Empfehlung zum Verfahren der Abrechnung	65
6	Vorschläge für ein verbessertes Flüchtlingsmanagement in Baden-Württemberg.....	65
6.1	Vorschläge zur künftigen Gestaltung des Unterbringungsverfahrens	65
6.1.1	Unterbringung während der Dauer des Asylverfahrens	66
6.1.2	Unterbringung nach Abschluss des Asylverfahrens	68
6.2	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das gesamte Flüchtlingsmanagement	69
7	Stellungnahme der beteiligten Ministerien	71
8	Schlussbemerkung.....	72

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Zugangszahlen von 1990 bis 2016.....	11
Abbildung 2: Entwicklung der Zugänge von Januar 2015 bis Juli 2017 in Baden-Württemberg.....	12
Abbildung 3: Personen in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen nach Nationalität 2015 und 2016	13
Abbildung 4: Personen in den Stadt- und Landkreisen nach Nationalität 2015 und 2016.....	14
Abbildung 5: Übersicht über die IT-Verfahren im Flüchtlingsmanagement.....	26
Abbildung 6: Aufteilung der liegenschaftsbezogenen Aufwendungen	55
Abbildung 7: Aufteilung der Verwaltungsaufwendungen in 2015.....	61
Abbildung 8: Aufteilung der Aufwendungen für Betreuungsaufwendungen in 2015	63

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Schwerpunkte der flüchtlingsbezogenen Ausgaben seit 2015	10
Tabelle 2: BAMF-Entscheidungsstatistik hinsichtlich ausgewählter Flüchtlingsgruppen in 2015	15
Tabelle 3: BAMF-Entscheidungsstatistik hinsichtlich ausgewählter Flüchtlingsgruppen in 2016	16
Tabelle 4: Unterbringung in den Flächenländern im Vergleich	22
Tabelle 5: Notwendiger persönlicher Bedarf in Aufnahmeeinrichtungen nach § 3 Absatz 1 Asylbewerberleistungsgesetz in Euro	24
Tabelle 6: Notwendiger persönlicher Bedarf bei Personen, die außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 3 Absatz 1 Asylbewerberleistungsgesetz wohnen, ab dem 17. März 2016 in Euro	25
Tabelle 7: Neue Standortkonzeption „Erstaufnahme von Flüchtlingen“	30
Tabelle 8: Überblick über die Eigentums- und Mietstruktur in den geprüften Kreisen	33
Tabelle 9: Meldungen der Stadt- und Landkreise im Rahmen der Pauschalenrevision nach § 15 Flüchtlingsaufnahmegesetz für 2015	36
Tabelle 10: Erstattungspraxis in den geprüften Stadt- und Landkreisen.....	42
Tabelle 11: Aufschlüsselung der Erträge in Euro.....	53

Abkürzungsverzeichnis

AöR	=	Anstalt öffentlichen Rechts
AsylbLG	=	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	=	Asylgesetz
AufenthG	=	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AZR	=	Ausländerzentralregister
BAMF	=	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
EA	=	Erstaufnahmeeinrichtung
FlüAG	=	Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen (Flüchtlingsaufnahmegesetz)
IntV	=	Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler
LEA	=	Landeserstaufnahmeeinrichtung
MigVIS	=	Migranten-Verwaltungs-Informationen-System
PIK	=	Personalisierungsinfrastrukturkomponente
SGB II	=	Sozialgesetzbuch, Zweites Buch
SGB VIII	=	Sozialgesetzbuch, Achtes Buch
SGB X	=	Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch
SGB XII	=	Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch
VvW Deutsch für Flüchtlinge	=	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen an Stadt- und Landkreise zur Förderung von Deutschkenntnissen bei Asylbewerbern und Flüchtlingen in Baden-Württemberg (VvW Deutsch für Flüchtlinge)
VvW Integration	=	Verwaltungsvorschrift Integration für Flüchtlinge

„Management Summary“

Der Umgang mit Flüchtlingen, die nach Deutschland kommen, ist für den Staat eine vielschichtige Aufgabe, die Fragen des Ausländerrechts, der Unterbringung, der Sozialleistungen sowie der Integration miteinander verknüpft. Im föderalen Staatsaufbau werden diese Aufgaben auf Behörden aller staatlichen Ebenen – Bund, Länder, Kreise und Gemeinden – verteilt.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat 2016 und 2017 eine Prüfungsreihe zur Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg durchgeführt. Ein Schwerpunkt der Prüfungsreihe waren die Strukturen der Flüchtlingsaufnahme und das Zusammenwirken der beteiligten Stellen bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Der andere Schwerpunkt war die Ausgabenerstattung des Landes für die vorläufige Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen. Aus seinen Prüfungserkenntnissen leitet der Rechnungshof Vorschläge für ein optimiertes Flüchtlingsmanagement ab.

Flüchtlingsmanagement in der Praxis

Für ein gutes Flüchtlingsmanagement, also eine zielgerichtete, effektive und effiziente Bewältigung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsaufnahme, müssen die Behörden der beteiligten staatlichen Ebenen Informationen austauschen und in abgestimmter Form zusammenwirken. Ein Beispiel für gutes Flüchtlingsmanagement ist das Ankunftszentrum in Heidelberg. In dieser Einrichtung werden alle notwendigen Schritte nach Einreise eines Flüchtlings gebündelt an einem Ort innerhalb weniger Werktage durchgeführt. Hierzu wirken Bundes- und Landesbehörden kooperativ zusammen.

Bei seiner Prüfung ist der Rechnungshof auch auf Defizite in der Praxis des Flüchtlingsmanagements gestoßen. Häufig beruhten diese Defizite auf einem mangelhaften Informationsaustausch. Zu Problemen führte vor allem, dass die Weitergabe von Informationen derzeit an vielen Stellen noch nicht automatisiert und medienbruchfrei erfolgt. Die Auswirkungen zeigten sich insbesondere an den Schnittstellen der Verwaltungsverfahren sowie der Kostentragung, also immer dann, wenn ein Flüchtling von der Zuständigkeit einer staatlichen Ebene oder Behörde in die Zuständigkeit einer anderen staatlichen Ebene oder Behörde wechselt.

Beispielhaft hierfür ist der Übergang von Flüchtlingen aus der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung. Der damit einhergehende Wechsel aus der staatlichen Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen in Unterkünfte der Gemeinden erfolgte in zahlreichen Fällen mit erheblichem Zeitverzug. Gleiches gilt für die zum gleichen Zeitpunkt erforderlichen Umstellungen bei den Sozialleistungen.

Nachlaufende Abrechnung der Ausgaben für die vorläufige Unterbringung

Der mehrstufige Staatsaufbau bewirkt, dass – zeitlich abgestuft – alle staatlichen Ebenen in Baden-Württemberg infolge der Flüchtlingslage 2015 investieren und Kapazitäten aufbauen mussten. Während das Land und die Kreise ihre Kapazitäten nun bereits wieder abbauen bzw. den Abbau planen, steigt der Bedarf auf Gemeindeebene noch an. Aus Sicht des Rechnungshofs ist eine aufeinander abgestimmte bzw. verzahnte Nutzung der Kapazitäten – wie dies etwa bei sog. „Kombi-Modellen“ der Fall ist – sinnvoll. Diese Modelle dürfen aber nicht dazu führen, dass Ausgaben auf das Land verschoben werden, die rechtlich von den Gemeinden zu tragen sind.

Die Aufgaben- und Ausgabenverflechtung kann zu Abgrenzungsproblemen und Fehlanreizen führen, insbesondere dort, wo Aufgaben- und Ausgabenträgerschaft auseinanderfallen.

Beispielhaft hierfür ist die Ausgabenerstattung des Landes für die vorläufige Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen: Weder das Land noch die Kreise waren auf das Ende 2015 vereinbarte Verfahren zur Abrechnung der Ausgaben („Spitzabrechnung“) vorbereitet. Es fehlten klare inhaltliche Vorgaben, Verfahrensabläufe und Kontrollmechanismen seitens des Landes. Aufseiten der Kreise fehlte häufig die für eine verlässliche Abrechnung und Kontrolle notwendige Datenbasis.

Der Rechnungshof hält dieses Verfahren der Ausgabenerstattung für aufwendig, fehleranfällig und unter Anreizaspekten für problematisch. Seine Prüfungen ergaben unter anderem

- Fehler bei der Ermittlung des abrechenbaren Personenkreises,
- eine Vernachlässigung möglicher Gebühreneinnahmen,
- zu kurze und uneinheitliche Abschreibungszeiträume für Liegenschaften,
- Fälle einer Abrechnung kalkulatorischer Mieten und Pachten sowie
- Mängel bei der Dokumentation und Abgrenzung der Aufwendungen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, möglichst bald zu einer Ausgabenerstattung mittels Pauschale zurückzukehren. Für die vereinbarten Zeiträume einer nachlaufenden Spitzabrechnung müssen zur Sicherstellung einer sachgerechten Erstattung, aber auch zur Vermeidung finanzieller Nachteile für das Land, eindeutige und überprüfbare Vorgaben (Regelungen) definiert und Kontrollmechanismen etabliert werden.

Vorschläge für ein optimiertes Flüchtlingsmanagement

Die Rahmenbedingungen für eine Optimierung des Flüchtlingsmanagements sind derzeit infolge der gesunkenen Zugangszahlen, der angestrebten Verkürzung der Asylverfahren und der vorhandenen Unterbringungskapazitäten günstig. Dreh- und Angelpunkt hierbei ist das dreistufige Verfahren der Unterbringung von Flüchtlingen: Erstaufnahme, vorläufige Unterbringung und Anschlussunterbringung. Alle weiteren Zuständigkeiten und Verfahren knüpfen hieran an.

Nach aktuellen Angaben benötigt das BAMF für Neuansprüche derzeit durchschnittlich weniger als 3 Monate. Es erscheint wenig sinnvoll, für diesen überschaubaren Zeitraum sowohl einen Aufenthalt in der LEA als auch einen Aufenthalt in der vorläufigen Unterbringung vorzusehen.

Eine bloße Abschaffung der vorläufigen Unterbringung zugunsten einer reinen Zweistufigkeit des Unterbringungsverfahrens mit Erstaufnahme und Anschlussunterbringung wäre demnach naheliegend, würde aber auch neue Probleme schaffen. Dies beträfe insbesondere den Übergang in die Anschlussunterbringung.

Das Verfahren der Unterbringung sollte dafür Sorge tragen, dass kommunale Integrationsmaßnahmen möglichst schnell auf Personen mit hoher Bleibeperspektive gerichtet werden können und bei ausreisepflichtigen Personen keine Ausreisehindernisse entstehen. Dazu wäre ein stärker differenziertes System notwendig, das sich bis zum Abschluss des Asylverfahrens an der individuellen Bleibeperspektive und nach Abschluss des Asylverfahrens an der Art des jeweiligen Aufenthaltstitels – also an den Weichenstellungen des Asyl- und Ausländerrechts – orientiert.

Der Rechnungshof empfiehlt daher:

- Während der Dauer des Asylverfahrens sollte das Land sich an den Cluster-Gruppen orientieren, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die Abläufe im Ankunfts-zentrum gebildet hat. Personengruppen, die eine sehr hohe Bleibeperspektive haben, sollten bis zur möglichst schnellen Entscheidung des BAMF in der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) bleiben. Im Falle einer positiven BAMF-Entscheidung sollten sie von dort – im Sinne einer Integration – zügig und direkt in die Anschlussunterbringung wechseln.
- Die vorläufige Unterbringung sollte demgegenüber Personengruppen mit offener Bleibeperspektive (Cluster C) oder aus anderen Gründen langwierigen Asylverfahren (z. B. wegen Klageverfahren) vorbehalten sein. Für die vorläufige Unterbringung sollten vorrangig Gemeinschaftsunterkünfte genutzt werden.
- Personen, die nach rechtskräftigem Abschluss des BAMF-Verfahrens keine Aufenthaltserlaubnis bzw. nur eine Duldung erhalten, sollten entgegen der bisherigen Vorgaben des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) nicht in die Anschlussunterbringung wechseln. Aufgrund des neu eingeführten § 47 Absatz 1 b AsylG steht es dem Land offen, Personen ohne Bleibeperspektive bis zu 24 Monate in der Erstaufnahme zu belassen. Der Rechnungshof empfiehlt, diese Öffnungsklausel umzusetzen.
- Die mit einer Reform einhergehenden Verschiebungen der finanziellen Lasten zwischen dem Land und den Kommunen sollten analysiert werden und in einen Lasten- und Interessenausgleich münden.

1 Einführung

2015 stieg die Zahl der Flüchtlinge in Baden-Württemberg dramatisch an. Es mussten insgesamt 185.000 Flüchtlinge, davon allein seit 5. September etwa 126.000 Flüchtlinge, untergebracht werden. Tatsächlich verblieben nach Abzug der bundesweiten Verteilung rd. 100.000 Flüchtlinge im Land. Um die Flüchtlinge aufnehmen zu können, reichten die vorhandenen Kapazitäten nicht aus. Das Land war gefordert, schnellst möglich Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen.

Im Frühjahr 2016 ging die Zahl der neu ankommenden Flüchtlinge deutlich zurück. Im April 2016 waren allein im Bereich der Erstaufnahme nur noch ein Viertel der Plätze belegt.

Wir haben diesen Umstand zum Anlass genommen und die Wirtschaftlichkeit von Erstaufnahmeeinrichtungen (EA) geprüft. Die Prüfungsergebnisse sind in der Denkschrift 2017 veröffentlicht.

Die Erstaufnahme ist nur ein Teil eines Flüchtlingsmanagements. Derzeit ist das Unterbringungsverfahren in Baden-Württemberg dreigliedrig aufgebaut. Neben EA des Landes gibt es die sogenannte „vorläufige Unterbringung“ von Flüchtlingen. Das Asylgesetz (AsylG) gibt vor, dass Asylantragsteller im Regelfall nach spätestens 6 Monaten aus der EA in eine Einrichtung bei einem Stadt- und Landkreis umziehen. In dieser Einrichtung warten sie dann auf die Entscheidung des Asylverfahrens. Ist das Verfahren entschieden, werden sie von einer Gemeinde untergebracht. Das Gesetz nennt dies „Anschlussunterbringung“.

Die nachfolgenden Feststellungen und Empfehlungen sind das Ergebnis einer landesweiten Prüfung der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in den Stadt- und Landkreisen. Wir haben uns auch mit der nachlaufenden Abrechnung der Ausgaben, die im Zusammenhang mit der vorläufigen Unterbringung von Flüchtlingen entstanden sind, befasst. Hintergrund dieser Abrechnung war eine Einigung der Landesregierung und der kommunalen Landesverbände darauf, dass diese Ausgaben vom Land bezogen auf jeden einzelnen Kreis vollständig erstattet werden sollen.

Prüfungsergebnisse aus 22 Stadt- und Landkreisen sind in die Beratende Äußerung eingeflossen.

Zudem sind Prüfungsergebnisse aus einer Prüfung der IT-Unterstützung der Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen eingeflossen.

Die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

2 Ausgangssituation

2.1 Etatisierung der Ausgaben für die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen im Staatshaushaltsplan

Die Ausgaben für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen sind – den Ressortzuständigkeiten folgend – in verschiedenen Einzelplänen des Staatshaushaltsplans veranschlagt. Bedeutende Ausgabenpositionen mit Flüchtlingsbezug finden sich insbesondere in den

Einzelplänen des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration (bis 2016: teilweise im Einzelplan des Ministeriums für Integration) und des Ministeriums für Soziales und Integration.

Eine Zusammenstellung aller flüchtlingsbezogenen Ausgaben bzw. Ausgabenansätze des Staatshaushaltsplans ist nicht ohne weiteres möglich, da die entsprechenden Beträge häufig in Haushaltsstellen integriert sind, deren Zweckbestimmung über den Flüchtlingsbereich hinausreicht.

Die Landesregierung bezifferte die flüchtlingsbezogenen Ausgaben in der Mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 für das Jahr 2015 mit 820 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 rechnete sie – Stand Anfang 2017 – mit einem Volumen von 2,5 Mrd. Euro, für 2017 mit 1,4 Mrd. Euro. Eine Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom Mai 2017 nennt unter Verweis auf eine Abfrage bei den Finanzministerien der Länder für Baden-Württemberg einen Ist-Wert der flüchtlingsbezogenen Gesamtausgaben 2016 von rd. 2,4 Mrd. Euro.

Der überwiegende Teil der flüchtlingsbezogenen Ausgaben entfällt auf die Positionen:

- Pauschale Erstattung an die Kreise (Kapitel 1503 bzw. 0331 Titel 63308),
- LEA (ohne Bau und Personal; Kapitel 1503 bzw. 0331 Titelgruppe 75) und
- Maßnahmen für unbegleitete minderjährige Ausländer (Kapitel 0918 Titelgruppe 79).

Diese Positionen entwickelten sich seit 2015 kassenmäßig wie folgt (in Mio. Euro):

Tabelle 1: Schwerpunkte der flüchtlingsbezogenen Ausgaben seit 2015

Einzelplan	Zweckbestimmung	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Soll)
03 bzw. 15	Pauschale Erstattung an die Kreise	391	1.417	424
03 bzw. 15	Landeserstaufnahmeeinrichtungen	246	425	273
09	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	77	370	324

Quelle: 2016: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Zuwanderungsbedingte Ausgaben der Bundesländer; 31. Mai 2017, 2015 und 2017: Eigene Darstellung.

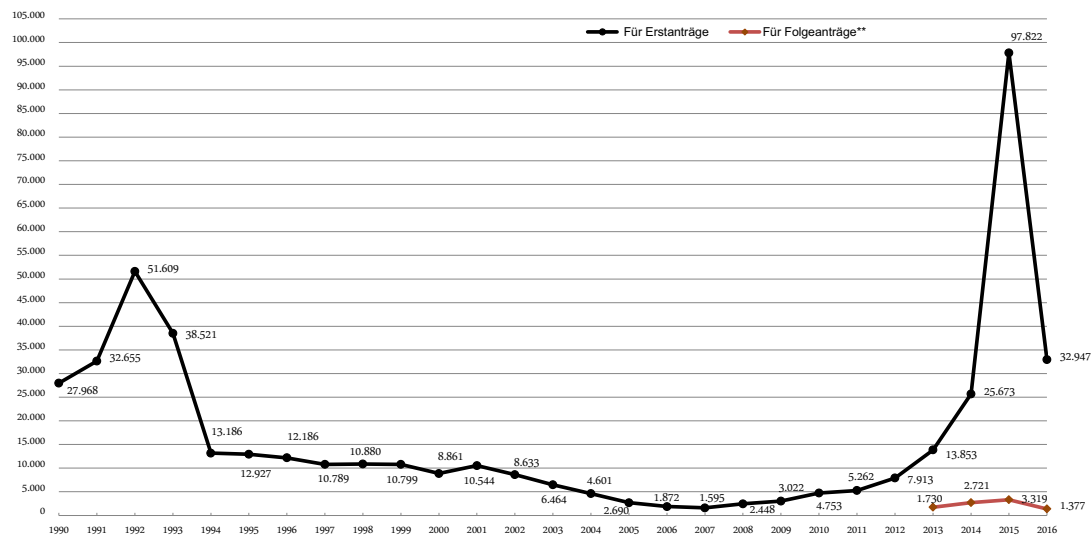
Damit entfielen im Jahr 2016 – von den tatsächlichen Ausgaben von rd. 2,4 Mrd. Euro – zusammen rd. 2,2 Mrd. Euro auf die genannten Haushaltsstellen. Weitere bedeutende Ausgabenpositionen betreffen beispielsweise die Personalausgaben für Aufnahme und Unterbringung (Kapitel 0330/0331), sowie für Lehrer (Kapitel 0436), Baumaßnahmen und Bauunterhalt (Einzelplan 12) und ein Wohnungsbauprogramm (Einzelplan 07).

In den dargestellten Zahlen für 2015 und 2016 sind die finanziellen Auswirkungen der zwischen dem Land und den Stadt- und Landkreisen vereinbarten nachlaufenden Spitzabrechnung nicht enthalten. Diese werden erst 2017 ff. kassenwirksam.

2.2 Zugang von Asylsuchenden im Land

Der Zugang von Asylsuchenden unterliegt Schwankungen. Diese beruhen überwiegend auf externen Faktoren. Die nachfolgende Grafik stellt die Entwicklung der Zugänge auf Landesebene in 1990 bis 2016 dar.

Abbildung 1: Entwicklung der Zugangszahlen von 1990 bis 2016

Zugang an Asylbegehrenden* in Baden-Württemberg seit 1990

* In der Grafik sind jene Asylbegehrenden ausgewiesen, die nach ihrer Registrierung in Baden-Württemberg zur formalen Asylantragstellung verblieben und nicht in andere Bundesländer weitergeleitet wurden.

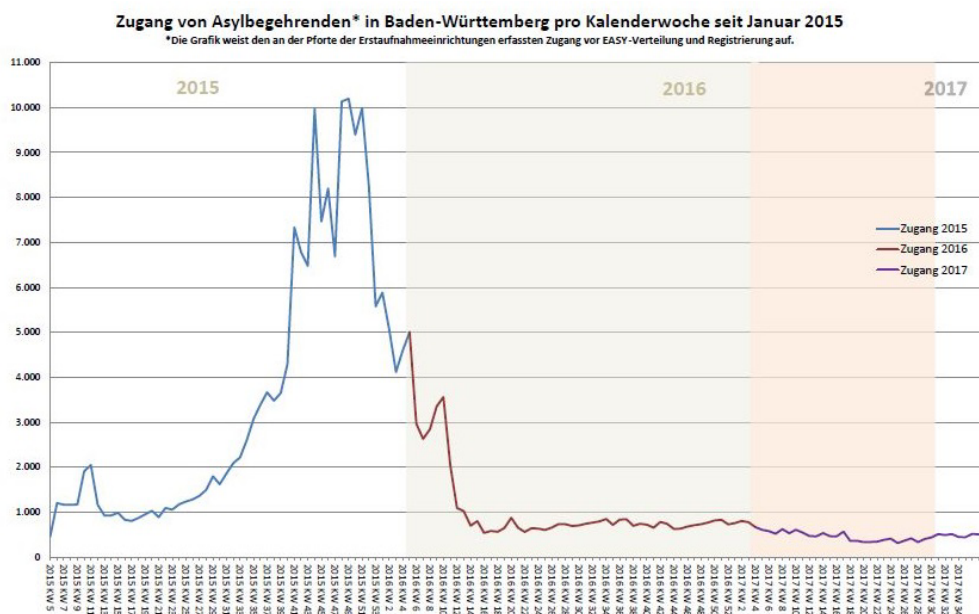
** Asylbegehrende für Folgeanträge werden seit 2013 gesondert erfasst.

Quelle: Homepage des Innenministeriums Stand: Oktober 2017.

Zwischen 1990 und 2015 nahm Baden-Württemberg insgesamt 427.526 Asylsuchende auf, was im Mittel 17.101 Personen je Jahr entspricht.

Der Zugang von Asylsuchenden stieg im Sommer 2015 dramatisch an. Die Entwicklung der Zugangszahlen von Januar 2015 bis August 2017 ist nachfolgendem Schaubild zu entnehmen.

Abbildung 2: Entwicklung der Zugänge von Januar 2015 bis Juli 2017 in Baden-Württemberg



Quelle: Homepage des Innenministeriums Stand: Oktober 2017.

Die Zahl der Zugänge in Baden-Württemberg ist von 3.573 im Mai 2015 auf nahezu das Fünffache (17.307) im Oktober 2015 angestiegen. Grund hierfür war u. a. die Entscheidung, Flüchtlinge auf der sogenannten Balkan-Route aus humanitären Gründen einreisen zu lassen.

Die Zahl der Asylsuchenden war im Oktober 2015 auf dem Höhepunkt. Ab diesem Zeitpunkt nahmen die Zugangszahlen wieder stetig ab. Ab März 2016 lag der monatliche Zugang an Asylsuchenden wieder auf dem Niveau der Vorjahre oder sogar darunter. Im laufenden Jahr 2017 wurden bis Ende Mai 6.047 Asylbegehrende (für Erstanträge) mit Verbleib in Baden-Württemberg aufgenommen.

In Baden-Württemberg mussten 2015 insgesamt 185.000 Flüchtlinge untergebracht werden. Tatsächlich verblieben nach Abzug der Verteilung rd. 100.000 Flüchtlinge in Baden-Württemberg. Rund 79.000 Flüchtlinge sind 2015 in die vorläufige Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen verlegt worden.

2016 wurden noch rd. 43.000 Flüchtlinge neu in den EA des Landes registriert, wovon rd. 10.000 in andere Länder nach dem Königsteiner-Schlüssel umverteilt wurden. Rund 49.000 Personen wurden aus der Erstaufnahme in die vorläufige Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen verteilt. Mit Stand Mai 2017 waren rd. 67.500 Personen vorläufig untergebracht.

2.3 Nationalitäten der Asylantragsteller und Personen in den Unterkünften des Landes

Nach der Statistik des BAMF für Baden-Württemberg wurden im Jahr 2015 rd. 61.600 Asylanträge und im Jahr 2016 rd. 86.800 Asylanträge gestellt. Davon wurden 2015 rd. 21.000 Anträge

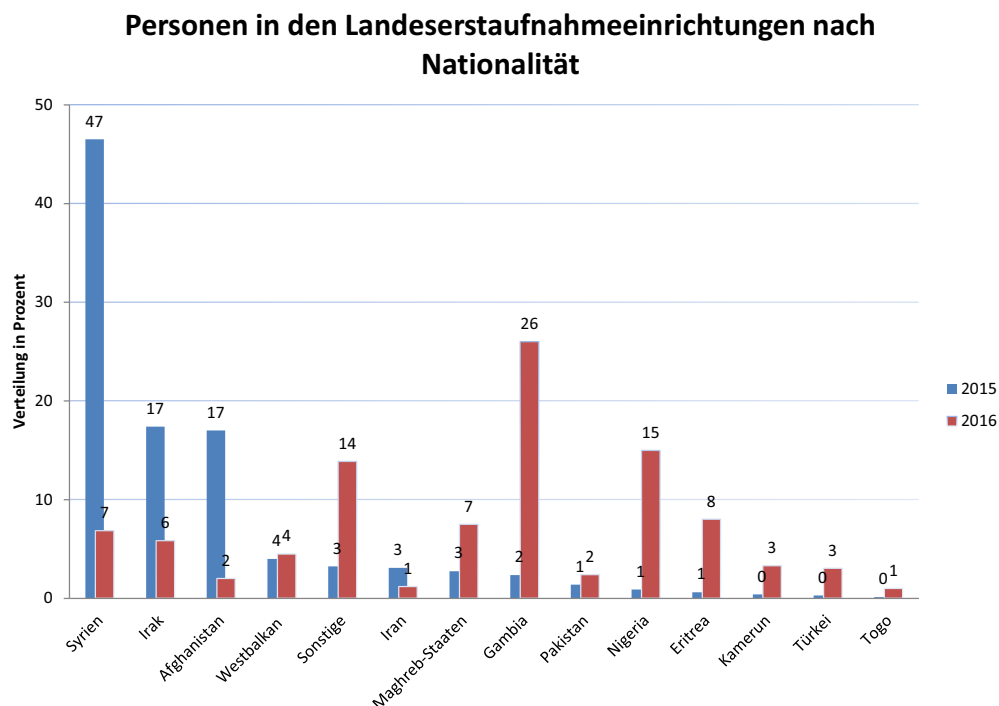
von Personen aus Syrien gestellt, 2016 waren es rd. 29.000. 2015 haben rd. 3.000 Personen aus Afghanistan einen Asylantrag gestellt. In 2016 stieg diese Zahl auf 14.000 Personen an. Auch die Zahl der Asylanträge von Personen aus dem Irak stieg von knapp 5.000 in 2015 auf etwa 12.500 in 2016 signifikant an.

Während 2015 rd. 7.600 Anträge von Personen aus Afrika gestellt wurden, stieg die Anzahl dieser Anträge 2016 auf rd. 14.500 an, überwiegend von Personen aus Gambia, Nigeria, Eritrea und Somalia.

Demgegenüber gingen die Asylantragszahlen aus dem europäischen Raum deutlich zurück. Stellten 2015 noch rd. 18.400 Personen – überwiegend vom West-Balkan – einen Asylantrag, so wurden 2016 nur noch 7.300 Anträge eingereicht.

