

Kapitel 0331 Flüchtlingsaufnahme

Erstattung der Kosten für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen

11

Bei der Erstattung der Kosten für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen hat das Land in der Vergangenheit auf Grund fehlerhafter Abrechnungen der Stadt- und Landkreise 72,3 Mio. € zuviel geleistet. Bis heute haben die Stadt- und Landkreise davon 64,8 Mio. € an das Land zurückgezahlt.

Auch nach Inkrafttreten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes im Jahr 1998 wurden Erstattungsleistungen von den Stadt- und Landkreisen fehlerhaft abgerechnet. Das System der Kostenerstattung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz muss neu konzipiert und weiter vereinfacht werden.

1 Ausgangslage bis zum Inkrafttreten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes

Bis zum Inkrafttreten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) am 01.04.1998 waren die baden-württembergischen Gemeinden verpflichtet, Asylbewerber entsprechend ihrer Einwohnerzahl nach einer vom IM festgelegten Aufnahmequote aufzunehmen und unterzubringen. Die Stadt- und Landkreise waren verpflichtet, diesen Asylbewerbern, soweit sie nicht über ein ausreichendes Einkommen oder Vermögen verfügten, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Bundessozialhilfegesetz zu gewähren.

Für die Zeit, in der über den Asylantrag noch nicht unanfechtbar entschieden war, erstattete das Land die von den Stadt- und Landkreisen getragenen Kosten für Unterkunft, Krankheit und sonstige Sozialhilfe zu 100 %. Danach reduzierte sich die Kostenerstattung auf 50 %; wenn dem (ehemaligen) Asylbewerber eine Duldung oder Aufenthaltsgenehmigung erteilt wurde, entfiel die Kostenerstattung.

Außerdem leistete das Land Kostenpauschalen an die Stadt- und Landkreise für die Sozialberatung und Betreuung der Asylbewerber sowie für die Beschaffung von Kleidung an die Gemeinden für ihren persönlichen und sächlichen Verwaltungsaufwand. Berechnungsgrundlage für die pauschalen Erstattungen war die durchschnittliche Zahl der im Rechnungsjahr von den Gemeinden des Kreises untergebrachten Asylbewerber.

Für die vor dem 15.12.1995 aus Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien eingereisten Bürgerkriegsflüchtlinge hatte das Land eine Sonderregelung getroffen: Hier wurden den Stadt- und Landkreisen zunächst 57 %, ab 1997 28,5 % des tatsächlich entstandenen und nachgewiesenen Aufwands für Unterbringung, Betreuung und Sozialhilfe aus dem Landeshaushalt erstattet. Weitere 22 % der Sozialhilfeaufwendungen wurden über eine Vorwegentnahme aus dem kommunalen Finanzausgleich erstattet.

Die Erstattungsleistungen des Landes für Asylbewerber können die Stadt- und Landkreise selbst durch einfache Auszahlungsanordnung an die LOK anordnen und vollziehen; die Kosten der Bürgerkriegsflüchtlinge wurden von den Regierungspräsidien auf Anforderung der Stadt- und Landkreise auf der Grundlage einer Abrechnung ausgezahlt.

2 Feststellungen für die Zeit bis zum Inkrafttreten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes

Der RH hat im Jahre 1997 in einer beratenden Äußerung über die Kosten und die Organisation der Asylbewerberunterbringung berichtet und grundsätzliche Vorschläge zur Neukonzeption der Unterbringung und der Erstattungsregelungen vorgelegt (DS 12/1994). Diese Vorschläge sind in das noch im selben Jahr verabschiedete neue FlüAG eingeflossen.

Ergänzend haben die StRPÄ die Erstattungsleistungen des Landes für die Zeit vor dem 01.04.1998 bei allen 44 Stadt- und Landkreisen geprüft und dabei in allen Kreisen Fehlbuchungen und fehlerhafte Abrechnungen zu Lasten des Landes festgestellt.

Die Abrechnungen enthielten vor allem folgende Fehler:

- Häufig wurde nicht berücksichtigt, dass das Asylverfahren eines Flüchtlings bestandskräftig abgeschlossen war und die Leistungen des Landes sich deshalb bis zur Erteilung einer Duldung oder einer Aufenthaltsgenehmigung auf 50 % reduzierten.
- In zahlreichen Fällen wurden Leistungen abgerechnet, die nach Erteilung einer Duldung oder Aufenthaltsgenehmigung geleistet wurden.
- In vielen Fällen wurden Aufwendungen für Kontingentflüchtlinge mit dem Land abgerechnet, obwohl die Voraussetzungen wegen Ablaufs des Erstattungszeitraums von zwei Jahren nicht mehr gegeben waren.
- Leistungen an Flüchtlinge, für die keine Erstattungspflicht des Landes bestand, wurden als Leistungen an Bürgerkriegsflüchtlinge abgerechnet.
- Aufwendungen für Folgeantragsteller wurden abgerechnet, obwohl es sich nur in wenigen Fällen um beachtliche Folgeanträge handelte.
- Der von den Stadt- oder Landkreisen gemeldete Bestand an Asylbewerbern und die danach abgerechneten Pauschalen waren vielfach unzutreffend.

