



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bericht

nach § 99 Landeshaushaltsordnung

Flüchtlingswesen

Bericht

des Hessischen Rechnungshofs

nach

§ 99 Landeshaushaltsordnung

Flüchtlingswesen

Darmstadt, den 20. April 2021

Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

Artikel 16a Absatz 1 Grundgesetz

Vorwort

Der große Zustrom geflüchteter Menschen in den Jahren 2015/2016 stellte Bund und Länder vor große Herausforderungen. Diese verlangten nicht nur erhebliche finanzielle, sondern auch enorme personelle Anstrengungen. Der Hessische Rechnungshof, dem nach der Verfassung des Landes die öffentliche Finanzkontrolle obliegt, stand vor der Frage, wie er in dieser Situation seine Kontrollfunktion wahrnehmen kann und sollte. Er hat sich entschieden, den Prozess aktiv zu begleiten und seine Prüfungserkenntnisse beratend unmittelbar einfließen zu lassen. Zum 1. April 2016 änderte er daher seine Organisationsstruktur und richtete den Sondersenat Flüchtlingswesen ein. Hier wurden alle Fragen des Flüchtlingswesens gebündelt. Der Sondersenat führte bereits begonnene Prüfungsverfahren (Leistungen an Flüchtlinge in Einrichtungen des Landes) fort und griff neue Prüfungsgegenstände auf (Personalausgaben, Maßnahmen des Hochbaus).

Die Prüferinnen und Prüfer des Rechnungshofs suchten in dieser Zeit wiederholt die Hessische Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Gießen, Außenstellen der Erstaufnahmeeinrichtung und Notunterkünfte sowie kommunale Gebietskörperschaften auf. Dabei gewannen sie Erkenntnisse über die hohen Anforderungen an die dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes bzw. der Kommunen. Ebenso erlangten sie Eindrücke über Not, Verunsicherung und Ängste auf Seiten der vielen Geflüchteten, die aus Kriegs- und Krisengebieten nach Hessen gekommen waren.

Diese menschlich zum Teil bewegenden Erfahrungen lassen es leicht nachvollziehbar erscheinen, dass vor allem der humanitäre Aspekt auf Seiten der Landesregierung und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes sowie bei den kommunalen Gebietskörperschaften die treibende Kraft war. So konnte dank des überaus engagierten Einsatzes dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der vielen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer Obdachlosigkeit der Geflüchteten vermieden werden.

Die kritische begleitende Prüfung und Bewertung der Prozesse und Handlungen soll nicht etwa darüber hinwegtäuschen, dass auch der Rechnungshof das große persönliche Engagement nahezu aller damals beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit großem Respekt betrachtet. Er versteht sich an dieser Stelle gerade nicht als kritisierender Begleiter, der im Nachgang zu einer großen Herausforderung alle Beteiligten „belehren“ möchte. Es geht ihm vielmehr darum, für künftige Situationen die damaligen Problemfelder zu analysieren und – vor allem beratend – Hinweise und Empfehlungen zu geben.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass es sich bei aller Relevanz für Landes- und Kommunalhaushalte um sensible Themen handelt, bei denen es um Menschen geht – und zwar im Falle der Geflüchteten ebenso wie im Falle derjenigen, die seinerzeit insbesondere auf Seiten der Verwaltung mit großen Herausforderungen umgehen mussten.

Laut UN-Flüchtlingshochkommissariat waren Ende 2019 über 79,5 Mio. Menschen weltweit auf der Flucht. 26 Mio. dieser Menschen sind Flüchtlinge, die vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen aus ihrer Heimat flohen. Ein großer Teil dieser Menschen hält sich bereits jetzt in Regionen auf, die an das Gebiet der Europäischen Union angrenzen. Viele von ihnen sind motiviert, in die Union und vor allem nach Deutschland weiterzuwandern. Es ist nicht auszuschließen, dass sich etwa nach geopolitischen Veränderungen erneut Flüchtlingsbewegungen wie 2015 ergeben. In damaliger Situation zwangsläufig entstandene Unzulänglichkeiten und Fehler gilt es auch im Hinblick auf das aktuell zu bewältigende Krisengeschehen einer Pandemie künftig zu vermeiden.

Der Sondersenat Flüchtlingswesen hat Erkenntnisse aus seinen Prüfungen zu Personalausgaben, zu fachlichen Themen und zu den Ausgaben (Erstattungen) für Notunterkünfte mit den zuständigen Ressorts erörtert oder diese gemäß § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung beraten. Die Ergebnisse seiner Prüfungen hat der Sondersenat dem Kollegium des Rechnungshofs vorgelegt, das beschlossen hat, diese in einem Bericht nach § 99 der Landeshaushaltsordnung zusammenzufassen und Parlament und Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Mein besonderer Dank gilt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs, die mit großem Engagement, hoher Fachkompetenz und viel Fingerspitzengefühl zum Gelingen dieses Berichtes beigetragen haben, sowie dem Kollegium des Rechnungshofs, das den Sondersenat mitgetragen und unterstützt hat.

Darmstadt, im Mai 2021



Dr. Walter Wallmann

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
0 Zusammenfassung	11
1 Ausgangslage	23
1.1 Rechtliche Grundlagen	23
1.1.1 Asylgesetz	23
1.1.2 Asylbewerberleistungsgesetz	23
1.1.3 Landesaufnahmegesetz	24
1.2 Flüchtlingszugänge	25
2 Personalausgaben	31
2.1 Personalentwicklung, Stellenbedarf und -besetzung	31
2.2 Wertigkeit der Stellen der Leitungsebene	37
2.3 Einsatz pensionierter Beamter	38
2.3.1 Auswahl der Vertragspartner	38
2.3.2 Steuer- und Sozialversicherungspflicht	39
2.3.3 Aufgaben der Dienstleister	40
2.3.4 Arbeitszeiten und Abrechnungen	40
2.3.5 Dienstleistungsverträge ab 2017	42

	Seite
3 Baufachliche Prüfungen	45
3.1 Flächenkennwerte und Mindeststandards	47
3.2 Kosten und Kostenkennwerte	54
3.3 HEAE-Außenstelle Kassel-Calden	57
3.3.1 Vergabeentscheidungen und Nachtragsmanagement	57
3.3.2 Umsiedlung eines Unternehmens	59
4 Notunterkünfte	67
4.1 Aufbau, Steuerung und Belegung	67
4.1.1 Aufbauphase	67
4.1.2 Konsolidierungsphase	68
4.1.3 Rückbauphase	70
4.1.4 Datengrundlagen sowie Zugangs- und Bedarfsprognosen	74
4.2 Vorrang des Landesaufnahmegesetzes	76
4.3 Ausgabenabrechnung der Landkreise und kreisfreien Städte mit dem Land	79
4.3.1 Qualität der Ausgabenerstattungsunterlagen	79
4.3.2 Prüfung der Abrechnungsunterlagen durch das Land	81
4.3.3 Inventarisierung und Verbleib angeschaffter Vermögensgegenstände	83

	Seite
4.4 Beauftragung gewerblicher Anbieter	84
4.4.1 Musterverträge	84
4.4.2 Vertragscontrolling	85
4.4.3 Auftragsvergaben	88
4.4.4 Vertragslaufzeiten	89
4.4.5 Belegungsabhängige Vergütungsmodelle	91
4.4.6 Leistungsstandards	92
4.4.7 Verpflegung	93
4.5 Kommunale Nutzung	96
4.5.1 Ausgabenbeteiligung	96
4.5.2 Berechnungsschema	99
4.5.3 Finanzielle Auswirkungen	102
5 Fazit und Ausblick	107
 Anlage: Rückmeldungen der Landkreise und kreisfreien Städte	 109

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Vergleich Leitungsebene HEAE und Abteilung VII Regierungspräsidium Gießen	38
Tabelle 2: Maximalbelegung und Flächenkennzahlen	49
Tabelle 3: Baukosten	54
Tabelle 4: Baukosten pro Unterbringungsplatz	55
Tabelle 5: Vergütung für den Betrieb von Notunterkünften	92
Tabelle 6: Verpflegung – Vergleich garantierter Vergütungen bei Leerstand mit Vergütungen bei Vollbelegung	94
Tabelle 7: Finanzielles Ergebnis	103

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Flüchtlingszugänge Bund Januar 2014 - Dezember 2018	25
Abbildung 2: Flüchtlingszugänge Hessen Januar 2014 - Dezember 2018	26
Abbildung 3: Stellen- und Personalentwicklung Januar 2013 - Juni 2016	32
Abbildung 4: Stellenentwicklung und Personaleinsatz Januar 2013 - Dezember 2019	35
Abbildung 5: Lagepläne der HEAE-Außenstellen (ohne Maßstab)	45
Abbildung 6: Flächenarten pro Unterbringungsplatz (m ²)	50
Abbildung 7: Anteile der Flächenarten	51
Abbildung 8: Altliedenschaft des Unternehmens	60
Abbildung 9: Neue Halle des Unternehmens	60
Abbildung 10: Altliedenschaft - Bistro und Verwaltungsgebäude	62
Abbildung 11: In Erbpacht errichteter Neubau - Bistro und Verwaltungsgebäude	62
Abbildung 12: Aufbau der Notunterkünfte, 13. September - 20. November 2015	68
Abbildung 13: Konsolidierung der Notunterkünfte, 21. November 2015 - 28. Januar 2016	70
Abbildung 14: Aufbau und Belegung der Notunterkünfte	72
Abbildung 15: Zuordnung der Ausgaben	86
Abbildung 16: Mindestlaufzeiten Mietverträge	90
Abbildung 17: Mindestlaufzeiten Betreiberverträge	90
Abbildung 18: „Gemischte“ Belegung von Notunterkünften im Landkreis A	97
Abbildung 19: Belegung einer Notunterkunft mit ausschließlich der Kommune zugewiesenen Geflüchteten	98
Abbildung 20: Berechnungsschema Ausgabenaufteilung	100

	Seite
Abbildung 21: Feedback - Einsatzbefehle	109
Abbildung 22: Feedback - Ansprechpartner des Landes	109
Abbildung 23: Feedback - Unterstützung zum Aufbau von Notunterkünften	110
Abbildung 24: Feedback - Betrieb der Notunterkünfte	110
Abbildung 25: Feedback - Übergabe der Notunterkünfte an das Land	110
Abbildung 26: Feedback - Erstattung der Kosten der Notunterkünfte	111

Hinweise:

Die Zahlen in den einzelnen Abschnitten sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen nicht gerundete Zahlen zu Grunde, so dass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

Der besseren Lesbarkeit halber werden in dem Bericht die nachfolgenden Landesministerien mit den in Klammern gesetzten Kurzbezeichnungen benannt:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	(Innenministerium)
Hessisches Ministerium der Finanzen	(Finanzministerium)
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	(Sozialministerium)

Zusammenfassung

0 Zusammenfassung

Der Rechnungshof richtete mit Wirkung zum 1. April 2016 den Sondersenat Flüchtlingswesen unter dem Vorsitz seines Präsidenten ein. Dem Sondersenat oblagen alle Fragen des Flüchtlingswesens. Bei seinen Prüfungen setzte er fach- und organisationsübergreifend Personal des Rechnungshofs und des nachgeordneten Prüfungsamts ein.