Der Rechnungshof hat ergänzend Daten erhoben, die beim Land und bei den Stadt- und Landkreisen im Hinblick auf die Herkunft der Flüchtlinge geführt werden. Die Ergebnisse sind in den nachfolgenden Abbildungen dargestellt:

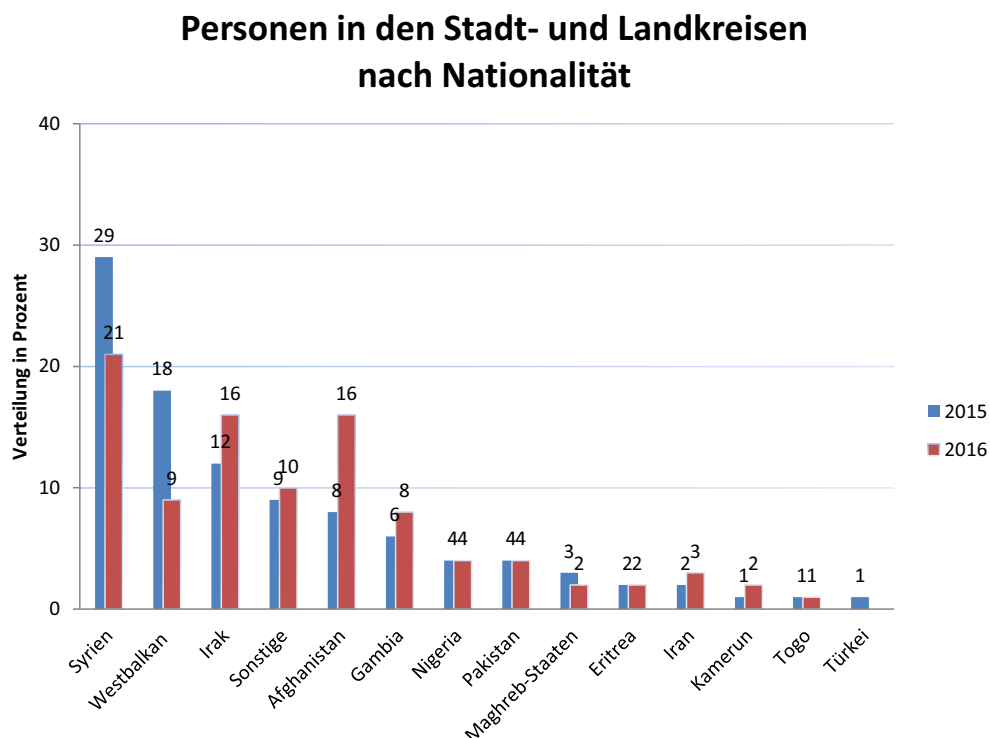
Abbildung 3: Personen in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen nach Nationalität 2015 und 2016



Quelle: Auswertung des Regierungspräsidiums Karlsruhe, Stand Mai 2017.

2015 kam die überwiegende Anzahl der in den LEA erfassten Personen aus Syrien, Irak und Afghanistan. 2016 kamen mehr Personen aus Gambia, Nigeria und Eritrea; entsprechend stieg ihr Anteil an der Gesamtzahl an. Der Anteil der Personen aus dem Westbalkan blieb konstant niedrig.

Abbildung 4: Personen in den Stadt- und Landkreisen nach Nationalität 2015 und 2016



Quelle: Eigene Auswertung.

Die in den Stadt- und Landkreisen wohnenden Personen kamen 2015 im Wesentlichen aus Syrien, dem Westbalkan und dem Irak. 2016 ging der Anteil der Personen aus dem Westbalkan deutlich zurück. Der Anteil der Personen aus Afghanistan und Gambia stieg dagegen an. Absehbar ist, dass die in 2016 in den LEA registrierten Personen aus Gambia, Nigeria, Kamerun und Eritrea bald in den Unterkünften der Stadt- und Landkreise ankommen. Bis auf Personen aus Eritrea handelt es sich um Fälle, deren Asylanträge höchst wahrscheinlich negativ beschieden werden (siehe Tabellen 2 und 3).

Zur Beurteilung des insgesamt entstehenden Unterbringungs- und Betreuungsbedarfs bedarf es einer Verknüpfung der reinen Zugangszahlen mit Erkenntnissen aus der Entscheidungsstatistik des BAMF. Die Entscheidungszahlen sind in den nachfolgenden Tabellen 2 und 3 zusammengestellt:

Tabelle 2: BAMF-Entscheidungsstatistik hinsichtlich ausgewählter Flüchtlingsgruppen in 2015

Herkunftsland	Asylanträge			Entscheidungen über Asylanträge							Anhängige Verfahren in Summe
	insgesamt	davon Erstanträge in Prozent	davon Folgeanträge in Prozent	insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigter in Prozent	Anerkennung als Flüchtling in Prozent	Gewährung vom subs. Schutz in Prozent	Feststellung eines Abschiebungsverbotes in Prozent	Ablehnungen in Prozent	sonstige Verfahrens-erledigungen in Prozent	
Asien	33.803	98%	2%	13370	0,4%	90%	0,5%	0,5%	4%	5%	28.989
Syrien	21.652	99%	1%	10467	0,1%	98%	0,03%	0,1%	0,05%	2%	12.529
Irak	4.798	95%	5%	1641	0,7%	94%	1,6%	0,2%	0,4%	3%	4.508
Afghanistan	3.287	99%	1%	256	2,0%	31%	9,8%	16,4%	20%	21%	3.979
Pakistan	1.967	97%	3%	445	0,0%	4%	0,0%	0,9%	65%	30%	3.466
Europa	18.426	83%	17%	10426	0,0%	0%	0,1%	0,2%	86%	14%	14.182
Kosovo	5.487	88%	12%	3509	0,0%	0,1%	0,0%	0,3%	94%	6%	2.995
Mazedonien	2.860	66%	34%	1295	0,0%	1%	0,0%	0,1%	81%	18%	2.521
Albanien	4.763	99%	1%	2274	0,0%	0%	0,1%	0,04%	94%	6%	2.683
Serbien	3.499	67%	33%	2390	0,0%	0%	0,0%	0,0%	76%	24%	3.096
Afrika	7.610	97%	3%	1779	0,2%	28%	0,4%	1,6%	13%	57%	11.605
Gambia	2.957	96%	4%	571	0,0%	1%	0,0%	0,5%	9%	90%	4.282
Eritrea	1.246	100%	0%	530	0,2%	90%	0,2%	0,0%	1%	9%	1.848
Nigeria	1.129	97%	3%	231	0,0%	0,4%	0,9%	1,3%	19%	79%	1.881
Algerien	539	91%	9%	159	1,3%	3%	0,0%	0,0%	43%	53%	979
Tunesien	224	99%	1%	24	0,0%	0%	0,0%	0,0%	21%	79%	215
Marokko	32	97%	3%	5	0,0%	20%	0,0%	0,0%	60%	20%	46
Ägypten	19	95%	5%	5	0,0%	0%	0,0%	0,0%	60%	40%	23
Staatenlos	671	99%	1%	253	0,0%	96%	0,0%	0,0%	1%	3%	510
ungeklärt	1.153	99%	1%	218	0,0%	76%	0,5%	0,0%	9%	15%	1.252

Quelle: Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik BAMF.

Tabelle 3: BAMF-Entscheidungsstatistik hinsichtlich ausgewählter Flüchtlingsgruppen in 2016

Herkunftsland	Asylanträge			Entscheidungen über Asylanträge							Anhängige Verfahren
	insgesamt	davon Erstanträge in Prozent	davon Folgeanträge in Prozent	insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigter in Prozent	Anerkennung als Flüchtling in Prozent	Gewährung vom subs. Schutz in Prozent	Feststellung eines Abschiebungsverbot in Prozent	Ablehnungen in Prozent	sonstige Verfahrenserledigungen in Prozent	
Asien	62.330	99%	1%	50.102	0,2%	56%	23%	3%	12%	5%	41.176
Syrien	29.186	99%	1%	33.118	0,1%	68%	30%	0%	0%	1%	8.535
Irak	12.454	99%	1%	7.612	0,4%	57%	16%	0%	19%	7%	9.225
Afghanistan	14.068	99%	1%	4.634	0,1%	17%	12%	24%	41%	6%	13.484
Iran	2.468	99%	1%	621	6,4%	48%	2%	1%	28%	14%	2.805
Pakistan	1.922	96%	4%	1.802	0,0%	2%	0%	1%	60%	37%	3.591
Europa	7.337	82%	18%	16.307	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%	68%	31%	4.989
Kosovo	1.758	89%	11%	4.159	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	81%	19%	756
Mazedonien	959	71%	29%	2.910	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	62%	38%	548
Albanien	1.183	87%	13%	3.280	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	79%	21%	464
Bosnien und Herzogowina	662	67%	33%	1.498	0,0%	0,0%	0,4%	1%	64%	35%	292
Türkei	925	95%	5%	157	0,0%	1%	3%	3%	40%	54%	1.395
Serbien	1.350	73%	27%	3.839	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	56%	44%	594
Russische Föderation	444	91%	9%	370	0,8%	5%	1%	0,0%	59%	35%	871
Afrika	14.534	98%	2%	6.030	0,1%	26%	10%	3%	35%	26%	20.225
Gambia	5.209	98%	2%	956	0,1%	3%	1%	2%	53%	41%	8.546
Eritrea	2.352	99%	1%	2.072	0,0%	69%	26%	0%	1%	5%	2.074
Nigeria	2.880	99%	1%	475	0,4%	2%	1%	7%	52%	38%	4.362
Somalia	1.120	97%	3%	334	0,0%	27%	15%	29%	13%	16%	1.694
Kamerun	723	98%	2%	176	0,0%	2%	0%	1%	65%	32%	1.411
Togo	395	97%	3%	62	0,0%	0%	3%	3%	47%	47%	709
Algerien	765	93%	7%	1.321	0,0%	1%	1%	1%	57%	40%	389
Tunesien	440	95%	5%	407	0,0%	1%	0,0%	0,0%	66%	33%	233
Marokko	227	98%	2%	140	0,0%	4%	1%	0%	49%	46%	152
Ägypten	15	80%	20%	10	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	70%	30%	35
Staatenlos	1.096	99%	1%	1.060	0,1%	52%	42%	1%	3%	3%	545
ungeklärt	1.582	100%	0%	978	0,3%	60%	26%	0,3%	8%	5%	1.854

Quelle: Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik BAMF.

Folgende Ableitungen lassen sich der Entscheidungsstatistik beispielhaft entnehmen:

- Anträge von Syrern, christlichen Minderheiten aus dem Irak und Eritreern werden am häufigsten positiv beschieden. Diese Personen erhalten einen 3-jährigen Aufenthaltstitel und haben dann – bei Vorliegen aller Voraussetzungen, insbesondere Sprachkenntnisse und Erwerbstätigkeit – einen Anspruch auf Erteilung einer (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis.
- Die Abschiebung von afghanischen Flüchtlingen wurde 2015 in rd. 17 Prozent und 2016 in rd. 24 Prozent aller Fälle aufgrund eines nationalen Abschiebungsverbots nach § 60 Absatz 5 und 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ausgesetzt. Diese Personen erhalten in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis für 1 Jahr, die dann aber nach Ablauf verlängert werden kann.
- Anträge von Personen aus Gambia, Nigeria, Kamerun und Togo werden in der Regel abgelehnt. Da diese Staaten bislang nicht als sichere Herkunftsstaaten gelten, müssen diese Personen nach spätestens 6 Monaten die LEA verlassen und werden entweder in die vorläufige Unterbringung oder nach Entscheidung des BAMF direkt in die Anschlussunterbringung bei den Gemeinden umverteilt.

- Insgesamt wurden 2016 rd. 60 Prozent aller Asylanträge positiv beschieden, 2015 waren es etwas mehr als die Hälfte.

Ableitungen dieser Art können die Planung des landesweiten Bedarfs an Unterbringungskapazitäten unterstützen.

2.4 Beziehungsgflecht im staatlichen Mehrebenen-System

Die Flüchtlingsaufnahme ist eine Aufgabe, an der alle Ebenen des Staates – Bund, Länder, Kreise und Gemeinden – mitwirken. In fast keinem Verfahrensstadium liegen die Zuständigkeiten für das asyl- bzw. ausländerrechtliche Verfahren, das Verfahren der Unterbringung und die Kostenträgerschaft in einer Hand. Verfahrenshoheit und Kostenträgerschaft fallen insbesondere bei der vorläufigen Unterbringung auseinander. Den staatlichen Ausgaben für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen liegt daher ein kompliziertes Geflecht von Rechtsbeziehungen und Regelungen zugrunde. Zum besseren Verständnis wird die Thematik hier kurz vorgestellt und in den Punkten 3 und 4 vertieft dargestellt.

2.4.1 Ausländerrechtliche Verfahrenszuständigkeiten

Die ausländerrechtlichen Zuständigkeiten wechseln je nach Verfahrensstadium. Die wesentlichen Bestimmungen zur Aufnahme aus humanitären Gründen finden sich in Bundesgesetzen. Im Hinblick auf das Asylverfahren ist Hauptakteur das BAMF – eine Bundesbehörde. Diese Behörde entscheidet über den Ausgang des Asylverfahrens.

Die Entscheidung des BAMF über das Asylverfahren ist für die Ausländerbehörden der Länder, die das ausländerrechtliche Verfahren nach Abschluss des Asylverfahrens übernehmen, bindend. Die ausländerrechtlichen Entscheidungen, dazu gehören die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, einer Duldung oder die Entscheidung über eine Wohnsitzauflage, treffen die unteren Ausländerbehörden (§ 2 Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung). Untere Ausländerbehörden sind die unteren Verwaltungsbehörden nach dem Landesverwaltungsgesetz (Stadtkreise, Landkreise und große Kreisstädte).

Die Ausländerbehörden stellen nach positivem Ausgang des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis aus. Wird der Asylantrag negativ beschieden, kann die Person Deutschland in absehbarer Zeit aber nicht verlassen, etwa weil sie Gefahr für Leib und Leben zu befürchten hat, wird die Abschiebung von der Ausländerbehörde ausgesetzt - die Person wird geduldet.

Solange eine Aufenthaltserlaubnis vorliegt, sind die unteren Ausländerbehörden für eine Person zuständig. Die Regierungspräsidien sind als Ausländerbehörden zuständig, solange eine Person nach den Vorschriften des Asylgesetzes verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat zudem eine landesweite Zuständigkeit für Maßnahmen und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Beendigung des Aufenthalts. Seit Anfang 2017 unterstützt der Bund mit dem gemeinsamen Rückkehrzentrum die Landesbehörden bei der Vorbereitung und Durchführung von Rückführungen in die Herkunftsstaaten.

2.4.2 Verfahrenszuständigkeiten für Unterbringung und Sozialleistungen

Der im Asylgesetz genannte Personenkreis hat einen Anspruch auf Unterbringung in einer staatlichen Einrichtung während seines Asylverfahrens. Zuständig für das Unterbringungsverfahren sind ausschließlich die Länder und Kommunen. Das Asylgesetz geht im Grundsatz von einem zweistufigen Verfahren aus. Danach verweilt eine Person höchstens 6 Monate in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes. Nach Ablauf von 6 Monaten muss eine landesinterne Verteilung stattfinden. Für bestimmte Personengruppen muss die landesinterne Verteilung erst nach spätestens 24 Monaten erfolgen (§§ 47 ff. AsylG).

Das baden-württembergische FlüAG legt demgegenüber fest, dass die Unterbringung in einem dreistufigen Verwaltungsverfahren erfolgt. Im Anschluss an die Erstaufnahme des Landes sind die Stadt- und Landkreise als untere Aufnahmebehörden für die vorläufige Unterbringung während der Dauer des Asylverfahrens zuständig. Für die landesweite Verteilung der Flüchtlinge von der Erstaufnahme in die vorläufige Unterbringung ist das Regierungspräsidium Karlsruhe zuständig. In der Regel nach Abschluss des Asylverfahrens wird die weitere Verteilung in die Anschlussunterbringung bei den Kommunen durch die Stadt- und Landkreise vorgenommen.

Das Asylbewerberleistungsgesetz ermächtigt die Länder, die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Behörden und Kostenträger zu bestimmen (siehe § 10 AsylbLG). Das Land hat entsprechende Regelungen im FlüAG getroffen (siehe § 1 Absatz 2 FlüAG in Verbindung mit § 2 Absatz 1 und Absatz 4 FlüAG, sowie § 14 FlüAG). Demnach wird die Durchführung des AsylbLG auf die Stadt- und Landkreise als untere Aufnahmebehörden übertragen, sofern sich ein Flüchtling dort in der vorläufigen Unterbringung befindet (§ 2 Absatz 2 Nr. 3 und Absatz 4 FlüAG).

Im Falle eines positiven Ausgangs des Asylverfahrens entstehen Ansprüche auf Leistungen nach den Regelungen des Sozialgesetzbuches. Für die Gewährung dieser Leistungen sind regelmäßig die örtlichen Jobcenter zuständig. Im Fall eines negativen Ausgangs des Asylverfahrens werden weiterhin AsylbLG-Leistungen gewährt.

2.4.3 Kostenträgerschaft für die Unterbringung

Die Kosten der Unterbringung in LEA sowie der zugehörigen Verfahren einschließlich Betreuung und Leistungsausgaben tragen rechtlich die Länder. Der Bund finanziert diese Kosten tatsächlich mit, sodass die Ausgabenlast der Länder dadurch gemindert wird. Der Bund stellt den Ländern derzeit für die Unterbringung von Flüchtlingen während der Dauer des Asylverfahrens kostenfrei ehemalige Kasernenareale zur Verfügung. Zudem beteiligt sich der Bund ab dem Haushaltsjahr 2016 dauerhaft an den Flüchtlingsausgaben der Länder.

Ausgaben, die den Stadt- und Landkreisen für die vorläufige Unterbringung entstehen, werden ihnen vom Land über eine Pauschale erstattet. Diese Pauschale ist in § 15 FlüAG geregelt. Sie wird einmalig für jeden aufgenommenen und untergebrachten Flüchtling gezahlt. Mit der Pauschale sollen die notwendigen Ausgaben für den personellen und sächlichen Verwaltungsaufwand abgedeckt sein.

Das zuständige Ministerium kann bei Bedarf mittels Rechtsverordnung die Pauschale nachträglich neu festsetzen („Spitzabrechnung“). Hiervon wurde erstmals für das Haushaltsjahr 2014 Gebrauch gemacht (siehe hierzu Punkt 4.3.2).

Nach Beendigung der Pflicht, in einer Einrichtung der vorläufigen Unterbringung zu wohnen, werden die Flüchtlinge von den Gemeinden untergebracht (sogenannte Anschlussunterbringung, § 18 FlüAG).

Die während der Dauer der Erstaufnahme – einschließlich der vorläufigen Unterbringung – anfallenden Sozialleistungen trägt das Land. Dies sind insbesondere Leistungen nach AsylbLG, Krankheitsausgaben und Kosten der Sozialbetreuung.

Sofern und soweit Personen nach Abschluss des Asylverfahrens Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch gewährt werden, werden diese von den Kommunen getragen. Der Bund ist an diesen Kosten beteiligt.

3 Die Säulen eines funktionierenden Flüchtlingsmanagements

Für ein funktionierendes Flüchtlingsmanagement müssen alle staatlichen Ebenen an einem Strang ziehen. Die Themen sind komplex, die Akteure vielfältig. Die Handlungen einzelner staatlicher Ebenen haben erhebliche Auswirkungen auf das Handeln und die Kosten der Anderen. Beispielsweise hat die von der Personalausstattung des BAMF abhängige Dauer der Asylverfahren große Auswirkungen auf die Unterbringungskosten des Landes während der Erstaufnahme.

Im Zuge der Prüfung der LEA und der vorläufigen Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen zeigte sich, dass beim Flüchtlingsmanagement vier Themenfelder eine besondere Rolle spielen. Diese Themenfelder sind die Säulen eines funktionierenden Flüchtlingsmanagements. Passen die einzelnen Schnittstellen nicht zueinander, wird das Verwaltungshandeln unwirtschaftlich. Passen die Schnittstellen zueinander, ist das Verwaltungshandeln wirtschaftlich.

Die vier Säulen des Flüchtlingsmanagements sind:

- Das Asylverfahren als Teil des Ausländerrechts,
- die Unterbringung während und nach dem Asylverfahren,
- das Sozialrecht während und nach dem Asylverfahren und
- der Informationsaustausch im staatlichen Mehrebenen-System.

Die wesentlichen Themenkreise werden hier zunächst auf theoretischer Ebene zusammengefasst. Praxis und Entwicklungen bei der Erstaufnahme und in den geprüften Stadt- und Landkreisen werden im Nachgang separat erläutert (siehe hierzu Punkte 4 und 5 dieser Beratenden Äußerung).

3.1 Asylverfahrensrecht als Teil des Ausländerrechts

3.1.1 Flüchtlinge im Sinne des Ausländerrechts

Das Ausländerrecht kennt den Begriff „Flüchtling“ nicht. Es regelt lediglich die Einreise nach und den Aufenthalt in Deutschland. Ein Drittstaatsangehöriger, d. h. ein Ausländer der nicht EU-Bürger ist, kann nur mit einem Visum für einen begrenzten Zeitraum nach Deutschland einreisen. Ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht ist nur für Personen vorgesehen, die im Vorfeld ausgewählt wurden. Dies sind beispielsweise die sogenannten Kontingentflüchtlinge, die bereits mit einer

Aufenthaltserlaubnis nach Deutschland einreisen. Sie müssen kein Asylverfahren durchlaufen. Ihr Antrag wird noch im Heimatland beschieden.

Eine Person, die sich auf der Flucht befindet und auf dem Landweg ohne ein Visum nach Deutschland einreist, ist nach dem AufenthG eine Person, die sich im Bundesgebiet unerlaubt aufhält (§ 14 Absatz 1 AufenthG). Diese Person hat die Möglichkeit, einen Antrag auf Asyl zu stellen, muss dies aber nicht tun. In beiden Fällen findet bundesweit eine Verteilung nach dem Königsteiner-Schlüssel auf die Länder statt (§ 15 a AufenthG).

3.1.2 Aufenthaltsrechte nach Abschluss des Asylverfahrens

Stellt eine geflüchtete Person einen schriftlichen Asylantrag, wird dieser vom BAMF bearbeitet. Das BAMF prüft, ob der Asylantrag zulässig und begründet ist. Hierzu wird der Flüchtling persönlich angehört. Die Entscheidung ergeht dann im Wege eines Verwaltungsaktes, der dem Betroffenen persönlich bekannt gegeben wird.

In der Zeit zwischen Antragstellung und Entscheidung erhält der Flüchtling eine sogenannte „Aufenthaltsgestattung“ nach § 55 AsylG.

Das BAMF entscheidet,

- ob die Person politisch verfolgt und damit „asylberechtigt“ ist (siehe Artikel 16a Grundgesetz, § 2 AsylG),
- ob die Person ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 ist (§ 3 AsylG),
- ob die Person subsidiären Schutz genießt (§ 4 AsylG) oder
- ob nationale Abschiebungsverbote bestehen (§ 60 Absatz 5 und 7 AufenthG).

Im letzten Fall wird der Asylantrag zwar abgelehnt, der Flüchtling erhält aber dennoch eine Aufenthaltserlaubnis.

Nach dem Ende des Asylverfahrens ist die Ausländerbehörde an die Entscheidung des BAMF gebunden. In positiven Fällen – damit sind auch Fälle der Feststellung eines Abschiebungsverbots gemeint – wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis variiert je nach Entscheidungsgrund. Darauf aufbauend kann später ein Anspruch auf Erteilung einer – dauerhaften – Niederlassungserlaubnis entstehen.

Wird der Asylantrag abgelehnt, ist die Person vollziehbar ausreisepflichtig. Die Ausreisepflicht kann wegen sachlicher oder rechtlicher Gründe vorübergehend ausgesetzt werden, ohne dass eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen wäre. In diesen Fällen spricht man von einer „Duldung“.

Personen, deren Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist, sollen nach § 25 Absatz 5 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie unverschuldet an der Ausreise gehindert waren. Ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis besteht für diese Personen zunächst nicht. Geduldete, die über § 25 Absatz 5 AufenthG länger als 5 Jahre im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, können in bestimmten Fällen eine Niederlassungserlaubnis erhalten, vo-

rausgesetzt sie beherrschen die deutsche Sprache und können einen gesicherten Lebensunterhalt vorweisen.

3.1.3 Integrationskurse

Das AufenthG ist Rechtsgrundlage für Integrationskurse. Die Integration von auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben soll gefordert und gefördert werden (§§ 43 ff AufenthG).

Bis Oktober 2015 hatten Asylbewerber und Geduldete keinen Zugang zu Integrationskursen. Dies wurde durch Artikel 3 Nr. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 zugunsten von Personen mit einer Aufenthaltsgestattung – Asylbewerber – geändert (§ 5 Absatz 4 Satz 2 Nr. 5 IntV). Geduldeten kann der Zugang gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 IntV in Verbindung mit § 44 Absatz 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG ermöglicht werden. Die Zulassung richtet sich nach der Kapazität freier Kursplätze.

Von der Teilnahme ausgeschlossen sind weiterhin Asylbewerber, die aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 44 Absatz 4 Satz 3 AufenthG) kommen.

3.2 Unterbringung während des Asylverfahrens

Bundes- und Landesgesetze regeln, wie ein Flüchtling während und nach dem Asylverfahren unterzubringen ist.

3.2.1 Regelungen auf Bundesebene

Das Asylgesetz macht bundesrechtliche Vorgaben für die Unterbringung während des Asylverfahrens. Es geht dabei im Grundsatz von einem zweistufigen Verfahren aus: Unterbringung in EA und Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.

Nach § 44 AsylG sind die Länder verpflichtet, die für die Unterbringung von Asylbewerbern erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Die in Deutschland ankommenden Flüchtlinge werden nach Maßgabe des sogenannten „Königsteiner-Schlüssels“ auf die Länder verteilt. Hiernach entfällt auf Baden-Württemberg ein Anteil von etwa 13 Prozent.

Personen, die ihren Asylantrag beim BAMF stellen, sind verpflichtet, bis zu 6 Wochen, längstens jedoch bis zu 6 Monaten in der für ihre Aufnahme zuständigen EA zu wohnen (§ 47 Absatz 1 AsylG). Im Verlauf der letzten beiden Jahre hat der Gesetzgeber weitreichende Änderungen hierzu beschlossen. Insbesondere Personen aus sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ müssen nun bis zur Entscheidung des BAMF und darüber hinaus in der jeweiligen EA verbleiben (§ 47 Absatz 1 a AsylG). Seit August 2017 gibt es zudem eine Öffnungsklausel (§ 47 Absatz 1 b AsylG), die es den Ländern ermöglicht, für weitere Personengruppen eine Verlängerung des Aufenthalts in der EA vorzusehen. Dies ermöglicht es den Ländern, Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebung, maximal jedoch bis zu 24 Monaten in EA wohnen zu lassen.

Die Unterbringung in einer EA des Landes endet in jedem Fall, wenn die Person als Asylberechtigter anerkannt ist oder ihm internationaler Schutz zuerkannt wurde. Dasselbe gilt, wenn das

BAMF mitteilt, dass über den Asylantrag kurzfristig nicht entschieden werden könne, oder wenn das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des BAMF angeordnet hat (§ 50 Absatz 1 AsylG).

3.2.2 Organisation der Flüchtlingsunterbringung in den Ländern

Die Unterbringung von Flüchtlingen ist Aufgabe der Länder und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. In der Praxis haben sich unterschiedliche Strukturen entwickelt. Bezieht man die Zeit nach der Asylentscheidung mit ein, so ist die Unterbringung in den Ländern zwei- oder dreistufig organisiert.

Die Organisation der Unterbringung in den Flächenländern wird in der nachfolgenden Tabelle überblicksartig zusammengestellt.

Tabelle 4: Unterbringung in den Flächenländern im Vergleich

Land	Zweistufiges Verfahren	Dreistufiges Verfahren
Baden-Württemberg		X
Bayern		X
Brandenburg	X	
Hessen	X	
Mecklenburg-Vorpommern		X
Niedersachsen	X	
Nordrhein-Westfalen	X	
Rheinland-Pfalz	X	
Saarland	X	
Sachsen	X	
Sachsen-Anhalt	X	
Schleswig-Holstein		X
Thüringen	X	

Quelle: Flüchtlingsaufnahmegesetze und die dazu erlassenen Rechtsverordnungen der Flächenländer, Stand Juli 2017.