Insgesamt ergaben sich bei den bis heute abgeschlossenen Prüfungen Überzahlungen zu Lasten des Landes in einer Gesamthöhe von 72,3 Mio. €. Davon haben die Stadt- und Landkreise bis heute 64,8 Mio. € an das Land zurückgezahlt. Mit einigen Kreisen dauern die Verhandlungen noch an.

3 Unterbringung und Kostenerstattung nach Inkrafttreten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes

Seit dem Inkrafttreten des neuen FlüAG am 01.04.1998 werden neu eingereiste Asylbewerber ausschließlich staatlich untergebracht. Diese Aufgabe wird von den Landratsämtern und den Bürgermeisterämtern der Stadtkreise als Pflichtaufgabe nach Weisung wahrgenommen.

Die Gemeinden sind seit dem 01.04.1998 nur noch zur Unterbringung der damals bereits untergebrachten Asylbewerber verpflichtet.

Die sächlichen Kosten der staatlichen Unterbringung (einschließlich der Kosten der Liegenschaften) werden vom Land getragen, die Stadt- und Landkreise haben jedoch das für die Errichtung, die Verwaltung und den Betrieb der Unterkünfte erforderliche Personal zu stellen.

Die 211 staatlichen Gemeinschaftsunterkünfte waren im Jahr 1999 durchschnittlich mit 18.398 Flüchtlingen belegt bei einer durchschnittlichen Kapazität von 22.008 Plätzen (Belegungsquote: 84 %). Im Jahr 2000 waren in den 214 staatlichen Gemeinschaftsunterkünften durchschnittlich 17.060 Flüchtlinge bei einer durchschnittlichen Kapazität von 22.286 Plätzen untergebracht (Belegungsquote: 77 %).

Während der Unterbringung in den staatlichen Gemeinschaftsunterkünften erhalten die Asylbewerber lediglich Sachleistungen, soweit dies nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zulässig ist. Spätestens 12 Monate nach rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens haben die (ehemaligen) Asylbewerber die Gemeinschaftsunterkunft zu verlassen, es sei denn das RP stimmt im Einzelfall der Verlängerung des Nutzungsverhältnisses zu.

Bleibeberechtigte Flüchtlinge und Flüchtlinge, die in absehbarer Zeit nicht abgeschoben werden können, werden nach Beendigung des Nutzungsverhältnisses in der staatlichen Gemeinschaftsunterkunft den Stadt- und Landkreisen und von diesen den kreisangehörigen Gemeinden zur Anschlussunterbringung zugewiesen.

Das FlÜAG hat das System der Kostenerstattung mit Wirkung vom 01.04.1998 neu gestaltet.

Die Stadt- und Landkreise erhalten als pauschalen Ersatz ihrer für Aufnahme und Unterbringung entstehenden Personal- und Sachkosten eine Verwaltungsausgabepauschale in Höhe von 1.140 DM (ab 2002 631 €) jährlich je belegtem und vorgehaltenem Unterbringungsplatz. Mit der Betreuungsausgabepauschale von 1.048 DM (ab 2002 580 €) jährlich je belegtem und vorgehaltenem Unterbringungsplatz werden die Ausgaben der Kreise für soziale Beratung und Betreuung abgegolten. Dabei dürfen als vorgehaltene Plätze höchstens 5 % der tatsächlich belegten Plätze abgerechnet werden.

Die Pauschalen erhöhen sich jährlich linear um 2 %.

Außerdem erhalten die Kreise eine Leistungsausgabepauschale in Höhe von 4.920 DM (ab 2002 2.515 €) je Asylbewerber und Jahr, mit der die notwendigen Ausgaben der Stadt- und Landkreise für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem Bundessozialhilfegesetz abgegolten werden. Nicht pauschal, sondern konkret abgerechnet werden die Ausgaben, die die Kreise bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt und bei Pflegebedürftigkeit leisten. Sie werden vom Land zu 100 % erstattet.

Schließlich erhalten die Stadt- und Landkreise für jeden in die Anschlussunterbringung zugeteilten und übernommenen Flüchtling einmalig 3.000 DM (ab 2002 1.534 €), die Gemeinden einmalig 250 DM (ab 2002 128 €).

4 Prüfungsfeststellungen für die Zeit nach dem 01.04.1998

Die Abrechnungen für die Zeit nach dem 01.04.1998 wurden bislang in fünf der 44 Stadt- und Landkreise geprüft.