Der Sondersenat untersuchte folgende Prüfungsgegenstände:

- Personalausgaben der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge (HEAE):
 - Untersuchung des geplanten Personalaufbaus der HEAE mit dem Ziel frühzeitiger Beratung
 - Personalgewinnungskonzepte zum Einsatz pensionierter Beamter
- Berufliche Prüfungen:
 - Flächen- und Kostenvergleich vier ausgewählter HEAE-Außenstellen
 - Errichtung der HEAE-Außenstelle Kassel-Calden
- Leistungen an Flüchtlinge in Einrichtungen des Landes (durch Landkreise und kreisfreie Städte errichtete Notunterkünfte):
 - Erstattungen an die Gebietskörperschaften für Errichtung und Betrieb der Notunterkünfte
 - Steuerung, Aufbau, Belegung und Abrechnungsverfahren
 - Beauftragung gewerblicher Anbieter zur Errichtung und zum Betrieb von Notunterkünften

Nachfolgend sind die Prüfungsergebnisse der insgesamt acht Berichte des Sondersenats zusammenfassend dargestellt:

Volltext ab Seite 31

0.1 Hessen verzeichnete einen Zugang von über 17.000 Geflüchteten im Jahr 2014, von fast 80.000 im Jahr 2015 und von nahezu 25.000 im Jahr 2016. Der Stellenplan 2015 der HEAE wies 135 Stellen aus. In der ursprünglichen Planung für das Jahr 2016 wurde der Stellenplan im Haushaltsentwurf bereits auf 301 Stellen mehr als verdoppelt. Zur Bewältigung des erheblichen Anstiegs der Flüchtlingszahlen im Herbst 2015 wurde im parlamentarischen Verfahren Ende 2015 eine weitere Erhöhung auf 895,5 Stellen beschlossen. Der Haushaltsplan 2017 sah insgesamt noch 749 Stellen vor, davon fast zwei Drittel mit Wegfallvermerk.

Die Ermittlung des Stellenbedarfs für das Haushaltsjahr 2017 sowie von Besetzungssperren durch das Finanzministerium basierte auf überschlägigen Berechnungen mit erheblichen Unwägbarkeiten. Im Nachhinein zeigte sich, dass auch die Bedarfseinschätzungen des Innen- und des Sozialministeriums auf wenig zuverlässigen und überhöhten Zugangsprognosen beruhten.

Der Rechnungshof bemängelte das Fehlen valider Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung des für die Aufgaben der HEAE notwendigen Personalbedarfs. Seinem Vorschlag, den notwendigen Personalbedarf auf Basis einer realistischen Einschätzung der Fallzahlen zu berechnen und diese im Ländervergleich zu plausibilisieren, trat das Sozialministerium entgegen. Dieser Vergleich sei nicht zielführend, weil im Bereich der Erstaufnahme in den Ländern sehr unterschiedliche und länderspezifische Strukturen bestünden und auch die Prozesse deutliche Unterschiede aufwiesen.

Der Rechnungshof befürwortet dennoch eine vergleichende Analyse, um die wirtschaftlichste Aufgabenwahrnehmung zu ermitteln, zumal die Aufgaben der Erstaufnahme auf bundesgesetzlicher Grundlage beruhen.

Volltext ab Seite 37

0.2 Die Anhebung und Ausweitung des Stellenschlüssels im Zuge der Eingliederung der HEAE in die Abteilung VII des Regierungspräsidiums Gießen führte allein auf der Leitungsebene zu jährlichen Mehrausgaben von 400.000 Euro.

Der Rechnungshof bezweifelt die Notwendigkeit dieser personalwirtschaftlichen Maßnahme im Zuge der Organisationsänderung, da die dem Land nach Asyl-

gesetz zugewiesenen Aufgaben nicht signifikant erweitert wurden und die Erstaufnahmen der HEAE wieder weitgehend auf das Niveau der Jahre vor 2015 gesunken sind.

0.3 Das Innenministerium erarbeitete Konzepte zur Gewinnung von pensionierten Polizeivollzugs- bzw. Verwaltungsbeamten (Dienstleister) zur Unterstützung der HEAE. Die Regierungspräsidien schlossen ab September 2015 insgesamt 250 Dienstleistungsverträge.

[Volltext ab Seite 38](#)

Bei der Dienstplanung, Erstellung von Tagesberichten, Zeitaufschreibung sowie Abrechnung stellte der Rechnungshof Dokumentationsmängel fest. Das Land zahlte den Dienstleistern Monatsvergütungen von bis zu 8.129 Euro zusätzlich. Dabei akzeptierte es auch von diesen selbst aufgeschriebene und selbst unterschriebene „Stundennachweise“ von bis zu 325 Stunden monatlich. Laut den Aufzeichnungen arbeiteten sie teilweise bis zu 16 Stunden täglich. Zudem wurde die tägliche Arbeitszeit nur vereinzelt durch Ruhepausen unterbrochen. Das Land vergütete zum Beispiel im 2. Halbjahr 2016 noch mehr als 30 Dienstleistern ein oder mehrere Male eine im Vergleich zur Regelarbeitszeit überdurchschnittliche Zahl geleisteter Stunden von bis zu 271 Stunden pro Monat.

Das Innenministerium erklärte, das Vorgehen sei der besonderen Situation geschuldet gewesen und es habe sich um einen Ausnahmezustand gehandelt.

Der Rechnungshof hält dies selbst bei Berücksichtigung der besonderen Umstände im Hinblick auf Arbeitsschutzerfordernisse und die Qualität der zu erbringenden Leistungen für nicht akzeptabel. Dies gilt insbesondere für die Zeit nach der Ausnahmesituation im Jahr 2015. Er geht davon aus, dass die aufgezeigten Mängel abgestellt und künftig die Arbeitsschutzregelungen hinsichtlich der Ruhepausen und der höchstzulässigen Arbeitszeit beachtet werden.

0.4 Die Erhebung von Flächen- und Kostenkennwerten für vier HEAE-Außenstellen zeigte, dass Flächenansätze, Ausstattungsstandards und Kosten der untersuchten Standorte teilweise erheblich variierten. Der auf die Gesamtnutzfläche der Einrichtung bezogene Anteil an Wohnraumflächen reichte von knapp 30 bis über 60 Prozent. Der Anteil an gemeinschaftlich genutzten Aufenthaltsflächen variierte von fast 8 bis zu 32 Prozent. Insbesondere die HEAE-

[Volltext ab Seite 47](#)

Außenstelle Kassel-Calden wies bei einem eher niedrigen Anteil an Wohnraumfläche einen vergleichsweise hohen Anteil an Aufenthaltsflächen sowie (teilweise) an weiteren Nutzflächen auf.

Unterschiedliche Unterbringungskonzepte führten zu erheblich abweichenden Kosten bezogen auf die maximal zulässigen Unterkunftsplätze. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der Kostenkennwert eines reinen Unterkunftsplatzes einschließlich Sanitäranlagen der aussagefähigste Vergleichswert. Dieser liegt für das Herrichten von Unterkunftsgebäuden in zwei früheren Kasernen bei rund 1.300 Euro bzw. 6.000 Euro pro Unterkunftsplatz. Der Kostenkennwert für Holzhäuser beläuft sich bei einem Standort auf rund 7.600 Euro, bei einem weiteren Standort auf rund 10.500 Euro. Im Wohncontainerdorf der HEAE-Außenstelle Kassel-Calden liegt dieser Kostenkennwert ebenfalls bei rund 10.500 Euro.

Der Rechnungshof empfiehlt, die realisierten Flächen und Ausstattungsstandards sowie die zugehörigen Kosten für alle HEAE-Standorte zu erfassen und auszuwerten. Die ermittelten Kostenkennwerte können als Grundlage für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, z. B. im Rahmen der Fortschreibung des HEAE-Standortkonzepts, herangezogen werden. Ebenso sollten die Ergebnisse der Auswertung genutzt werden, um einen Leitfaden für Not-/Gemeinschaftsunterkünfte einschließlich (Mindest-)Standards zu entwickeln oder um Organisationsstrukturen für vergleichbare Notsituationen zu optimieren.

In seinen Kostenbetrachtungen berücksichtigte das Land keine Rückbaukosten. Diese hätten bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, beispielsweise im Rahmen einer Entscheidung zur Errichtung eines Standorts oder der Fortschreibung des Standortkonzepts, berücksichtigt werden müssen.

Volltext ab Seite 57

0.5 Für die Errichtung der HEAE-Außenstelle Kassel-Calden erteilte die Bauverwaltung des Landes Aufträge über Tiefbauarbeiten, z. B. zur Herstellung von Versorgungsleitungen, für rund 810.000 Euro auf der Basis eines Rahmenvertrags. Sie vergab die Aufträge freihändig, holte keine Vergleichsangebote ein und dokumentierte das Vergabeverfahren unzureichend. Die Schlussrechnung belief sich auf 1,4 Mio. Euro.

Das Vergabeverfahren zur Errichtung der Containerwohnanlage in Kassel-Calden war nicht hinreichend transparent und die Vergabeentscheidung nicht

nachvollziehbar. Zu einem unvollständigen Angebot gesellte sich ein mangelhaftes Nachtragsmanagement. Die Schlussrechnung über knapp 23,9 Mio. Euro enthielt 36 pauschalisierte, überwiegend mündlich beauftragte, nicht prüffähige Nachträge von annähernd 8,8 Mio. Euro bei einer ursprünglichen Auftragssumme von rund 13,8 Mio. Euro. Der Angebotspreis stieg von ursprünglich 8.582 Euro auf 21.118 Euro pro Wohnplatz.

Der Rechnungshof sieht die Entwicklung der Kosten bei der Errichtung der Wohncontaineranlagen auch unter Berücksichtigung der besonderen Situation kritisch. Er führt die enorme Diskrepanz zwischen Angebot und Abrechnung auf das unvollständige und unzureichend geprüfte Angebot sowie das mangelhafte Nachtragsmanagement zurück. Zudem sollten auch in dringlichen Situationen Vergabeentscheidungen nachvollziehbar dokumentiert werden.

0.6 Über die Umsiedlung eines Unternehmens schloss das Land mit diesem und mit der Flughafen GmbH Kassel (Flughafengesellschaft) einen Kauf-Tausch-Nutzungsvertrag, welcher u. a. einen „1:1-Ausgleich“ anstrebte. Als Ersatz für die bisher genutzten Grundstücke stellte die Flughafengesellschaft dem Unternehmen Ausweichflächen zur Verfügung, auf dem es einen Neubau in Erbpacht errichtete. Eine von privat neu erworbene Halle ging in das Eigentum der Flughafengesellschaft über, die sie an das Unternehmen vermietete. Das Land übernahm die Kosten der Umsiedlung in Höhe von rund 2,2 Mio. Euro und erhielt im Gegenzug das Nutzungsrecht an der Altliegenschaft des Unternehmens, begrenzt auf die Dauer des Betriebs der HEAE-Außenstelle. Den aus der Vereinbarung entstehenden wirtschaftlichen Vorteil für die Flughafengesellschaft und das umgesiedelte Unternehmen ermittelte das Land nicht.

[Volltext ab Seite 59](#)

Der Rechnungshof betrachtet den Kauf-Tausch-Nutzungsvertrag als ungeeignet und für das Land unwirtschaftlich. Er empfiehlt, bei Entscheidungen über Kauf-, Tausch- oder Umsiedlungsvorhaben künftig Handlungsalternativen zu untersuchen und zu bewerten. Der Rechnungshof hält es für geboten, die vertragliche Vereinbarung zu prüfen und gegebenenfalls durch Verhandlungen mit den Vertragspartnern den Nachteil für das Land zu mindern.

Das Finanzministerium führte aus, dass es bei Aufgabe des Standorts Ziel des Landes sein werde, im Rahmen von Verhandlungen einen Schaden abzuwenden. Zudem räumte es ein, dass eine Vergleichsrechnung zwischen Neubauwert und Restwert des Bestandsgebäudes und seinem Innenausbau zwar dafür

geeignet gewesen sei, die wirtschaftlichen Vorteile zu ermitteln. Es wies jedoch zugleich darauf hin, dass die Abschöpfung dieses faktischen Vorteils für das Unternehmen nicht verhandelbar gewesen sei.