3.2.3 Das dreistufige Unterbringungsverfahren in Baden-Württemberg

Der Landesgesetzgeber erweitert durch § 2 FlüAG das im AsylG geregelte zweistufige Verfahren auf drei Stufen. Das FlüAG unterscheidet hierzu auf der Ebene der staatlichen Erstaufnahme zwischen dem Aufenthalt in LEA und der vorläufigen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen bei den Stadt- und Landkreisen.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe ist für den Betrieb des Ankunftsentrums in Heidelberg und der LEA Karlsruhe sowie für die landesweite Umverteilung der Flüchtlinge von der Erstaufnahme in die vorläufige Unterbringung zuständig. Die weiteren LEA betreiben die örtlich zustän-

digen Regierungspräsidien. Die vorläufige Unterbringung obliegt den Stadt- und Landkreisen als untere Aufnahmebehörden.

Nach § 9 FlüAG endet die vorläufige Unterbringung in den Stadt- und Landkreisen mit

- einer Entscheidung des BAMF nach §§ 2 bis 4 AsylG,
- Unanfechtbarkeit der (sonstigen) Entscheidung über den Asylantrag oder den Folgeantrag,
- Erteilung eines Aufenthaltstitels oder
- Ablauf von 24 Monaten nach Aufnahme durch den Stadt- oder Landkreis.

In der Sache bedeutet dies, dass Personen, die vor Ablauf der 24 Monate eine Aufenthaltserlaubnis erhalten oder Deutschland aufgrund einer rechtskräftigen, negativen Entscheidung über den Asylantrag verlassen müssen, unverzüglich in die Anschlussunterbringung bei den Gemeinden wechseln. Personen, über deren Asylantrag noch nicht entschieden ist, die sich aber bereits seit 24 Monaten in der vorläufigen Unterbringung aufhalten, müssen ebenso einer Gemeinde zugewiesen werden.

Nach FlüAG haben die Kreise die Möglichkeit, die vorläufige Unterbringung früher zu beenden oder sie zu verlängern. Wird im Einzelfall ausreichender Wohnraum nachgewiesen und ist der Lebensunterhalt der Person gesichert, kann die vorläufige Unterbringung früher beendet werden (§ 9 Absatz 2 FlüAG).

Die vorläufige Unterbringung kann für eine Person über den Zeitpunkt der BAMF-Entscheidung oder den Ablauf der 24 Monate hinaus vorübergehend fortgesetzt werden, soweit dies zur Sicherstellung der Anschlussunterbringung erforderlich ist. Hierbei sollen 3 Monate nicht überschritten werden. Im Übrigen kann die zuständige Behörde die Unterbringung in Abstimmung mit der Ausländerbehörde im Einzelfall fortsetzen, wenn die betreffende Person vollziehbar ausreisepflichtig ist und die begründete Aussicht besteht, dass ihr Aufenthalt in absehbarer Zeit beendet werden kann (§ 9 Absatz 3 FlüAG).

3.3 Sozialleistungen während und nach dem Asylverfahren

3.3.1 Sozialleistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz

Asylantragsteller, die auf den Ausgang des Asylverfahrens warten und Personen, deren Asylantrag negativ beschieden wurde, haben einen Anspruch auf Grundleistungen zur Deckung des „notwendigen Bedarfs“ und des „notwendigen persönlichen Bedarfs“ (§ 3 AsylbLG), Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG), sowie sonstige nicht aufschiebbare Leistungen (§ 6 AsylbLG).

Personen, die auf den Ausgang des Asylverfahrens warten und die im Besitz einer Aufenthaltsge-stattung sind, erhalten zunächst Grundleistungen nach § 3 AsylbLG. Bei diesen Grundleistungen handelt es sich um Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts. Dabei ist der notwendige Bedarf des Leistungsberechtigten, der sich in einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne des AsylG befindet, primär durch Sachleistungen zu decken. Die Personen erhalten dann lediglich das in § 3 Absatz 1 AsylbLG festgesetzte Taschengeld ausgezahlt. AsylbLG-Behörden können Sachleistun-

gen auch Personen gewähren, die nach landesinterner Umverteilung, jedoch vor Abschluss des Asylverfahrens, in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, § 3 Absatz 2 S. 6 AsylbLG.

Befindet sich eine Person außerhalb solcher Einrichtungen, ist der notwendige Bedarf vorrangig durch Geldleistungen zu decken, wobei der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat gesondert durch Geld- oder Sachleistungen erbracht werden kann. In der Praxis erhalten Personen, die „außerhalb von Einrichtungen“ wohnen, monatlich neben den in § 3 Absatz 1 AsylbLG normiertem Taschengeld auch Regelsatzzahlungen nach § 3 Absatz 2 AsylbLG.

Befindet sich ein Asylantragsteller länger als 15 Monate in Deutschland und ist die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich von ihm beeinflusst worden, stehen ihm gemäß § 2 AsylbLG Leistungen in Höhe des Sozialhilfesatzes nach Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch (SGB XII) analog zu.

Es gilt der Vorrang der Sachleistung während einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen des Landes. In den meisten von uns geprüften Kreisen werden Geld- statt Sachleistungen gewährt. Die Auswirkungen haben wir in Punkt 4.5.3 zusammengefasst.

Zur Höhe der einzelnen Regelsätze siehe die nachfolgenden Tabellen.

Tabelle 5: Notwendiger persönlicher Bedarf in Aufnahmeeinrichtungen nach § 3 Absatz 1 Asylbewerberleistungsgesetz in Euro

Stufe	Bezeichnung	Bis 31.12.2015	Ab 01.01.2016	Ab 17.03.2016
1	Alleinstehende	143	145	135
2	Zwei erwachsene Partner in Haushaltsgemeinschaft	129	131	122
3	Weiterer Erwachsener ohne eigenen Haushalt	113	114	108
4	Jugendliche (14 bis 17 Jahre)	85	86	76
5	Kinder (6 bis 13 Jahre)	92	93	83
6	Kinder (0 bis 5 Jahre)	84	85	79

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 6: Notwendiger persönlicher Bedarf bei Personen, die außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 3 Absatz 1 Asylbewerberleistungsgesetz wohnen, ab dem 17. März 2016 in Euro

Stufe	Bezeichnung	Notwendiger Bedarf § 3 Absatz 2	Notwendiger persönlicher Bedarf § 3 Absatz 1	Geldbetrag gesamt
1	Alleinstehende	219	135	354
2	Zwei erwachsene Partner in Haushaltsgemeinschaft	196	122	318
3	Weiterer Erwachsener ohne eigenen Haushalt	176	108	284
4	Jugendliche (14 bis 17 Jahre)	200	76	276
5	Kinder (6 bis 13 Jahre)	159	83	242
6	Kinder (0 bis 5 Jahre)	135	79	214

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Nach § 4 AsylbLG ist zur Behandlung akuter Erkrankungen die erforderliche ärztliche oder zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmittel sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen zu gewähren.

Nach § 6 AsylbLG können sonstige Leistungen gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Die Leistungen sind als Sachleistungen, bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistung zu gewähren.

Vorhandenes Einkommen und Vermögen, über das verfügt werden kann, sind vor Gewährung von Leistungen nach AsylbLG aufzubrauchen (§ 7 AsylbLG).

3.3.2 Soziale Leistungen für Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis

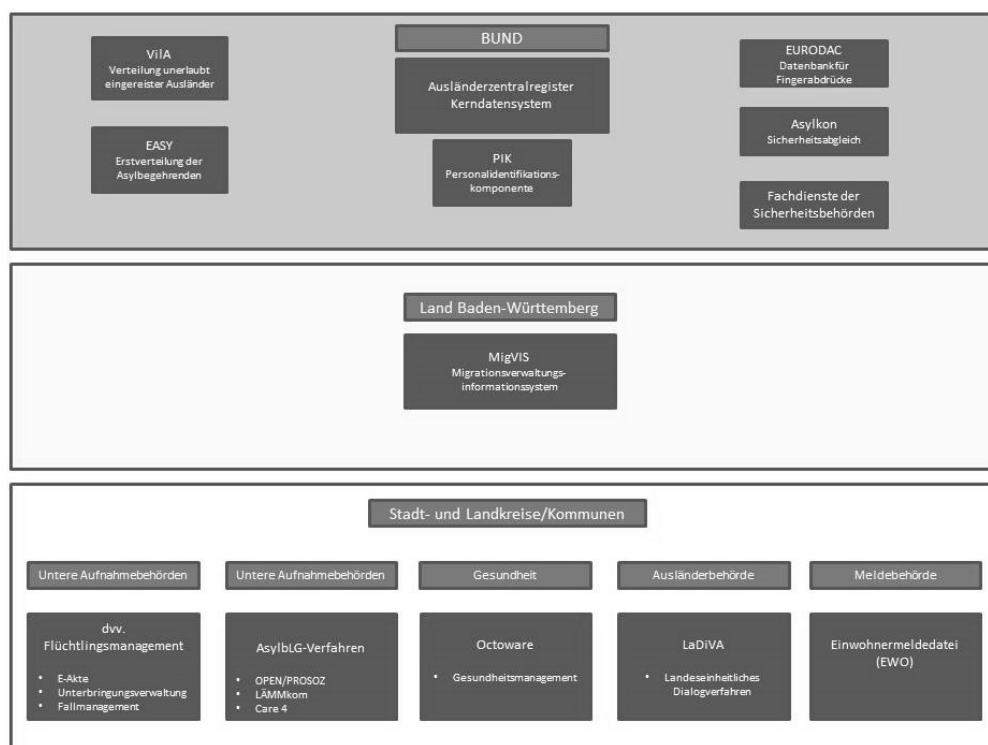
Nach § 1 Absatz 3 AsylbLG endet die Leistungsverpflichtung mit der Ausreise der Person oder mit Ablauf des Monats, in dem das BAMF eine Person als Asylberechtigten anerkannt hat oder ein Gericht das BAMF zur Anerkennung verpflichtet hat. Asylberechtigte können, sobald sie einen positiven Bescheid des BAMF in den Händen halten, beim zuständigen Sozialleistungsträger Sozialleistungen beantragen. Sie werden dies auch tun, da die Regelsätze der Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII die des AsylbLG deutlich übersteigen. Leistungen nach SGB II sind Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für Arbeitssuchende. Leistungen nach SGB XII sind Hilfen zum Unterhalt für ältere Menschen oder Personen, die nicht erwerbsfähig sind.

3.4 IT-Einsatz der beteiligten Stellen im staatlichen Mehrebenen-System

3.4.1 IT-Verfahren im Flüchtlingsmanagement

Für das Flüchtlingsmanagement setzen Bund, Länder und Kommunen eine Vielzahl unterschiedlicher IT-Verfahren ein. Abbildung 5 zeigt die wichtigsten IT-Verfahren im Überblick.

Abbildung 5: Übersicht über die IT-Verfahren im Flüchtlingsmanagement



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

In Baden-Württemberg wird ein Teil der Aufgaben durch das IT-Verfahren Migranten-Verwaltungs-Informationssystem (MigVIS) unterstützt. Dieses Verfahren wurde von der Datenzentrale Baden-Württemberg im Auftrag des Innenministeriums entwickelt und ist seit 2008 im Einsatz. Durch eine im Juni 2003 geschlossene Vereinbarung zwischen dem Innenministerium und den Stadt- und Landkreisen sind die unteren Aufnahmebehörden verpflichtet, MigVIS zu nutzen.

MigVIS bietet den unteren Aufnahmebehörden jedoch nicht den Funktionsumfang, den diese zur umfassenden Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen. Dies macht den Einsatz weiterer IT-Verfahren erforderlich. Für die Leistungsgewährung nach dem AsylbLG setzen die Stadt- und Landkreise beispielsweise Programme kommerzieller Anbieter ein.

3.4.2 Digitalisierung des Asylverfahrens

Im September 2015 erging ein Beschluss der Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin zur Umsetzung einer medienbruchfreien Kommunikation während des gesamten Asylverfahrens. Daraufhin hat der IT-Planungsrat das Koordinierungsprojekt „Digitalisierung des Asylverfahrens zwischen Bund und Ländern“ gestartet, an dem Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände beteiligt sind.

Zur Umsetzung wurde das Datenaustauschverbesserungsgesetz mit Wirkung vom 5. Februar 2016 beschlossen und die Ankunftsnachweisverordnung geändert. Ziel war die schnellere Registrierung von Asylsuchenden u. a. in einem zentralen Kerndatensystem und die medienbruchfreie Verfügbarkeit der Daten für andere betroffene Stellen auf Landes- und kommunaler Ebene. Das dafür eingeführte sogenannte integrierte Identitätsmanagement umfasst die Kernbestandteile

- Personalisierungsinfrastrukturkomponenten (PIK-Stationen),
- Nutzung des Ausländerzentralregisters (AZR) als Kerndatensystem sowie
- den Ankunftsnachweis.

Seit Anfang 2016 ist die PIK-Station der Ausgangspunkt der Erfassung von Flüchtlingen in den EA der Länder. Mithilfe der PIK-Stationen werden die Asyl- und Schutzsuchenden im Kerndatensystem erfasst. Auf die Kerndaten sollen alle am Asylverfahren beteiligten Behörden zugreifen können. In MigVIS können die Kerndaten aus dem AZR seit Anfang 2017 bei der Erstaufnahme einmalig übernommen werden. Eine bidirektionale Schnittstelle ist noch in Planung.

4 Flüchtlingsmanagement in der Praxis

In den Punkten 2 und 3 wurden die Rahmenbedingungen und die Säulen eines erfolgreichen Flüchtlingsmanagements dargestellt. Im folgenden Abschnitt wird die derzeitige Praxis des Flüchtlingsmanagements in Baden-Württemberg dargestellt und bewertet. Darauf aufbauend werden spezifische Empfehlungen abgeleitet.

4.1 Erstaufnahme des Landes

Die Erstaufnahme von Flüchtlingen obliegt dem Land. Bis 2014 betrieb das Regierungspräsidium Karlsruhe als höhere Aufnahmebehörde eine zentrale LEA für Baden-Württemberg in Karlsruhe. Aufgrund stark ansteigender Flüchtlingszugänge wurden ab August 2014 und dann vor allem im Laufe des Jahres 2015 weitere EA sowie ein Ankunftszentrum eingerichtet. Diese werden von den örtlich zuständigen Regierungspräsidien betrieben.

4.1.1 Einrichtung von Ankunftszentren

Die hohen Flüchtlingszugänge von Sommer 2015 bis Frühjahr 2016 hat das in Deutschland seit Ende der Neunzigerjahre bestehende System der Flüchtlingsaufnahme an seine Grenzen und darüber hinausgebracht. Das bisherige Flüchtlingsmanagement, das durch niedrige Zugangszahlen und eine häufig lange Dauer der Asylverfahren geprägt war, musste sich daher zwangsläufig verändern.

Die Optimierungsmaßnahmen begannen bei den Verfahrensabläufen in der Erstaufnahme. Das AsylG sieht vor, dass das Asylverfahren in einer EA stattfindet. Hierzu richtet das BAMF bei den entsprechenden Einrichtungen der Länder Außenstellen ein. Wegen stark steigender Zahlen reichten die Unterbringungs-, Registrierungs-, Anhörungs- und Entscheidungskapazitäten in den bestehenden LEA spätestens ab Mitte 2015 nicht mehr aus. Die Länder mussten neue Unterkünfte aufbauen oder vorübergehend Flüchtlinge ohne Registrierung und Asylantragsstellung auf die kommunale Ebene verteilen. Aufgrund der Kapazitätsengpässe haben sich einzelne Verfahrensschritte teils um Monate verzögert.

Mit dem Leitfaden des BAMF zum Aufbau eines Ankunftsentrums („Integriertes Flüchtlingsmanagement“) liegt nun eine Konzeption vor, die ein hohes Maß an Kooperation zwischen Bundes- und Landesebene gewährleistet.

Nach den Vorstellungen des BAMF ist ein Ankunftscenter eine zentrale Einrichtung, in dem alle notwendigen Schritte nach Einreise eines Flüchtlings wie

- Durchsuchung nach Ausweisdokumenten, § 15 Absatz 4 AsylG,
- Verteilung auf die Länder mittels EASY-Optionierung,
- Registrierung und Ausstellung des Ankunftsnachweises,
- Identitätsprüfung (Scan der Fingerabdrücke, Durchführung von Sicherheitsabgleichen),
- Medizinische Untersuchung durch eine Außenstelle des Gesundheitsamtes,
- Antragstellung beim BAMF,
- Anhörung durch das BAMF,
- Sozialbetreuung (Beratung, Kinderbetreuung),
- Rückkehrberatung,
- Ausgabe von Sachleistungen (Kleidung, Hygieneartikel) und Taschengeld

gebündelt innerhalb weniger Werktage stattfinden.

Die Asylantragsteller werden hierzu in vier Kategorien (Cluster) unterteilt.

Zu Cluster A zählen Personen, die eine hohe Bleibeperspektive haben (z. B. Syrien, Eritrea).

Zu Cluster B gehören Personen, die in der Regel keine Bleibeperspektive haben (meist aus sicheren Herkunftsstaaten wie Kosovo, Serbien oder Albanien).

Zu Cluster C zählen Fälle, deren Bearbeitung das BAMF als schwierig einschätzt (z. B. Afghanistan, Pakistan, Gambia).

In Cluster D werden „Dublin-Verfahren“ zusammengefasst. Hierbei handelt es sich um Personen, die über einen anderen EU-Staat nach Deutschland eingereist sind und deren Asylantrag nach europäischem Recht durch einen anderen EU-Staat zu bearbeiten ist.

Antragsteller aus den Clustern A und B sollen im Ankunftscenter innerhalb von 48 Stunden ihren Bescheid erhalten. Die komplexen Fälle des Cluster C sollen nach Antragsstellung das Ankunftscenter verlassen. Die weitere Unterbringung und die Anhörung sollen in einer klassischen LEA erfolgen. Bei Personen des Cluster D sollen zumindest die Dublin-Anhörung und die Anhörung im nationalen Asylverfahren im Ankunftscenter erfolgen.

Das Cluster-Verfahren wurde in Baden-Württemberg im Ankunftszentrum Heidelberg erfolgreich erprobt. Dieses Zentrum wurde Ende 2015 auf einem ehemaligen Kasernenareal der amerikanischen Streitkräfte – sogenanntes Patrick-Henry-Village – errichtet. Das Zentrum kann nach der Konzeption des Landes bis zu 3.500 Flüchtlinge im Regelbetrieb beherbergen. Derzeit werden hier alle in Baden-Württemberg neu ankommenden Personen registriert.

In einem Ankunftszentrum wirken demnach mehrere Stellen kooperativ zusammen. Während die Unterbringung, Registrierung und medizinische Untersuchung von Landesmitarbeitern durchgeführt wird, nimmt das BAMF Asylanträge entgegen und hört die Asylantragsteller an. Die Ausgabe des Taschengeldes erfolgt auf der Grundlage des AsylbLG. Hierbei ist in der Regel ein externer Unterkunftsbetreiber tätig. Die Ausgabe von sonstigen Sachleistungen sowie der Betrieb kleinerer sozialer Einrichtungen (Kindergärten, Cafés o. Ä.) erfolgt teilweise durch Ehrenamtliche, teilweise durch Verwaltungspersonal.

Bewertung:

Die Einrichtung des Ankunftsentrums in Heidelberg hatte einen maßgeblichen Anteil an der Bewältigung der krisenhaften Situation Ende 2015 und bildet einen zentralen Mosaikstein beim Aufbau eines guten und effizienten Flüchtlingsmanagements. An der Institution „Ankunftszentrum“ ist mit Blick auf die Verfahrensvorteile unbedingt festzuhalten. Allerdings ist der Fortbestand des Standorts Heidelberg nach aktuellem Stand der Diskussion nicht gesichert. Die bislang angedachten Alternativen in der Rhein-Neckar-Region sind jedoch entweder zu klein oder stehen noch nicht zur Verfügung. Zudem würden die Investitionen, die notwendig sind, um sie auf den in Heidelberg bereits gegebenen Standard zu bringen, sehr hohe Kosten verursachen. Es ist deshalb zu befürchten, dass eine Aufgabe des Standorts Heidelberg und die damit verbundenen offenen Fragen hinsichtlich der Kapazitäten und der zeitlichen Dimension die bereits erzielten Erfolge beim Flüchtlingsmanagement gefährden.

Der Rechnungshof erkennt nicht die Bedeutung der betroffenen Flächen für die kommunale Entwicklung. Gleichwohl sollte mit Blick auf die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Flüchtlingsmanagements alles dafür getan werden, die von der Stadt angestrebte Konversion mit der Fortführung des vorbildlichen Ankunftsentrums auf einer Teilfläche des Patrick-Henry-Village in Einklang zu bringen.

(E 1) Das Land sollte durch Absprachen mit der Stadt Heidelberg darauf hinwirken, das Ankunftszentrum auf einer Teilfläche des Patrick-Henry-Village dauerhaft fortführen zu können.

4.1.2 Landeserstaufnahmeeinrichtungen

LEA sind zentrale Einrichtungen, in denen Flüchtlinge registriert und medizinisch untersucht werden können. Außerdem sind dort Außenstellen des BAMF eingerichtet, bei denen Flüchtlinge ihren Asylantrag stellen können bzw. ihre Anhörung durchgeführt wird. In der Regel wird bei Einrichtungen mit einer Sollkapazität von 500 Flüchtlingen eine BAMF-Außenstelle angesiedelt.

Neben den LEA gibt es derzeit weitere EA. Diese haben in der Regel keine Außenstelle des BAMF und keine Außenstellen des Gesundheitsamtes. Sie dienen vorwiegend der Unterbringung.

Bis März 2016 hatte das Land insgesamt gut 36.000 Unterbringungsplätze aufgebaut. Danach hat es aufgrund der rückläufigen Flüchtlingszahlen bereits zahlreiche Einrichtungen geschlossen oder auf Stand-by gestellt. Weitere stehen derzeit noch zur Schließung an.

Der Rechnungshof prüfte 2016 die Wirtschaftlichkeit der Erstaufnahme in Baden-Württemberg. Die Prüfungsergebnisse sind im Beitrag Nr. 9 zur Denkschrift 2017 veröffentlicht.

Im Rahmen dieser Prüfung kam der Rechnungshof u. a. zum Ergebnis, dass für die Erstaufnahme vorrangig ehemalige Kasernenareale genutzt werden sollten. Zudem sei es wirtschaftlicher und effektiver, in ausgewählte bestehende Einrichtungen zu investieren und deren Betrieb durch Absprachen mit Bund und Standortkommunen langfristig zu sichern, als durch Neubau- oder Umbaumaßnahmen neue Einrichtungen zu schaffen. Unwirtschaftliche Container-Lösungen sowie eine Vorhaltung leer stehender Gebäude im Stand-by-Betrieb seien möglichst zu vermeiden.

Hinsichtlich des Betriebs der LEA empfiehlt der Rechnungshof in der Denkschrift, aus betrieblich-organisatorischen Gründen eine Regelkapazität von 1.000 Plätzen nicht zu unterschreiten. Zur Vermeidung von Bearbeitungsstaus müssten aufeinander abgestimmte Raum- und Flächenkapazitäten für Unterbringung, Registrierung, medizinische Untersuchung und Durchführung des BAMF-Verfahrens berücksichtigt werden. Hierzu solle eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem BAMF geschlossen werden.

Die Landesregierung hat im Dezember 2016 eine neue Standortkonzeption (Teil 1: Liegenschaften) für die Erstaufnahme von Flüchtlingen auf den Weg gebracht. Diese sieht vor, die Erstaufnahmestruktur bis zum Jahr 2020 kontinuierlich auf etwa 8.000 Plätze im Regelbetrieb zu reduzieren. Dauerhaft erhalten bleiben soll die bundesweit modellhafte Einrichtung des Ankunftszentrums. Das Ankunftszentrum soll von vier vollwertigen LEA flankiert werden. Zwei davon sowie das Ankunftszentrum sind – entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs in der Denkschrift 2017 – in ehemaligen Kasernen geplant. Daneben sollen gesonderte Aufnahmeeinrichtungen für besonders schutzwürdige Personen wie allein reisende Frauen mit Kindern, Schwangere oder traumatisierte Personen, vorgehalten werden. Abgesehen hiervon soll es keine EA mehr geben, die ausschließlich der Unterbringung dienen.

Tabelle 7: Neue Standortkonzeption „Erstaufnahme von Flüchtlingen“

Regierungsbezirk	Standort der Landeserstaufnahmeeinrichtung/ Erstaufnahmeeinrichtung	Plätze
Freiburg	Freiburg	800
Karlsruhe	Karlsruhe, Ankunftszentrum	4.597
Stuttgart	Ellwangen, Erstaufnahmeeinrichtung Giengen	1.000
Tübingen	Sigmaringen, Erstaufnahmeeinrichtung Tübingen	1.496
		7.893

Quelle: Innenministerium Baden-Württemberg.

Mittlerweile hat das Land mit Stadt- und Landkreisen vereinbart, die Kapazität in Sigmaringen im Regelbetrieb auf 875 Plätze zu begrenzen.

Bewertung:

Aus dem Druck heraus, eine Vielzahl geflüchteter Menschen in kurzer Zeit unterzubringen und sie mit dem Lebensnotwendigen zu versorgen, ergab sich die Notwendigkeit, die bisherige Praxis des Flüchtlingsmanagements zu optimieren. In der neuen Standortkonzeption des Landes werden in sehr knappen Sätzen erstmals ganzheitliche Ziele für ein effektives und effizientes Flüchtlingsmanagement genannt: So soll die Dauer des Asylverfahrens verkürzt werden. Die Asylentscheidungen sollen möglichst während des Aufenthalts in EA getroffen werden. Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive sollen nicht mehr in Kommunen verteilt werden. Rückführungen sollen unmittelbar aus den EA heraus erfolgen.

In der zeitnahen Umsetzung dieser Konzeption sieht der Rechnungshof ein enormes Einsparpotenzial allein dadurch, dass sich im Zuge der neuen Prozesse Synergien finden lassen.

(E 2) Die neue Standortkonzeption sollte zeitnah unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt werden.

4.2 Landesinterne Verteilung in die vorläufige Unterbringung

Personen, die auf den Ausgang des Asylverfahrens warten, werden auf Grundlage von §§ 50 AsylG in Verbindung mit § 6 Absatz 4 FlüAG innerhalb Baden-Württembergs verteilt. Die Aufnahmequote der einzelnen Stadt- und Landkreise errechnet sich aus dem Anteil des jeweiligen Kreises an der Bevölkerung des Landes.

Stadt- oder Landkreise, in denen sich nicht nur vorübergehend Standorte von LEA befinden, können gemäß § 1 Absatz 2 Durchführungsverordnung FlüAG durch Vereinbarung mit der obersten Aufnahmebehörde ganz oder teilweise von Zuteilungen ausgenommen werden. Da sich in den Stadtkreisen Karlsruhe, Mannheim und Heidelberg sowie im Zollernalbkreis (bis 30. September 2017) und im Ostalbkreis LEA befinden, werden diesen Kreisen aktuell keine Flüchtlinge zugewiesen (Vollprivilegierung).

Bei den übrigen Stadt- und Landkreisen mit in Betrieb befindlichen EA erfolgt eine Teilprivilegierung, die im Wesentlichen über eine Anrechnung der „IST-Belegung“ der EA auf die Zuweisungszahlen des Kreises erfolgt. Solche Anrechnungen wurden 2017 für den Main-Tauber-Kreis, den Stadtkreis Freiburg, den Schwarzwald-Baar-Kreis und den Landkreis Sigmaringen durchgeführt.

Die Aufnahmequoten der Stadt- und Landkreise werden auf dieser Grundlage monatlich neu berechnet. Aufgrund der schwankenden Belegungszahlen der Aufnahmeeinrichtungen in den teilprivilegierten Kreisen können sich die Quoten aller Kreise monatlich geringfügig ändern.

Der Rechnungshof stellte bei der Prüfung fest, dass es 2015 und 2016 Stadt- und Landkreise gab, die ihre Aufnahmequoten eingehalten oder gar übererfüllt hatten. Anderen Stadt- und Landkreisen war dies nicht gelungen. Hierzu nachfolgend zwei Beispiele:

- Ein großer, bevölkerungsstarker und städtisch geprägter Landkreis nimmt knapp 5,6 Prozent der in Baden-Württemberg auf die Kreise verteilten Flüchtlinge auf. Im Jahr 2015 hätte der Kreis laut dieser Aufnahmequote 5.338 Flüchtlinge aufnehmen müssen. Tatsächlich wurden diesem Kreis 4.768 Personen zugewiesen. Dies entspricht 89 Prozent der Aufnahmequote 2015. In 2016 hätte der Kreis 3.323 Personen aufnehmen müssen. Tatsächlich sind 2.612 Per-

sonen dem Kreis in die vorläufige Unterbringung zugewiesen worden. Dies entspricht 78 Prozent der Aufnahmequote 2016. Zum Ende des Jahres 2015 befanden sich 5.503 Asylbewerber, also 115 Prozent der Aufnahmequote 2015, in den Unterkünften des Kreises. Ende des Jahres 2016 waren es 4.655 Flüchtlinge, also 140 Prozent der Aufnahmequote 2016.