Dabei hat sich gezeigt, dass das neue System der Unterbringung – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – zu Verbesserungen geführt hat. Die Umstellung auf ein einfacheres und ökonomisches Kostenerstattungssystem ist jedoch nur teilweise gelungen. Die Prüfung der Abrechnungen hat wiederum Überzahlungen zu Lasten des Landes ergeben, allerdings in geringerem Umfang als nach dem früheren Recht. Im Einzelnen weist die seit 01.04.1998 geltende gesetzliche Regelung noch folgende Mängel auf:

4.1 Verwaltungsaufwändiges und fehleranfälliges Kostenerstattungsverfahren

Auch das heute praktizierte Abrechnungsverfahren knüpft die Erstattungsleistungen des Landes an den ausländerrechtlichen Status des untergebrachten Flüchtlings. Da die Kommunikation zwischen den beteiligten Ausländer- und Aufnahmebehörden der Stadt- und Landkreise, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und den Regierungspräsidien noch immer problembehaftet ist, haben die Kreise bei ihren Abrechnungen in vielen Fällen einen unzutreffenden ausländerrechtlichen Status zu Grunde gelegt, der regelmäßig zu überhöhten Erstattungen führt.

Eine weitere Fehlerquelle ergibt sich aus der unzureichenden Dokumentation der Belegung der Unterkünfte. In den einzelnen Regierungsbezirken werden unterschiedliche Verfahren zum Abgleich der Belegungslisten mit den ausländerrechtlichen Daten praktiziert. Die Stichproben der StRPÄ haben in den untersuchten Kreisen Abweichungen von der wirklichen Belegung zwischen 0,19 % und 39,33 % ergeben. Weitere Ungenauigkeiten ergeben sich durch untergetauchte Flüchtlinge. Es fehlt an klaren Regelungen, wann und unter welchen Voraussetzungen sie aus den Belegungsstatistiken zu streichen sind.

Trotz der vorgenommenen Pauschalierungen ist das Abrechnungsverfahren noch immer zu kompliziert, da der Umfang der Erstattungen von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Flüchtlingsgruppe und vom Status der Personen abhängig ist.

4.2 Mängel bei der Anschlussunterbringung

Nach den Feststellungen der StRPÄ funktioniert die im FlüAG vorgesehene Anschlussunterbringung in vielen Fällen nicht. So waren bei einer landesweiten Stichtagserhebung etwa 5 % der Plätze in den staatlichen Gemeinschaftsunterkünften von Kontingentflüchtlingen über die Dauer von sechs Monaten hinaus oder ohne Genehmigung des RP von abgelehnten Asylbewerbern über die Dauer von 12 Monaten hinaus belegt. Die vorgeschriebene Zuweisung in die Anschlussunterbringung wurde in diesen Fällen weder angeordnet noch vollzogen.

Für das Land entstehen durch diese Belegung über den vorgesehenen Zeitpunkt hinaus Mehrkosten für platzbezogene Pauschalen in Höhe von hochgerechnet rd. 1,3 Mio. € jährlich.

4.3 Mängel bei der Bemessung der Pauschalen

Eine vom IM veranlasste Erhebung bei den Stadt- und Landkreisen ergab, dass die vom Land gewährten Pauschalen den Aufwand, den sie abgelten sollen, sowohl im Jahr 1999 als auch im Jahr 2000 deutlich überstiegen haben.

Der Kostendeckungsgrad der Leistungsausgabenpauschale lag 1999 bei 130 % und 2000 bei 127 %. Bei der Betreuungsausgabenpauschale ergab sich ein Kostendeckungsgrad von 119 % (1999) bzw. 104 % (2000). Der Anschlussunterbringungs-pauschale stehen in vielen Kreisen keine bezifferbaren Aufwendungen gegenüber. Lediglich im Bereich der Verwaltungsausgabenpauschale ergab sich mit 62 % (1999) bzw. 53 % (2000) Kostendeckung eine deutliche Unterdeckung.

4.4 Nutzungsgebühren für die staatlichen Unterkünfte

Die Landratsämter und Bürgermeisterämter der Stadtkreise haben von den Flüchtlingen, die in den Gemeinschaftsunterkünften leben und über eigenes Einkommen oder Vermögen verfügen, Nutzungsgebühren zu erheben, die dem Land zustehen.

Nach den Feststellungen der StRPÄ stößt die Durchsetzung dieser Forderungen in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten. In einigen Fällen haben die Kreise die Gebühren gar nicht erhoben, in anderen Fällen wurden notwendige Beitreibungsmaßnahmen nur ungenügend vollzogen. Teilweise haben die Kreise auch die monatliche Ablieferungspflicht für diese Gebühren nicht beachtet.