Die Flughafengesellschaft wandte ergänzend ein, sie habe durch den Hinzugewinn der Halle bislang keinen wirtschaftlichen Vorteil erlangt. Sie stehe Verhandlungen mit dem Ziel, einen ihr potenziell zukünftig entstehenden Vorteil auszugleichen, offen gegenüber und stehe hierüber bereits mit dem Land in Kontakt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Flughafengesellschaft einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt hat. Dies sieht er insbesondere durch die mit dem Hinzugewinn der Halle verbundene Erhöhung des Vermögens der Flughafengesellschaft gegeben. Der wirtschaftliche Vorteil hätte vorab ermittelt werden müssen und Gegenstand der Verhandlungen sein sollen.

[Volltext ab Seite 67](#)

0.7 Die Steuerung des Aufbaus und der Belegung der Notunterkünfte, welche die Landkreise und kreisfreien Städte im Auftrag des Landes errichteten, gab Anlass zur Kritik. Trotz Rückgangs der Zugangszahlen ab Dezember 2015 wurden bis in den Januar 2016 hinein weitaus höhere Tageszugänge an Geflüchteten eingeplant und Bedarfsprognosen nicht zeitnah angepasst. Von den in Notunterkünften hergerichteten 21.000 Unterkunftsplätzen (Gesamterstattungsvolumen von rund 162 Mio. Euro) wurden 12.000 Plätze, also rund 57 Prozent, nicht benötigt. Das Konsolidierungspotential, die Anfang 2016 reichlich vorhandenen Überkapazitäten stärker zu reduzieren, wurde aus Sicht des Rechnungshofs nur unzureichend genutzt.

Unter der Annahme, dass bei einer verbesserten Steuerung mindestens die Hälfte der über Bedarf errichteten Plätze in Notunterkünften (durchschnittliche Ausgaben je Platz ca. 7.700 Euro) vermeidbar gewesen wäre, hätten Ausgaben von ca. 46 Mio. Euro vermieden werden können.

Die Ministerien haben hiergegen eingewandt, dass die Zugangszahlen seinerzeit hoch und wenig kalkulierbar gewesen seien. Die vorgehaltenen Reserveplätze seien vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen bei Errichtung einer Notunterkunft angemessen gewesen.

Der Rechnungshof hat die Einwände und weitere Parameter (Abgänge) auch in seiner Bewertung berücksichtigt. Er geht weiter davon aus, dass die Hälfte der nicht benötigten 12.000 Plätze als Reserve ausgereicht hätte, ohne dass der Verwaltung hätte vorgeworfen werden können, nicht vorausschauend zu handeln.

0.8 Die Qualität der vom Land bei Steuerungsentscheidungen zu Grunde gelegten Daten war unzureichend. Kapazitäts- und Belegungszahlen basierten teilweise auf wenig validen Grundlagen. Eine bei der HEAE betriebene Datenbank arbeitete aufgrund der seinerzeit starken Fluktuation der Geflüchteten nur wenig verlässlich. Auch parallel und unmittelbar bei Landkreisen und kreisfreien Städten erhobene Daten waren nur ansatzweise valide, da diese und das Land Kapazitäts- und Belegungszahlen unterschiedlich ermittelten bzw. berücksichtigten.

[Volltext ab Seite 74](#)

Die auf unzulänglicher Datenbasis getroffenen Entscheidungen über Aufbau, Fortbestand bzw. Schließung von Einrichtungen führten zu Ausgaben in beträchtlicher Höhe.

Die Ministerien haben dargelegt, dass die Software sukzessive in erheblichem Umfang optimiert und weiterentwickelt worden sei, so dass nunmehr eine zentrale Datenbank verlässliche Grundlagen für die gebotenen Maßnahmen liefere.

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Einschätzung zur Wichtigkeit vollständiger und verlässlicher Datengrundlagen geteilt wird und die zentrale Datenbank verbessert wurde.

0.9 Bei einem Unterbringungsnotstand in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes eröffnet das vorrangige Landesaufnahmegesetz die Möglichkeit, Flüchtlinge per „Notzuweisung“ auf die Landkreise und Gemeinden zu verteilen. Der Rechnungshof sieht in den Einsatzbefehlen an die Katastrophenschutzbehörden nach Hessischem Brand- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG) nicht das geeignete rechtliche Mittel.

[Volltext ab Seite 76](#)

Der Rechnungshof empfahl, künftig entsprechend zu verfahren. Allerdings sieht er insoweit Regelungsbedarf, als die nach dem Landesaufnahmegesetz vorgesehenen monatlichen Pauschalen insbesondere den auf kommunaler Seite erforderlichen hohen Investitionsaufwand nicht abzudecken vermögen.

Die Ministerien haben entgegnet, dass der Handlungsspielraum der Kommunen zum damaligen Zeitpunkt bereits mit den wöchentlichen Zuweisungen ausgeschöpft gewesen sei. Auch hätten die Kommunen nicht über die erforderliche Logistik zur Registrierung, medizinischen Untersuchung und Versorgung der Geflüchteten verfügt. Objektiv sei es nicht möglich gewesen, das spezialgesetzliche Landesaufnahmegesetz umzusetzen. Die Voraussetzungen des HBKG als Rechtsgrundlage für die Einsatzbefehle seien eröffnet gewesen.

Der Rechnungshof respektiert, dass die Ministerien zu einer anderen rechtlichen Bewertung kommen. Ihm bleiben dennoch Zweifel an dieser rechtlichen Bewertung. Der Rechnungshof empfiehlt den Ministerien, ihre Rechtsauffassung nochmals zu überprüfen und gegebenenfalls auf notwendige Anpassungen in den einschlägigen Gesetzen hinzuwirken.

Volltext ab Seite 79

0.10 Die zur Abrechnung von „klassischen“ Katastrophenschutz-Einsätzen konzipierten Formularvordrucke erwiesen sich als wenig geeignet, um die Aufwendungen geltend zu machen, die den Gebietskörperschaften für die Notunterkünfte entstanden sind. Das Verfahren ermöglichte weder eine standortbezogene Betrachtung der abgerechneten Ausgaben noch eine sachgerechte Zuordnung der Ausgaben dem Grunde nach. Die ohnehin nur unzureichenden zahlungsbegründenden Mindestangaben wurden von einem Teil der Kommunen nicht erfüllt. Die Ausgaben wurden zu einem erheblichen Teil ohne vorherige vertiefte Prüfung erstattet. Der Rechnungshof hat in seiner Stichprobe eine Fehlerquote von zehn Prozent festgestellt.

Der Rechnungshof empfahl, ein geeignetes (digitales) Formular zu entwickeln und im Bedarfsfalle den Gebietskörperschaften an die Hand zu geben. Er riet zudem, Erstattungen gegebenenfalls unter Vorbehalt zu leisten, die gebotene Transparenz durch vertiefte Stichprobenprüfungen im Nachhinein herzustellen und dabei gegebenenfalls auch Rückerstattungen einzufordern. Für vergleichbare Szenarien bedarf es eines risikoorientierten Prüfungs- und Kontrollsystems, einschließlich einer stichprobeweisen Belegsichtung.

Die Ministerien haben hierzu mitgeteilt, dass die Anregung aufgegriffen werde. Die gebotene Prüfungstiefe sei seinerzeit nicht in jedem Einzelfall zu leisten gewesen, da man vorrangig die von den Kommunen verauslagten Gelder möglichst schnell erstatten wollte.

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Anregung aufgegriffen wird.

0.11 Ein Nachweis über die von den unteren Katastrophenschutzbehörden getätigten Beschaffungen war nicht gegeben. Keine Gebietskörperschaft inventarisierte die auf Kosten des Landes erworbenen Vermögensgegenstände vollständig. Es war nicht bzw. wäre nur mit sehr hohem Aufwand möglich gewesen, den Verbleib einer Vielzahl beschaffter Gegenstände zu klären. Der Rechnungshof sieht die Gefahr eines erheblichen Vermögensschadens. Die Übernahme der Beschaffungskosten ohne gleichzeitigen Eigentumserwerb widerspricht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

[Volltext ab Seite 83](#)

Der Rechnungshof hält es für unumgänglich, zukünftig die Eigentumsfrage zu Gunsten des Landes durch geeignete Regelungen oder Vereinbarungen eindeutig zu klären.

Die Ministerien haben zugesagt, die Anregung aufzugreifen und das Regierungspräsidium Gießen anzuweisen, eine stichprobenweise Überprüfung durchzuführen.

Der Rechnungshof begrüßt dies.

0.12 Die Landkreise und kreisfreien Städte waren angehalten, gewerbliche Anbieter mit dem Betrieb der Notunterkünfte, so etwa für die Bereiche Catering, Betreuung und Sicherheit, zu beauftragen. Nähere Vorgaben machte weder das Innenministerium in seinen Einsatzbefehlen noch ergaben sich solche aus allgemeinen Bestimmungen. Die Beauftragungen variierten daher hinsichtlich Leistungsumfang, Preisgestaltung und Laufzeit erheblich. Teilweise wurden keine schriftlichen Verträge geschlossen. Die Dokumentation der Beauftragungen, die Preisgestaltung oder vereinbarte Pauschalen waren häufig nicht hinreichend oder nur wenig transparent.

[Volltext ab Seite 84](#)

Um sicherzustellen, dass künftig Leistungen auch in Ausnahmesituationen ordnungsgemäß und wirtschaftlich vergeben werden, sollte das Land quantitative und qualitative Leistungsstandards sowie Musterverträge und Musterleistungsverzeichnisse zur Verfügung stellen. Schriftform sollte bei Verträgen obligatorisch sein. Ein Vertragscontrolling ist auch in solchen Situationen unabdingbar. So können Leistungen und Vergütungen verglichen und dokumentiert werden.

Die Ministerien argumentierten, dass der Personalmangel in der damaligen Situation kein Vertragscontrolling zugelassen habe. Dem Erfordernis eines zeitnahen Vertragscontrollings stimmten sie jedoch grundsätzlich zu. Die Empfehlungen des Rechnungshofs sollen durch ein derzeit in Entwicklung befindliches Verfahrenskonzept umgesetzt werden. Dieses soll Leistungsstandards, Handlungsrichtlinien, Musterverträge etc. enthalten.

Der Rechnungshof begrüßt dies.

Volltext ab Seite 93

0.13 Bei den untersuchten Notunterkünften wurden im Mittel 37 Prozent der Verpflegungsausgaben nicht für die eigentliche Verpflegung von Geflüchteten aufgewendet. Dieser Teil der Ausgaben war auf ungünstige vertragliche Gestaltungen (Vorhaltekosten, Laufzeiten und Kündigungsfristen oder garantierte Mindestabnahmemengen), die Verpflegung von Beschäftigten oder Fehlbestellungen zurückzuführen. Übertragen auf alle Notunterkünfte entspricht dies einem Einsparpotential von ca. 9 Mio. Euro.

Um bei vergleichbaren Situationen die Mittel effektiver und zielgerichteter einzusetzen, sollten einheitliche Vorgaben getroffen und in einem Mustervertrag zur Verfügung gestellt werden. Für das Land bzw. die kommunalen Gebietskörperschaften nachteilige Klauseln sollten vermieden werden. Die Ministerien sagten zu, die Empfehlungen umzusetzen.

Volltext ab Seite 96

0.14 Das Land zahlte den Kommunen monatliche Pauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz, um den Aufwand zu erstatten, der durch die zugewiesenen Geflüchteten entstanden ist. Die Unterbringung von den Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesenen Geflüchteten in den zur Erstaufnahme vorgesehenen Notunterkünften des Landes führte zu Mehrausgaben auf Seiten des Landes.