- Ein anderer, ebenfalls großer und bevölkerungsstarker Landkreis nimmt rd. 6 Prozent aller im Land auf die Kreise verteilten Flüchtlinge auf. Im Jahr 2015 hätte der Kreis nach dieser Quote 6.370 Personen aufnehmen müssen. Allerdings sind 2015 nur 3.468 Personen dem Kreis tatsächlich zugewiesen worden, also 54 Prozent der Aufnahmequote 2015. In 2016 hätte dieser Kreis 3.507 Personen aufnehmen müssen. Tatsächlich waren es 3.059 Personen, also 87 Prozent der Aufnahmequote 2016. Zum Ende des Jahres 2015 befanden sich 3.635 Asylbewerber in den Unterkünften des Kreises. Dies entspricht 57 Prozent der Aufnahmequote 2015. Ende 2016 waren es 4.016 Asylbewerber, also 114 Prozent der Aufnahmequote 2016.

Bewertung:

Die Beispiele zeigen, dass es 2015 spürbare Unterschiede bei der Erfüllung des Aufnahmesolls gab. Für den Rechnungshof war erkennbar, dass bei der Verteilung ab dem Jahr 2016 durchaus auf Aufnahmedefizite reagiert wurde. Die oben aufgeführten Beispiele lassen jedoch auch die Vermutung zu, dass eine Übererfüllung des Solls im Jahr 2015 nicht in gleichem Maße – etwa durch ein vorübergehendes Zuweisungsdefizit – ausgeglichen wurde.

Das im FlüAG festgelegte einwohnerorientierte Verteilungsverfahren ist nach Auffassung des Rechnungshofs richtig. Es ist Ausdruck der partnerschaftlichen Beziehung zwischen dem Land, den Kreisen und den Kommunen. Die Aufnahmeverpflichtung der Kommunen im Rahmen der Anschlussunterbringung wird schließlich durch die Zahl der Zuweisungen in die vorläufige Unterbringung vorgezeichnet. Dennoch wäre es im Hinblick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit nachvollziehbar, wenn im Zeitpunkt der Flüchtlingslage neben der Einwohnerzahl auch die Leistungsfähigkeit zur kurzfristigen Bereitstellung wirtschaftlich darstellbarer Unterkünfte berücksichtigt würde. Im Ergebnis sollte aber – gerade auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Anschlussunterbringung – es das Ziel sein, eine etwaige Übererfüllung des Solls in der Folge genauso zeitnah auszugleichen wie ein Defizit.

- (E 3) Der Rechnungshof empfiehlt, eine gegebenenfalls noch bestehende Über- oder Untererfüllung bei der Aufnahmequote zeitnah auszugleichen und diesen Prozess für die Kreise transparent zu machen.**

4.3 Vorläufige Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen

4.3.1 Unterkunftsstruktur

In den 22 geprüften Stadt- und Landkreisen sind in 2015 und 2016 immense Kapazitäten aufgebaut worden.

Der Rechnungshof hat die Strukturen danach untersucht,

- wie viele der Objekte in den geprüften Stadt- und Landkreisen angemietet,
- wie viele kreiseigen waren,
- wie viele Objekte als Gemeinschaftsunterkünfte und

- wie viele als Wohnungen bezeichnet worden sind.

Tabelle 8: Überblick über die Eigentums- und Mietstruktur in den geprüften Kreisen

	Stand 31. Dezember 2015 in Prozent	Stand 31. Dezember 2016 in Prozent
Anzahl der kreiseigenen Objekte	20	18
Anzahl der angemieteten Objekte	80	82
Gemeinschaftsunterkünfte	42	45
Wohnungen	46	44
Ein- oder Mehrfamilienhäuser	3	4
Notunterkünfte (Lager- oder Turnhallen)	7	6

Quelle: Objektlisten der geprüften Stadt- und Landkreise.

Bei den 2015 und 2016 aufgebauten Kapazitäten handelt es sich im Wesentlichen um angemietete Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnungen. Die geprüften Stadt- und Landkreise bezeichneten insgesamt knapp die Hälfte ihrer Objekte als Wohnungen. Fast genauso viele Objekte wurden als Gemeinschaftsunterkünfte benannt. Nur 7 Prozent der Objekte waren sogenannte Notunterkünfte. Bei diesen handelt es sich um eine Unterbringung in Veranstaltungs-, Sport- oder Gewerbehallen. Nur vereinzelt wurden auch Zelte genutzt. Die Kreise lösten diese Notunterkünfte überwiegend im Laufe des Jahres 2016 wieder auf. Einige Objekte werden derzeit als Lager für angehäuften Mobiliar verwendet.

Abgesehen von der für 2015 ausgesetzten Vorgabe, die Wohn- und Schlaflfläche je Flüchtling müsse in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen mindestens 7 m² betragen, macht das Land den Kreisen im FlüAG keine Vorgaben zur Auswahl und Beschaffenheit von Unterbringungsplätzen. Die Kreise konnten die eingeräumte Flexibilität dazu nutzen, ihre Unterbringungskonzepte den örtlichen Rahmenbedingungen anzupassen (z. B. Lage am Wohnungsmarkt, Leerstände durch Strukturwandel oder Konversion).

Auch zur Wirtschaftlichkeit von Unterkünften im Sinne von maximalen Bau- oder Mietkosten je m² macht das Land den Kreisen keine Vorgaben. Diese wären nach allgemeiner Einschätzung der Kreise in der krisenhaften Situation Ende 2015 auch nicht umsetzbar gewesen. Positiv festzuhalten ist, dass einige Kreise – soweit möglich – selbst gesetzte Preisobergrenzen hatten und auch einhielten. Im Übrigen waren die Kreise schon mit Blick auf das soziale Gefüge darum bemüht, die Maßstäblichkeit gezahlter Mieten im Verhältnis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu wahren. In Einzelfällen ist dies jedoch nicht gelungen.

Es fehlen auch einheitliche Standards dazu, was als Gemeinschaftsunterkunft zu verstehen ist. Die geprüften Stadt- und Landkreise hatten höchst unterschiedliche Vorstellungen davon, was Gemeinschaftsunterkünfte sind und was eine Wohnung im Sinne des FlüAG ist.

Hierzu folgende Beispiele:

- Ein Kreis führte ein Haus mit mehreren getrennten und jeweils mit Sanitäranlagen ausgestatteten Appartements als Gemeinschaftsunterkunft; ein anderer Kreis klassifizierte ein solches Haus als Mehrfamilienhaus.
- Ein Kreis bezeichnete eine 5-Zimmer-Wohnung, in der 2 Familien (insgesamt 11 Personen) zusammenwohnten, als Gemeinschaftsunterkunft; ein anderer Kreis klassifizierte eine solche Unterkunft als Wohnung.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Gemeinschaftsunterkunft ein Wohnheim bzw. Gebäudekomplex mit festen Strukturen. In Gemeinschaftsunterkünften gibt es eine Heimverwaltung, ein oder mehrere Sozialbetreuer und Vertreter der AsylbLG-Behörde. Üblicherweise ist die Heimverwaltung vor Ort, Sozialbetreuung und Mitarbeiter der AsylbLG-Stelle sind zu festgelegten Sprechstunden erreichbar. Gebäude, in denen Küchen und Sanitäreinrichtungen gemeinschaftlich genutzt werden, sind besonders geeignet. Die Einhaltung der Hausordnung wird vom Heimverwalter überwacht. Die Heimverwaltung verteilt die Post an die Bewohner und hilft ihnen bei Fragen und alltäglichen Problemen. AsylbLG-Sachbearbeiter koordinieren den sozialrechtlichen Wechsel zum Jobcenter, indem sie Antragsformulare des Jobcenters verteilen und die Flüchtlinge beraten.

Einige Kreise haben für sich selbst Standards formuliert. Damit gewährleisteten sie ein vergleichbares Niveau in den Unterkünften. Diese Konzepte beinhalten bauliche Standards, Standards zu Brandschutz und Barrierefreiheit sowie Flächenbedarf für Wohnraum, Sanitäreinrichtungen und Verwaltungstätigkeiten.

Die Kreise haben sich auch Gedanken darüber gemacht, wie man die aufgebauten Kapazitäten bei wieder zurückgehenden Unterbringungsbedarfen nutzen kann und wie eine Gemeinschaftsunterkunft gebaut werden muss, damit sie auch für die Anschlussunterbringung oder als sozialer Wohnraum genutzt werden kann. Problematisch waren insoweit die strengen bauordnungs- und brandschutzrechtlichen Vorgaben für Gemeinschaftsunterkünfte der vorläufigen Unterbringung. Die dadurch bedingten Investitionen bzw. Mehrausgaben wären für die angestrebte Folgenutzung nicht erforderlich gewesen. Es stellte sich daher die Frage, wie mit den erhöhten Baukosten umzugehen ist (siehe hierzu auch die Ausführungen unter den Punkten 4.4.2 und 5.3.1).

Sofern Überlegungen zu Rückbau und Folgenutzungen für die lagebedingt aufgebauten Kapazitäten nicht bereits in der Aufbauphase angestellt wurden, stellte sich den Kreisen spätestens ab Mitte 2016 die Aufgabe, Leerstandskosten zu vermeiden oder zumindest zu verringern. Da der Abbau von Kapazitäten mit zusätzlichen Kosten verbunden sein kann, ist eine strenge Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Abbaumaßnahmen erforderlich.

Hierzu folgendes Beispiel:

- Ein Kreis hat eine Wohnmodulanlage im Dezember 2015 erworben und auf einem gepachteten Grundstück erstellt. Die Anschaffungskosten der Anlage betrugen einschließlich Erschließungskosten 476.910 Euro. Die Anlage wurde – bedingt durch die rückläufigen Flüchtlingszahlen – nicht belegt. Nachdem ein Verkauf an Privatpersonen scheiterte, bot der Kreis diese Anlage den kreisangehörigen Kommunen zum Kauf an. Eine Stadt kaufte die Anlage dem Kreis für 260.000 Euro ab. Der Veräußerungswert lag – im Einklang mit der Marktsituation für

solche Anlagen – unter dem Buchwert. Dieser betrug zum Zeitpunkt der Veräußerung 384.316 Euro.

Das Land als Kostenträger hat diesen Prozess erst im Laufe des Jahres 2017 zunehmend gesteuert. Die Erstattung einmaliger Aufwendungen für den Abbau von Unterkünften hat das Land fortan nur dann zugesagt, wenn die Wirtschaftlichkeit des Abbaus unter Berücksichtigung der sonst anfallenden Leerstandskosten nachgewiesen und die Maßnahme dem zuständigen Regierungspräsidium vorab zur Genehmigung vorgelegt wurde.

Bewertung:

Der Rechnungshof hat aufgrund der regionalen Unterschiede keinen Kosten- und Strukturvergleich hinsichtlich der 2015 und 2016 aufgebauten Kapazitäten vorgenommen. In der gegenwärtigen Situation gewinnen Kostenvergleiche vorwiegend für den anstehenden Abbau bzw. die Umnutzung der aufgebauten Kapazitäten Bedeutung. Hierzu erstellt das Innenministerium gegenwärtig in einem Eckpunktepapier eine Handlungsanweisung. Die Kreise sind darin aufgefordert, nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit ein Abbaukonzept vorzulegen. Der Rechnungshof unterstützt dieses Vorgehen des Landes.

Die in § 8 Absatz 1 FlüAG angelegte Gleichrangigkeit der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen während der vorläufigen Unterbringung sollte hinterfragt werden. Klassische Gemeinschaftsunterkünfte erleichtern Verwaltungsverfahren sowie Betreuung. Gerade im frühen Stadium des Aufenthalts in einem fremden Umfeld kann die Unterbringung in klassischen Gemeinschaftsunterkünften stabilisierend wirken und insoweit der Orientierung im fremden Land förderlich sein. Der Erhalt klassischer Gemeinschaftsunterkünfte wäre vor allem dann sinnvoll und geboten, wenn die vorläufige Unterbringung den veränderten Rahmenbedingungen (z. B. Verkürzung der Asylverfahren mithilfe der Ankunftscentren) und den Vorschlägen des Rechnungshofs in dieser Beratenden Äußerung (siehe hierzu Punkt 6) angepasst wird.

(E 4) § 8 Absatz 1 FlüAG sollte so gefasst werden, dass eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften die Regel, eine Unterbringung in Wohnungen die Ausnahme ist.

4.3.2 Ausgabenerstattung des Landes an die Stadt- und Landkreise

Ausgaben, die den Stadt- und Landkreisen für die vorläufige Unterbringung entstehen, sind vom Land zu tragen. Dies geschieht nach den Vorgaben des FlüAG in Form einer einmaligen Pauschale für jeden aufgenommenen und untergebrachten Flüchtling (§ 15 Absatz 2 FlüAG). Diese Pauschale betrug nach § 22 Absatz 1 FlüAG 12.566 Euro je Person in 2014 und 13.260 Euro je Person in 2015.

Das zuständige Ministerium kann bei Bedarf mittels Rechtsverordnung die Pauschalen nach § 15 FlüAG nachträglich neu festsetzen. Hiervon hat das Integrationsministerium erstmals für das Jahr 2014 Gebrauch gemacht. Es hat mit Rechtsverordnung vom 9. März 2016 rückwirkend stadt- und landkreisscharfe Erstattungspauschalen festgelegt. Grundlage der Differenzierung war eine Erfassung der liegenschaftsbezogenen Aufwendungen.

In einem am 13. Oktober 2015 geführten Spitzengespräch zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden wurde vereinbart, dass für 2015 und 2016 sämtliche Aufwendungen und Erträge der vorläufigen Unterbringung nachlaufend „spitz“ abgerechnet werden.

Von den Stadt- und Landkreisen sind für 2015 insgesamt Aufwendungen in Höhe von 566,6 Mio. Euro zur Erstattung angemeldet worden. Bei den von uns geprüften Stadt- und Landkreisen belief sich der angemeldete Erstattungsbetrag auf 329,7 Mio. Euro.

Nachfolgende Tabelle zeigt die zusammengestellten Erträge und Aufwendungen getrennt nach Ausgabenarten. Die „Krankenausgaben“ wurden bei den „Leistungsausgaben“ berücksichtigt, da beide Positionen ihre Grundlage im AsylbLG haben.

Tabelle 9: Meldungen der Stadt- und Landkreise im Rahmen der Pauschalenrevision nach § 15 Flüchtlingsaufnahmegesetz für 2015

Positionen	Ursprünglich gemeldete Daten und Beträge aller Kreise für 2015	Ursprünglich gemeldete Daten und Beträge der geprüften Kreise für 2015
Durchschnittliche Belegung	48.216 Personen	27.589 Personen
Erträge	9.160.656 Euro	5.235.199 Euro
Liegenschaftsbezogene Aufwendungen	257.164.540 Euro	146.309.045 Euro
Verwaltungsaufwendungen	41.380.797 Euro	25.377.172 Euro
Leistungsausgaben (einschließlich Krankenausgaben)	243.336.160 Euro	145.924.006 Euro
Betreuungsaufwendungen	32.596.516 Euro	16.594.256 Euro
Pauschale für Anschlussunterbringung (§ 18 Absatz 4 Flüchtlingsaufnahmegesetz)	1.324.956 Euro	781.573 Euro

Quelle: An das Innenministerium gemeldete Daten, Stand November 2016.

Bis Ende Juli 2017 haben sich diese Beträge aufgrund von Nachmeldungen noch leicht verändert. Eine aktualisierte Aufstellung des Innenministeriums geht von Gesamtaufwendungen der Kreise von 565,8 Mio. Euro und einer durchschnittlichen Anzahl von 48.082 vorläufig untergebrachten Personen aus. Der auf das Kalenderjahr 2015 bezogene durchschnittliche Aufwand je vorläufig unter gebrachter Person betrug somit 11.767 Euro. Dieser Wert kann nicht mit der gesetzlich vorgesehenen Pauschale von 13.260 Euro verglichen werden, da diese sich auf einen längeren Unterbringungszeitraum bezieht (nach der Gesetzesbegründung 18 Monate). Die zur Erstattung angemeldeten durchschnittlichen Kosten je Flüchtling übersteigen den anteiligen Pauschalbetrag damit deutlich.

Zwischen den einzelnen Stadt- und Landkreisen gibt es dabei erhebliche Unterschiede: Bei den auf das Kalenderjahr 2015 bezogenen Aufwendungen reicht die Spanne von durchschnittlich etwa 7.500 Euro je Flüchtling bei einem Landkreis bis hin zu durchschnittlich etwa 18.000 Euro je Flüchtling bei zwei Stadtkreisen. Auch zwei Landkreise lagen mit durchschnittlich gut 16.000 Euro je Flüchtling immer noch etwa beim Doppelten der vier Landkreise mit den niedrigsten durchschnittlichen Aufwendungen je Flüchtling.

Bewertung:

Die Höhe der kreisspezifischen Pauschalen wird nicht allein, aber wesentlich von den liegenschaftsbezogenen Aufwendungen geprägt. Hier zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen den

Ballungszentren und dem ländlichen Raum. Die liegenschaftsbezogenen Aufwendungen werden stark von freien Kapazitäten auf dem Wohnungsmarkt beeinflusst. Je knapper der Wohnraum ist, desto teurer ist der m²-Preis für die Liegenschaften. Aus Sicht des Rechnungshofs hatte aber auch ein sparsames und wirtschaftliches Agieren mancher Kreise unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der kreisspezifischen Pauschale.

4.4 Übergang in die Anschlussunterbringung

Rund 26.000 Personen sind 2015 und 2016 alleine in den von uns geprüften Kreisen in die Anschlussunterbringung bei den Gemeinden gewechselt. 2017 steht eine Umverteilung von insgesamt weiteren 24.000 Personen an. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass 2017 – spätestens 2018 – die Bugwelle an Zugängen der Jahre 2015 und 2016 in den Gemeinden angekommen sein wird.

4.4.1 Beachtung des § 9 Flüchtlingsaufnahmegesetz

Die vorläufige Unterbringung endet kraft Gesetzes in den von § 9 Absatz 1 FlüAG genannten Fällen. Ausnahmsweise kann sie gemäß § 9 Absatz 3 FlüAG von der unteren Aufnahmebehörde durch einen Verwaltungsakt verlängert werden (siehe hierzu Punkt 3.2.3).

Diese Regelungen haben Auswirkungen auf die Kostenträgerschaft. Die Stadt- und Landkreise können derzeit alle Ausgaben, die in der Zeit der vorläufigen Unterbringung entstehen, gegenüber dem Land abrechnen. Die Kosten der Anschlussunterbringung trägt die kommunale Ebene.

Der Rechnungshof stellte bei den Prüfungen fest, dass die Vorgaben des § 9 FlüAG in einigen Landkreisen nicht konsequent umgesetzt wurden. Vielfach wurden Flüchtlinge nach Erlass des BAMF-Bescheids oder nach Ablauf der 24-Monats-Grenze nicht zeitnah der Anschlussunterbringung zugewiesen. Zumeist fehlten Einzelfallentscheidungen, die eine Verlängerung der vorläufigen Unterbringung über diese Grenze hinaus begründeten. In einigen Kreisen war der vom Gesetz vorgesehene Ausnahmefall der Verlängerung der vorläufigen Unterbringung gar die Regel. Zur Begründung wurden meist Probleme bei der Bereitstellung der notwendigen Unterkünfte der Anschlussunterbringung in den Gemeinden angeführt.

Hierzu folgende Beispiele:

- In einem Kreis ergab eine stichprobenartige Prüfung von 25 Personen mit einer Verweildauer von über 24 Monaten in der vorläufigen Unterbringung, dass bei keiner dieser Personen zwischenzeitlich eine Zuweisung in die Anschlussunterbringung erfolgt war. Einzelfallentscheidungen lagen nicht vor. Die Personen wurden weiterhin mit dem Land abgerechnet.
- In einem anderen Kreis befanden sich 81 Personen bereits länger als 24 Monate in der vorläufigen Unterbringung. Die 24 Monate wurden im Schnitt um 5 Monate überschritten, in Einzelfällen aber auch um bis zu 21 Monate. Einzelfallentscheidungen lagen nicht vor. Die Personen wurden weiterhin mit dem Land abgerechnet.
- Ein weiterer Kreis plant, Ausgleichszahlungen von Kommunen zu erheben, die ihrer Verpflichtung zur Anschlussunterbringung nicht nachkommen. Die zuzuweisenden Personen sollen künftig gegen Aufwendungsersatz in Form von Ausgleichszahlungen der betroffenen Gemeinden in den Gemeinschaftsunterkünften verbleiben können. Eine Arbeitsgruppe aus der Bür-

germeister-Runde arbeitet derzeit Details zur Festsetzung der Ausgleichszahlungen aus. Diese sollen umso höher sein, je länger die Verpflichtung zur Anschlussunterbringung nicht erfüllt wurde.

Die Stadtkreise sind neben der vorläufigen Unterbringung auch für die Anschlussunterbringung zuständig. Unterkünfte wurden meist für beide Formen der Unterbringung genutzt. Damit sollen Umzüge und die damit verbundenen Kosten und Belastungen vermieden werden. Das vorrangige Problem aus Prüfungssicht war in den Stadtkreisen nicht der Statuswechsel an sich, sondern die Kostenabgrenzung zwischen vorläufiger Unterbringung und Anschlussunterbringung (hierzu mehr unter Punkt 5.1).

Bewertung:

Nach dem Wortlaut des § 9 Absatz 1 FlüAG endet die vorläufige Unterbringung in den genannten Fällen automatisch kraft Gesetzes. Diese Gesetzesfolge muss zeitnah durch eine Zuweisung in die Anschlussunterbringung umgesetzt werden. Insbesondere der Ablauf der 24-Monats-Frist ist kein überraschendes, sondern ein planbares Ereignis. Die Verlängerungsmöglichkeiten wurden vom Gesetzgeber als Ausnahme formuliert. Die untere Aufnahmebehörde muss daher aktiv tätig werden, um die vorläufige Unterbringung im Einzelfall zu verlängern. Jede einzelne Verlängerung erfordert aus Sicht des Rechnungshofs einen begründeten Verwaltungsakt.

Die Verlängerung der Verweildauer in der vorläufigen Unterbringung aufgrund fehlender Plätze der Anschlussunterbringung in (einzelnen) Gemeinden führt zu einer Verschiebung finanzieller Lasten zum Land als Kostenträger der vorläufigen Unterbringung. Die Nichtbeachtung von § 9 Absatz 1 FlüAG bzw. die Verlängerung der vorläufigen Unterbringung nach § 9 Absatz 3 FlüAG wirkt sich in erheblichem Maße auf die Höhe der Leistungs- und Betreuungsausgaben aus, die die Kreise mit dem Land abrechnen.

Mit dem Wechsel in die Anschlussunterbringung muss auch der Wechsel in der Kostentragung vom Land zu den Kommunen vollzogen werden. Für den Fall, dass der Wechsel in die Anschlussunterbringung aufgrund fehlender Plätze nur rechtlich, nicht aber räumlich erfolgen kann, weist das dritte Beispiel den richtigen Weg. Von den Gemeinden sind in diesem Fall kosten-deckende Gebühren oder Ausgleichszahlungen zu erheben.

- (E 5) Das Land sollte darauf hinwirken, dass die Stadt- und Landkreise die gesetzliche Regelung des § 9 Absatz 1 FlüAG – insbesondere die 24-Monats-Grenze – bei der Abrechnung strikt beachten. Eine Verlängerung der Verweildauer sollte nur in Einzelfällen unter den in § 9 Absatz 3 FlüAG genannten Gründen möglich sein. Die Einhaltung dieser Vorgaben sollte überprüft werden.**

Zudem sollte das Land prüfen, wie unerwünschten/systemwidrigen Anreizen beispielsweise durch Erstattungsregelungen mit den betreffenden Gemeinden begegnet werden kann.

4.4.2 Vermietung von Unterkünften der vorläufigen Unterbringung an Gemeinden für die kommunale Unterbringung („Kombi-Modelle“)

Die große Anzahl von Übergängen aus der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung stellt die Kreise vor die Aufgabe, Leerstandskosten zu vermeiden oder zumindest zu verringern. Auf der anderen Seite wechselt nun die Herausforderung, in großem Umfang Unterkünfte

bereit zu stellen, auf die Gemeinden über. Einige Landkreise haben daher in Abstimmung mit den kreisangehörigen Gemeinden Konzepte erarbeitet, wie beide Probleme durch eine Weitergabe der Unterkünfte an die Gemeinden (sogenanntes „Kombi-Modell“) gelöst werden können.

Hierzu folgende Beispiele:

- Um Leerstandskosten zu verringern, plant ein Kreis, acht freiwerdende Gemeinschaftsunterkünfte jeweils als Ganzes den Belegenheitsgemeinden im Wege von (Unter-)Mietverhältnissen für die kommunale Unterbringung zur Verfügung zu stellen. Allerdings gibt es Gemeinden, die die Miete auf die ortsübliche Vergleichsmiete je m² deckeln wollen. Die Miete, die der Kreis an den Eigentümer der Unterkunft zahlt, liegt zum Teil deutlich darüber. Die Differenz zwischen tatsächlicher Miete und ortsüblicher Vergleichsmiete müsste dann das Land tragen – über die Abrechnung der Ausgaben für die vorläufige Unterbringung.
- Ein anderer Kreis hat die Bewirtschaftung der Flüchtlingsunterkünfte in eine kommunale Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) ausgegliedert. Der Kreis hat die neu errichteten Gemeinschaftsunterkünfte in Abstimmung mit den kreisangehörigen Gemeinden von vornherein so konzipiert, dass sie zunächst für die vorläufige Unterbringung und anschließend für die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden können. Das Konzept sieht vor, dass in jeder kreisangehörigen Gemeinde mindestens eine Unterkunft entsteht. Gemeinden, die Personen in Anschlussunterbringung aufnehmen, sollen den jeweiligen Platz in der Gemeinschaftsunterkunft von der AöR anmieten. Der Mietzins orientiert sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete. Ein Aufschlag für Möblierung kommt hinzu. Das liegenschaftsbezogene Personal wird über die Nebenkosten abgerechnet. Dennoch verbleibt eine Differenz zur Kostendeckung. Der Differenzbetrag beruht nach Angaben des Kreises auf Investitionen, die aus bauordnungsrechtlichen Gründen (z. B. Brandschutz) für eine Einrichtung der vorläufigen Unterbringung erforderlich waren. Da diese Investitionen für eine Unterkunft, die ausschließlich der Anschlussunterbringung dient, nicht erforderlich gewesen wären, werden sie bei der Berechnung der Miete nicht berücksichtigt. Stattdessen soll der Differenzbetrag als Aufwendung zum Zwecke der vorläufigen Unterbringung – mittels einer Rechnung der AöR an den Kreis – vom Land erstattet werden. Zur Begründung wird angeführt, dass es sich um nachlaufende Kosten der vorläufigen Unterbringung handle, da die Investitionen auf mehrere Jahre abzuschreiben waren.

„Kombi-Modelle“ im genannten Sinne sind nicht nur bei Gemeinschaftsunterkünften, sondern auch bei Wohnungen denkbar.

- Ein Kreis, der für die vorläufige Unterbringung zahlreiche Wohnungen angemietet hat, plant, die Mietverträge an die Belegenheitsgemeinden zu übergeben, sobald die untergebrachten Personen in Anschlussunterbringung wechseln. Die Gemeinden sollen den Mietvertrag ohne Änderungen übernehmen. Daher entsteht keine Differenz, die mit dem Land abzurechnen wäre. Dies ist hier möglich, weil der Wohnungsmarkt nicht angespannt ist.

Andere Kreise haben Wohnungsbaukonzepte entwickelt, die eine spätere Umnutzung der Unterkünfte in Sozialwohnungen ermöglichen (hierzu mehr unter Punkt 4.3.2).

Bewertung:

Die sogenannten „Kombi-Modelle“ stellen das Land vor ein Dilemma. Die Zielrichtung, Leerstandskosten bei den Landkreisen zu vermeiden und den Herstellungsaufwand bei den Gemeinden zu verringern, kann es nur begrüßen. Andererseits werden Mietverträge mit Gemeinden, die

– aus nachvollziehbaren Gründen – auf die ortsübliche Vergleichsmiete abstellen, bei Gemeinschaftsunterkünften mit dazugehöriger Infrastruktur häufig nicht kostendeckend sein. Kostendeckung kann allenfalls dann erreicht werden, wenn die Mietverträge mit den Gemeinden nicht nur die reine Wohnfläche, sondern auch die zur Verfügung stehende Infrastruktur (z. B. Hausverwaltung, Gemeinschaftsflächen, Möblierung) bei der Miethöhe berücksichtigen.

