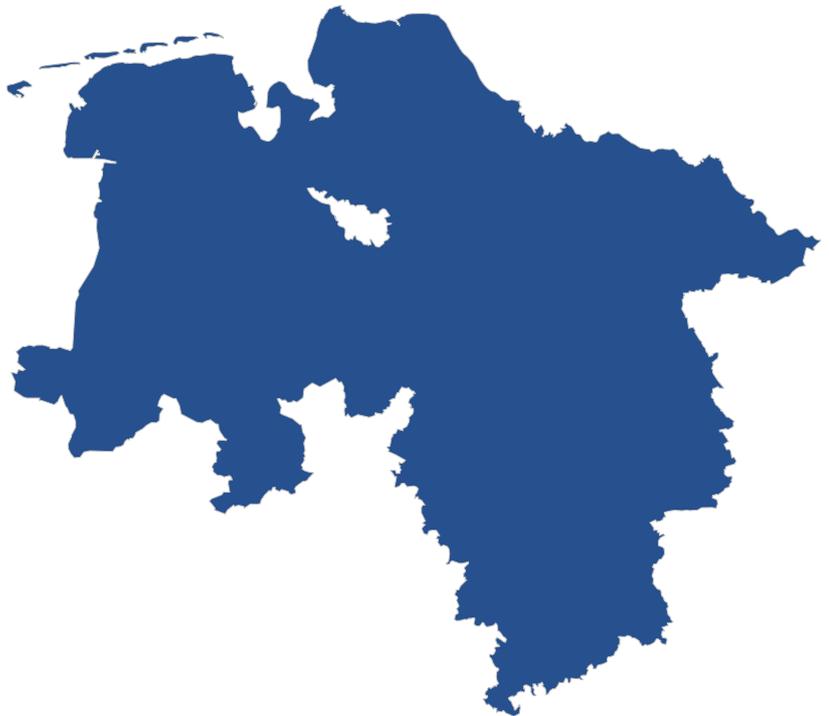


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

2 Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz sachgerecht?

Die Asylbewerberleistungsstatistik bildet die Basis für die Kostenabgeltung des Landes an die Kommunen nach dem Aufnahmegesetz. Die Kommunen meldeten in beträchtlichem Umfang Ausgaben zu dieser Statistik, die dort nicht hätten einfließen dürfen. Dies kann zu einer nicht sachgerechten Erhöhung der Kostenabgeltungspauschale führen. Insbesondere wegen der gesetzlich vorgesehenen Erhöhungsautomatik der Pauschale auf Grundlage der Statistik sollte das Ministerium für Inneres und Sport seine Geschäftsprüfungen zu der Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz neu ausrichten und intensivieren.

Zudem ist die Asylbewerberleistungsstatistik in der jetzigen Form als Grundlage für die Kostenabgeltung nur eingeschränkt geeignet, da sie die den Kommunen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehenden Kosten nicht realistisch abbildet. Der LRH empfiehlt darüber hinaus, eine Abkehr von der landesweit einheitlichen Pauschale zu prüfen.

Rechtlicher Rahmen und Entwicklung der Kostenabgeltungspauschale

Das Land Niedersachsen ist nach dem Asylgesetz⁸⁷ und dem Aufenthaltsgesetz⁸⁸ verpflichtet, anteilig die im Bundesgebiet um Asyl nachsuchenden oder unerlaubt eingereisten ausländischen Staatsangehörigen aufzunehmen. In der Regel werden diese Personen zunächst in der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht, bevor diese sie auf die niedersächsischen Kommunen verteilt. Dort erhalten sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁸⁹.

⁸⁷ §§ 44 f. Asylgesetz in der Fassung vom 02.09.2008 (BGBl I S. 1798), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.12.2018 (BGBl I S. 2250).

⁸⁸ § 15 a und § 24 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz – in der Fassung vom 25.02.2008 (BGBl I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2018 (BGBl I S. 1147).