Mit einem vom Rechnungshof entwickelten Berechnungsschema können die abgerechneten Ausgaben verursachungsgerecht dem jeweiligen finanziellen Verantwortungsbereich von Land oder Kommune zugeordnet werden. Die Abgrenzung ermöglicht es, die Gebietskörperschaften, die die Notunterkünfte mitgenutzt haben, angemessen an den entstandenen Ausgaben zu beteiligen.

Die Hinweise des Rechnungshofs wurden aufgegriffen. Rund 5 Mio. Euro wurden bislang dem Land von den Kommunen rückerstattet.

Ausgangslage

1 Ausgangslage

1.1 Rechtliche Grundlagen

1.1.1 Asylgesetz

Die Länder sind gemäß § 44 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) verpflichtet, die Unterbringung Asylbegehrender sicherzustellen. Hierfür haben die Länder die erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen für die gemäß § 47 AsylG zum Aufenthalt in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung verpflichteten Ausländer bereitzustellen.

1.1.2 Asylbewerberleistungsgesetz

Für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen (im Folgenden Geflüchtete) sowie der Gewährung anderer existenzsichernder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sind die Länder zuständig. Diese schaffen, betreiben und finanzieren Einrichtungen zur Erstaufnahme von Geflüchteten in eigener Verantwortung. Sie bestimmen die zuständigen Behörden und Kostenträger (§ 10 AsylbLG).

Zu diesem Zweck war in Hessen die HEAE - seinerzeit mit mehreren Außenstellen - errichtet worden. Mit Erlass vom 30. September 2016 integrierte das Innenministerium die HEAE in die neue Abteilung „Flüchtlingsangelegenheiten, Erstaufnahmeeinrichtung und Integration“ des Regierungspräsidiums Gießen. Dessen Zuständigkeit besteht bis zur Weiterleitung Geflüchteter in die zuständigen Erstaufnahmeeinrichtungen anderer Länder nach der bundesweiten Verteilung bzw. bis zur Zuweisung in die hessischen Gebietskörperschaften im Anschluss an das Erstaufnahmeverfahren.

Die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist in Hessen den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen. Diesen Gebietskörperschaften ist die Durchführung des AsylbLG zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Sie sind Kostenträger (§ 10 AsylbLG i. V. m. § 1 Satz 1 und § 3 Satz 1 der Verordnung

zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes). Die Gebietskörperschaften haben bezüglich der Unterbringung der Geflüchteten Gestaltungsspielraum. Es kommen zwei unterschiedliche Formen in Betracht: Gemeinschaftsunterkünfte oder dezentrale Unterbringung, z. B. in Wohnungen.

1.1.3 Landesaufnahmegesetz

Die Anschlussunterbringung in den Kommunen bestimmt sich nach dem Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz). Das Regierungspräsidium Darmstadt weist die Personen den Landkreisen und kreisfreien Städten zu (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Landesaufnahmegesetz). Eine Zuweisung an kreisangehörige Gemeinden obliegt dem Kreisausschuss (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Landesaufnahmegesetz).

Das Land ersetzt den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufwendungen für Aufnahme und Unterbringung der ihnen zugewiesenen Flüchtlinge und anderen ausländischen Personen in Form von Pauschalbeträgen (§ 7 Abs. 1 Landesaufnahmegesetz). Die Pauschalen umfassen insbesondere Hilfeleistungen und Zusatzausgaben nach dem AsylbLG (z. B. Unterbringung einschließlich Heizung, Ernährung, Kleidung, „Taschengeld“, Krankenkosten, Kosten der sozialen Betreuung). Aufwendungen für gesundheitliche Betreuung und Versorgung Geflüchteter sind erstattungsfähig, wenn diese 10.000 Euro je Person und Kalenderjahr¹ übersteigen. Weitere Aufwendungen, insbesondere Personalkosten, tragen die Landkreise und kreisfreien Städte selbst.

Zu den o. a. Pauschalen hatte der Rechnungshof am 10. Dezember 2015 einen Bericht nach § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung dem Landtag sowie dem Finanz- und Sozialministerium vorgelegt. Der Rechnungshof machte seine Erkenntnisse zur Angemessenheit der Pauschalen zum Schwerpunkt seines Beratungsberichts.² Erkenntnisse daraus flossen in die Neugestaltung der Pauschalen ein. Im Jahr 2016 führte dies bei den Bestandsfällen zu einer Einsparung von rund 68 Mio. Euro.

¹ Die Erstattungsgrenze wurde mit dem „Gesetz zur finanziellen Ausstattung bei der Flüchtlingsunterbringung“ vom 13. Dezember 2017 rückwirkend zum 1. Januar 2017 abgesenkt (vorher 10.226 Euro).

² Vgl. Ausschussvorlage HHA/19/21 bzw. SIA/19/46 (nicht öffentlich).

1.2 Flüchtlingszugänge

Ab Mitte des Jahres 2014 bis Anfang 2016 stieg die Zahl der Geflüchteten erheblich an. Der Zustrom nach Deutschland erreichte im November 2015 seinen Höhepunkt:

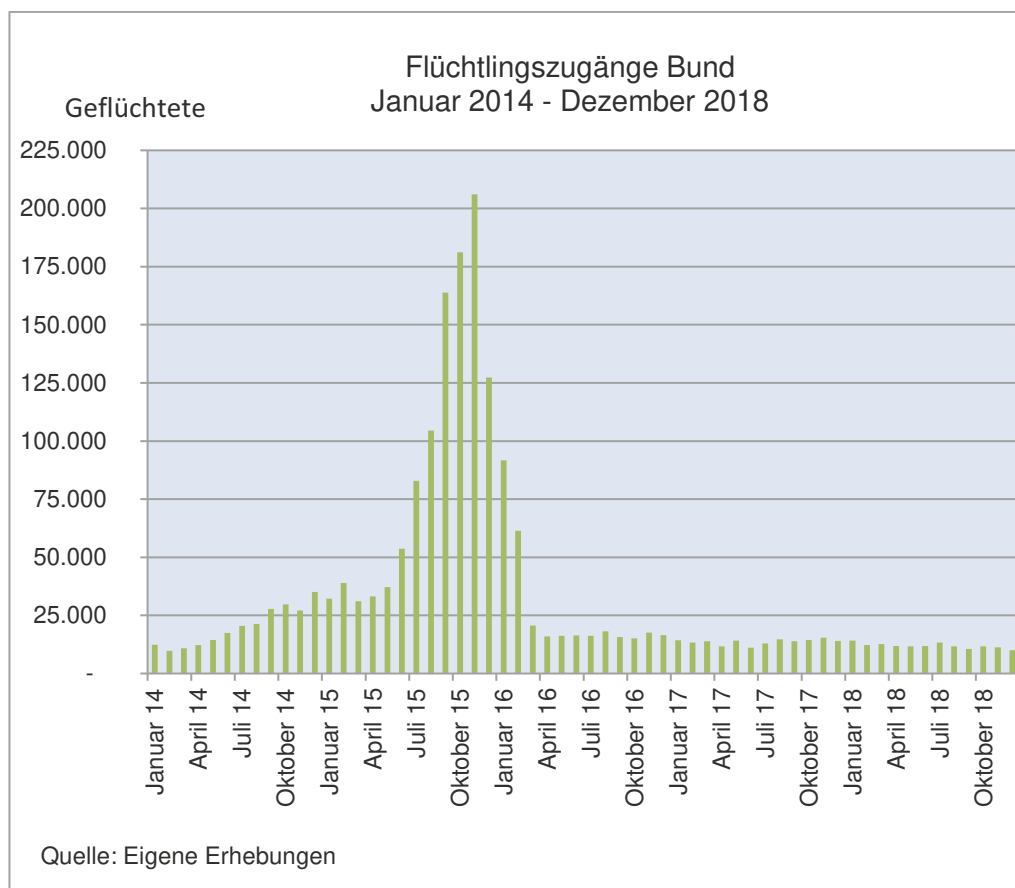


Abbildung 1: Flüchtlingszugänge Bund Januar 2014 - Dezember 2018

Die bisher veröffentlichten und im Diagramm verwendeten Monatszahlen entsprechen einem Flüchtlingszustrom von 1,1 Mio. Menschen in 2015. Gemäß einer Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat³ lag der Flüchtlingszugang in 2015 bei 890.000 Flüchtlingen. Der Unterschied ergibt sich systembedingt aus Mehrfachmeldungen.

³ Vgl. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/01/asylsuchende 2015.html](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/01/asylsuchende%202015.html) Pressemitteilung vom 30. September 2016 „890.000 Asylsuchende im Jahr 2015“.

Aufgrund der geltenden Aufnahme- und Verteilungsmechanismen spiegelten sich diese Zugangszahlen auch bei den in Hessen aufzunehmenden Geflüchteten. Die höchsten Zugänge waren in 2015 und noch zu Beginn 2016 zu verzeichnen. Als Spitzenwert mussten im November 2015 über 15.000 Geflüchtete in Einrichtungen des Landes neu aufgenommen werden:

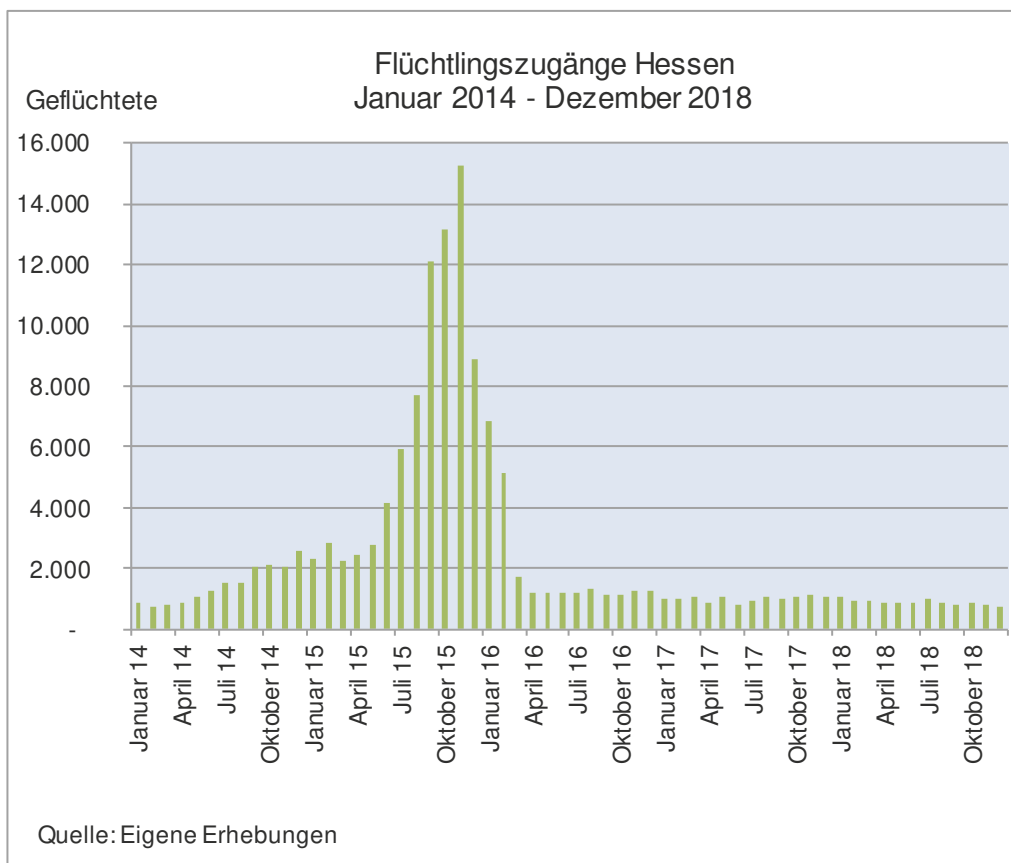


Abbildung 2: Flüchtlingszugänge Hessen Januar 2014 - Dezember 2018

Die dem Regierungspräsidium Gießen seinerzeit nachgeordnete HEAE steigerte ihre Kapazitäten erheblich. Auch die Regierungspräsidien unterstützten die HEAE in dieser Phase und richteten weitere Aufnahmeeinrichtungen her. Durch die Schaffung neuer Stellen, temporäre Abordnungen und den Einsatz pensionierter Beamter konnte zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt werden.