Sofern ein durch fehlende Kostendeckung entstehender Differenzbetrag mit dem Land abgerechnet wird, zahlt das Land für einen Unterbringungsplatz weiter, der nicht mehr für die vorläufige Unterbringung, sondern für die Anschlussunterbringung genutzt wird und daher eigentlich von der Gemeinde voll zu finanzieren wäre. So entsteht eine dauerhafte Mitfinanzierung kommunaler Unterbringung in einzelnen Gemeinden, die nicht sachgerecht ist.

(E 6) Bei nicht kostendeckenden „Kombi-Modellen“ sollte das Land den Differenzbetrag nur dann erstatten, wenn dies im Einzelfall unter Berücksichtigung der bestehenden Verträge zur Vermeidung von Leerstandskosten wirtschaftlicher ist als eine sofortige Aufgabe der jeweiligen Unterkunft, und das „Kombi-Modell“ dem Regierungspräsidium vorab vorgelegt wurde. In allen anderen Fällen müssen die Kreise den Differenzbetrag selbst tragen.

4.4.3 Direktverteilung in die Anschlussunterbringung

Aufgrund der Verfahrensoptimierungen im Ankunftszentrum sowie der sinkenden Zugangszahlen kommt es mittlerweile zu Fällen, in denen Flüchtlinge erst nach Abschluss des Asylverfahrens aus der LEA verteilt werden. Wird ein Flüchtling nach bestandskräftiger Entscheidung des BAMF – positiv wie negativ – innerhalb des Landes verteilt, so muss diese Verteilung die gesetzliche Regelung in § 9 Absatz 1 FlüAG beachten. Demnach muss die Person nicht in die vorläufige Unterbringung, sondern in die Anschlussunterbringung bei den Gemeinden zugewiesen werden. Den Kreisen kommt hier allenfalls eine Verteilfunktion zu. Die Wohnsitzauflage erteilt die untere Ausländerbehörde.

Hierzu folgendes Beispiel:

- Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat einem Kreis im November 2016 einen Flüchtling in die vorläufige Unterbringung zugewiesen. Nach Erhalt der Ausländerakten stellte der Kreis fest, dass der Flüchtling bereits seit Oktober 2016 vollziehbar ausreisepflichtig ist, da sein Asylantrag bestandskräftig abgelehnt wurde.

Bewertung:

Bei positiven Entscheidungen über den Asylantrag ist die Logik des Gesetzes richtig. Ein überflüssig gewordener Verfahrensschritt wird ausgespart und die Integration wird beschleunigt. Jedoch führt die Gesetzeslage in Fällen, in denen der Asylantrag des Flüchtlings bestandskräftig abgelehnt wurde, dazu, dass die Gemeinden Flüchtlinge unterbringen müssen, die kein oder nur ein begrenztes Aufenthaltsrecht haben.

Der 2017 neu geschaffene § 47 Absatz 1 b Asylgesetz ermöglicht, Flüchtlinge bis zur Entscheidung des BAMF und im Falle einer Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unzulässig oder unbegründet bis zur Ausreise in EA unterzubringen. Das Land hat derzeit die Möglichkeit, das FlüAG im Sinne dieser Regelung zu ändern und die Friktion, dass Personen, deren Anträge vom BAMF abgelehnt wurden, in die Anschlussunterbringung verlegt werden müssen, zu beseitigen.

Dies wäre auch zur Entlastung der Gemeinden, die aktuell die Zugänge des Spitzenjahres 2015 unterzubringen haben, sinnvoll.

(E 7) Die Öffnungsklausel des § 47 Absatz 1 b AsylG sollte zügig und umfassend landesrechtlich umgesetzt werden.

4.5 Gewährung von Sozialleistungen

Der Rechnungshof hat die Durchführung des AsylbLG auf systemische Fehler untersucht. Schwerpunkt war zum einen, wie der Übergang vom Leistungsbezug nach AsylbLG in das System des SGB II stattfindet. Zum anderen wurde der Umgang mit dem in § 3 Absatz 1 AsylbLG geregelten Vorrang von Sachleistungen während der Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung betrachtet.

4.5.1 Übergang vom Asylbewerberleistungsgesetz in andere Sozialleistungssysteme

Wie bereits dargestellt, wechseln derzeit viele Personen aufgrund eines positiven Ausgangs des Asylverfahrens in die Anschlussunterbringung. Bei diesem Personenkreis prüfte der Rechnungshof die Frage, wie der parallel zu vollziehende Wechsel in den Sozialleistungssystemen erfolgt und wie die AsylbLG-Behörden sicherstellen, dass in der Zeit des Übergangs keine Doppelzahlungen – also sowohl von der AsylbLG-Behörde als auch vom Jobcenter bzw. Sozialamt – vorkommen.

Hierfür wurden in den geprüften Kreisen die Sozialleistungsakten von Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive (aus Syrien und Eritrea), die zum Stichtag 31. Dezember 2016 in den Stadt- und Landkreisen wohnten, stichprobenhaft untersucht. In jedem geprüften Kreis wurde eine Stichprobe von etwa 100 Fällen gezogen.

Im Ergebnis fand der Rechnungshof Folgendes vor:

Einige Kreise knüpfen die Einstellung der AsylbLG-Leistungen an die Vorlage einer Fiktionsbescheinigung des Ausländeramtes, aus der sich ergibt, dass demnächst eine Aufenthaltserlaubnis ausgestellt wird. Das Ausländeramt kann eine solche Bescheinigung jedoch erst dann ausstellen, wenn die Person persönlich vorgesprochen hat und die Bestandskraft der BAMF-Entscheidung im AZR eingetragen ist. Diese Informationen fließen derzeit mit einem Versatz von 3 bis 4 Wochen nach Zustellung des positiven BAMF-Bescheids in die Systeme der Ausländerbehörden ein. In der Zeit nach der Zustellung des BAMF-Bescheids kann der Flüchtling aber jederzeit mit diesem beim Jobcenter vorsprechen und einen Antrag auf Leistungen nach SGB II stellen. Es ist in diesem Zusammenhang mehrfach zu Doppelleistungen gekommen.

Die übrigen Kreise orientieren sich an der gesetzlichen Regelung des § 1 Absatz 3 AsylbLG, nach der die Leistungsverpflichtung nach AsylbLG mit Ablauf des Monats endet, in dem das BAMF den Ausländer als Asylberechtigten anerkannt hat oder vom Gericht hierzu verpflichtet wurde.

Wie sich bei der Prüfung herausstellte, gibt es auch bei den Jobcentern trotz eindeutiger Rechtslage keine einheitliche Haltung. Einige stellen darauf ab, dass eine Leistungspflicht nach SGB II erst dann entsteht, wenn der Berechtigte persönlich einen Antrag stellt. Diese Jobcenter lehnen Erstattungsansprüche der Kreise ab. Innerhalb der Jobcenter werden auch im Hinblick auf den

Zeitpunkt, wann der Rechtskreiswechsel stattfindet, unterschiedliche Auffassungen vertreten. Einige Jobcenter akzeptieren die Vorlage des zugestellten BAMF-Bescheids; andere wiederum verlangen, dass eine Fiktionsbescheinigung vorgelegt wird.

Daneben gibt es aber auch Kreise, bei denen ein Rechtskreiswechsel ohne Probleme vonstatten geht und etwaig zu viel gezahlte Leistungen nach dem AsylbLG vom Jobcenter erstattet werden.

In der nachfolgenden Übersicht haben wir die Erstattungspraxis der Kreise, die sich bis Ende 2016 entwickelt hat, zusammengestellt:

Tabelle 10: Erstattungspraxis in den geprüften Stadt- und Landkreisen

Kreis	Auf Datum des BAMF-Bescheids wird geachtet und Anmeldung des Folgemonats beim JC	Auf Datum des BAMF-Bescheids wird geachtet, keine Anmeldung des Folgemonats beim JC	Auf Datum des BAMF-Bescheids wird geachtet, Einstellung zum Ende des Folgemonats, Rückforderung dann nur beim Flüchtling selbst	Nur auf die Ausstellung der Fiktionsbescheinigung wird geachtet	Sonstiges
Kreis 1			X		
Kreis 2		X			
Kreis 3		X			
Kreis 4	X				
Kreis 5	X				
Kreis 6		X			
Kreis 7	X				X
Kreis 8				X	
Kreis 9	X				
Kreis 10				X	
Kreis 11	X				
Kreis 12	X				
Kreis 13	X				
Kreis 14				X	X
Kreis 15	X				
Kreis 16	X				
Kreis 17	X				
Kreis 18				X	X
Kreis 19				X	
Kreis 20	X				
Kreis 21					X
Kreis 22	X				

Quelle: Auswertung der Fallakten.

Ob ein Stadt- oder Landkreis die AsylbLG-Leistungen tatsächlich zum Ende des Monats der BAMF-Entscheidung einstellen kann, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Entscheidend ist der Zeitpunkt der Kenntnisnahme. Um die Leistungen zum Ende des Monats einstellen zu können, muss die AsylbLG-Behörde möglichst schnell nach Zustellung des BAMF-Bescheids und noch vor Anweisung der Auszahlung Kenntnis erlangen. Hierzu ist sie auf eine enge Kooperation mit der Ausländerbehörde und dem Jobcenter angewiesen. Interessant war, dass bei geprüften Kreisen, die schnell auf den Erlass des BAMF-Bescheides reagierten, dies nicht auf eine standardisierte elektronische oder papierbasierte Kommunikation, sondern auf eine gute persönliche Kommunikation zwischen Ausländeramt, Heimverwaltung und AsylbLG-Behörde zurückzuführen war. Lebten Flüchtlinge in größeren Unterkünften, in denen die Post der Flüchtlinge zentral

verteilt wird, erfuhr die Verwaltung in der Regel schneller von der Zustellung des BAMF-Bescheids, als bei einer dezentralen Unterbringung in Wohnungen.

16 der geprüften Stadt- und Landkreise konnten aufgrund eines stetig stattfindenden Informationsaustauschs zwischen den beteiligten Stellen erreichen, dass die Auszahlung der Leistungen nach dem AsylbLG mit Ablauf des Monats der Zustellung des BAMF-Bescheids eingestellt wurde. Sollte es aus zeitlichen Gründen doch zur Auszahlung des Folgemonats kommen, melden Zwölf dieser Kreise die Auszahlung beim Jobcenter zur Erstattung an. Vier dieser Kreise tun dies nicht, u. a. weil das Jobcenter eine Erstattung ablehnt. Die anderen sechs Kreise reagieren erst dann, wenn sie vom Jobcenter kontaktiert werden, weil der Flüchtling mit einer Fiktionsbescheinigung zur Antragsstellung vorgesprochen hat - oder sie schicken den Flüchtling selbst nach Erteilung der Fiktionsbescheinigung zum Jobcenter.

Das Land trägt ab 2015 infolge der Spitzabrechnung die AsylbLG-Leistungen in der Höhe, in der sie tatsächlich ausgezahlt wurden. Das Land hat aus diesem Grund ein Interesse daran, dass Leistungen nicht an Personen ausgezahlt werden, die in die Zuständigkeit eines anderen Sozialleistungsträgers fallen. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof versucht, die drohenden Mehrausgaben, die durch fehlerhafte Verfahren entstehen, zu beziffern.

Hierzu errechnete der Rechnungshof den möglichen finanziellen Nachteil des Landes anhand von zehn geprüften Kreisen, die für die Auszahlung der AsylbLG-Leistungen auf die Fiktionsbescheinigung warteten oder die im Falle einer Überzahlung dieser Leistungen diese nicht systematisch beim Jobcenter zurückforderten. Hätten diese Kreise nicht auf die Fiktionsbescheinigung gewartet oder hätten sie gegenüber dem Jobcenter die bestehenden Ansprüche geltend gemacht, hätten 2016 Ausgaben zulasten des Landes von mindestens 600.000 Euro vermieden werden können. Dieser Berechnung legte der Rechnungshof die Annahme zugrunde, dass die AsylbLG-Behörde im Schnitt einen Monat lang einen Taschengeldregelsatz (Barauszahlung) von 135 Euro zu viel ausbezahlt. Bei der Annahme eines Zeitversatzes von 2 Monaten hätten die geprüften Kreise bereits rd. 1,2 Mio. Euro zu viel ausbezahlt. Da überwiegend der volle Geldleistungssatz ausgezahlt wird, liegt das Schadensvolumen für das Land allein bei den betrachteten Kreisen real wohl noch darüber.

Bewertung:

Aus Sicht des Rechnungshofs ist es aufgrund der finanziellen Folgen für das Land - infolge der Spitzabrechnung - nicht hinnehmbar, dass die Handhabung des Rechtskreiswechsels bei Kreisen und Jobcentern trotz eindeutiger Rechtslage in erheblicher Weise voneinander abweicht. Ein Teil des Problems ist, dass die untere Aufnahmebehörde und AsylbLG-Stelle nicht automatisch in den Informationsfluss der Ausländerbehörden einbezogen werden. Dies erschwert die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.

- (E 8) Die gesetzlichen Finanzierungszuständigkeiten sind einzuhalten. Die Kreise müssen bestehende Ansprüche gegenüber den Jobcentern geltend machen. Überzahlte AsylbLG-Leistungen können nicht mit dem Land abgerechnet werden. Das Innenministerium muss darauf hinwirken, dass die Jobcenter hinsichtlich etwaiger Erstattungen von zu viel gezahlten AsylbLG-Leistungen einheitlich vorgehen. Ziel muss es sein, bestehende Erstattungsansprüche zeitnah und unbürokratisch abzuwickeln.**

4.5.2 Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden

Sofern bei der Prüfung der Stichproben im Einzelfall fehlerhafte Zahlungen oder Doppelzahlungen von Sozialleistungen vorgefunden wurden, beruhte dies oftmals auf einer unzureichenden Kommunikation zwischen der Ausländerbehörde, der unteren Aufnahmebehörde, der AsylbLG-Stelle und dem Jobcenter. Ursache dafür sind die noch immer vorhandenen Medienbrüche.

Zum besseren Verständnis dieser Zusammenhänge nachfolgender Hintergrund.

Das BAMF entscheidet über den Asylantrag in schriftlicher Form und stellt den Bescheid an den Flüchtling persönlich zu. Die Entscheidung wird vom BAMF in das AZR eingetragen. Dabei wartet das BAMF den Ablauf der Rechtsbehelfsfrist ab. Das Regierungspräsidium Karlsruhe als höhere Ausländerbehörde des Landes erhält eine Kopie in Papierform. Im Regierungspräsidium Karlsruhe werden die übermittelten Daten dann in das MigVis eingepflegt. Die zuständige untere Ausländerbehörde erhält parallel hierzu eine Mehrfertigung des BAMF-Bescheids. Zuständige untere Ausländerbehörden sind die Landratsämter, die kreisfreien Städte und die großen Kreisstädte. Die untere Aufnahmebehörde und die AsylbLG-Stelle beim Landratsamt werden vom Regierungspräsidium Karlsruhe nicht informiert.

Im Falle einer positiven Entscheidung des BAMF endet die Leistungsverpflichtung der AsylbLG-Behörde mit Ablauf des Monats, in dem die Entscheidung des BAMF ergangen war. Kommt es aufgrund verspäteter Information der AsylbLG-Behörde zu einer Überzahlung, muss diese entscheiden, ob die in der Zwischenzeit an den Asylbewerber gezahlten Leistungen vom Flüchtling selbst oder vom nunmehr zuständigen Sozialleistungsträger auf der Grundlage der § 102 ff. Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch (SGB X) zurückgefordert werden.

Prüfungserhebungen ergaben, dass es in der Regel mehrere Wochen dauert, bis die AsylbLG-Stellen von der Entscheidung des BAMF und der anschließenden Erteilung eines Aufenthaltstitels erfahren, wenn sie sich auf die Daten des elektronischen Informationsaustausches verlassen. Dieses Informationsdefizit kann durch direkte Kommunikation kompensiert werden. Wohnt ein Flüchtling in einer größeren Gemeinschaftsunterkunft, so erfährt die AsylbLG-Behörde in der Regel nach vier bis fünf Werktagen von der Entscheidung des BAMF. Diese Regel gilt nicht, wenn Flüchtlinge in Mehrfamilienhäusern oder in separaten Wohnungen untergebracht sind. AsylbLG-Leistungen werden diesen Personen nicht persönlich in bar ausbezahlt, sondern auf ein Konto überwiesen.

Hierzu folgende Beispiele:

- Die Ausländerbehörde eines Landkreises wurde vom BAMF am 24. Oktober 2016 darüber informiert, dass ein Flüchtling mit Bescheid vom 12. Oktober 2016 subsidiären Schutz erhalten hatte. Die AsylbLG-Stelle des Kreises bemerkte den BAMF-Bescheid erst bei einer Routinekontrolle von Personen in der Anschlussunterbringung im April 2017. Die betroffene Person bezog von Dezember 2016 bis April 2017 gleichzeitig vom Kreis Leistungen nach AsylbLG und vom Jobcenter Leistungen nach SGB II. Der Landkreis stellte die AsylbLG-Leistungen umgehend ein und forderte die überzahlten Leistungen von der betroffenen Person zurück. Gleichzeitig meldete er beim Jobcenter Erstattungsansprüche in gleicher Höhe an. Die Rückforderung gegenüber der betroffenen Person ist nahezu aussichtslos, da die Leistungen verbraucht sind. Das Jobcenter verweigerte eine Erstattung, da der SGB-Leistungsbezug zu Recht erfolgte. Derzeit verhandeln Kreis und Jobcenter über einen Abzug bei künftigen Sozialleis-

tungen mittels Raten über einen Zeitraum von etwa 3 Jahren. Des Weiteren hatte sowohl das Jobcenter als auch der Kreis die Miete für die betroffene Person direkt an die Vermieterin, eine kreisangehörige Gemeinde, gezahlt. Von dieser Gemeinde, die die Doppelzahlungen nicht bemerkt hatte, verlangt der Kreis nunmehr die Miete für 5 Monate zurück.

- Im zweiten Beispiel gab die Ausländerbehörde eines Stadtkreises die Information über die Anerkennung eines Flüchtlings mit BAMF-Bescheid vom 21. November 2016 nicht an ihre eigene AsylbLG-Stelle weiter. Zum Zeitpunkt der Anerkennung wohnte die Person nicht in einer großen Gemeinschaftsunterkunft, sondern in einer angemieteten Wohnung. Die AsylbLG-Stelle erfuhr erst nach mehr als 2 Monaten am 2. Februar 2017 zufällig durch das Jobcenter von der Anerkennung. Die Person erhielt im Februar 2017 immer noch AsylbLG-Leistungen. Seit Dezember 2016 erhielt sie zusätzlich Leistungen nach SGB II vom Jobcenter. Am 6. Februar 2017 stellte die AsylbLG-Stelle ihre Zahlungen mit Wirkung zum 1. Dezember 2016 rückwirkend ein und forderte die AsylbLG-Leistungen zurück. Gleichzeitig fragte sie das Jobcenter wegen einer Erstattung an. Am 16. Februar 2017 schloss die AsylbLG-Stelle eine Ratenzahlungsvereinbarung mit der Person. Die Schuld wird demnach im Januar 2018 getilgt sein. Ende März fiel dem Stadtkreis auf, dass für die Person keine Wohnheimgebühren erhoben worden waren. Es stellte sich heraus, dass das Jobcenter die dem Stadtkreis zustehenden Wohnheimgebühren direkt an die betroffene Person überwiesen hatte. Da das Jobcenter auch diese Leistungen nicht erstattete, forderte der Stadtkreis diese Leistungen direkt von der Person zurück.
- Ein dritter Kreis vereinbarte mit dem Jobcenter Verfahrensabläufe, die den reibungslosen Übergang von Leistungen nach dem AsylbLG in den SGB-II-Leistungsbezug sicherstellen. Der Kreis gewährt Leistungen nach dem AsylbLG für den Folgemonat weiter, wenn der Bescheid des BAMF erst nach dem 16. des Monats vorliegt. Gleichzeitig stellt er einen Erstattungsantrag an das Jobcenter für die gewährte Leistung. Das Jobcenter übergibt dem Kreis Antragspakete mit Formularen, Hinweisbroschüren, Datenerfassungsbögen und Merkblättern. Der Sozialdienst in den Gemeinschaftsunterkünften leitet die Antragspakete an die Flüchtlinge persönlich weiter.

Bewertung:

Die AsylbLG-Behörden sind für korrekte Entscheidungen über den Leistungsbezug darauf angewiesen, dass ihnen die leistungsrelevanten Daten aus dem Asylverfahren zeitnah zur Verfügung stehen. Davon hängt auch ab, welche staatliche Ebene die Kosten trägt. Die Ausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG werden bei einer Spitzabrechnung letztlich durch das Land getragen. Ausgaben für Leistungen nach SGB II werden von den Kommunen und dem Bund getragen.

Durch die Fehler bzw. Mängel im Kommunikationsprozess zwischen den Behörden kann dem Land ein erheblicher finanzieller Schaden entstehen. Von den Kreisen muss strikt darauf geachtet werden, dass es nicht zu Doppelleistungen zugunsten der Leistungsempfänger oder Überzahlungen von AsylbLG-Leistungen kommt. Kommt es dennoch zu einer Überzahlung, müssen Erstattungen des Jobcenters an den Kreis bei der Spitzabrechnung berücksichtigt werden. Sonst werden die Beträge dem Kreis doppelt erstattet.

Ein wirtschaftliches Verwaltungsmanagement im Mehrebenen-System erfordert einen raschen und effektiven Informationsaustausch. Dieser Informationsaustausch ist derzeit nicht überall gegeben, da Daten mehrfach in verschiedene Systeme eingegeben und verwaltet werden müssen. Bis die IT-Systeme auf entsprechendes Niveau gebracht sind, läuft der Informationsaustausch

durch unmittelbare Kommunikation der beteiligten Stellen. Die Kommunikationswege verlängern sich zusätzlich, wenn die untere Ausländerbehörde bei einer großen Kreisstadt und nicht beim Landratsamt angesiedelt ist.

- (E 9) Das Land muss sicherstellen, dass die unteren Aufnahmebehörden und AsylbLG-Stellen in den Informationsfluss der Ausländerbehörden eingebunden werden. Hierzu sollten Medienbrüche beseitigt und alle beteiligten Stellen automatisch und zeitgleich über Änderungen im Stand des Asylverfahrens informiert werden.**

4.5.3 Gewährung von Sachleistungen

Das AsylbLG regelt einen Vorrang der Sachleistungen vor Geldleistungen in den Fällen, in denen Flüchtlinge in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG untergebracht sind. Demnach gilt der Vorrang von Sachleistungen nur für Personen, die in LEA untergebracht sind. Dort wird dieser Vorrang auch praktiziert.

Die vorläufige Unterbringung ist nach dem System des AsylG eine Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 AsylG. Das AsylbLG sieht hier zwar keinen Vorrang der Sachleistungen vor. Es stellt die Art und Weise der Leistungsgewährung aber ins Ermessen der Länder. Nach § 3 Absatz 2 S. 6 AsylbLG kann der notwendige persönliche Bedarf, soweit möglich, durch Sachleistungen gedeckt werden.

Der Rechnungshof stellte fest, dass keiner der geprüften Kreise den notwendigen persönlichen Bedarf ausschließlich im Wege von Sachleistungen gewährte. 15 Kreise haben den Flüchtlingen ausschließlich Geldleistungen durch Überweisung auf ein Girokonto des Flüchtlings ausgezahlt. Nur sieben Kreise haben nach den Grundsätzen eines „gemischten Modells“ gearbeitet. Flüchtlinge, die in größeren Gemeinschaftsunterkünften mit Hausverwaltung, Catering usw. wohnen, erhalten lediglich den reduzierten Taschengeldsatz in bar gegen Unterschrift ausgezahlt. Flüchtlinge, die außerhalb größerer Einrichtungen wohnen, erhalten den vollen Geldleistungssatz auf ein Girokonto überwiesen. Die Taschengeldauszahlung in bar wird aber auch von diesen Kreisen nach und nach wegen des höheren Verwaltungsaufwands und Sicherheitsrisiken aufgegeben.

Bewertung:

Die Entscheidung für oder gegen die Gewährung von Sachleistungen hängt eng mit der Unterbringungsstruktur in den Kreisen zusammen. Der Betrieb klassischer, großer Gemeinschaftsunterkünfte ist aufwendiger, kann aber zu Einsparungen im Bereich der AsylbLG-Leistungen durch Gewährung von Sachleistungen führen. Bei dezentraler Unterbringung werden die Ausgaben für AsylbLG-Leistungen schon allein wegen der Regelsatzdifferenz zwischen § 3 Absatz 1, Absatz 2 S. 1, sowie § 3 Absatz 2 S. 1 und Absatz 2 S. 6 AsylbLG höher sein.

Ein Unterbringungsmodell, das die Gewährung von Sachleistungen ermöglicht, ist aus Sicht des Rechnungshofs unter Wirtschaftlichkeitsaspekten der dezentralen Unterbringung vorzuziehen. § 3 AsylbLG formuliert einen Vorrang der Sachleistungen vor Geldleistungen in den Fällen, in denen Leistungsbezieher in Aufnahmeeinrichtungen wohnen. Ihrem Wesen nach ist die vorläufige Unterbringung ein verlängerter Arm der Erstaufnahme.

- (E 10) Der Rechnungshof empfiehlt, während der vorläufigen Unterbringung den persönlichen Bedarf der Flüchtlinge soweit möglich durch Sachleistungen zu gewähren.**

4.5.4 Sonstige Leistungen nach § 6 Asylbewerberleistungsgesetz

§ 6 AsylbLG bestimmt, dass sonstige Leistungen insbesondere dann gewährt werden können, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Diese Leistungen sind als Sachleistungen zu gewähren; beim Vorliegen von besonderen Umständen kann in Geld geleistet werden.

Hierzu folgende Beispiele:

- In sieben Kreisen wurden Flüchtlingen gesonderte Hilfen für Kindergartenbeiträge auf Basis des § 6 AsylbLG gewährt. Hierbei handelt es sich eigentlich um Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII. Die Leistungen wurden teilweise an die Flüchtlinge selbst ausbezahlt und teilweise an den Träger der Einrichtungen.
- In mehreren Kreisen wurden Nebenkosten für bereitgestellte Notunterkünfte (z. B. für Catering, Energiekosten) als Sozialleistungen nach § 6 AsylbLG mit dem Land abgerechnet.
- In einigen Kreisen erhielten Flüchtlinge Geldleistungen für Dolmetscherkosten zur Vorbereitung eines Termins beim BAMF. Einige Kreise bezahlten Dolmetscher, die den Flüchtlingen außerhalb des Asylverfahrens geholfen haben.
- Ein Kreis hat einem Asylbewerber mit zwei Kindern während der vorläufigen Unterbringung Hilfen für die Erstausrüstung der Wohnung in vierstelliger Höhe gewährt. Die komplette Kautions wurde in Form eines Darlehensvertrags gestellt. Das Jobcenter als zuständiger Leistungsträger für die im Haushalt wohnende Mutter des Asylbewerbers, die bereits im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis war, beteiligte sich hierbei nicht.

Bewertung:

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass § 6 AsylbLG die Möglichkeit bietet, ganz unterschiedliche persönliche Bedarfe abzudecken. Nach Auffassung des Rechnungshofs zählen beispielsweise die Möbel für Wohnungen von Personen in der vorläufigen Unterbringung nicht dazu. Die notwendige Erstausrüstung einer Wohnung ist der Liegenschaft zuzuordnen. In Zeiten einer pauschalen Ausgabenerstattung konnten die Kreise die Bestimmung in eigenem Ermessen auslegen und insoweit eigenständig Akzente setzen. Mit der vereinbarten Spitzabrechnung wirken sich die getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen jedoch unmittelbar auf die Höhe der Erstattung durch das Land aus. Unter diesen Vorzeichen bedarf es der Vorgabe allgemein gültiger Regeln, die für Sicherheit bei der Anwendung der Norm sorgen.

(E 11) Das Land sollte festlegen, welche Leistungen auf der Grundlage des § 6 AsylbLG Flüchtlingen persönlich gewährt werden können und welche nicht.

4.6 Migranten-Verwaltungs-Informationen-System als zentrales IT-Fachverfahren des Landes

MigVIS ist das zentrale IT-Fachverfahren des Landes. Die geprüften Stellen bemängelten, dass die Daten in MigVIS teilweise nicht aktuell und unvollständig sind:

Die Stadt- und Landkreise als untere Aufnahmebehörden kommen ihrer Verpflichtung zur Datenpflege in MigVIS nicht einheitlich und nicht vollumfänglich nach. Dies betrifft insbesondere den Unterbringungsstatus der Flüchtlinge. Verschiedene Bemühungen der Regierungspräsidien und des Ministeriums, diesen Zustand zu verbessern, blieben erfolglos.