⁸⁹ Asylbewerberleistungsgesetz vom 05.08.1997 (BGBl I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2017 (BGBl I S. 2541).

Das Land zahlt den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Abgeltung aller Kosten, die ihnen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehen, eine jährliche Pauschale nach dem Aufnahmegesetz (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Aufnahmegesetz).

Die Höhe der Pauschale entwickelte sich seit Einführung der pauschalen Kostenabgeltung im Jahr 2004 wie folgt:

Leistung je Person und Jahr	Zeitpunkt	Steigerung
4.270 €	ab 01.01.2004	
4.548 €⁹⁰	ab 01.01.2011	6,5 %
4.826 €	ab 01.01.2012	6,1 %
5.036 €	ab 01.01.2013	4,4 %
5.932 €	ab 01.01.2014	17,8 %
6.195 €	ab 01.01.2015	4,4 %
10.000 €	ab 01.01.2016	61,4 %
11.192 €	ab 01.01.2017	11,9 %
11.351 €	ab 01.01.2018	1,4 %

Tabelle 13: Höhe der Kostenabgeltungspauschale nach dem Aufnahmegesetz (Werte gerundet)

Die Festsetzung der Höhe der Pauschale wurde ab dem Jahr 2016 grundlegend geändert und die Pauschale in diesem Zuge deutlich angehoben.⁹¹ Seit dem Jahr 2017 erhöht sich die Pauschale, wenn die in der Asylbewerberleistungsstatistik nachgewiesenen durchschnittlichen

⁹⁰ Einmalige Zahlung von 278 € je berücksichtigte Person des Jahres 2011 gemäß § 4 a Abs. 1 Aufnahmegesetz in der Fassung vom 23.03.2012 (Nds. GVBl. S. 31), gültig vom 01.01.2012 bis 20.10.2015.

⁹¹ Änderung des Aufnahmegesetzes durch Art. 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2016 vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 424).

Ausgaben je Leistungsempfänger zuzüglich eines pauschalierten Kostenanteils von 1.500 €⁹² den Betrag von 10.000 € übersteigen (Erhöhungsautomatik).⁹³ Diesen Änderungen lagen keine detaillierten Kostenermittlungen der Kommunen zugrunde.

Die Ausgaben des Landes für die Pauschale nach dem AufnG sind in den Jahren 2015 bis 2017 signifikant gestiegen:

	2014	2015	2016	2017	2018
Haushalts-IST	91,6	487,5	852,0	688,1	386,6
Bereinigte Summen⁹⁴	91,6	237,5	570,1	978,1	628,5

Tabelle 14: Übersicht zu Kapitel 03 26 Titel 633 11 – Erstattungen von Verwaltungsausgaben an Gemeinden (GV) in Mio. €

Diese Entwicklung lag nicht nur an den zuvor dargestellten Erhöhungen der Pauschale, sondern auch an der deutlich gestiegenen Anzahl der Leistungsempfänger.

Daten der Asylbewerberleistungsstatistik

Nach § 12 Asylbewerberleistungsgesetz werden die Daten für die Asylbewerberleistungsstatistik bundesweit einheitlich erhoben. Dabei ist die konkrete Zuordnungsmöglichkeit von Ausgaben zu einem Leistungsberechtigten das maßgebliche Kriterium für die Berücksichtigung in der Statistik. Nach den Vorgaben des Statistischen Bundesamtes⁹⁵

⁹² Ab dem Jahr 2017 erhöht sich dieser Betrag entsprechend der Anpassungen für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst in der für die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber geltenden Fassung.

⁹³ § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Satz 1 Aufnahmegesetz.