Die zuständigen Stellen des Landes rechneten allerdings aufgrund der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erwarteten Entwicklung mit weiteren dramatisch steigenden Zuweisungen von Geflüchteten, die nicht in vorhande-

nen Einrichtungen in Hessen untergebracht werden könnten. Angesichts dessen wies das Innenministerium ab September 2015 Landkreise und kreisfreie Städte als untere Katastrophenschutzbehörden an, schnellstmöglich Notunterkünfte für jeweils bis zu 1.000 vom Land Hessen aufzunehmende Flüchtlinge einzurichten. Die unteren Katastrophenschutzbehörden schufen kurzfristig Notunterkünfte.

Personalausgaben

2 Personalausgaben

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben der HEAE von 2013 - 2016 untersucht und geprüft, ob und inwieweit der Einsatz und Bedarf an Stellen und Personal, gemessen an den wahrzunehmenden Aufgaben, sachgerecht und begründet waren. Daneben befasste er sich auch mit der Umsetzung der Konzepte, pensionierte Landesbeamte zu gewinnen, um Flüchtlingseinrichtungen bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Seine Untersuchung erstreckte sich sowohl auf den Zeitraum, als die HEAE noch eine selbständige Behörde war, als auch auf die Zeit danach, als die HEAE ab November 2016 als neue Abteilung VII in das Regierungspräsidium Gießen integriert wurde.

2.1 Personalentwicklung, Stellenbedarf und -besetzung

Der HEAE stand 2013 zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Personal von rund 60 Vollzeitäquivalenten zur Verfügung. Parallel zu den moderat ansteigenden Flüchtlingszugängen 2014 bis Frühjahr 2015 stieg die Zahl der Personalstellen 2015 auf 135. Angesichts erheblich zunehmender Flüchtlingszugänge Ende 2015 und zu Beginn 2016 konnte die HEAE ihre Aufgaben jedoch nicht mehr mit dem bisherigen Personal erfüllen.

Um den Anstieg der Fallzahlen zu bewältigen, wurden insgesamt 274 Landesbedienstete zeitweise an die HEAE abgeordnet. Der Personaleinsatz der abgeordneten Landesbediensteten entsprach in 2015 umgerechnet 43,2 Vollzeitäquivalenten und in 2016 umgerechnet 121,9 Vollzeitäquivalenten.

Sofort-Maßnahmen zur Verstärkung des Personals:
– Einstellungen
– Abordnungen
– Dienstleistungsverträge

Mit 250 weiteren Personen - insbesondere pensionierten Polizeivollzugsbeamten - schloss das Land befristete Dienstleistungsverträge zur Unterstützung der HEAE ab. Die Dienstleister rechneten für den Zeitraum September bis Dezember 2015 rund 64.000 Stunden und in 2016 rund 179.000 Stunden ab. Die Stunden entsprachen rund 120 Tarifbeschäftigten für die Monate September bis Dezember 2015 (im Jahresmittel 40 Beschäftigte) bzw. 112 Beschäftigten für 2016.

Neben den Sofortmaßnahmen hat das Land die Stellen der HEAE zunächst um 166 auf 301 Stellen im Haushaltsentwurf 2016 mehr als verdoppelt. Mit dem „Hessischen Aktionsplan zur Integration von Flüchtlingen und Bewahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts“ vom 17. November 2015 wurden weitere

Hessischer Aktionsplan

594,5 Stellen - insgesamt dann 895,5 Stellen - geschaffen. Von den neu geschaffenen 760,5 Stellen waren 632,5 Stellen mit einem Wegfallvermerk (kw-Vermerk)⁴ zum 31. Dezember 2019 versehen. Im Laufe des Jahres 2016 wurden zusätzlich 130,5 Stellen gesperrt⁵.

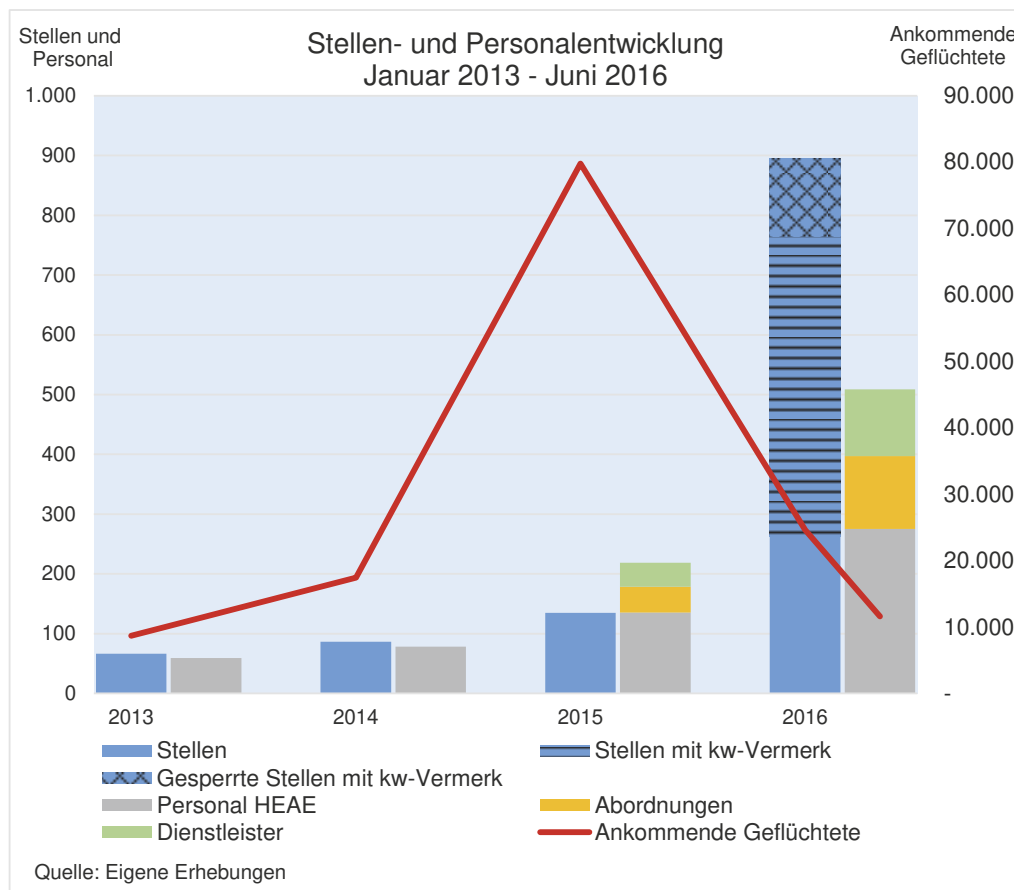


Abbildung 3: Stellen- und Personalentwicklung Januar 2013 - Juni 2016

Angesichts des Rückgangs der Zahl der aufgenommenen Geflüchteten sowie der Schließung von Flüchtlingsunterkünften⁶ stellte sich die Frage, inwieweit die

⁴ Wegfallvermerk: Planstellen und andere Stellen sind als künftig wegfallend zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden. Diese erhalten den Vermerk „kw“. Vgl. § 21 Abs. 1 LHO und VV Nr. 1 zu § 21 LHO.

⁵ Sperrvermerk: Planstellen und andere Stellen, die aus besonderen Gründen zunächst nicht besetzt werden sollen, sind im Haushaltsplan als gesperrt zu bezeichnen. Vgl. § 22 LHO und VV Nr. 1 zu § 22 LHO.

⁶ Vgl. „Neues Standortkonzept zur Flüchtlingsunterbringung in Hessen“ vom 20. April 2016.

neu geschaffenen Stellen unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch alle zu besetzen waren.

Daher richtete der Rechnungshof am 8. Juli 2016 ein Schreiben an den Minister der Finanzen und zeigte auf, dass die vom Finanzministerium im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplans 2016 dargestellte Annahme, etwa 60.000 Flüchtlinge kämen 2016 nach Hessen, sich nicht bestätigen werde. Im Mai 2016 waren noch 1.212 aufgenommene Geflüchtete zu verzeichnen. Der Rechnungshof bat um Mitteilung, inwiefern bei Ausführung des Haushaltsplans 2016 und bei Aufstellung des Haushaltsplans 2017 auf diese Entwicklung eingegangen werde. Insbesondere im Rahmen der Stellenbewirtschaftung sollte - sofern noch nicht geschehen - steuernd Vorsorge getroffen werden, damit nur unabweisbar begründete Ausgaben geleistet werden. Außerdem bat der Rechnungshof - insbesondere für den Bereich der HEAE - um Übersendung der Bedarfsberechnungen für die in den einzelnen Ressorts veranschlagten Stellen und Mittel für die Haushalte 2015 bis 2017.

Begleitende
Untersuchung, um
frühzeitig zu beraten

Das Finanzministerium antwortete am 30. September 2016 u. a., dass ihm konkrete Bedarfsberechnungen zu den für den Flüchtlingsbereich veranschlagten Stellen und Mitteln nicht vorlägen. Es verwies auf die zuständigen Ressorts, die die Haushaltsermächtigung zur Besetzung der veranschlagten Stellen nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auszuüben hätten. Das Finanzministerium habe 130,5 Stellen der HEAE gesperrt.

Keine
Bedarfsberechnung

Stellensperren

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2016 an das Innenministerium und das Sozialministerium verfügte das Finanzministerium eine weitere „vorsorgliche Stellensperre“ für alle zugewiesenen, unbesetzten Stellen der HEAE. Dies betraf 360,9 Stellen, so dass insgesamt 491,4 Stellen gesperrt waren.

Der Rechnungshof wies den Minister der Finanzen mit einem weiteren Schreiben vom 7. November 2016 darauf hin, dass sich die für das Jahr 2016 unterstellten Flüchtlingszugänge von 600.000 Personen (bundesweit) nicht bestätigen werden. Er empfahl, dem Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags vorzuschlagen, die Haushaltsansätze für 2017 unter Berücksichtigung aktueller Zugangszahlen neu festzulegen und gegebenenfalls Sperren auch bei der Ausführung vorzusehen.

In ihrem gemeinsamen Schreiben an das Finanzministerium vom 24. November 2016 gingen Innen- und Sozialministerium ausführlich auf die Flüchtlingslage, rechtliche und politische Vorgaben, neue Aufgabenstellungen sowie die Situation der Stellenbesetzung im Bereich der HEAE ein. Aufgrund der unsicheren politischen Lage, der bestehenden und neu hinzukommenden Aufgaben sei es dringend geboten, die Stellenbesetzungssperre für den HEAE-Bereich im Einzelplan 03 aufzuheben. Hinsichtlich des ermittelten Personalbedarfes enthält das Schreiben u. a. folgende Aussagen:

Berechnungs-
grundlage
250 Geflüchtete
täglich

„Ausgehend von einer Bedarfsberechnung von 250 Flüchtlingen am Tag im Ankunftszentrum und einer Belegung der HEAE mit 9.000 Flüchtlingen (...) sind sodann in weiteren Bereichen der künftigen Abteilung VII Bedarfsberechnungen erfolgt, die ein Gesamtstellenvolumen für die künftige Abteilung VII von aufgerundet 451 Stellen ausweist.“

„Ausgehend von der Prämisse, dass der Personalbestand der künftigen neuen Abteilung bei aller zurückhaltenden Planung bei über 450 Beschäftigten liegen wird, ist auch eine weitere personelle Ausstattung der für diese Abteilung verantwortlichen Querschnittsdezernate erforderlich (...). Hierfür wird aktuell mit einem Mehrpersonalbedarf von aufgerundet 24 Stellen gerechnet.“

Tatsächlich weniger
als 100 Geflüchtete
täglich

Tatsächlich wurden im Herbst 2016 täglich weniger als 100 Flüchtlingszugänge registriert. Die für die HEAE dienst- bzw. fachaufsichtlich zuständigen Ministerien (Innen- bzw. Sozialministerium) hielten dennoch 475 Stellen für erforderlich.