Wegen der schlechten Datenqualität in MigVIS können aus dem Verfahren keine validen Statistiken erzeugt werden. Die Angaben für Statistiken werden daher außerhalb des Verfahrens erhoben. Der Aufwand für das parallel eingeführte Meldeverfahren für die Belegungsstatistik, das auch die Basisdaten für die Pauschalenüberprüfung liefert, wäre bei aktuellen Daten verzichtbar.

Auch die unteren Aufnahmebehörden bemängeln eine schlechte Datenqualität in MigVIS bzgl. der Aktualität des Asylverfahrensstandes. Daten über den Verfahrensstand des Asylverfahrens werden vom Regierungspräsidium Karlsruhe bislang noch auf der Basis von schriftlichen Mitteilungen oder Bescheiden des BAMF manuell in MigVIS eingepflegt, obwohl die erforderlichen Daten im AZR vorhanden sind. Diese Eintragung wird jedoch in einigen Fällen nicht zeitnah vorgenommen.

Auch zwischen MigVIS und den Fachverfahren der unteren Aufnahmebehörden bestehen allenfalls Schnittstellen zum einmaligen Import von Daten. Meist werden diese Schnittstellen jedoch nicht genutzt und die Daten manuell erfasst. Änderungen müssen auch hier in mehreren Systemen vorgenommen werden. Dies verursacht unnötigen Aufwand und birgt die Gefahr von Inkonsistenzen.

Aufgrund der stärkeren Nutzung von MigVIS infolge der Flüchtlingslage 2015 traten zudem Stabilitätsprobleme auf. Diese konnten zunächst durch Maßnahmen einer dafür gebildeten Taskforce reduziert werden. Weitere Stabilitätsverbesserungen können nach Einschätzung von Experten nur durch eine Neuentwicklung erreicht werden. Das Innenministerium bereitet derzeit diese Neuentwicklung vor. Dabei sollen mithilfe externer Unterstützung zunächst die Geschäftsprozesse erhoben und optimiert werden.

Bewertung:

Auch nach Einführung des integrierten Identitätsmanagements ist das Ziel einer medienbruchfreien IT-Unterstützung während des Asylverfahrens noch nicht erreicht.

Mit dem Kerndatensystem konnte zwar dem Problem möglicher Mehrfacherfassungen bei der Ersterfassung von Personen begegnet werden. Inkonsistenzen zwischen den Daten im Kerndatensystem und denen in MigVIS sind aber immer noch möglich, da Änderungen noch manuell vorgenommen werden müssen und ein initialer Abgleich der vorhandenen Datenbestände bislang nicht stattgefunden hat.

- (E 12) Das Innenministerium sollte als Akteur im Projekt „Digitalisierung des Asylverfahrens“ und in Zusammenarbeit mit den Regierungspräsidien, den unteren Aufnahmebehörden und allen weiteren beteiligten Stellen das Ziel einer medienbruchfreien Kommunikation mit Nachdruck weiterverfolgen.**

- (E 13) **Das Innenministerium sollte bei der geplanten Neuentwicklung eines Nachfolgeverfahrens für MigVIS insbesondere folgende Punkte beachtet werden:**
- **Vor Projektbeginn sollte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt werden. Projektbegleitend und nach Abschluss des Projekts sollte die Zielerreichung durch kontinuierliche Erfolgskontrollen überprüft werden.**
 - **Bei der geplanten Geschäftsprozessanalyse sollten die Geschäftsprozesse nicht nur erhoben, sondern auch mögliche Änderungen und Optimierungen durch eine Reform des Flüchtlingsmanagements identifiziert und berücksichtigt werden.**
 - **Der Leistungsumfang des Verfahrens und die notwendigen Schnittstellen sollten basierend auf der Geschäftsprozessanalyse festgelegt werden. Das Innenministerium sollte prüfen, ob für den geplanten Leistungsumfang Verfahren anderer Länder übernommen werden können oder ob eine länderübergreifende Vorgehensweise in Frage kommt.**
 - **Das neue Verfahren sollte flexibel, modular und erweiterbar sein.**
 - **Auf das Thema Informationssicherheit sollte bei der Modernisierung von Anfang an ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Dabei sollte nach IT-Grundschutz vorgegangen werden.**

5 Nachlaufende Abrechnung der Ausgaben für die vorläufige Unterbringung für 2015

Die nachfolgende Darstellung fasst die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs zum Abrechnungsverfahren sowie zu den wesentlichen, insbesondere zu den bei mehreren Stadt- und Landkreisen aufgetretenen Abrechnungsfehlern bzw. Auffälligkeiten zusammen. Die Prüfung konzentrierte sich darauf, strukturelle Abrechnungsfehler zu erkennen und zu benennen, damit diese sich bei der Abrechnung für 2016, die voraussichtlich ein deutlich höheres Volumen haben wird, nicht wiederholen.

5.1 Verfahren der Abrechnung

Da das FlüAG und seine Durchführungsvorschriften von einer pauschalen Ausgabenerstattung ausgehen, fehlten und fehlen nach wie vor rechtliche Vorgaben zum Ablauf des Abrechnungsverfahrens sowie zu etwaigen Kontrollmechanismen.

Grundlage der Abrechnung sind die Erhebungsbögen, die zuvor – in ähnlicher Form – zur Überprüfung der Pauschale verwendet wurden. Zur Konkretisierung des Erhebungsbogens verfasste das Ministerium „Grundsätzliche Hinweise“ zur Erfassung der Daten. Die Stadt- und Landkreise übermitteln ihre Daten im Herbst des Folgejahres den Regierungspräsidien. Aus den gemeldeten Daten soll nach einer Plausibilitätsprüfung der Regierungspräsidien die kreisspezifische Pauschale errechnet werden. Die Differenz zu der vom Gesetz vorgesehenen Pauschale – positiv wie negativ – wird erstattet bzw. mit künftigen Pauschalen verrechnet.

Ende 2016 hat das Innenministerium beschlossen, eine stichprobenartige Kontrolle von angemeldeten Erstattungsansprüchen einzelner Stadt- und Landkreise nach einem bestimmten System durchzuführen. Im Falle von Beanstandungen sollten die Erhebungsbögen entsprechend korrigiert werden.

Die auf der Prüfung des Rechnungshofs beruhenden Feststellungen zur Abrechnung für 2015 wurden dem Innenministerium in einer Prüfungsmitteilung vom 31. August 2017 übermittelt.

Für 2015 liegt eine Rechtsverordnung derzeit noch nicht vor. Aufgrund von Verzögerungen bei der Erstellung und Validierung der Daten sowie im Hinblick auf die Prüfung des Rechnungshofs hat das Innenministerium bislang von einer endgültigen Regelung abgesehen. Stattdessen hat es im Sommer 2017 eine Vorgriffszahlung in Höhe von 80 Prozent der angemeldeten Nachzahlungen bzw. Erstattungen veranlasst. 34 Stadt- und Landkreise erhielten auf dieser Grundlage Vorgriffszahlungen von insgesamt 94,1 Mio. Euro. Neun Kreise, davon ein Stadtkreis, müssen demnach insgesamt 6,3 Mio. Euro an das Land zurückzahlen. Davon entfällt etwa ein Drittel allein auf einen Landkreis.

Die Kosten der Durchführung des Abrechnungsverfahrens selbst erfassten die Kreise in der Regel nicht.

Bislang nicht erfasst wurde auch der Personalbedarf für die Prüfung der Abrechnung auf Landesseite beim Innenministerium sowie in den Regierungspräsidien. Diese Kosten waren nicht Gegenstand unserer Prüfung. Für den Fall, dass das gegenwärtige Verfahren über das Abrechnungsjahr 2016 hinaus fortgeführt wird, sollten diese Kosten jedoch verstärkt in den Blick genommen werden.

Bewertung:

Weder die Landesverwaltung noch die Kreisverwaltungen waren Ende 2015, als die „nachlaufende Spitzabrechnung“ politisch beschlossen wurde, strukturell hierauf vorbereitet. Die für das Abrechnungsverfahren notwendige Datenbasis und Datenqualität war für 2015 – auch bedingt durch die krisenhafte Situation – nicht im erforderlichen Umfang vorhanden und konnte rückwirkend auch nur eingeschränkt hergestellt werden. Zum Beispiel fehlten erforderliche Datenerhebungen zum abzurechnenden Personenkreis und Kostenabgrenzungen für gemischt genutzte Liegenschaften. Die Abrechnung setzt daher auf einer höchst unsicheren Datengrundlage auf. Zudem waren die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung einer „Spitzabrechnung“ dürftig, da das Gesetz eine pauschale Kostenerstattung vorsieht.

Die im Sommer 2017 geleisteten Vorgriffszahlungen sind im Hinblick auf die fortgeschrittene Zeit nachvollziehbar. Aus Sicht des Rechnungshofs hätten jedoch die bereits vorliegenden Ergebnisse der Prüfungen der Regierungspräsidien und partiell auch des Rechnungshofs Berücksichtigung finden müssen. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Kreise über die Vorgriffszahlung mehr Geld erhielten, als ihnen am Ende tatsächlich zustehen dürfte.

(E 14) Für die vereinbarten Zeiträume einer nachlaufenden Pauschalen-Festsetzung müssen zur Sicherstellung einer sachgerechten Erstattung, aber auch zur Vermeidung finanzieller Nachteile für das Land klare, nachvollziehbare und überprüfbare Regelungen definiert und Kontrollmechanismen etabliert werden.

5.2 Personen in der vorläufigen Unterbringung

Die Ermittlung und Abgrenzung des abrechenbaren Personenkreises erwies sich als eines der schwierigsten Prüfungsthemen. Dies war zum einen auf Probleme der Datengrundlage zurückzuführen. Idealerweise hätten diese Daten aus dem IT-Verfahren MigVIS gewonnen werden können. Das Integrationsministerium hat im Juli 2015 die unteren Aufnahmebehörden darum gebeten, die Datenbestände in MigVIS zu aktualisieren und danach regelmäßig zu pflegen. Im Gegenzug könne – perspektivisch – auf die monatlichen Meldungen zur Belegungsstatistik verzichtet werden. Die Datenaktualität verbesserte sich daraufhin aber – auch bedingt durch die Entwicklung der Zugangszahlen – nicht wesentlich. Die monatlichen Meldungen an die Regierungspräsidien wurden dennoch – entweder belastungsbedingt oder aufgrund eines Missverständnisses bezüglich des Ministeriumsschreibens – von vielen Kreisen vorübergehend ausgesetzt. Die meisten Kreise führten fortan innerdienstliche Listen. Diese ermöglichten aber nicht immer die für eine korrekte Erfassung notwendigen Abgrenzungen. Zudem bestanden auch unterschiedliche Vorstellungen darüber, für welche Personengruppen Ausgaben abgerechnet werden können.

Hierzu folgende Beispiele:

- In einem Kreis wohnten 2015 alle Flüchtlinge unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status in Unterkünften der vorläufigen Unterbringung. Die Kosten, die durch anerkannte oder bereits abgelehnte Flüchtlinge verursacht wurden, wurden buchungstechnisch nicht gesondert erfasst. Im Rahmen unserer Prüfung konnte der Kreis mit Mühe ermitteln, für wie viele Personen Kosten mit dem Land abgerechnet werden durften. Ursprünglich hatte der Kreis gut 70 Personen mehr gemeldet.
- Ein anderer Kreis differenzierte bei der Abrechnung nicht nach dem rechtlichen Status der untergebrachten Personen, sondern meldete schlicht die Anzahl der Personen, die in einer der vorläufigen Unterbringung gewidmeten Gemeinschaftsunterkunft wohnten. Nicht erfasst wurden dagegen Personen, die in Wohnungen vorläufig untergebracht waren.
- In einem Kreis ging die Dokumentation der Belegung für 2015 und teilweise für 2016 aufgrund eines Personalwechsels verloren. Die Zahl der Untergebrachten und ihr Status ließen sich erst durch eine aufwendige Auswertung der Daten aus dem IT-Fachverfahren der AsylbLG-Stelle rekonstruieren. Die tatsächlichen Zahlen wichen von den gemeldeten Zahlen um etwa 90 Personen ab.
- In einem anderen Kreis erfasste die interne Statistik lediglich, wo die Personen wohnen und nicht, welchen ausländerrechtlichen Status sie haben. Es wurden Kosten für Personen abgerechnet, die in Wohnungen untergebracht waren, ohne dass ihr ausländerrechtlicher Status und die Zuordnung zur vorläufigen Unterbringung jemals geprüft wurden.

Nach den Angaben in den Erhebungsbögen waren 2015 durchschnittlich 25.958 Personen in den von uns geprüften Kreisen vorläufig untergebracht. Tatsächlich berücksichtigungsfähig wären nach unseren Feststellungen jedoch nur 23.526 Personen gewesen. In der zahlenmäßigen Differenz von 2.432 (9,4 Prozent) sind Personen enthalten, die nicht bzw. nicht mehr im Sinne des Gesetzes vorläufig unterzubringen waren.

Allgemein wechseln Flüchtlinge in den Stadtkreisen nach ihrer Anerkennung meist nur rechtlich, nicht aber räumlich von der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung. Die ent-

sprechenden Unterkünfte werden umgewidmet oder bei einer nachträglichen Kostenabgrenzung anteilig anders verbucht. Umzüge sollen in der Regel – auch aus Kostengründen – soweit rechtlich zulässig vermieden werden. Anders als bei den Gebäudekosten wird die Umwidmung bei den Einrichtungsgegenständen häufig nicht in der Abrechnung berücksichtigt.

Auf die Probleme beim Übergang in die Anschlussunterbringung haben wir bei Punkt 4.4.1 bereits hingewiesen. Im Rahmen der landesweiten Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass fast alle Kreise für bestimmte Personen Aufwendungen auf die vorläufige Unterbringung verbucht und dem Land in Rechnung gestellt haben, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen für die Fortführung der vorläufigen Unterbringung in diesen Fällen nicht mehr vorlagen.

Bewertung:

Die aufgeführten Beispiele zeigen eindrucksvoll, wie fehleranfällig eine Spitzabrechnung sein kann. Die mitgeteilte Personenzahl hat unmittelbar Auswirkungen auf die Berechnung etwaiger Nachzahlungen oder Rückerstattungen (z. B. bei Liegenschaftsaufwendungen, Leistungsausgaben, Krankenausgaben).

Nach unserer Rechtsauffassung sowie unserem Verständnis der „Grundsätzlichen Hinweise zur Erfassung der Daten des Erhebungsbogens“ waren nur Asylbewerber und Personen, die nach § 7 Absatz 2 FlüAG untergebracht werden (u. a. Kontingentflüchtlinge), in den Erhebungsbogen aufzunehmen. Nur diese sind im Sinne des Gesetzes (§ 7 in Verbindung mit § 9 FlüAG) „vorläufig unterzubringen“. Soweit ein Beendigungstatbestand des § 9 Absatz 1 FlüAG greift, folgt dies bereits unmittelbar aus dem Gesetz.

Um Abrechnungsfehler zu vermeiden, müssen der ausländerrechtliche Status sorgfältig und zeitnah erfasst und die aufgrund des Statuswechsels notwendigen Maßnahmen ergriffen werden. Die liegenschaftsbezogenen Aufwendungen müssen entsprechend abgegrenzt und zugeordnet werden. Anders als in einem pauschalierten Erstattungssystem ist der damit verbundene hohe Verwaltungsaufwand unausweichlich, wenn alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der staatlichen Aufgabe entstehen, „spitz“ abgerechnet werden sollen.

(E 15) Nicht alle Personen, welche tatsächlich in den Unterkünften der vorläufigen Unterbringung wohnen, sind auch im Erhebungsbogen und damit in der Abrechnung zu berücksichtigen. Land und Kreise müssen sicherstellen, dass nur Personen, die nach Regelungen des FlüAG vorläufig unterzubringen sind, erfasst werden. Insbesondere darf bei den erfassten Personen kein Beendigungstatbestand nach § 9 Absatz 1, Absatz 4 FlüAG eingetreten sein. Das Land sollte darauf hinwirken, dass die Datenbestände im IT-Verfahren MigVIS konsequent gepflegt werden, sodass der abrechenbare Personenkreis daraus ermittelt werden kann.

5.3 Erträge

Die Erträge der Kreise, die im Zusammenhang mit der vorläufigen Unterbringung entstehen, müssen von den Aufwendungen abgezogen werden. Neben Erträgen aus Gebühren und Erstattungen von vorläufig untergebrachten Personen werden auch Erträge Dritter, die im Zusammenhang mit der vorläufigen Unterbringung anfielen, erfasst. Für eine korrekte Zuordnung der Erträge war es wesentlich, dass diese auf den der vorläufigen Unterbringung zugehörigen Sachkonten gebucht wurden.

Ursprünglich meldeten die geprüften Kreise 5,2 Mio. Euro als Erträge. Nach der Plausibilitätsprüfung der Regierungspräsidien wurden Daten nachgemeldet. Nach der Datenbereinigung wurden in den geprüften Kreisen 5,6 Mio. Euro an Erträgen verbucht. Wie sich diese auf die einzelnen Kategorien verteilen, ist nachfolgender Aufschlüsselung zu entnehmen.

Tabelle 11: Aufschlüsselung der Erträge in Euro

Ertragsart	In Euro	In Prozent
Wohnheimgebühren	3.344.517	59,4
Erträge aus Grundstücken, Mieten und Pachten	448.514	8,0
Erstattungsleistungen vom Jobcenter und anderen Sozialleistungsträgern	1.198.308	21,3
Privatrechtliche Leistungsentgelte (z. B. Spenden)	430.007	7,6
Sonstiges (z. B. Auflösungen von Sonderposten und Rückstellungen)	211.097	3,7
Summe	5.632.442	100,0

Quelle: Eigene Auswertung.

Den größten Posten bei den Erträgen machten die Wohnheimgebühren aus. Personen, die in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung untergebracht sind, müssen unter bestimmten Voraussetzungen Wohnheimgebühren zahlen. Dies ist bei Asylantragstellern dann der Fall, wenn sie arbeiten oder anrechenbares Einkommen haben. Bei Personen mit positivem BAMF-Bescheid, die weiter in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung wohnten, erhoben die Stadt- und Landkreise Wohnheimgebühren entweder von diesen selbst oder beim Jobcenter auf der Grundlage des § 22 SGB II.

Festzustellen war, dass die den Wohnheimgebühren zugrunde liegenden Gebührenverordnungen und -satzungen meist veraltet und nicht kostendeckend waren. Zahlreiche Verordnungen und Satzungen stammen aus den Jahren 2005 bis 2007.

Hierzu folgende Beispiele:

- Ein Kreis erhob bei Personen ab Vollendung des 16. Lebensjahres für die Unterbringung in einer Unterkunft 140 Euro je Platz und Monat. Dieser Wert beruht auf der mittlerweile außer Kraft getretenen Aufnahme- und Eingliederungsgebührenverordnung des Landes (AeGIGebVO). Bereits 2005 hatte der Kreis eine Gebührenkalkulation vorgenommen und war dabei auf einen Betrag von etwa 210 Euro gekommen. Er hat diesen Betrag jedoch nie angewendet. Um einen Orientierungswert für die tatsächlichen liegenschaftsbezogenen Kosten je Platz zu erhalten, hat der Rechnungshof die im Erhebungsbogen gemeldeten Liegenschaftskosten für 2015 durch die zum Ende des Jahres bestehende Kapazität dividiert. Bei dieser Berechnungsweise deckten die Wohnheimgebühren in diesem Kreis nur 61 Prozent der liegenschaftsbezogenen Aufwendungen. Angesichts des kontinuierlichen Kapazitätsaufbaus im Jahr 2015 dürfte die reale Deckungsquote jeweils noch darunter liegen.
- Ein anderer Kreis erhob im Jahr 2015 auf Grundlage einer Gebührenverordnung, die zuletzt 2010 aktualisiert wurde, ebenfalls 140 Euro für Personen ab Vollendung des 16. Lebensjahres für die Unterbringung in einer Unterkunft. Dieser Landkreis erhöhte aufgrund einer umfassenden Gebührenkalkulation zum 1. November 2016 seine Wohnheimgebühren für denselben Per-

sonenkreis auf 320 Euro. Dies bedeutet einen Anstieg um 129 Prozent. Wohnheimgebühren werden nunmehr auch von Familienangehörigen und Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG erhoben.

Bewertung:

Inwieweit die Wohnheimgebühren die Aufwendungen für Gemeinschaftsunterkünfte decken, kann bei Kreisen, welche keine objektscharfe Zuordnung der Aufwendungen vornahmen, nicht ermittelt werden. Bei fehlender objektscharfer Zuordnung konnten deshalb nur Näherungswerte als Berechnungsgrundlage herangezogen werden. Würden die Kreise eine den Aufwand deckende Gebühr berechnen wollen, wäre es im Hinblick auf die unterschiedlichen Standards der Unterkünfte sachgerecht, jede Unterkunft einzeln zu betrachten. In Konsequenz gäbe es je nach Unterkunft unterschiedliche Gebührensätze.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass Wohnheimgebühren grundsätzlich „aufwandsdeckend“ sein sollten. Dies würde bedeuten, dass sämtliche Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Liegenschaft entstehen, durch Gebühren zu decken wären. Hierzu zählen neben Betriebsaufwand, Unterhaltungsaufwand und Personalaufwand auch die internen Leistungsverrechnungen. Bei Asylbewerbern, die aufgrund eigenen Einkommens gebührenpflichtig werden, ist dabei jedoch stets die individuelle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Bei Personen, die aufgrund eines positiven BAMF-Bescheids gebührenpflichtig werden, sind die Erstattungsregelungen der Jobcenter zu berücksichtigen.

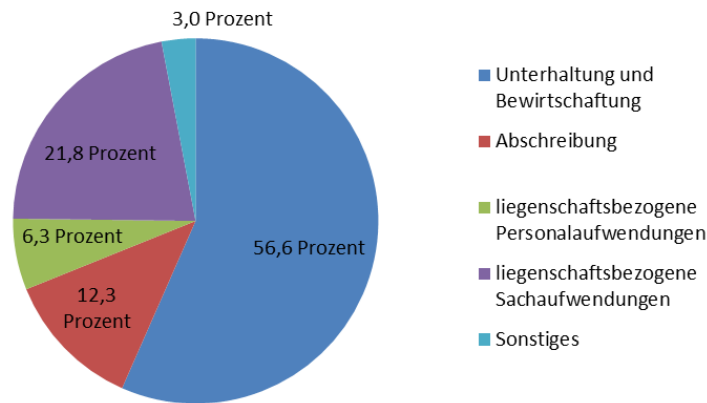
Diese Fallgruppen sind abzugrenzen von jenen Fällen, in denen eine Gemeinde aufgrund des Wechsels in die Anschlussunterbringung für die Kosten der Unterkunft zuständig wird, dieser Wechsel aber noch nicht räumlich vollzogen wurde. In diesen Fällen ist stets volle Kostendeckung erforderlich.

- (E 16) Das Land sollte darauf hinwirken, dass die bei den Wohnheimgebühren angewandten Satzungen und Rechtsverordnungen der Kreise aktualisiert werden und eine möglichst weitgehende Kostendeckung anstreben. Eine Gebührenpflicht muss für alle Gebührens Schuldner festgelegt werden, auch für Familienangehörige und Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG.**

5.4 Liegenschaftsbezogene Aufwendungen

Die von den geprüften Kreisen für 2015 gemeldeten liegenschaftsbezogenen Aufwendungen von 130,1 Mio. Euro setzten sich wie folgt zusammen:

Abbildung 6: Aufteilung der liegenschaftsbezogenen Aufwendungen



Quelle: Eigene Auswertungen.

Die Aufwendungen für Unterhaltung und Bewirtschaftung umfassten mit 73,3 Mio. Euro den größten Anteil. Darin enthalten waren alle Aufwendungen, die unmittelbar der Liegenschaft zuzuordnen waren, wie z. B. Mieten und Pachten, Mobiliar, Renovierungsmaßnahmen, Sanierungen, Heizung, Strom, Sicherheitsdienst und Feuerwehreinsätze.

Zu liegenschaftsbezogenen Sachaufwendungen in Höhe von 28,3 Mio. Euro zählten u. a. Käufe von Materialien und geringwertigen Wirtschaftsgütern.

Die Abschreibungen auf Erwerbskosten für Immobilien und Mobiliar, sowohl für eigene als auch für angemietete Objekte, betrugen 16,0 Mio. Euro. Die Personalaufwendungen für Hausmeister und Hausverwaltung betrugen 8,2 Mio. Euro.

5.4.1 Begrenzung der angestrebten Nutzung für die vorläufige Unterbringung

Investitionen in ortsfeste Gebäude sind nach der einschlägigen Abschreibungstabelle des Landes auf einen Zeitraum von 33 Jahren (bei Gebäuden aus Holz) bis hin zu 80 Jahren abzuschreiben. Üblich ist eine Abschreibung auf 50 Jahre. Bei Wohncontaineranlagen sieht die entsprechende Tabelle des Bundes eine übliche Nutzungsdauer von 10 Jahren vor. In die Abrechnung mit dem Land darf folglich nur der jährliche Abschreibungsbetrag einfließen.

In einigen Fällen sind Kreise hiervon abgewichen und haben der Abrechnung mit dem Land eine deutlich kürzere Abschreibungsdauer zugrunde gelegt. Begründet wurde dies u. a. mit der Intensität der Abnutzung von Gemeinschaftsunterkünften, mit befristeten Baugenehmigungen oder Mietverträgen, oder mit einer lediglich auf mittelfristige Dauer angelegten Sanierung. In einigen Fällen wurde dies jedoch auch mit einer bewussten Begrenzung der Nutzung für Zwecke der vorläufigen Unterbringung begründet. In diesen Fällen könnte die Folgenutzung der Gebäude, z. B. als Sozialwohnungen über die Abrechnung zur vorläufigen Unterbringung, de facto mitfinanziert werden.

Hierzu folgende Beispiele:

- Ein Kreis verfolgt seit Ende 2015 ein Neubaukonzept zur Schaffung von Neubauten in Massivbauweise. Hierzu werden von Städten und Gemeinden Grundstücke für eine Dauer von 20 Jahren gepachtet. Insgesamt sollten ursprünglich etwa 1.300 Plätze (auf 4,5 m² bezogen) für knapp 30 Mio. Euro entstehen. Zwischenzeitlich wurden drei Gebäude nahezu vollständig fertiggestellt. Die Kosten dafür belaufen sich auf rd. 5,3 Mio. Euro. Die restlichen Neubauvorhaben wurden wegen der zurückgegangenen Flüchtlingszahlen vorerst gestoppt. Die Bauvorhaben finanzierte der Kreis über Darlehen. Deren Tilgung will er über die bei der Abrechnung mit dem Land geltend gemachten Abschreibungen refinanzieren. Der Abschreibung soll eine Nutzungsdauer von 5 Jahren zugrunde gelegt werden, obwohl die gesetzlich vorgeschriebene Abschreibungsdauer gemäß § 7 Absatz 4 Einkommensteuergesetz 50 Jahre beträgt. Begründet wird dies damit, dass die vorgesehene Nutzung für die vorläufige Unterbringung auf diesen Zeitraum begrenzt wurde. Die Neubauten sind so geplant, dass sie ohne großen Aufwand zu normalen Wohnungen (z. B. Studenten- oder Sozialwohnungen) umgebaut bzw. umgenutzt werden können. Durch die Festlegung einer verkürzten Nutzungsdauer erhält der Kreis die Investitionskosten bereits nach 5 Jahren vollständig über die Abrechnung zurück. Der tatsächlich vorhandene Restwert verbleibt zunächst beim Kreis. Der Kreis erklärte, dass etwaige Erträge aus der Veräußerung oder Überlassung der Objekte an Gemeinden wieder an das Land zurückfließen beziehungsweise in den Erhebungsbogen einfließen sollen.
- Ein anderer Kreis setzt von jeher auf eine Unterbringung in Wohnungen und legte hierzu bereits 2013 ein Programm zum Bau neuer Wohnungen auf. Zur Begründung führte er an, klassische Gemeinschaftsunterkünfte seien wegen des dort notwendigen Caterings und Sicherheitsdienstes teuer. Der Kreis avisierte eine Baugesellschaft mit Planung und Bau von Mehrfamilienhäusern, die sich anschließend auch zu sozialen Zwecken nutzen ließen. Eine schriftliche Dokumentation über einen Auftrag des Kreises an die Baugesellschaft gebe es aber nicht. Der Landkreis ist mit rd. 30 Prozent an der Baugesellschaft beteiligt. Als die Flüchtlingszahlen zurückgingen, wurden auch hier einige Projekte nicht realisiert. Die Baugesellschaft macht nun gegenüber dem Landkreis einen Schadensersatzanspruch von rd. 800.000 Euro für fehlgeschlagene Planungsaufwendungen geltend. Im Juli 2017 wies der Landkreis 600.000 Euro davon zur Zahlung an. Er teilte mit, dass dieser Betrag bei der Abrechnung für 2017 beim Land angemeldet werden solle.