⁹⁴ Im Jahr 2015 sind 250 Mio. € als Vorauszahlung für das Jahr 2016 an die Kommunen geleistet worden. Für die Betrachtung des Verlaufs der jährlich benötigten Landesmittel ist der Betrag im Jahr 2015 abzuziehen und im Jahr 2016 hinzuzurechnen. Gleichzeitig enthält der Ansatz 2016 wiederum 290 Mio. € als Vorauszahlung für das Jahr 2017 und 241,9 Mio. € für das Jahr 2018 (insgesamt also 531,9 Mio. €), die in der Bereinigung vom Ist 2016 abgezogen und den Summen der Folgejahre entsprechend zugerechnet worden sind.

⁹⁵ Jährliches Informationsblatt als Bestandteil des Fragebogens für die Asylbewerberleistungsstatistik, „FAQ Asyl“ sowie „Hinweise zur Erfassung der Leistungen an Schutzsuchende“.

dürfen insbesondere wegen der fehlenden Zuordnungsmöglichkeit zu einzelnen Leistungsempfängern u. a. die folgenden Ausgaben und Kosten, die in den Kommunen bei der Unterbringung von Personen anfallen, grundsätzlich nicht in der Asylbewerberleistungsstatistik erfasst werden:

- Investitionen für die Anschaffung oder Errichtung von Gebäuden,
- Abschreibungen für Investitionen in den Unterkünften,
- Ansatz einer Eigenmiete bei Unterbringung in eigenen Gebäuden des Leistungsträgers,
- Herrichtung und Rückbau bei Wohnungen oder Gemeinschaftsunterkünften,
- Bewachung und Pfortendienst,
- Vorhaltung von Unterkünften,
- Leerstände von Wohnungen oder Gemeinschaftsunterkünften.

Für Niedersachsen meldeten jährlich 49 kommunale Leistungsträger ihre Daten zur Asylbewerberleistungsstatistik. Der LRH ließ sich von 17 Kommunen die statistischen Meldungen des Jahres 2016 übersenden, im Detail erläutern und überprüfte die Eingaben. Er stellte zunächst fest, dass die Vorgaben, nach denen die Kommunen ihre Daten zur bundesweiten Asylbewerberleistungsstatistik zu melden hatten, nicht alle Sachverhalte abschließend regelten und das Statistische Bundesamt die Vorgaben zum Teil erst im Laufe des Erfassungsjahres erstellt hatte. So erfassten die Kommunen ihre Daten nicht einheitlich; bei Vorliegen aktuellerer Ausfüllanweisungen korrigierten sie ihre Eingaben überwiegend nicht. Zudem meldeten einige der Kommunen in beträchtlichem Umfang Ausgaben und Kosten, die nach den geltenden Vorgaben nicht in die Statistik hätten einfließen dürfen, z. B. Herrichtungskosten in Höhe von 6,2 Mio. €. In der Summe beliefen sich die vom LRH festgestellten Meldungen, die nicht den Vorgaben des Statistischen Bundesamtes entsprachen, bei den befragten 17 Kommunen auf 19,9 Mio. €.

Einige Kommunen hatten mit Betreibern von Unterkünften Tagespauschalen je Person sowie eine Garantiebelegung für alle vertraglichen

Leistungen inkl. der Verpflegung vereinbart. Für die Asylbewerberleistungsstatistik meldeten sie sämtliche gezahlten Leistungsentgelte als Ausgabe. Der LRH betrachtete stichprobenartig fünf Kommunen mit Betreiberverträgen. Bei einigen dieser Verträge ließen sich die Ausgaben für Leistungen, die nicht in die Statistik aufzunehmen waren, beziffern. Aufgrund der eingesehenen Verträge ermittelte der LRH bei den fünf Kommunen für diese Leistungen einen Anteil von 40 %. Allein diese Kommunen meldeten dadurch rd. 24,2 Mio. € zu viel für die Statistik. Der LRH hält die ermittelten 40 % grundsätzlich auf alle Kommunen mit Betreiberverträgen für übertragbar. Er geht daher davon aus, dass in der Statistik deutlich zu viele Ausgaben enthalten waren.