Überschlägige
Abschätzung

Das Finanzministerium erläuterte mit Schreiben vom 24. Januar 2017, dass die Stellen der HEAE im Haushalt 2017 durch Umsetzungen zu anderen Dienststellen von 895,5 um insgesamt 146,5 auf noch 749 Stellen reduziert worden seien. Es führte u. a. aus, dass es der Bitte von Innen- und Sozialministerium mit Schreiben vom 24. November 2016 um komplette Aufhebung der Stellenbesetzungssperre nur teilweise habe entsprechen können. Es habe sich an dem Verhältnis orientiert, in dem die aktuell erwarteten Flüchtlingszahlen der Bundesregierung hinter dem seinerzeit bei der Stellenzuweisung prognostizierten Flüchtlingsstrom zurückgeblieben seien. Bei einem hälftigen Rückgang der Flüchtlingszahlen würden von den im Haushalt 2016 zusätzlich geschaffenen 760,5 Stellen lediglich - gerundet - 400 zusätzliche Stellen benötigt. Nach dieser

Berechnung seien von den im Haushalt 2017 ausgewiesenen 749 Stellen der HEAE lediglich 535 Stellen nötig. Daher könnten 214 Stellen gesperrt bleiben.

Das Innenministerium legte mit Schreiben vom 16. August 2018 dar, dass zum Stichtag 30. April 2017 unter Berücksichtigung von 25 zur HEAE abgeordneten Landesbediensteten insgesamt 351 Personen in der HEAE/Abteilung VII des Regierungspräsidiums Gießen beschäftigt gewesen seien. Die Ministerien würden bei den laufenden Besetzungsverfahren die - zwischenzeitlich über den 31. Dezember 2019 verlängerten - kw-Vermerke berücksichtigen und das Regierungspräsidium Gießen anhalten, die Zielgröße von annähernd 300 Stellen in absehbarer Zeit zu realisieren.

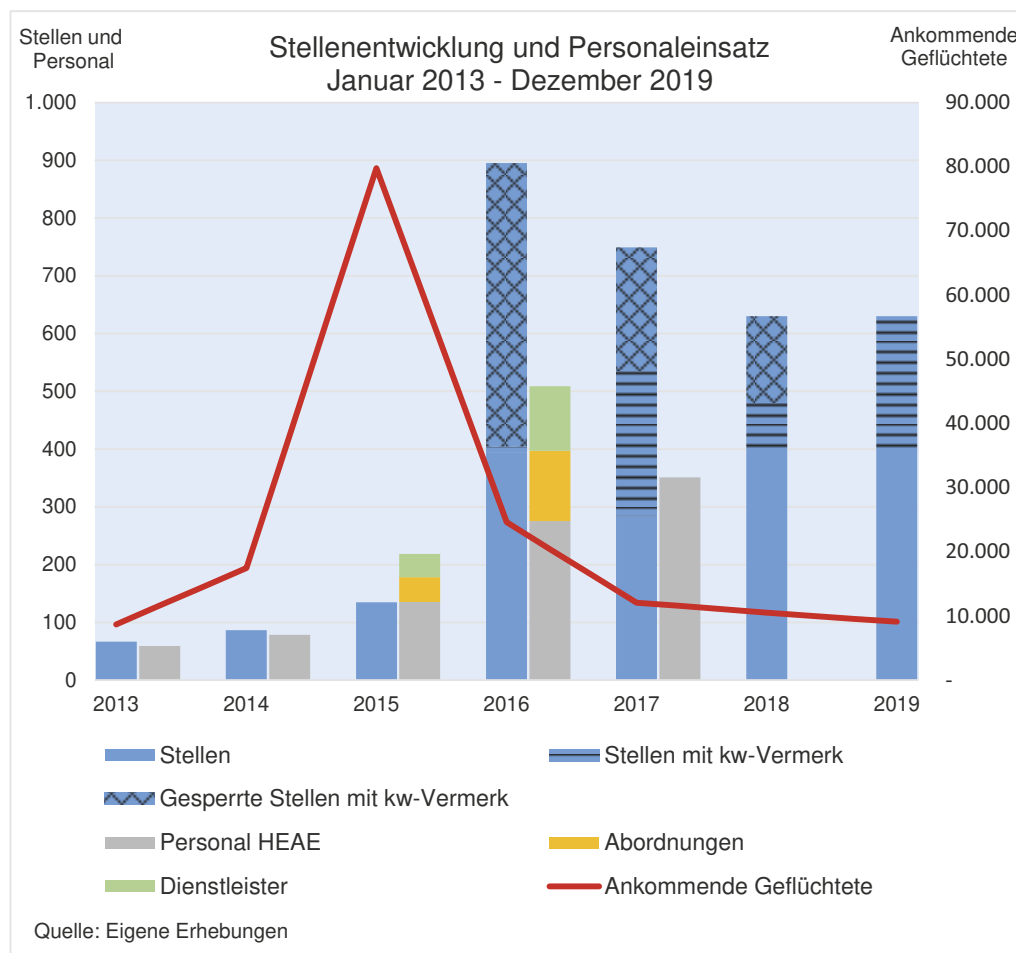


Abbildung 4: Stellenentwicklung und Personaleinsatz Januar 2013 - Dezember 2019

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass durch den Anstieg der Zahl Geflüchteter sowie gestiegener Qualitätsanforderungen an die gesamte HEAE höhere

Personalkapazitäten vorgehalten werden mussten. Des Weiteren erkennt er an, dass das Finanzministerium durch Stellenbesetzungssperren im Bereich der HEAE auf die rückläufige Entwicklung der Flüchtlingszugänge reagierte. Die Einschätzung des Personalbedarfs beruhte allerdings auf Zugangszahlen, die nicht mehr annähernd erreicht wurden. Die Anzahl von weniger als 100 registrierten Geflüchteten täglich lag weit unter der der Einschätzung zugrundeliegenden Annahme von 250 Flüchtlingszugängen.

Keine validen
Bedarfs-
berechnungen

Trotz rückläufiger Zahlen der ankommenden Geflüchteten nahmen die Ministerien keine validen Bedarfsberechnungen vor. Das Finanzministerium ermittelte auf Grundlage einer überschlägigen Abschätzung einen Stellenbedarf. Es war nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund nicht alle in Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation zusätzlich ausgebrachten 594,5 Stellen vorsorglich gesperrt und erst bei einem erneuten Anstieg der Zugangszahlen - unter Darlegung des aktuellen Bedarfs - freigegeben wurden. Weder die Abschätzung des Bedarfs zusätzlicher Stellen noch der Stellensperren basierten auf validen Grundlagen. Inwiefern das zusätzliche Personal unter diesen Bedingungen ausgelastet werden sollte, war unklar.

Notwendigkeit
detaillierter
Aufgabenbe-
schreibungen
und aktueller
Zugangszahlen

Auf Grund dessen war eine vorsorgliche weitergehende Stellenbesetzungssperre geboten. Eine Stellenausstattung mit 301 Stellen wäre ausreichend gewesen. Dies entspricht dem Stellenplan der HEAE vor Erlass des Aktionsplans durch die Landesregierung. Der erforderliche Bedarf kann letztlich nur durch eine umfassende Personalbedarfsberechnung - auf Basis der bereits vorliegenden detaillierten Aufgabenbeschreibung und aktuellen Zugangszahlen - ermittelt werden.

Der Rechnungshof hält es zudem für hilfreich, die Ergebnisse einer solchen Bedarfsberechnung im Ländervergleich zu plausibilisieren. Dies gilt insbesondere, da die Länder aufgrund bundesgesetzlicher Regelung (AsylG) die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben.

Das Sozialministerium erachtete den vorgeschlagenen Ländervergleich nicht als zielführend, da der Bereich der Erstaufnahme in den einzelnen Ländern sehr unterschiedliche und länderspezifische Strukturen aufweise, die Prozesse sich deutlich unterschieden und Fallzahlen sich somit zunächst nicht vergleichen ließen.

Die beteiligten Ressorts erkannten an, dass durch den Rechnungshof „*verschiedenste Erkenntnisse - insbesondere im Hinblick auf die deutliche Reduzierung der ausgebrachten Stellen - gewonnen und entsprechende Maßnahmen ergriffen*“ worden seien. Dies solle „*auch in den Haushaltsplanungen umgesetzt werden. Dabei soll der vom Rechnungshof für erforderlich gehaltene Personalbedarf von 300 Stellen annähernd erreicht werden.*“

Der Rechnungshof hält an der Auffassung fest, dass der notwendige Personalbedarf der Abteilung VII des Regierungspräsidiums Gießen auf Basis einer realistischen Einschätzung der Fallzahlen neu berechnet werden sollte. Die Plausibilität der Ergebnisse sollte im Ländervergleich überprüft werden. Mittels einer vergleichenden Analyse könnte ermittelt werden, welche Strukturen, Prozesse oder auch rechtlichen Umsetzungen die wirtschaftlichste Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

Stellenbedarfs-
berechnungen
unumgänglich

Empfehlung
Ländervergleich

2.2 Wertigkeit der Stellen der Leitungsebene

Bis zur Auflösung der HEAE im Jahr 2016 als selbständige untere Landesbehörde wurde diese von einem Dienststellenleiter mit der Besoldungsgruppe A 15 geführt. Die sieben Abteilungsleiter waren je nach Zuständigkeitsbereich mit der Entgeltgruppe E 12 und den Besoldungsgruppen A 13 oder A 14 dotiert.

Mit der Integration der HEAE in das Regierungspräsidium Gießen wurde die Leitungsebene der neuen Abteilung VII der bestehenden Struktur des Regierungspräsidiums angepasst. Die Stelle des Leiters der Abteilung VII wurde - entsprechend der Stelle des Regierungsvizepräsidenten - mit der Besoldungsgruppe B 4 ausgestattet. Die Dienstposten des Leiters des Abteilungsbüros sowie sechs der sieben Dezernatsleiter wurden jeweils mit der Besoldungsgruppe A 15 bewertet. Die Stelle des Dezernatsleiters des Dezernats 76 (Medizin) wurde in die Besoldungsgruppe A 16 eingestuft.

Stellenanhebungen
der Leitungsebene

Im Vergleich zur HEAE haben sich die Positionen der ersten und zweiten Führungsebene in der neuen Abteilung VII des Regierungspräsidiums sowohl mengenmäßig als auch hinsichtlich der Besoldungshöhe wie folgt entwickelt:

Vergleich Leitungsebene HEAE und Abteilung VII Regierungspräsidium Gießen				
	HEAE		Abteilung VII	
Bewertung	Anzahl	Funktion	Anzahl	Funktion
B 4			1	Abteilungsleiter
B 3			0	
B 2			0	
A 16			1	Dezernatsleiter
A 15	1	Dienststellenleiter	7	Dezernatsleiter
A 14	2	Abteilungsleiter		
A 13	3	Abteilungsleiter		
E 12	2	Abteilungsleiter		
Summe	8		9	
Quelle: Eigene Erhebungen				

Tabelle 1: Vergleich Leitungsebene HEAE und Abteilung VII Regierungspräsidium Gießen

Mehrausgaben
400.000 Euro
pro Jahr

Die Mehrausgaben durch Stellenanhebung und Schaffung einer Dezernatsleitung für die neue Abteilung VII des Regierungspräsidiums Gießen betragen ohne Berücksichtigung der Arbeitsplatzkosten ca. 400.000 Euro im Jahr.