Bewertung:

Diese Beispiele zeigen erneut eindrücklich das Dilemma auf, vor das die Spitzabrechnung das Land stellt, wenn Kreise sich Gedanken über Anschlussnutzungen für Gebäude gemacht haben, die für Zwecke der vorläufigen Unterbringung errichtet werden. Einerseits sind diese Überlegungen sinnvoll und haben das Potenzial, Leerstandskosten zu vermeiden. Andererseits darf die Spitzabrechnung der Kosten der vorläufigen Unterbringung nicht zur Mitfinanzierung anderer Zwecke führen und hierbei einzelne Kreise oder Gemeinden bevorteilen. Dies kann aus Sicht des Rechnungshofs nur dann gewährleistet werden, wenn die normativen Abschreibungsvorgaben strikt beachtet werden.

Zwar eröffnet das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen Baden-Württembergs in § 46 Absatz 2 Gemeindehaushaltsverordnung explizit die Möglichkeit, auf Erfahrungswerte zur betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer vor Ort zurückzugreifen. Für den Rechnungshof ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum diese Erfahrungswerte bei ortsfesten Gebäuden vom Kreis zu Kreis unterschiedlich sein sollten. Andere Erwägungen, wie abweichende Planungen des Kreises oder

befristete Baugenehmigungen sollten bei der Abrechnung mit dem Land jedenfalls keine Berücksichtigung finden.

Nach dem Rückgang der Zugangszahlen ab dem Frühjahr 2016 wurden viele avisierte Projekte nicht realisiert. Dadurch entstehende Schadensersatzforderungen von Bauunternehmen müssen kritisch hinterfragt werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs erfolgte die im vorgenannten Beispiel geleistete Zahlung von 600.000 Euro für Planungsaufwendungen ohne Rechtsgrundlage.

Mögliche Verbindungen zwischen der Abrechnung der Ausgaben für die vorläufige Unterbringung und der Förderung von Wohnraum für Flüchtlinge konnten nicht in die Prüfung einbezogen werden. Das Land stellt den Kommunen über das Förderprogramm „Wohnraum für Flüchtlinge“, dem die gleichnamige Verwaltungsvorschrift (VwV) zugrunde liegt, zielgerichtet Mittel zur Schaffung entsprechender Unterkünfte zur Verfügung. Diese sind an die Erfüllung bzw. Einhaltung verschiedener Kriterien – etwa hinsichtlich der Nutzung für andere Zwecke – gebunden. Sofern geförderter Wohnraum abweichend vom ursprünglichen Förderzweck für die vorläufige Unterbringung genutzt wird, besteht die Gefahr einer doppelten Inanspruchnahme des Landeshaushalts für dieselbe Maßnahme. Dies ist weder sachgerecht noch vertretbar.

(E 17) Für ortsfeste Gebäude sollten einheitliche Abschreibungszeiträume verwendet werden. Der Rechnungshof hält eine Anwendung der Abschreibungstabelle des Landes für sachgerecht. Dies gilt unabhängig von einer etwaigen zeitlichen Begrenzung der Nutzung für Zwecke der vorläufigen Unterbringung. Im Zeitpunkt eines Nutzungswechsels endet die Erstattungspflicht des Landes.

(E 18) Das Land sollte prüfen, ob Unterkünfte der vorläufigen Unterbringung bereits über die VwV Wohnraum für Flüchtlinge gefördert wurden und Regelungen für die Erstattungsfähigkeit im Rahmen der Abrechnung der vorläufigen Unterbringung zu treffen, die eine Doppelbelastung des Landes ausschließen.

5.4.2 Kalkulatorische Mieten und Pachten

In die Abrechnungen der geprüften Kreise flossen 2015 insgesamt knapp 1,93 Mio. Euro für kalkulatorische Mieten und Pachten ein.

Hierzu folgende Beispiele:

- Ein Kreis nutzte zur Unterbringung von Flüchtlingen auch eigene Turnhallen. Für diese machte er bei den liegenschaftsbezogenen Aufwendungen gut 300.000 Euro als kalkulatorische Miete geltend. Er legte bei der Berechnung einen m²-Preis von 10 Euro für die genutzte Fläche zugrunde. Auch in anderen Fällen berechnete der Kreis kalkulatorische Miete für eigene Objekte, die in der Flüchtlingsunterbringung eingesetzt waren. Die kalkulatorische Miete machte er immer dann geltend, wenn diese höher war als die Abschreibungen auf das Objekt. Hierdurch hat er bei den liegenschaftsbezogenen Aufwendungen rd. 460.000 Euro zu viel geltend gemacht.

Neben den kalkulatorischen Mieten berechnete der Kreis auch eine kalkulatorische Pacht. Er errichtete auf eigenen Grundstücken Systembauten in Leichtbauweise. Insgesamt entstanden 957 Plätze für rd. 20 Mio. Euro. Für die Nutzung der Grundstücke rechnete er eine kalkulatorische Pacht von gut 277.000 Euro ab. Da die eigene Baugenehmigungsbehörde lediglich befris-

tete Baugenehmigungen erteilte, wurde den Abschreibungen für die Herstellungskosten zudem eine verkürzte Nutzungsdauer von 10 Jahren zugrunde gelegt.

- Ein Kreis machte für zehn eigene Gemeinschaftsunterkünfte und fünf eigene Sporthallen, welche er für die Flüchtlingsunterbringung nutzte, kalkulatorische Mieten geltend. Die kalkulatorische Miete errechnete er anhand der Fläche multipliziert mit einem angenommenen m²-Preis von 5 Euro bei Hallen und 7,43 Euro bis 7,95 Euro bei anderen ortsfesten Gebäuden. Mithilfe dieser Berechnung machte der Kreis für das Jahr 2015 insgesamt 533.000 Euro geltend. Zusätzlich wurden für sechs der zehn Gemeinschaftsunterkünfte Abschreibungen von 228.685 Euro berücksichtigt. Die übrigen Objekte waren vollständig abgeschrieben.

Bewertung:

Auch wenn die „Grundsätzlichen Hinweise“ zum Erhebungsbogen für 2015 in diesem Punkt nicht hinreichend präzise formuliert waren, bestand eine klare Absprache zwischen den Kreisen und dem Land, keine kalkulatorischen Aufwendungen abzurechnen.

(E 19) Das Innenministerium sollte klar stellen, dass kalkulatorische Mieten und fiktive Ertragsausfälle – ebenso wie kalkulatorische Zinsen – nicht über die Abrechnung erstattet werden können.

5.4.3 Mietverträge über eigene Objekte

Zehn der geprüften Stadt- und Landkreise stellten dem Land Mieten auf der Grundlage von Mietverträgen in Rechnung, die zwischen zwei Organisationseinheiten der Kreise oder zwischen dem Kreis und einem kreiseigenen Betrieb über eigene Objekte geschlossen wurden.

Hierzu folgende Beispiele:

- Ein Kreis nutzte von Oktober 2015 bis Ende Juni 2016 zwei Kreissporthallen als Notunterkünfte. Die Kreissporthallen werden als Betriebe gewerblicher Art geführt und sind dem Schulamt des Kreises zugeordnet. Über die Nutzung schloss der Kreis mit sich selbst jeweils einen Mietvertrag ab. Das Schulamt des Kreises trat dabei als Vermieter auf und der Eigenbetrieb des Kreises für Immobilien als Mieter. Für 2015 rechnete der Kreis mit dem Land 93.500 Euro Miete ab. Als Mietpreis wurden 60 Euro je Platz und Monat zugrunde gelegt.
- Ein anderer Kreis nutzte eine kreiseigene Halle als Notunterkunft. Die Halle war bereits vollständig abgeschrieben. Grundlage der Miete war ein zwischen dem Landratsamt und der „unteren Aufnahmebehörde“ geschlossener Mietvertrag. Unterzeichner waren die jeweils zuständigen Dezernenten. Die Miete berechnete sich auf Grundlage eines Mietpreises von 5 Euro je m². Die monatliche Miete gemäß Mietvertrag betrug 3.325 Euro.

Bewertung:

Mietverträge über eigene Objekte sind aus Sicht des Rechnungshofs gleich zu bewerten wie rein kalkulatorische Mieten oder Pachten. Bei der Abrechnung ist es für das Land unerheblich, ob einzelne Organisationseinheiten des Kreises miteinander oder ob der Kreis mit einer Tochtergesellschaft Mietverträge abgeschlossen hat oder nicht. Wenn die Unterbringung in kreiseigenen Objekten stattfindet, ist eine Erstattung nur in Höhe der noch laufenden Abschreibungen möglich.

- (E 20) Für Liegenschaften, die rechtlich oder bilanziell dem Kreis zugehörig sind, können nur etwaige Abschreibungen Berücksichtigung finden. Verträge zwischen zwei dem Kreis rechtlich und bilanziell zugehörigen Einrichtungen können keinen Abrechnungstatbestand begründen. Für bestehende Mietverhältnisse mit Dritten dürfen keine Untermietverhältnisse zu höheren Entgelten abgerechnet werden.**

5.4.4 Mündliche Verträge und damit verbundene Folgeprobleme

Die Flüchtlingslage 2015 hat alle Verwaltungsstrukturen vor große Herausforderungen gestellt. Es mussten in einer sehr kurzen Zeit sehr viele Unterkünfte gefunden, angemietet oder erworben und belegt werden. Die ankommenden Personen mussten sehr schnell untergebracht und versorgt werden. Zu welchen Auswirkungen dies führen konnte, soll das nachfolgende Beispiel zeigen.

- Um Flüchtlinge unterzubringen, musste ein Kreis in kurzer Zeit zahlreiche neue Objekte als Gemeinschaftsunterkünfte und als Notunterkünfte besorgen. Für viele Objekte war baurechtlich eine Nutzungsänderung einzuholen. Angesichts hoher gesetzlicher Standards insbesondere beim Brandschutz, konnte letztlich nicht jede Nutzungsänderung genehmigt werden. Der Kreis entrichtete Miete an die Vermieter auf der Grundlage von mündlich geschlossenen Mietverträgen.

In einem Fall hat der Kreis mit dem Vermieter mündlich ein monatliches Nutzungsentgelt in fünfstelliger Höhe vereinbart. Im schriftlichen Mietvertrag, der erst mit Erteilung der vom Kreis einzuholenden Baugenehmigung wirksam werden soll, haben der Kreis und der Vermieter für den Fall vorgesorgt, dass die Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft nicht genehmigt werden kann. Für diesen Fall verpflichtet sich der Kreis zu einer Zahlung im sechsstelligen Bereich als Schadensersatz für den Wegfall der restlichen Dauer des auf 10 Jahre geschlossenen Mietvertrags. Die Nutzungsänderung der Unterkunft ist bis zum Frühjahr 2017 nicht erteilt worden. Nun ist geplant, das Objekt der Gemeinde für die kommunale Unterbringung zu überlassen.

Bewertung:

Im vorgenannten Beispiel hätte der Kreis die Unterkünfte auf der Grundlage des Polizeigesetzes (polizeilicher Notstand) und der Eilzuständigkeit nach § 2 Absatz 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg beschlagnahmen können. Dies war vom Kreis (und anderen Kreisen, die ähnlich agiert haben) nicht gewollt, sonst wären die anfallenden Kosten nämlich von der eigentlich zuständigen Ortpolizeibehörde zu tragen. Die mündlich vereinbarten Entschädigungszahlungen wurden daher im Vorgriff auf einen schriftlichen Mietvertrag gezahlt. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit fordert in diesen Fällen, dass Vertragsbestimmungen nicht einseitig zulasten des Landes geschlossen werden. Im obigen Fall betrifft dies die Verpflichtung zur Entschädigung für den Fall, dass die Nutzungsänderung nicht genehmigt wird.

- (E 21) Wenn ohne schriftlichen Vertrag eine Nutzungsentschädigung gezahlt wurde, ist die Höhe des bezahlten Nutzungsentgelts besonders streng zu hinterfragen.**

5.4.5 Abgrenzungsfragen

Abgrenzungsfragen traten vor allem bei Mischnutzungen von Gemeinschaftsunterkünften auf. Diese kamen vor allem bei den Stadtkreisen vor. Die Stadtkreise haben die Aufwendungen für vorläufige Unterbringung und Anschlussunterbringung nicht separat verbucht. Sie haben die

Aufwendungen daher in einem zweiten Schritt je nach tatsächlicher Belegung prozentual abgegrenzt. Diese Mischnutzung führte bei nicht objektscharfen Buchungen zu Abgrenzungsproblemen, wie nachfolgendes Beispiel zeigt.

- In einem Stadtkreis wohnen vorläufig Untergebrachte und Personen in der Anschlussunterbringung gemeinsam in den städtischen Unterkünften. Der Stadtkreis buchte weder die liegenschaftsbezogenen Aufwendungen objektscharf noch nahm er bei Aufwendungen oder Erträgen eine Unterscheidung hinsichtlich des Status der Bewohner vor. Eine unmittelbare Zuordnung der Aufwendungen und Erträge zur vorläufigen Unterbringung war somit nicht möglich. Der Stadtkreis bediente sich deshalb eines Umlageschlüssels, in welchem er die Relation von vorläufig Untergebrachten zu Anschlussuntergebrachten abbilden wollte. Grundlage war eine Auswertung aus einem Fachverfahren, welches zwar die vorhandenen Wohneinheiten (nach Mehrheit der untergebrachten Personen) der vorläufigen Unterbringung bzw. der Anschlussunterbringung zuordnete, jedoch nicht auf einzelne Personen abstellte. Die Berechnung des Umlageschlüssels war somit fehlerhaft.

Anschaffungen, die während der Nutzung eines Objekts als Einrichtung der vorläufigen Unterbringung erfolgten, setzten die Städte in der Regel vollumfänglich im Erhebungsbogen an. Hierbei ließen sie unberücksichtigt, dass die Gegenstände in der Anschlussunterbringung weiterhin zur Verfügung standen.

Mischnutzungen und damit einhergehende Abgrenzungsprobleme traten auch in anderen Konstellationen auf.

Hierzu folgendes Beispiel:

- In mehreren beieinander liegenden Gemeinschaftsunterkünften eines Kreises werden Spätaussiedler, jüdische Kontingentflüchtlinge und Asylbewerber seit Anfang der Neunzigerjahre untergebracht. Die Unterkünfte waren 2015 zu rd. 20 Prozent mit Spätaussiedlern und Kontingentflüchtlingen belegt. Die übrigen 80 Prozent sind Asylantragsteller. Die Objekte gehören dem Bund und werden vom Kreis angemietet. Der Bund erlässt dem Kreis 80 Prozent der vereinbarten Miete aufgrund eines Haushaltsvermerks, nach dem Liegenschaften, die für Zwecke der Flüchtlingsunterbringung genutzt werden, den Ländern unentgeltlich überlassen werden. Gleichwohl hat der Kreis dem Land die volle, mit dem Bund ursprünglich vereinbarte Miete, in Rechnung gestellt.

Abgrenzungsprobleme können sich auch in zeitlicher Hinsicht ergeben. Dies war insbesondere bei Investitionsentscheidungen für Sanierungsmaßnahmen der Fall, die im Spätjahr 2015 getroffen wurden, nach dem die Anzahl der unterzubringenden Personen sprunghaft anstieg und das Land die Zusage gab, sämtliche Aufwendungen zu erstatten.

Hierzu folgendes Beispiel:

- Ein Kreis nutzte ein Gebäude bereits ab Dezember 2001 für die vorläufige Unterbringung. Das Mietverhältnis wurde im Jahr 2013 aufgrund von Mängeln beim Brandschutz außerordentlich gekündigt. Die Mängel sind zum Teil entstanden, da Schäden am Gebäude nicht rechtzeitig dem Vermieter gemeldet und z. B. die Brandschutzeinrichtungen während der Mietdauer zerstört worden waren. Im Zusammenhang mit der Kündigung wurde geregelt, dass der Kreis als Mieter die Altschäden beseitigen und aufgestaute Schönheitsreparaturen durchführen muss.

Aufgrund der damit verbundenen, hohen Wiederherrichtungskosten wurde das Objekt schließlich erneut für die Unterbringung von Flüchtlingen angemietet. Die Kosten für die zuvor unterbliebenen Instandsetzungsarbeiten aus den Vorjahren belaufen sich auf einen sechsstelligen Betrag. Dieser wird nach erfolgter Sanierung mit dem Land abgerechnet.

Bewertung:

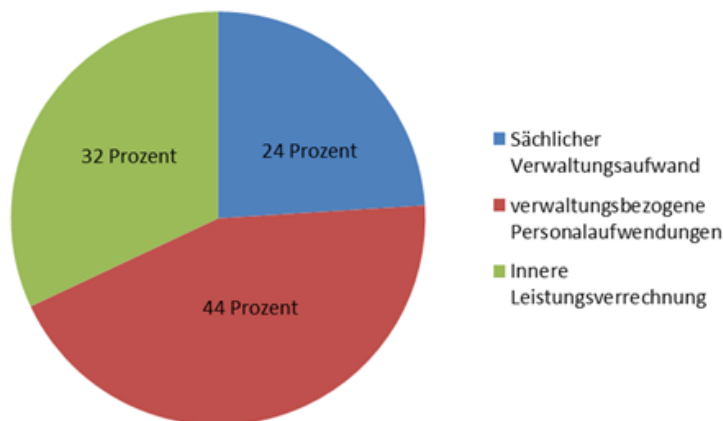
Gemischt genutzte Objekte müssen besonders sorgfältig sowohl hinsichtlich der gebildeten Verteilungsquoten als auch hinsichtlich der Einhaltung der Finanzierungszuständigkeiten überprüft werden. Abrechnungsfehler können hierbei nur mit großem Verwaltungsaufwand ausgeschlossen werden. Dies gilt auch in zeitlicher Hinsicht. Sofern in den Jahren vor Beginn der Spitzabrechnung ein Investitionsstau eingetreten ist, der nach Beginn der Abrechnung aufgelöst wurde, muss dies in der Abrechnung berücksichtigt werden.

(E 22) Die Kreise sollten verpflichtet werden, dem Land im Falle von gemischt genutzten Einrichtungen sowie von Investitionen in Bestandsgebäuden bei der Abrechnung erläuternde Unterlagen vorzulegen und eine Erklärung abzugeben, dass die entstandenen Kosten nicht bereits durch andere Stellen getragen werden oder Zeiträume betreffen, die nicht der Spitzabrechnung unterliegen.

5.5 Verwaltungsaufwand

Die geprüften Stadt- und Landkreise machten Verwaltungsaufwendungen von rd. 23,9 Mio. Euro geltend. Diese setzten sich wie folgt zusammen:

Abbildung 7: Aufteilung der Verwaltungsaufwendungen in 2015



Quelle: Eigene Auswertung.

Der sächliche Verwaltungsaufwand beinhaltet u. a. Aufwendungen für Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Mieten für Kopiergeräte und Dienstleistungen Dritter (z. B. Aus- und Fortbildungsmaßnahmen).

Bei der internen Leistungsverrechnung werden auf einer anderen Finanzposition gebuchte Aufwendungen und Erträge auf das Abrechnungsobjekt vorläufige Unterbringung weiter verrechnet. Die interne Leistungsverrechnung ist ein Teil der Vollkostenrechnung. Das bedeutet, dass für Abrechnungsobjekte nicht nur die unmittelbar verbuchten Einzelkosten, sondern auch die Gemeinkosten, welche auf Vorkostenstellen gebucht werden, zu berücksichtigen sind. Die Gemeindeordnung und auch die Gemeindehaushaltsverordnung enthalten konkrete Regelungen zu Art und Umfang der internen Leistungsverrechnung, die genaue Ausgestaltung unterliegt jedoch der kommunalen Selbstverwaltung.

Aus Sicht der Prüfung war es problematisch, wenn Kreise einen Teil der Gemeinkosten „undefiniert“ über Vorkostenstellen abwickelten. Dann war anhand der vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehbar, was sich hinter den Gemeinkosten tatsächlich verbirgt. Der Rechnungshof stellte zudem fest, dass die Weiterverteilung der Aufwendungen für Querschnittsaufgaben mittels Umlageschlüssel unterschiedlich vorgenommen wurde.

Als Personalaufwendungen werden Aufwendungen für die unmittelbar mit der vorläufigen Unterbringung befassten kommunalen Beamten und Arbeitnehmer (z. B. Mitarbeiter eines Migrationsamtes) erfasst. Die Personalaufwendungen umfassen neben den reinen Lohn- und Gehaltskosten auch die zu zahlenden Sozialleistungen für die Beschäftigten und Beamten. Die Personalaufwendungen ordneten die Kreise entweder unmittelbar oder mittels Umlageschlüssel der vorläufigen Unterbringung zu.

Bewertung:

Eine vertiefte Prüfung der internen Leistungsverrechnung sowie der Umlageschlüssel hätte für den Rechnungshof einen enormen Aufwand verursacht. Die vorgelegten Unterlagen wurden daher nur auf Nachvollziehbarkeit geprüft. Das Innenministerium und die Regierungspräsidien stünden bei Einführung von Kontrollmechanismen zur Spitzabrechnung vor ähnlichen Herausforderungen. Daher ist davon auszugehen, dass bei der Prüfung der angemeldeten Erstattungsbeiträge auch künftig allenfalls eine Plausibilitätsprüfung erfolgen kann.

(E 23) Die Kreise sollten verpflichtet werden, dem Land bei der Abrechnung erläuternde Unterlagen vorzulegen und eine Erklärung abzugeben, dass die entstandenen Ausgaben korrekt zur Erstattung angemeldet wurden. Das Land sollte gleichwohl für sich Kontrollstandards formulieren.

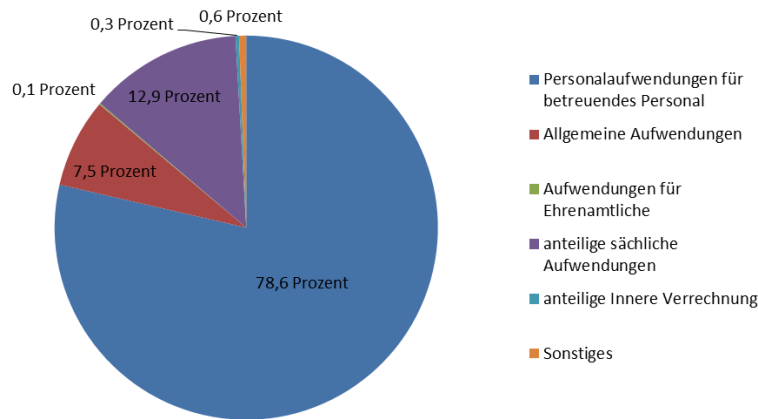
5.6 Leistungs- und Krankenausgaben

Im Hinblick auf die Position Leistungs- und Krankenausgaben verweisen wir auf unsere Ausführungen im Punkt 4.5. Die Stadt- und Landkreise gaben hier alle Ausgaben, die auf der Grundlage des AsylbLG getätigt wurden, an. Nach Datenkorrekturen wurden von den geprüften Stadt- und Landkreisen 102,9 Mio. Euro gegenüber dem Land in Abrechnung gestellt.

5.7 Betreuungsaufwendungen

Die geprüften Kreise machten für das Jahr 2015 insgesamt 19,4 Mio. Euro geltend. Dieser Betrag setzte sich wie folgt zusammen:

Abbildung 8: Aufteilung der Aufwendungen für Betreuungsaufwendungen in 2015



Quelle: Eigene Auswertungen.

Wie aus der Darstellung ersichtlich, wurden rd. 78,6 Prozent der Aufwendungen für Personalaufwendungen der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter ausgegeben. Weitere 12,9 Prozent der Aufwendungen wurden für Sachausgaben eingesetzt.

Die Aufwendungen für Flüchtlingssozialarbeit umfassen Personalaufwendungen und gegebenenfalls Sachmittel für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Die Flüchtlingssozialarbeit wurde durch kreiseigenes Personal oder durch Dritte, wie z. B. Verbände der freien Wohlfahrtspflege, durchgeführt. Für welche Alternative sich ein Kreis entscheidet, liegt in dessen Entscheidungshoheit. Im Falle von Betreuungsverträgen mit Dritten wurden die tatsächlich an diese Einrichtungen geleisteten Aufwendungen berücksichtigt.

Für die Flüchtlingssozialarbeit gilt ein Betreuungsschlüssel von maximal 1 zu 110. Dies bedeutet, ein Sozialarbeiter betreut mindestens 110 Flüchtlinge. Sollte dieser Betreuungsschlüssel unterschritten werden, sind die entstandenen Mehraufwendungen entsprechend zu kürzen.

Sprachkurse, die im Rahmen der Betreuung angeboten werden, werden durch einen festgelegten Pauschalbetrag von 61,82 Euro abgedeckt und sind daher nicht „spitz“ abzurechnen.

Von den 19,4 Mio. Euro, welche die geprüften Kreise insgesamt geltend machten, gehen alleine rd. 6,9 Mio. Euro auf einen Stadtkreis zurück. Dieser machte neben den eigentlichen Betreuungsaufwendungen von gut 1 Mio. Euro auch knapp 5,9 Mio. Euro geltend, die nicht erstattungsfähig sind. Darin enthalten waren Aufwendungen der Stadt als Schulträger, Maßnahmen für Aussiedler und unbegleitete minderjährige Ausländer, Mietzuschüsse und Weiteres. Allen Positionen war gemeinsam, dass sie nicht der vorläufigen Unterbringung zurechenbar waren und somit nicht über die Pauschalen-Überprüfung mit dem Land abgerechnet werden konnten.

Bei den Betreuungsaufwendungen berücksichtigten einige der geprüften Kreise auch Aufwendungen für eine Alltagsbetreuung, die über das notwendige Maß der Flüchtlingssozialarbeit hinausgehen.

Hierzu folgende Beispiele:

- Ein Kreis regelt die ehrenamtliche Tätigkeit in einem Leitfaden. In einer „Vereinbarung über ehrenamtliche Tätigkeit“ können Art und Umfang des ehrenamtlichen Engagements festgelegt werden. Außerdem eröffnet die Vereinbarung die Möglichkeit, eine pauschale monatliche Aufwandsentschädigung zu erhalten. Der Kreis zahlte allen Ehrenamtlichen eine Aufwandsentschädigung von 5 Euro je geleistete Stunde. Hierfür fielen 2015 insgesamt 60.183 Euro an.
- Ein Kreis führte ein Chorprojekt durch, welches teilweise durch Spenden finanziert wurde. Den überschüssigen Betrag von 21.844 Euro rechnete der Kreis mit dem Land ab.
- Ein weiterer Kreis drehte einen Film zur „Flüchtlingsbetreuung im Kreis“. Außerdem führte er verschiedene Freizeitveranstaltungen für Flüchtlinge durch, wie Besuche von Freizeitparks und Fußballspielen. Die Kosten rechnete er mit dem Land ab.

Bewertung:

Ebenso wie bei den Leistungen nach § 6 AsylbLG sind bei der Betreuung von Flüchtlingen viele Maßnahmen sinnvoll und vorstellbar. Die Beispiele zeigen, dass die Kreise den Rahmen der notwendigen Betreuung teilweise sehr weit zogen. In Zeiten einer pauschalen Kostenerstattung ist es den Kreisen unbenommen, insoweit eigenständig Akzente setzen. Mit der vereinbarten Spitzabrechnung wirken sich die getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen jedoch unmittelbar auf die Höhe der Erstattung durch das Land aus. Unter diesen Vorzeichen bedarf es der Vorgabe allgemein gültiger Regeln, die zwar den Handlungsspielraum der Kreise begrenzen, gleichzeitig aber bei den Kreisen auch für Sicherheit bei der Anwendung der Norm sorgen.

Der Rechnungshof vertritt hierzu beispielsweise die Auffassung, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit qualitativ nicht mit einer professionellen Sozialbetreuung von Flüchtlingen vergleichbar ist. Der unentgeltliche Charakter ehrenamtlicher Tätigkeit ist daher zu wahren. Die Erstattung getätigter notwendiger Auslagen der Ehrenamtlichen bleibt dem Kreis unbenommen.