Die Kostenabgeltungspauschale erhöhte sich gemäß der gesetzlich vorgesehenen Erhöhungsautomatik⁹⁶ insbesondere aufgrund der zur Asylbewerberleistungsstatistik 2016 gemeldeten Ausgaben für das Jahr 2017 um 1.192 €. Dies führte für das Land zu zusätzlichen Ausgaben von rd. 104 Mio. €. ⁹⁷ Für das Jahr 2018 ergaben sich auf Basis der Asylbewerberleistungsstatistik des Jahres 2017 eine Erhöhung um 1.351,10 € und damit zusätzliche Ausgaben in Höhe von rd. 74 Mio. €. ⁹⁸

Asylbewerberleistungsstatistik als Grundlage für die Kostenabgeltung

Der LRH erfragte bei den Kommunen auch ihre finanziellen Belastungen für die Unterbringung von Asylbewerberinnen und -bewerbern, die aufgrund der Vorgaben des Statistischen Bundesamtes nicht in die Asylbewerberleistungsstatistik einfließen durften. Die Kommunen konnten diese überwiegend nicht genau beziffern. Dem Grunde nach entstanden den Kommunen insbesondere für die Nutzung von Gemeinschaftsunterkünften weitere Kosten für Herrichtung, Bewachung, soziale Betreuung und Reinigung sowie durch anteilige Abschreibun-

⁹⁶ Das Ministerium für Inneres und Sport erhöhte den pauschalierten Kostenanteil ab 01.01.2018 auf 1.535,25 € (vgl. Fußnoten 92 und 93).

⁹⁷ 87.492 Leistungsempfänger x 1.192 €.

⁹⁸ 55.081 Leistungsempfänger x 1.351,10 €.

gen bzw. kalkulatorische Mieten. Kommunen, die Wohnungen zur Unterbringung anmieteten, konnten ihre dafür entstehenden Ausgaben voll in die Statistik einfließen lassen. Andere Kommunen dagegen, die in den Zeiten des starken Flüchtlingszustroms eigene Immobilien zur Unterbringung nutzten, durften den Großteil der dadurch entstandenen Kosten wie kalkulatorische Mieten oder notwendige Bewachung bei größeren Gemeinschaftsunterkünften, nicht zur Statistik melden.

Der LRH bemängelt, dass die Asylbewerberleistungsstatistik in der derzeitigen Form insofern keine geeignete Grundlage für die Ermittlung der finanziellen Belastungen der Kommunen darstellt. Sie ist somit derzeit als Basis für die Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz nur bedingt geeignet.

Das Ministerium verwies auf die Vorgaben des Statistischen Bundesamts, wonach Ausgaben der Kommunen z. B. für den Erwerb von Grundstücken, Gebäuden, Wohncontainern und die daraus folgenden Abschreibungen nicht personenbezogen und daher weder in die Statistik aufzunehmen noch nach dem Aufnahmegesetz abzugelten seien.

Für den LRH stellen auch Abschreibungen bzw. kalkulatorische Mieten oder Bewachungskosten Unterbringungskosten dar, die ursächlich der Aufgabenerfüllung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuzurechnen sind. In Form von personenbezogenen Tagessätzen sei es denkbar, sie als personenbezogene Ausgaben in die Asylbewerberleistungsstatistik einzubeziehen. Er empfiehlt dem Ministerium, auf eine entsprechende Änderung bezüglich der Asylbewerberleistungsstatistik hinzuwirken.

Geschäftsprüfungen durch das Ministerium für Inneres und Sport

Das Ministerium als Fachaufsichtsbehörde überprüfte im Rahmen von Geschäftsprüfungen für einzelne Kommunen durch Abgleich mit dem Ausländerzentralregister, ob die gemeldeten Leistungsempfänger tatsächlich leistungsberechtigt waren. Stellte sich heraus, dass den Kommunen die Kostenabgeltungspauschalen auch für Personen gezahlt

worden waren, die keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten hatten, forderte das Ministerium die gezahlten Pauschalen von den Kommunen zurück. Ob die gemeldeten Ausgaben dem Grunde und der Höhe nach rechtmäßig waren, hinterfragte es regelmäßig nicht. Überhöhte Ausgaben könnten jedoch wegen der gesetzlichen Anpassungsautomatik zu einer nicht gerechtfertigten Erhöhung der Pauschale für alle Kommunen führen.