Keine
Stellungnahme der
Ressorts

Da die der HEAE gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nicht signifikant erweitert wurden und die Zugänge der Geflüchteten wieder weitgehend auf das Niveau vor 2015 gesunken sind, ist die Anhebung und Ausweitung des Stellenschlüssels der Abteilung VII des Regierungspräsidiums Gießen nicht nachvollziehbar. Die Ministerien haben sich hierzu nicht geäußert.

2.3 Einsatz pensionierter Beamter

2.3.1 Auswahl der Vertragspartner

Personal-
gewinnungs-
konzept

Das Innenministerium erarbeitete für seinen Geschäftsbereich Konzepte zur Gewinnung von pensionierten Polizeivollzugs- bzw. Verwaltungsbeamten zur Unterstützung der HEAE. Die Regierungspräsidien schlossen ab September 2015 nach einem Mustervertrag insgesamt 250 Dienstleistungsverträge (zu-

nächst längstens befristet bis zum 31. Dezember 2016), darunter auch mit Personen, die nicht den in den Konzepten genannten Personenkreisen angehörten. Die Musterverträge sahen Stundenhonorare von 25 Euro vor.

Das Innenministerium erläuterte, hilfsweise habe auch auf ehemalige Berufssoldaten, Feuerwehrleute und Kommunalbeamte zurückgegriffen werden müssen und vereinzelt seien auch mit pensionierten Beamten aus anderen Ressorts Dienstleistungsverträge geschlossen worden.

Ausdehnung des Konzepts

Der Rechnungshof kann nachvollziehen, dass die Personalsuche auf geeignetes pensioniertes Landespersonal ausgeweitet wurde. Die Möglichkeiten geeignetes Personal aus anderen Ressorts zu gewinnen, wurden nach seinen Feststellungen und Bewertungen jedoch nicht konsequent ausgeschöpft. Ihm erschließt sich nicht, wie und weshalb stattdessen ehemalige Bundeswehrsoldaten, Kommunalbeamte, ein Rentner sowie ehemalige Arbeitnehmer privater Unternehmen gewonnen wurden.

2.3.2 Steuer- und Sozialversicherungspflicht

Das Finanzministerium kam nach einer steuerfachlichen Prüfung zum Ergebnis, dass die reaktivierten Pensionäre nichtselbstständig tätig waren. Die Vergütungen unterlagen dem Lohnsteuerabzug und waren zudem sozialversicherungspflichtig. Für die Jahre 2015 bis 2017 führte das Finanzministerium bezüglich der Lohnsteuer eine Ausnahmeregelung herbei. So stellte es sicher, dass zwar keine Lohnsteuer einbehalten wurde, aber mittels besonderer Lohnsteuerbescheinigungen die Zahlungsempfänger die Vergütungen versteuerten. Ab 2018 unterlagen die Vergütungen dem regulären Lohnsteuerabzug.

Lohnsteuer

Das Innenministerium führte für die Jahre 2015 bis 2017 Beiträge und Umlagen zur Sozialversicherung für die Dienstleister von über 1 Mio. Euro auf Basis von Summenbescheiden an die zuständigen Sozialversicherungsträger ab.

Sozialversicherung

Der Rechnungshof empfahl, künftig die Sozialversicherungspflicht gemäß den Bestimmungen des Sozialgesetzbuchs für jeden Dienstleister einzeln festzustellen. Das Innenministerium erläuterte, die festgestellte Verfahrensweise werde in enger Abstimmung mit der Sozialversicherung noch bis zum 31. Dezember 2018 praktiziert. Sollte es über diesen Zeitpunkt hinaus erforderlich

sein, Dienstleister weiterhin zu beauftragen, werde die Feststellung und Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge für jeden einzelnen Dienstleister gesondert vorgenommen.

2.3.3 Aufgaben der Dienstleister

Die Verträge regeln, dass die Dienstleistungen nicht selbstständig, sondern nach Maßgabe näher zu bezeichnender Anforderungen zu erbringen sind. „*Näher zu bezeichnende Anforderungen*“ waren jedoch nicht dokumentiert. Es waren keine Dienstpläne vorhanden, die festlegten, wann welcher Dienstleister Arbeitsstunden leisten sollte. Während der Erhebungen des Rechnungshofs im September 2016 wies das Regierungspräsidium Gießen die Standortleitungen an, Dienstpläne und Tagesberichte zu erstellen.

Mangelnde
Dokumentation

Der Rechnungshof konnte die Begründetheit der Einsätze von Dienstleistern mangels ausreichend dokumentierter Bedarfs- und Einsatzplanung allenfalls dem Grunde, nicht jedoch der Höhe nach eindeutig nachvollziehen. Ohne Berücksichtigung der vertraglich vorgesehenen, aber nicht fixierten „*näher zu bezeichnenden Anforderungen*“ waren die Sachverhalte und Stundennachweise nicht hinreichend prüfbar. Der Rechnungshof begrüßte, dass bereits während der örtlichen Erhebungen mit der Erstellung von Dienstplänen begonnen wurde. Diese dienten als Grundlage für die Einsatzplanung der Dienstleister. Für weiterhin beschäftigte Dienstleister empfahl er, die „*näher zu bezeichnenden Anforderungen*“ nach § 3 der Dienstleistungsverträge schriftlich zu fixieren und somit die Notwendigkeit des Einsatzes konkret zu begründen.

Dienstpläne nach
Prüfungsbeginn
erstellt

Das Innenministerium forderte die Regierungspräsidien mit Erlass vom 8. Dezember 2017 noch einmal explizit zur Erstellung von Dienstplänen auf. Der Rechnungshof begrüßte diesen Erlass. Er äußerte seine Erwartung, dass die „*näher zu bezeichnenden Anforderungen*“ in die Verträge der Dienstleister auf Grundlage bisheriger Erfahrungswerte aufgenommen werden. Schließlich war die Ausnahmesituation von 2015 und 2016 vorüber und die Begründetheit konkret und in jedem Einzelfall darzulegen und zu dokumentieren.

2.3.4 Arbeitszeiten und Abrechnungen

Im Zeitraum September 2015 bis Dezember 2016 erbrachten die Dienstleister rund 243.120 Arbeitsstunden. Hierfür fielen Vergütungen von nahezu

6,1 Mio. Euro an. Über den 31. Dezember 2016 hinaus wurden erneut Dienstleistungsverträge abgeschlossen bzw. bis in das Jahr 2018 verlängert.

Im Zusammenhang mit Dienstplanung, Erstellung von Tagesberichten, Zeitaufschreibung sowie Abrechnung stellte der Rechnungshof Dokumentationsmängel fest. Die Richtigkeit der Angaben auf den Anträgen zur Abrechnung geleisteter Stunden der Dienstleister wurde zum Teil nicht bestätigt, Zahlungen wurden aber gleichwohl angewiesen. Außerdem bestätigten nicht nur Beschäftigte der Erstaufnahmeeinrichtung Angaben, sondern auch Dienstleister des jeweiligen Standorts untereinander.

Dokumentationsmängel

Das Land akzeptierte von Dienstleistern selbst aufgeschriebene und selbst unterschriebene „Stundennachweise“ von bis zu 325 Stunden monatlich bzw. sogar bis zu 16 Stunden täglich ohne Pause. Zeiten von Rufbereitschaften wurden ohne Rechtsgrundlage vergütet. Das Land zahlte pensionierten Beamten Monatsvergütungen von bis zu 8.129 Euro. Auch nachdem die Zahl der aufzunehmenden Geflüchteten erheblich zurückgegangen war, vergütete das Land zum Beispiel im 2. Halbjahr 2016 noch mehr als 30 Dienstleistern ein oder mehrere Male eine überdurchschnittliche Zahl geleisteter Stunden von bis zu 271 Stunden pro Monat. Die durchschnittliche Monatsarbeitszeit eines Tarifbeschäftigten mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden betrug rund 174 Stunden.

Bis zu 16 Stunden täglich ohne Pause

Monatsvergütungen bis zu 8.000 Euro

Trotz der besonderen Umstände ist es nicht akzeptabel, dass das Land zahlreiche Dienstleister weit überdurchschnittlich und bis zu 325 Stunden im Monat ohne arbeitstägliche Erholungspausen und ohne freie Wochenenden einsetzte. Arbeitsschutzanforderungen und die Qualität der zu erbringenden Leistungen sind immer zu berücksichtigen.

Arbeitsschutzanforderungen nicht eingehalten

Das Innenministerium erklärte, das Vorgehen sei der besonderen Situation geschuldet gewesen, es habe sich um einen Ausnahmezustand gehandelt. Die vorhandene Personaldecke sei zum damaligen Zeitpunkt so begrenzt gewesen, dass die Dienstleister so lange in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben mussten, bis sie durch hauptamtliche Bedienstete abgelöst wurden. Zwischenzeitlich würden Dienstpläne als Grundlage der Einsatz- und Bedarfsplanung erstellt. Es sagte zu, bei künftigen Verträgen eine Regelung aufzunehmen, wonach im Bedarfsfall eine Rufbereitschaft vereinbart werden könne und in welcher Höhe diese vergütet werde. Inzwischen sei gewährleistet, dass Stundennachweise durch die Regierungspräsidien geprüft würden.

Ergriffene Maßnahmen

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig die gesetzlichen Regelungen des Arbeitszeitgesetzes hinsichtlich der Ruhepausen und der höchstzulässigen Arbeitszeit beachtet werden. Dies gilt für alle Beschäftigten, seien es hauptamtlich Beschäftigte oder Dienstleister wie pensionierte Polizeivollzugsbeamte.

2.3.5 Dienstleistungsverträge ab 2017

Fortführung der Dienstleistungs- verträge

Die von den Regierungspräsidien ab September 2015 geschlossenen 250 Dienstleistungsverträge waren längstens bis zum 31. Dezember 2016 befristet. Im Anschluss daran wurde für einen Teil des Jahres 2017 noch die Notwendigkeit gesehen, Dienstleistungsverträge abzuschließen. Nach Angaben des Regierungspräsidiums Gießen wurden 64 Verträge verlängert, überwiegend bis zum 30. Juni 2017, in Einzelfällen aber auch darüber hinaus.

Der Rechnungshof konnte in Anbetracht der stark rückläufigen Zugangszahlen von Geflüchteten und dem im Hinblick auf Anzahl und Wertigkeit erheblich ausgeweiteten Stellenplan für das Regierungspräsidium Gießen nicht nachvollziehen, dass weitere Dienstleistungsverträge abgeschlossen bzw. bis in das Jahr 2018 verlängert wurden.