Auch haben manche Leistungsberechtigte die Aufnahme einer Arbeit pflichtwidrig nicht bei der Ausländerbehörde angezeigt, sodass keine Nutzungsgebühren erhoben wurden.

5 Empfehlungen zur Optimierung des Erstattungsverfahrens

Das im FlüAG vorgesehene Erstattungsverfahren sollte im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden in wesentlichen Teilen neu konzipiert werden. Dabei sollten insbesondere die oben beschriebenen fehleranfälligen und verwaltungsaufwändigen Elemente des Abrechnungsverfahrens eliminiert werden.

Der RH empfiehlt, zu prüfen, ob an Stelle der bisherigen Pauschalen, die vom Status des Flüchtlings abhängig sind oder auf der Belegungsstatistik der Gemeinschafts-

unterkünfte beruhen, eine einmalige Gesamtpauschale vorgesehen werden kann, die dem jeweiligen Stadt- und Landkreis mit der erstmaligen Zuweisung eines Asylbewerbers oder Kontingentflüchtlings überwiesen wird. Diese Pauschale verbliebe dem Kreis unabhängig von der weiteren Entwicklung des Falles. Sie würde die Verwaltungsausgabepauschale, die Betreuungsausgabepauschale, die Leistungsausgabepauschale und die Pauschale für die Anschlussunterbringung ersetzen.

Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und der Fehlervermeidung wünschenswert wäre auch die Einbeziehung der Krankheits-, Schwangerschafts- und Pflegekosten in diese Gesamtpauschale. Für eklatante Einzelfälle, in denen ein Flüchtling mehr als 50.000 € Krankheitskosten in einem Jahr verursacht, könnte nach dem Vorbild des § 52 Abs. 2 Nr. 5 Landkreisordnung eine Sondererstattung vorgesehen werden, um auf diese Weise untragbare Sonderlasten von dem betroffenen Kreis abzuwenden.

6 Sonstige Bemerkungen

Zu den Schwierigkeiten bei der Abrechnung der Erstattungsleistungen, aber auch zu den Kommunikationsproblemen zwischen den beteiligten Behörden trägt der noch immer nicht zufriedenstellende Einsatz von DV-Systemen bei. Die vom RH schon im August 1997 monierten Schwächen des DV-Verfahrens ASYL bestehen fort.

Der RH empfiehlt eine Novellierung der bundesweit geltenden Ausländerdateiverordnung mit dem Ziel, bundesweit die Führung einheitlicher Dateien unter Verwendung einheitlicher Datensätze und kompatibler DV-Systeme vorzuschreiben und ein leistungsfähiges DV-Verfahren zu entwickeln. Sollte diese bundesweite Initiative keinen Erfolg haben, müsste das Land ein neues DV-Verfahren entwickeln, das allen Ausländerbehörden zur Verfügung steht und ihnen insbesondere die Weiterverarbeitung der im zentralen Register gespeicherten Daten erlaubt.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das IM erhebt keine grundsätzlichen Einwendungen gegen die Feststellungen und Vorschläge des RH.

Es stimmt mit dem RH überein, dass die Kostenerstattung des Landes für Asylbewerber und andere Flüchtlinge noch einfacher und ökonomischer gestaltet und die Fehleranfälligkeit des Abrechnungsverfahrens weiter verringert werden muss.

Auch nach Auffassung des IM trägt das FlüAG verschiedenen Fallkonstellationen nicht immer ausreichend Rechnung, sodass einzelne Regelungen noch angepasst und einige Gesetzeslücken geschlossen werden müssen.

Das IM verweist auf seine bisherigen Bemühungen, die Kommunikation zwischen den beteiligten Organisationseinheiten zu verbessern. Das vom RH in der Vergangenheit zu Recht kritisierte DV-Verfahren ASYL werde derzeit von Grund auf neu konzipiert.

Um der unzureichenden Dokumentation der Belegung der Unterkünfte entgegen zu wirken, werde das IM die Stadt- und Landkreise nochmals schriftlich darauf hinweisen, dass die Abbuchung von Erstattungsleistungen des Landes künftig so zu dokumentieren ist, dass die den Abrechnungen zu Grunde liegenden Zahlen später noch nachprüfbar sind.

Eine Reduzierung der einzelnen Pauschalen hält das IM derzeit nicht für geboten. Es beabsichtigt jedoch, der Empfehlung des RH zu folgen, die Kostenerstattung möglichst noch weiter zu pauschalisieren und auch die Leistungen bei Krankheit mit einzubeziehen. Eine Arbeitsgruppe des IM werde noch im April 2002 die Arbeit aufnehmen, um Modelle zu einer weiteren Vereinfachung des Erstattungssystems zu entwickeln. Im Herbst 2002 sollen dann Gespräche mit den kommunalen Landesverbänden aufgenommen werden.