Die Fachaufsicht sollte dafür Sorge tragen, dass die Kommunen nur die notwendigen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leisten und vorgabegemäß zur Statistik melden. Der LRH empfiehlt, die Geschäftsprüfungen künftig auf die Bereiche der Leistungserbringung und Datenmeldung auszudehnen.

Das Ministerium für Inneres und Sport führte aus, dass es beabsichtige zu prüfen, ob und inwieweit diese Empfehlung des LRH rechtlich, fachlich und organisatorisch umsetzbar ist.

Der LRH begrüßt diese Absicht und erwartet, dass das Ministerium zügig mit den erweiterten Geschäftsprüfungen beginnt.

Einheitspauschale trotz erheblicher Unterschiede im Land

Die durchschnittlichen Nettoausgaben je Leistungsempfänger variierten bei den 49 niedersächsischen Kommunen, die ihre Ausgaben zur Asylbewerberleistungsstatistik meldeten, im Jahr 2016 zwischen 7.075 € und 18.981 €. Dabei lagen 35 Kommunen unter dem Landesdurchschnitt von 9.692 € und lediglich 14 Kommunen darüber. Für das Jahr 2017 ergab sich ein Landesdurchschnitt von 9.816 € bei Ausgaben der Leistungsträger zwischen 4.686 € und 17.927 €. ⁹⁹ In beiden Jahren wies die Kommune mit den höchsten Ausgaben eine Abweichung von mehr als 80 % vom Landesdurchschnitt aus.

⁹⁹ 34 Kommunen lagen unter dem Durchschnitt, 15 darüber.

Der LRH stellte fest, dass ein Großteil der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Leistungsbereich der Unterbringung entstanden war. Insbesondere die Besiedlungsdichte oder der Wohnungsmarkt hatten entscheidende Einflüsse auf die finanziellen Belastungen der Kommunen. Sofern Kommunen Gemeinschaftsunterkünfte errichten oder anmieten mussten, erhöhten sich dadurch die Unterkunftskosten in der Regel deutlich.

Der LRH hält Abweichungen von über 80 % vom Landesdurchschnitt für zu groß. Fast drei Viertel der Kommunen erhielten eine Überkompensation ihrer Kosten, wogegen für wenige Kommunen die Erstattung deutlich zu niedrig war. Beides spricht aus Sicht des LRH gegen die derzeitige landesweit einheitliche Pauschale. Insbesondere sieht es der LRH kritisch, dass nur wenige Kommunen durch die Erhöhungsautomatik der Pauschale dazu beitragen, dass letztlich allen Kommunen die auf über 10.000 € angehobene Kostenabgeltungspauschale nach dem Aufnahmegesetz gezahlt wird.

Das Innenministerium sagte zu, noch einmal grundsätzlich die Möglichkeiten einer differenzierten Pauschale nach Kosten der Unterbringung bzw. durch Clusterbildung zu prüfen. Es sehe jedoch die dafür notwendige Ermittlung der tatsächlich entstandenen Unterbringungskosten als problematisch an.

Der LRH hält es für unerlässlich, eine sachgerechte Kostenabgeltung zu gewährleisten und überhöhte Zahlungen des Landes an die Kommunen zu vermeiden. Er stimmt dem Ministerium zu, dass Voraussetzung hierfür – neben qualifizierten Geschäftsprüfungen – eine belastbare Kostenermittlung sein sollte. Dazu ist es erforderlich, dass die Kommunen die ihnen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehenden Kosten transparent nachweisen.