Mögliche Verbindungen zwischen der Abrechnung der Ausgaben für die Betreuung von Flüchtlingen und der Integrationsförderung nach den Verwaltungsvorschriften Integration und Deutsch für Flüchtlinge (VwV Integration und VwV Deutsch für Flüchtlinge) konnten nicht in die Prüfung einbezogen werden. Nach den zitierten Vorschriften erhalten Stadt- und Landkreise Mittel zur Schaffung von Integrationsstrukturen bzw. eines Sprachangebots. Beide Vorschriften knüpfen die Förderung an die Einhaltung verschiedener Kriterien – etwa Schaffung von Integrationsnetzwerken und Vermittlung von speziellen Sprachkenntnissen. Sofern Sprachkurse und Integrationsarbeit von Anbietern im Land- oder Landkreis angeboten werden und diese über VwV Integration und VwV Deutsch für Flüchtlinge finanziell gefördert werden, besteht auch hier die Gefahr einer doppelten Inanspruchnahme des Landeshaushalts. Dies ist weder sachgerecht noch vertretbar.

- (E 24) Betreuungsmaßnahmen, die über das vereinbarte Maß der Betreuung hinausgehen, sind nicht erstattungsfähig. Sollten die Kreise an solchen Maßnahmen festhalten, so sind diese über die Kreishaushalte zu finanzieren. Gegebenenfalls ist für die Zukunft das notwendige Maß der Betreuung präziser zu definieren.**

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlung zum Verfahren der Abrechnung

Weder die Landes- noch die Kreisverwaltungen waren auf das – auf politischer Ebene – zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden vereinbarte Verfahren zur Abrechnung der Ausgaben für die vorläufige Unterbringung („Spitzabrechnung“) vorbereitet. Es fehlten klare inhaltliche Vorgaben, Verfahrensabläufe und Kontrollmechanismen.

Aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Pauschale hat das Land bislang nur sehr eingeschränkt Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der vorläufigen Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen genommen. Über die nachlaufende Festlegung der Pauschalen gewinnt das Ausgabeverhalten der Kreise jedoch unmittelbaren Einfluss auf die Ausgaben des Landes. Für die Dauer des praktizierten Abrechnungsverfahrens liegt es daher im Interesse des Landes, steuernd auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Kreise Einfluss zu nehmen und Kontrollmechanismen zu etablieren.

Der Rechnungshof hält das zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden vereinbarte Verfahren zur Abrechnung der Ausgaben für die vorläufige Unterbringung für aufwendig, fehleranfällig und unter Anreizaspekten für problematisch. Es verursacht schwierige Abgrenzungsfragen sowie Wertungswidersprüche bei Modellen, die vorläufige Unterbringung und kommunale Unterbringung besser miteinander verzahnen wollen.

Es ist nicht zulässig, das Land über nicht kostendeckende sogenannte Kombi-Modelle oder vergleichbare Lösungen an den Kosten der Anschlussunterbringung zu beteiligen.

Gemeinschaftsunterkünfte bieten während der vorläufigen Unterbringung bessere Rahmenbedingungen für effizientes Verwaltungshandeln als eine Unterbringung in Wohnungen.

Aus den dargestellten Schlussfolgerungen leitet sich folgende Empfehlung ab:

- (E 25) Das Land sollte möglichst bald zu einer Ausgabenerstattung mittels Pauschale zurückkehren. Unter Berücksichtigung der zurückgegangenen Zugangszahlen und des gegenwärtigen Rückbaus von Kapazitäten bietet sich eine Rückkehr zur Pauschale für das Rechnungsjahr 2018, spätestens für das Rechnungsjahr 2019 an. Dabei müssten allerdings Wege gefunden werden, wie mit den über mehrere Jahre reichenden Ansprüchen der Kreise aus den investiven Maßnahmen der Jahre 2015 und 2016 umgegangen wird.**

6 Vorschläge für ein verbessertes Flüchtlingsmanagement in Baden-Württemberg

6.1 Vorschläge zur künftigen Gestaltung des Unterbringungsverfahrens

Das Land Baden-Württemberg verfügt auch bei ausschließlicher Betrachtung des eigenen Wirkungskreises über Verbesserungspotenzial. Die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwächen in der Praxis des Flüchtlingsmanagements machen eine Optimierung der Verfahren erforderlich. Dreh- und Angelpunkt hierbei ist das dreistufige Unterbringungsverfahren – da die weiteren Zuständigkeiten und Verwaltungsverfahren letztlich hieran anknüpfen – und dabei insbesondere die Stufe der vorläufigen Unterbringung.

In Baden-Württemberg wird gegenwärtig für alle geflüchteten Menschen im Sinne eines „*one size fits all*“ ein dreistufiges Unterbringungsverfahren praktiziert. Diese Vorgehensweise passt nicht mehr zu den veränderten Rahmenbedingungen der Flüchtlingsunterbringung, die durch den Aufbau der Ankunftscentren und den Ausbau der Kapazitäten sowohl beim BAMF als auch bei der Landeserstaufnahme im Zuge der Flüchtlingslage entstanden sind. Derzeit durchlaufen immer noch fast alle Flüchtlinge – sowohl Personen mit guter Bleibeperspektive als auch Personen ohne (rechtliche) Bleibeperspektive – alle drei Stufen des Unterbringungsverfahrens. Die unterschiedslose Anwendung des dreistufigen Verfahrens auf alle Flüchtlingsgruppen führt so zu Fehlallokationen von Ressourcen sowohl in finanzieller Hinsicht als auch bei den Integrationsbemühungen.

Ein optimiertes Unterbringungsverfahren sollte dafür Sorge tragen, dass kommunale Integrationsmaßnahmen möglichst schnell und intensiv auf Personen mit hoher Bleibeperspektive gerichtet werden können und bei ausreisepflichtigen Personen keine Ausreisehindernisse entstehen.

6.1.1 Unterbringung während der Dauer des Asylverfahrens

Die deutliche Verkürzung der Asylverfahren, die mit der Einrichtung der Ankunftscentren angestrebt wird und aufgrund derzeit niedriger Zugangszahlen auch umgesetzt werden kann, eröffnet die notwendige Flexibilität für eine Reform der Erstaufnahme.

Nach aktuellen Angaben benötigt das BAMF für Neuansprüche derzeit durchschnittlich weniger als 3 Monate. Es erscheint wenig sinnvoll, für diesen überschaubaren Zeitraum sowohl einen Aufenthalt in der LEA als auch einen Aufenthalt in der vorläufigen Unterbringung vorzusehen.

Eine bloße Abschaffung der vorläufigen Unterbringung zugunsten einer reinen Zweistufigkeit des Unterbringungsverfahrens mit Erstaufnahme und Anschlussunterbringung wäre demnach naheliegend, würde aber auch neue Probleme schaffen. Dies beträfe insbesondere den Übergang in die Anschlussunterbringung.

Im bisherigen System bietet die vorläufige Unterbringung den Gemeinden sowohl einen zeitlichen Puffer zur Vorbereitung der Anschlussunterbringung als auch eine notwendige Basisintegration, auf die aufgebaut werden kann. Würde beides ersatzlos wegfallen, könnte dies zu erheblichen Problemen auf kommunaler Ebene führen. Dies ist derzeit bei den Fällen der Direktzuweisung nach § 12 a AufenthG (Wohnsitzauflage) zu beobachten.

Es empfiehlt sich daher ein differenziertes System, das dem Gedanken Rechnung trägt, Personen mit hoher Bleibeperspektive – also Personen, die voraussichtlich eine Aufenthaltserlaubnis erhalten – möglichst schnell und direkt aus der Erstaufnahme den Gemeinden zuzuweisen. Hierfür böte es sich an, die Regelung der Unterbringung während der Dauer des Asylverfahrens an den vom BAMF für die Ankunftscentren gebildeten Cluster-Gruppen zu orientieren:

Personen des Cluster A, bei denen zeitnah eine positive Entscheidung über den Asylantrag zu erwarten ist, sollten bis zur Entscheidung des BAMF in der Erstaufnahme verbleiben und nicht in die vorläufige Unterbringung wechseln. Bundes- und Landesrecht eröffnen diese Möglichkeit bereits heute, wenn das BAMF-Verfahren innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen ist.

Personen des Cluster B, bei denen zeitnah eine negative Entscheidung über den Asylantrag zu erwarten ist, sollten bis zur Entscheidung des BAMF – und darüber hinaus bis zur Ausreise – in der Erstaufnahme verbleiben. Dies ist derzeit bereits möglich, wenn die Person aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt. § 47 I b AsylG eröffnet dem Land die Möglichkeit einer entsprechenden Regelung für weitere Personengruppen bis zu einer Dauer von maximal 24 Monaten.

Personen des Cluster C, bei denen keine zeitnahe Entscheidung zu erwarten ist, sollten zumindest bis zur Anhörung des BAMF in der Erstaufnahme und anschließend bis zur Entscheidung im Asylverfahren Gemeinschaftsunterkünften der vorläufigen Unterbringung zugewiesen werden.

Personen des Cluster D („Dublin-Fälle“) sollten bis zur Rückkehr in das für das Asylverfahren zuständige EU-Land in der Erstaufnahme verbleiben. § 47 AsylG eröffnet diese Möglichkeit bereits heute, da das Dublin-Verfahren ohnehin nach EU-Recht grundsätzlich innerhalb von 6 Monaten durchgeführt werden muss. Sonst geht die Zuständigkeit für das Asylverfahren auf Deutschland über.

Diese schematische Darstellung kann die Wirklichkeit mit allen ihren Sonderfällen und Unwägbarkeiten insbesondere hinsichtlich der Dauer des Asylverfahrens nicht komplett abbilden. Eine solche Herangehensweise könnte aber – wenn die BAMF-Verfahren weiterhin zügig abgeschlossen werden – auf Basis der geltenden Rechtslage in der Erstaufnahmekonzeption des Landes umgesetzt werden.

Die bundesrechtlichen Vorgaben zum Aufenthalt in der Erstaufnahme und dessen Beendigung in § 47 ff. AsylG knüpfen zwar nicht an die Cluster-Gruppen des BAMF an. Insbesondere in den Konstellationen der §§ 48 bis 50 AsylG, in denen die Erstaufnahme ausnahmsweise kraft Bundesrechts zu beenden ist, wird es daher zu Einschränkungen bei der Systematik kommen müssen. Insgesamt sind die Vorgaben des Asylgesetzes nach Einführung der §§ 47 I a und I b AsylG jedoch hinreichend flexibel, um eine Orientierung des Unterbringungsverfahrens an den Cluster-Gruppen zu ermöglichen. Eine zeitnahe und umfassende landesrechtliche Umsetzung der Öffnungsklausel § 47 I b AsylG böte hierfür den notwendigen Einstieg.

Um Probleme bei einer Direktzuweisung anerkannter Flüchtlinge an die Gemeinden zu vermeiden, wäre es sinnvoll, die Kreise im Vorfeld der Zuweisung verwaltungsseitig einzubeziehen.

Die vorläufige Unterbringung in den Stadt- und Landkreisen hätte bei dieser Herangehensweise eine geänderte Bedeutung. Ihr fiel in diesem Konzept die Aufgabe zu, Personen mit komplexen Asylverfahren (Cluster C) sowie Personen, deren Asylverfahren aus anderen Gründen langwierig sind (§ 50 Absatz 1 S. 1 AsylG) für die Dauer des Asylverfahrens unterzubringen.

Diesen Personen ist gemeinsam, dass die Bleibeperspektive gering oder zumindest offen ist. Dementsprechend wäre die vorläufige Unterbringung für jene Fallgruppen relevant, bei denen Integrationsmaßnahmen vorläufig nur bedingt erforderlich sind und die Entstehung von Ausrei-

sehindernissen vermieden werden soll. Die vorläufige Unterbringung sollte daher in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen. Der Vorrang der Sachleistungen sollte umgesetzt werden.

Der Rechnungshof hat in der Denkschrift 2017 gefordert, bei der Erstaufnahme aus wirtschaftlichen sowie betrieblich-organisatorischen Gründen auf bestehende Einrichtungen zurückzugreifen, die eine gewisse Mindestgröße haben. Diese Forderung lässt sich auf die vorläufige Unterbringung übertragen, da diese nach den Vorschlägen des Rechnungshofs eng an die Erstaufnahme angelehnt wäre und vorrangig Gemeinschaftsunterkünfte nutzt. Aufbauend auf diesem Gedanken könnte das Land die vorläufige Unterbringung zumindest in Teilen auch selbst durchführen und hierfür auf derzeit nicht zwingend benötigte LEA zurückgreifen. Anstatt die bestehenden LEA nur schwach auszulasten, zu schließen oder auf Stand-by zu stellen, wäre es wirtschaftlicher, einzelne hiervon für die vorläufige Unterbringung zu nutzen.

Bei konstant niedrigen Zugangszahlen hätte das Land sogar die Möglichkeit, die vorläufige Unterbringung vollumfänglich selbst durchzuführen, da nur eine überschaubare Anzahl von Einrichtungen benötigt würde. Der Betrieb einiger weniger, großer Einrichtungen durch das Land wäre unter diesen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher, als Kapazitäten in nahezu allen Stadt- und Landkreisen vorzuhalten. Geeignete, vorhandene Gemeinschaftsunterkünfte der Kreise könnten hierzu vom Land übernommen werden. Auf regionale Kostenunterschiede könnte Rücksicht genommen werden. Dem steht in der Abwägung gegenüber, dass sich die dezentrale Struktur in der krisenhaften Situation 2015 bewährt hat.

6.1.2 Unterbringung nach Abschluss des Asylverfahrens

Nach der derzeitigen Logik des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (§ 9 Absatz 1 FlüAG) werden Flüchtlinge in Baden-Württemberg nach Abschluss des Asylverfahrens – unabhängig von dessen Ausgang – der Anschlussunterbringung bei den Gemeinden zugewiesen. Eine ganzheitliche Betrachtung des Flüchtlingsmanagements sollte sich damit auseinandersetzen, ob diese gesetzliche Entscheidung, nahezu alle Flüchtlinge früher oder später in die Anschlussunterbringung bei den Gemeinden zu geben, alternativlos ist.

Angesichts von Leerständen in der Erstaufnahme haben Vertreter der Kommunen, die sich gegenwärtig einer sehr hohen Zahl von Übergängen in die Anschlussunterbringung gegenüber sehen, bereits gefordert, Flüchtlinge länger in der Erstaufnahme des Landes zu belassen.

Hinzu kommt, dass die Regelung des FlüAG potenziell im Konflikt zu den in § 47 Absatz I a und Absatz I b AsylG neu geschaffenen Möglichkeiten steht, die Dauer des Aufenthalts in der Erstaufnahme im Falle einer negativen BAMF-Entscheidung auch über die Dauer des Asylverfahrens hinaus zu verlängern.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre es sinnvoll, die Unterbringung nach Abschluss des Asylverfahrens künftig an Art und Dauer der Aufenthaltserlaubnis auszurichten.

Bei der Betrachtung sind unterschiedliche Fallgruppen zu berücksichtigen, die nach der bisherigen Logik des FlüAG der Anschlussunterbringung zuzuordnen sind:

Fallgruppe 1: Positiver Ausgang des Asylverfahrens (Entscheidung nach §§ 2 bis 4 AsylG)

Mit einer Entscheidung nach §§ 2 bis 4 AsylG haben die Personen einen Anspruch auf eine dreijährige Aufenthaltserlaubnis und auch einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Für diese Personen ist die Anschlussunterbringung vorgesehen und sachgerecht.

Fallgruppe 2: Der Asylantrag wird abgelehnt; ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5, 7 AufenthG wird festgestellt

Personen, für die das BAMF ein Abschiebungsverbot festgestellt hat, wird die Aufenthaltserlaubnis für mindestens 1 Jahr erteilt (§ 26 Absatz 1 S. 4 AufenthG). Die Voraussetzungen des Abschiebungsverbots werden nach Ablauf dieser Zeit erneut geprüft. Mit Blick auf die rechtlichen Wirkungen der Aufenthaltserlaubnis ist die Zuweisung in die Anschlussunterbringung sachgerecht.

Fallgruppe 3: Der Asylantrag wird bestandskräftig abgelehnt; eine Duldung wird ausgesprochen

Geduldete besitzen keine Aufenthaltserlaubnis. Sie sollten im Hinblick auf das grundsätzlich bestehende staatliche Interesse am Vollzug der Ausreisepflicht bis zum Widerruf der Duldung und auch anschließend bis zur tatsächlichen Ausreise in einer EA oder in Gemeinschaftsunterkünften der vorläufigen Unterbringung verbleiben. Einem Verbleib in der EA steht derzeit § 49 Absatz 1 AsylG entgegen.

Fallgruppe 4: Der Asylantrag wird bestandskräftig abgelehnt; eine Abschiebung ist voraussichtlich möglich

Diese Personengruppe ist vollziehbar ausreisepflichtig und eine Duldung wird nicht ausgesprochen. Diese Personen sollten, je nachdem, wo sie sich befinden, in der Erstaufnahme oder in einer Gemeinschaftsunterkunft der vorläufigen Unterbringung verbleiben. Gemäß § 47 Absatz 1 a AsylG ist der Verbleib in der Erstaufnahme bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten zeitlich unbegrenzt. § 47 Absatz 1 b AsylG ermöglicht es den Ländern, auch in weiteren Fällen einen Verbleib in den EA bis zu 24 Monaten vorzusehen. Verlässt die Person in diesem Zeitraum Deutschland nicht, wäre aus Sicht des Rechnungshofs ebenfalls eine Zuweisung in Gemeinschaftsunterkünfte der vorläufigen Unterbringung sachgerecht. Bundesrechtlich wäre dies möglich, da es sich um eine dezentrale Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften im Sinne des AsylG handelt.

Zur Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs zu den Fallgruppen 3 und 4 könnte das Land von der Öffnungsklausel in § 47 Absatz 1 b AsylG Gebrauch machen. Im Zuge dessen wäre auch eine Änderung des FlüAG, insbesondere von § 9 Absatz 1 Nr. 2 und Nr. 4 FlüAG, erforderlich. Diese Änderungen können zu Verschiebungen bei den finanziellen Lasten führen. In Abhängigkeit vom gewählten Modell sollten die entstehenden Verschiebungen der finanziellen Lasten analysiert und gegebenenfalls ausgeglichen werden.

6.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das gesamte Flüchtlingsmanagement

Auf der Basis der geschilderten Feststellungen zum Flüchtlingsmanagement und zur Abrechnung der dadurch verursachten Ausgaben lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Das Beziehungsgeflecht im staatlichen Mehrebenen-System bei der Flüchtlingsaufnahme ist häufig ineffizient, fehleranfällig und verursacht einen hohen Abstimmungsaufwand. Informationsaustausch und Zusammenarbeit müssen dringend verbessert werden. Die Schaffung der Ankunfts-zentren weist hierzu den richtigen Weg.

Die gegenwärtige Situation sollte dazu genutzt werden, Organisation, Prozesse und IT im Flüchtlingsmanagement zu optimieren. Durch das Projekt „Digitalisierung des Asylverfahrens“ wurden bereits große Verbesserungen umgesetzt. Das Ziel der medienbruchfreien Kommunikation während des gesamten Asylverfahrens wurde bislang allerdings noch nicht erreicht.

Für eine wirtschaftliche Ausgestaltung der Erstaufnahme ist entscheidend, dass in den LEA alle notwendigen Stellen in aufeinander abgestimmter Weise zusammenwirken. Ehemalige Kasernenareale bieten hierzu gegenwärtig die besten Voraussetzungen. Investitionen in die bestehenden Einrichtungen sollte dabei der Vorzug vor Neubau- oder Umbaumaßnahmen gegeben werden. Die Lasten der Standortkommunen können durch eine Privilegierung bei anderen Aufgaben ausgeglichen werden.

Die Verteilung der Flüchtlinge auf die kommunale Ebene und ihre Unterbringung in den Kreisen und Kommunen führen zu politischen und gesellschaftlichen Spannungen. Ein stärkeres eigenes Engagement des Landes bei der Unterbringung von Flüchtlingen, die – bei rechtlicher Betrachtung – keine gute Bleibeperspektive haben, könnte das Konfliktpotenzial reduzieren.

Wo, wie und von wem Flüchtlinge untergebracht werden, sollte sich stärker am asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren orientieren. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sowie zur Vermeidung aufwendiger Abrechnungsmechanismen sollten Verfahrensherrschaft und Kostenträgerschaft bei der Unterbringung sowie bei den Sozialausgaben möglichst nicht auseinander fallen.

Der Aufbau der Ankunftscentren, der Ausbau der Verfahrenskapazitäten beim BAMF sowie der Aufnahmekapazitäten bei den Ländern bieten die einmalige Chance, das Flüchtlingsmanagement umfassend zu reformieren und dabei zügige, effektive und sachgerechte Verfahren zu etablieren. Diese Chance wäre vertan, würde man die jeweiligen Kapazitäten nach Rückgang der Zugangs- und Verfahrenszahlen ohne Koordination im staatlichen Mehrebenen-System einfach wieder abbauen.

Aus den dargestellten Schlussfolgerungen leiten sich folgende Empfehlungen ab:

- (E 26) Bei neu ankommenden Flüchtlingen sollten möglichst alle notwendigen Verfahrensschritte der Bundes- und Landesbehörden im Ankunftszentrum gebündelt durchgeführt werden.**
- (E 27) Während der Dauer des Asylverfahrens sollten Flüchtlinge möglichst in EA des Landes untergebracht werden. Die vorläufige Unterbringung sollte nur für Flüchtlinge mit komplexen (Cluster C) oder aus anderen Gründen langwierigen (§ 50 Absatz 1 S. 1 AsylG) Asylverfahren genutzt werden.**
- (E 28) Für die vorläufige Unterbringung sollten vorrangig Gemeinschaftsunterkünfte genutzt werden. Das Land sollte prüfen, inwieweit es die vorläufige Unterbringung in der modifizierten Form den Regierungspräsidien übertragen kann.**
- (E 29) Abgelehnte Asylbewerber sollten möglichst bis zur Ausreise in den EA oder in Gemeinschaftsunterkünften der vorläufigen Unterbringung verbleiben. Hierzu sollte die Öffnungsklausel des § 47 Absatz 1 b AsylG zügig und umfassend genutzt werden.**

den. In die Anschlussunterbringung bei den Kommunen sollten möglichst nur Personen zugewiesen werden, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind.

(E 30) Das FlüAG und die Erstaufnahmekonzeption des Landes sollten unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs geändert werden.

7 Stellungnahme der beteiligten Ministerien

In seiner Stellungnahme stimmt das Innenministerium vielen Empfehlungen des Rechnungshofs zu. Die neue Standortkonzeption für die Erstaufnahme sowie die „Grundsätzlichen Hinweise zur Erfassung von Daten“ für künftige Spitzabrechnungen seien bereits unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs überarbeitet worden.

Im Hinblick auf den Standort des Ankunftsentrums weist das Innenministerium darauf hin, das Land habe stets bekundet, das Ankunftszentrum in Heidelberg nur übergangsweise nutzen zu wollen und daher mit der Stadt Heidelberg eine befristete Nutzungsvereinbarung geschlossen. Aus Sicht der Stadt könne das Areal nur als Ganzes städtebaulich entwickelt werden. Alternative Standorte seien in der Prüfung.

Das Innenministerium sieht ebenfalls die Notwendigkeit eines effizienten Informationsaustauschs zwischen den beteiligten Stellen. Bereits identifizierte Schwachstellen seien dem Bundesinnenministerium mitgeteilt worden. Ein von diesem angestrebtes bundesweites Konzept zur Verbesserung der Kommunikationswege liege bislang aber noch nicht vor. Sollte sich auch weiterhin keine bundeseinheitliche Lösung abzeichnen, müsse das Land gegebenenfalls ein landeseigenes Konzept erstellen. Empfehlungen des Rechnungshofs zu MigVIS sowie zur Implementierung einer bidirektionalen AZR-Schnittstelle in MigVIS befänden sich bereits in Umsetzung oder seien entsprechend in Planung.

Hinsichtlich der Spitzabrechnung teilt das Innenministerium die Auffassung des Rechnungshofs, dass es sich bei der Spitzabrechnung um ein aufwendiges und fehleranfälliges Abrechnungsverfahren handle, welches wenig Anreize für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz biete. Die Kreise erwarteten jedoch eine auskömmliche Refinanzierung staatlicher Aufgaben. Eine Rückkehr zur Ausgabenerstattung mittels Pauschale komme nur mittelfristig insbesondere dann in Betracht, wenn Aufwand und Ergebnisse vor dem Hintergrund rückläufiger Flüchtlingszahlen auch für Stadt- und Landkreise in keinem angemessenen Verhältnis mehr zueinander stehen und ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz nicht gewährleistet ist.

Das Innenministerium stimmt einer neuen Unterbringungskonzeption, die sich an der Bleibeperspektive der Personen orientiert, grundsätzlich zu. Eine umfängliche landesrechtliche Umsetzung der Öffnungsklausel des § 47 Absatz 1 b AsylG sei beabsichtigt. Die erforderliche Änderung des FlüAG werde derzeit im Innenministerium abgestimmt. Der vom Rechnungshof skizzierte, differenzierende Umgang mit Asylbewerbern werde vom Land tendenziell bereits praktiziert, wenn gleich nicht im Sinne eines starren Systems.

Nach Auffassung des Innenministeriums sollte die gegenwärtige prinzipielle Gleichrangigkeit der Unterbringungsformen „Gemeinschaftsunterkunft“ und „Wohnung“ in der vorläufigen Unterbringung erhalten bleiben, da sie den unteren Aufnahmebehörden größtmögliche Flexibilität zur Anpassung an die örtlichen Verhältnisse biete. An der alleinigen Zuständigkeit der unteren Auf-

nahmebehörden für die vorläufige Unterbringung solle festgehalten werden. Die Nutzung einer LEA für die vorläufige Unterbringung wird nicht für praktikabel gehalten, da die LEA nur für eine zeitlich begrenzte Unterbringung ausgelegt seien. Eine Umnutzung stünde auch der zentralen Aufgabe einer LEA entgegen, eine beschleunigte Bearbeitung der Verfahren auch bei steigenden Zugangszahlen sicherzustellen.

Das Innenministerium stimmt dem Rechnungshof darin zu, dass die Regelung des FlüAG, nach der die vorläufige Unterbringung auch im Falle eines negativen Verfahrensausgangs mit der bestandskräftigen Entscheidung über den Asylantrag endet, in einem potenziellen Spannungsverhältnis zu § 47 Absatz 1 a und 1 b AsylG steht. Perspektivisch sei eine Verlängerung der vorläufigen Unterbringung für abgelehnte Asylbewerber zu prüfen. Eine solche mögliche Gesetzesänderung sollte jedoch wegen unabsehbarer Kostenfolgen für den Landeshaushalt zurückgestellt werden, solange das Land und die Kommunen an dem Verfahren der nachlaufenden Spitzabrechnung festhalten.

Nach Auffassung des Sozialministeriums sollte das vom Rechnungshof angestrebte, reformierte Unterbringungsverfahren nicht dazu führen, dass Integrationsmaßnahmen jeglicher Art von vornherein auf Personen in kommunaler Unterbringung beschränkt werden. Blicke ein Großteil der Flüchtlinge, deren Bleibeperspektive als nicht hoch prognostiziert wird, von jeglichen Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen, hätte dies aus Sicht des Sozialministeriums nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für die Gesellschaft nachteilige Folgen. Ausgrenzung und erzwungene Untätigkeit könnten zu Aggressionen untereinander aber auch gegen Dritte führen.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hat in der Beratenden Äußerung „Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg“ das im Land praktizierte Unterbringungsverfahren beleuchtet und Verbesserungspotenzial aufgezeigt. Er hält auch im Lichte der Stellungnahme der beteiligten Ministerien an seinen Empfehlungen fest. Kernpunkte sind:

Bei der Unterbringung von Flüchtlingen sollte die individuelle Bleibeperspektive bzw. der Aufenthaltsstatus stärker berücksichtigt werden. Das derzeitige FlüAG sollte aus diesem Grund reformiert werden. Bund, Land und Kommunen müssen stärker kooperieren und den Informationsaustausch verbessern. Die Spitzabrechnung von Ausgaben für die vorläufige Unterbringung ist aufwendig, fehleranfällig und unter Anreizaspekten problematisch. Das Land sollte aus diesem Grund schnellst möglich zu einer Ausgabenerstattung mittels Pauschale zurückkehren. In diesem Fall würden auch die von Innenministerium geäußerten Bedenken gegenüber einer Verlängerung der vorläufigen Unterbringung für die abgelehnten Asylbewerber nicht mehr greifen.

gez. Ria Taxis

gez. Armin-Hagen Berberich