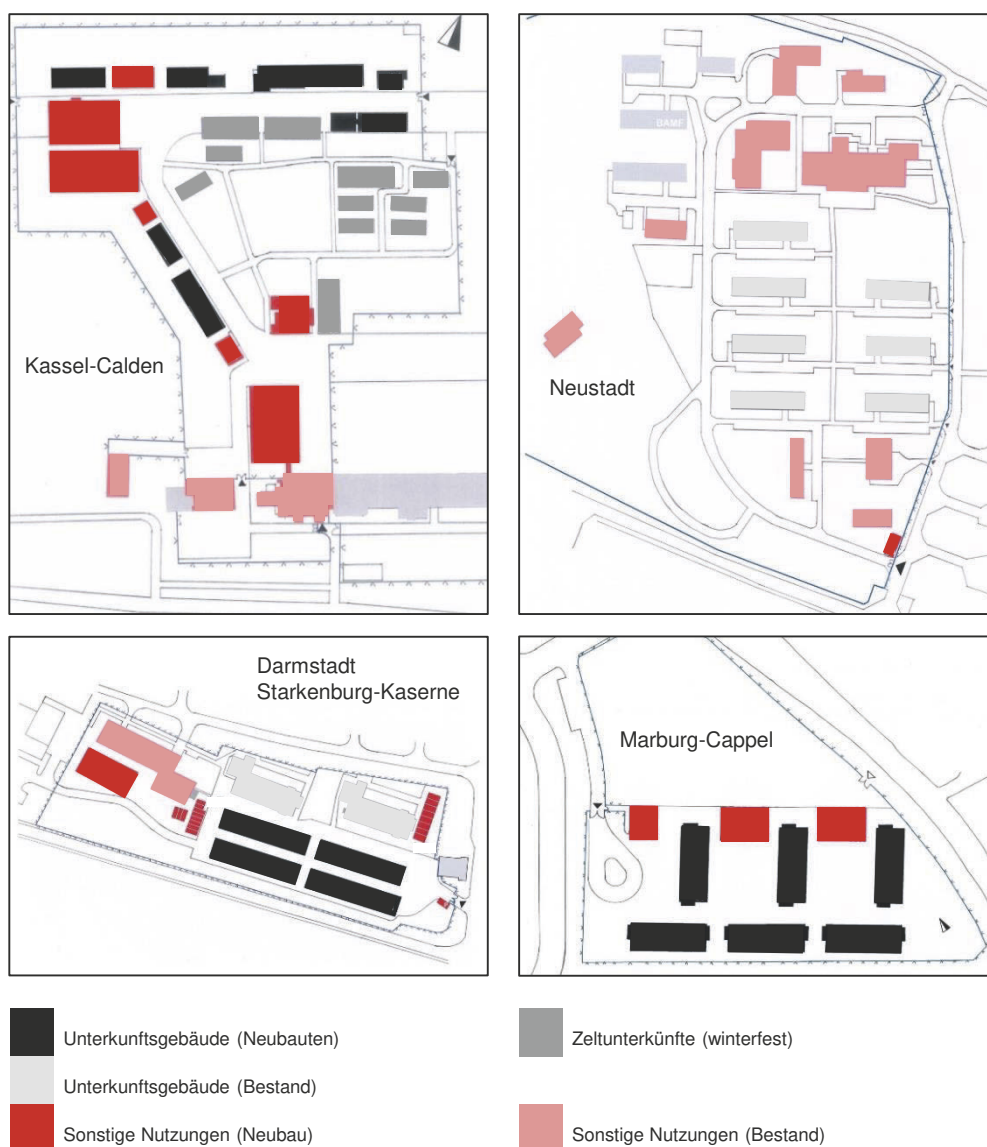
Das Innenministerium erklärte, beim Regierungspräsidium Gießen hätten bereits zahlreiche Landesbedienstete eingestellt werden können, die ihren Dienst noch im Laufe des ersten Quartals 2018 antreten würden. Die letzten Verträge mit Dienstleistern würden beim Regierungspräsidium Gießen zum Ende des ersten Quartals 2018 beendet. Davon ausgenommen bliebe lediglich der Aufgabenbereich des sogenannten „Rückführungsmanagements“, in dem Dienstleister bis zum Ende des Jahres 2018 eingesetzt blieben und u. a. zentrale Ausländerbehörden entlasteten. In einer weiteren Stellungnahme erläuterte es, dass die Pensionäre insbesondere in den Bereichen Rückkehrberatung, Abschiebungen, Papierersatzbeschaffung und administrative Unterstützung eingesetzt worden seien.

Der Rechnungshof ist auch nach diesen Darlegungen nicht überzeugt, dass im dargelegten Umfang noch Dienstleister eingesetzt werden mussten. Eine Krisensituation wie in 2015 bestand seit längerer Zeit nicht mehr.

Baufachliche Prüfungen

3 Baufachliche Prüfungen

Der Hessische Rechnungshof hat Flächen und Herstellungskosten der HEAE-Außenstellen in Kassel-Calden, Neustadt (Hessen), Darmstadt (Starkenburg-Kaserne) sowie Marburg-Cappel verglichen. Darüber hinaus hat er die Planung, Ausführung und Abrechnung der Errichtung der HEAE-Außenstelle in Kassel-Calden geprüft.



Quelle: Eigene Erhebungen

Abbildung 5: Lagepläne der HEAE-Außenstellen (ohne Maßstab)

HEAE-Außenstelle
Kassel-Calden

Die HEAE-Außenstelle Kassel-Calden entstand auf der stillgelegten Flugbetriebsfläche des ehemaligen Verkehrslandeplatzes. Eigentümerin der Liegenschaft ist die Flughafengesellschaft, an der das Land mit Gesellschaftsanteilen von 68 Prozent als Hauptgesellschafter beteiligt ist. Die übrigen Anteile halten Stadt und Landkreis Kassel sowie die Gemeinde Calden.

Das Regierungspräsidium Kassel errichtete im Juli 2015 die HEAE-Außenstelle in Form einer nicht winterfesten Zeltstadt. Im Auftrag des Regierungspräsidiums ersetzte der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) die Zelte von Oktober 2015 bis Juni 2016 durch elf Containeranlagen sowie drei Leichtbauhallen für insgesamt maximal 1.131 Geflüchtete. Diese umfassten sieben Containerwohnanlagen, ein Schul- sowie ein Sozialgebäude, eine Sanitätsstation, eine Mensaerweiterung, zwei Sanitärgebäude und ein Gebäude für die Verwaltung. Die benötigten Flächen sowie vier Bestandshallen (u. a. Mensa, Lager) mietete das Regierungspräsidium Kassel von der Flughafengesellschaft. Elf angemietete Großzelte, die seit dem Aufbau der Zeltstadt auf dem Gelände vorhanden und zwischenzeitlich notdürftig winterfest ertüchtigt worden waren, boten Unterbringungsmöglichkeiten für weitere 396 Geflüchtete. Die Großzelte verblieben zunächst als Notreserve auf dem Gelände, bis das Mietverhältnis zum 31. Dezember 2016 gekündigt wurde.

HEAE-Außenstelle
Neustadt

Die HEAE-Außenstelle Neustadt wurde von Februar bis Dezember 2015 in der seit 2014 leerstehenden Ernst-Moritz-Arndt-Kaserne durch den LBIH sukzessive baulich ertüchtigt. Die Liegenschaft der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wurde dem Land zur Nutzung überlassen. Die HEAE-Außenstelle zur Unterbringung von bis zu 1.008 Geflüchteten umfasste sieben Unterkunftsgebäude sowie neun weitere Bestandsgebäude für Verwaltung, Lager und sonstige Zwecke. Der LBIH setzte u. a. das ehemalige Wirtschafts-/Kantinengebäude zur Verpflegung von Geflüchteten und Mitarbeitern instand und nahm die auf dem Gelände vorhandene Sporthalle wieder in Betrieb.

HEAE-Außenstelle
Darmstadt
(Starkenburg-
Kaserne)

Die HEAE-Außenstelle Darmstadt wurde im August 2015 auf einer Teilfläche der Starkenburg-Kaserne errichtet. Sie bestand zunächst aus nicht winterfesten Zelten sowie zwei provisorisch ertüchtigten Gebäuden und bot Platz für bis zu 200 Geflüchtete. Der LBIH richtete zum Oktober 2015 ein weiteres Unterkunftsgebäude her. Daran anschließend errichtete er vier eingeschossige Wohnhäuser in Holzfertigbauweise auf der ehemaligen Fläche der Zelte. Aufgrund einer

Hochspannungsleitung über dem Aufstellort konnten die ursprünglich geplanten zwei zweigeschossigen Unterkunftsgebäude nicht errichtet werden. In den Bestands- und Neubauten entstanden insgesamt 838 Unterkunftsplätze. Zur Versorgung der Geflüchteten erwarb der LBIH eine als Mensa dienende Leichtbauhalle.

Die HEAE-Außenstelle Marburg-Cappel wurde im Juli 2015 mit nicht winterfesten Zelten auf einem Sportplatzgelände eingerichtet. Zur Unterbringung von bis zu 864 Geflüchteten errichtete der LBIH von Ende Oktober 2015 bis April 2016 sechs baugleiche, zweigeschossige Wohnhäuser in Modul-/Holzfertigbauweise. Zusätzlich mietete er Container für die Verwaltung, für einen Sanitätsbereich und für die Pforte sowie eine Leichtbauhalle als Interimslösung für Küche und Kantine an. Aufgrund der Fortschreibung des Standortkonzepts des Landes im August 2016 und der damit verbundenen Entscheidung, den Standort aufzugeben, wurde von einem weiteren geplanten Ausbau der Einrichtung abgesehen.

HEAE-Außenstelle
Marburg-Cappel

3.1 Flächenkennwerte und Mindeststandards

Dem Land lagen keine detaillierten Flächenberechnungen zu den untersuchten Gemeinschaftsunterkünften vor. Der Rechnungshof hat daher die Gelände- und Gebäudeflächen der jeweils realisierten bzw. geplanten (End-)Ausbaustufe der vier Standorte ermittelt und vergleichend gegenübergestellt. Die Flächen und die 396 Unterkunftsplätze der Großzelte am Standort Kassel-Calden hat er nicht berücksichtigt. Die geprüften HEAE-Außenstellen variierten aufgrund der standortspezifischen Rahmenbedingungen sowie konzeptionell erheblich.

Dem Finanzministerium war es ein Anliegen, die Großzelte am Standort Kassel-Calden in dem Vergleich der vier HEAE-Außenstellen zu berücksichtigen. Die Großzelte seien zunächst mit 792 Betten ausgestattet und im Dezember 2015 mit bis zu 787 Geflüchteten fast bis zur Kapazitätsgrenze belegt gewesen. Insofern seien die Maximalkapazität von 792 Unterkunftsplätzen und die Flächen der Großzelte in die Vergleichsberechnung einzubeziehen. Ein Brandschutzkonzept sei bei (laufendem Betrieb) nachträglich erstellt worden und habe die Reduzierung auf 396 Plätze und die Ertüchtigung der Trennwände empfohlen.

Berücksichtigung
Großzelte

Der Rechnungshof hat sich bewusst gegen deren Einbeziehung entschieden. Bei den Großzelten handelte es sich um provisorische Unterkünfte einfachster

Art, die nicht mit Unterkunftsgebäuden bzw. -containern vergleichbar waren, so dass eine Vergleichbarkeit der gebildeten Kennwerte nur bedingt gegeben ist. Des Weiteren erlaubt das nachträglich für die Großzelte erstellte Brandschutzkonzept nur eine maximal zulässige Belegung mit 396 Personen und dies auch nur unter der zwingenden Voraussetzung einer brandschutztechnischen Ertüchtigung der inneren Trennwände. Auch wenn die Großzelte zum Zeitpunkt des anhaltenden Zustroms von Geflüchteten im Herbst des Jahres 2015 mit einer größeren Personenzahl belegt gewesen sein sollten, kann diese Zahl unter Berücksichtigung des Brandschutzkonzepts nicht auf einen „Regelbetrieb“ der Außenstelle übertragen werden. Darüber hinaus könnte jeder Standort mit großen Geländeflächen seine Kennzahlen deutlich verbessern, indem er zusätzliche Unterkunftszelte aufbauen würde.

Der Rechnungshof stellt die Flächen und die gemäß Brandschutzkonzept maximal zulässige Kapazität von 396 Plätzen der Großzelte nachrichtlich in Tabelle 2, Abbildung 6 und Abbildung 7 dar. Er bezieht sie aus den dargelegten Gründen allerdings nicht in seine wertenden Ausführungen ein.

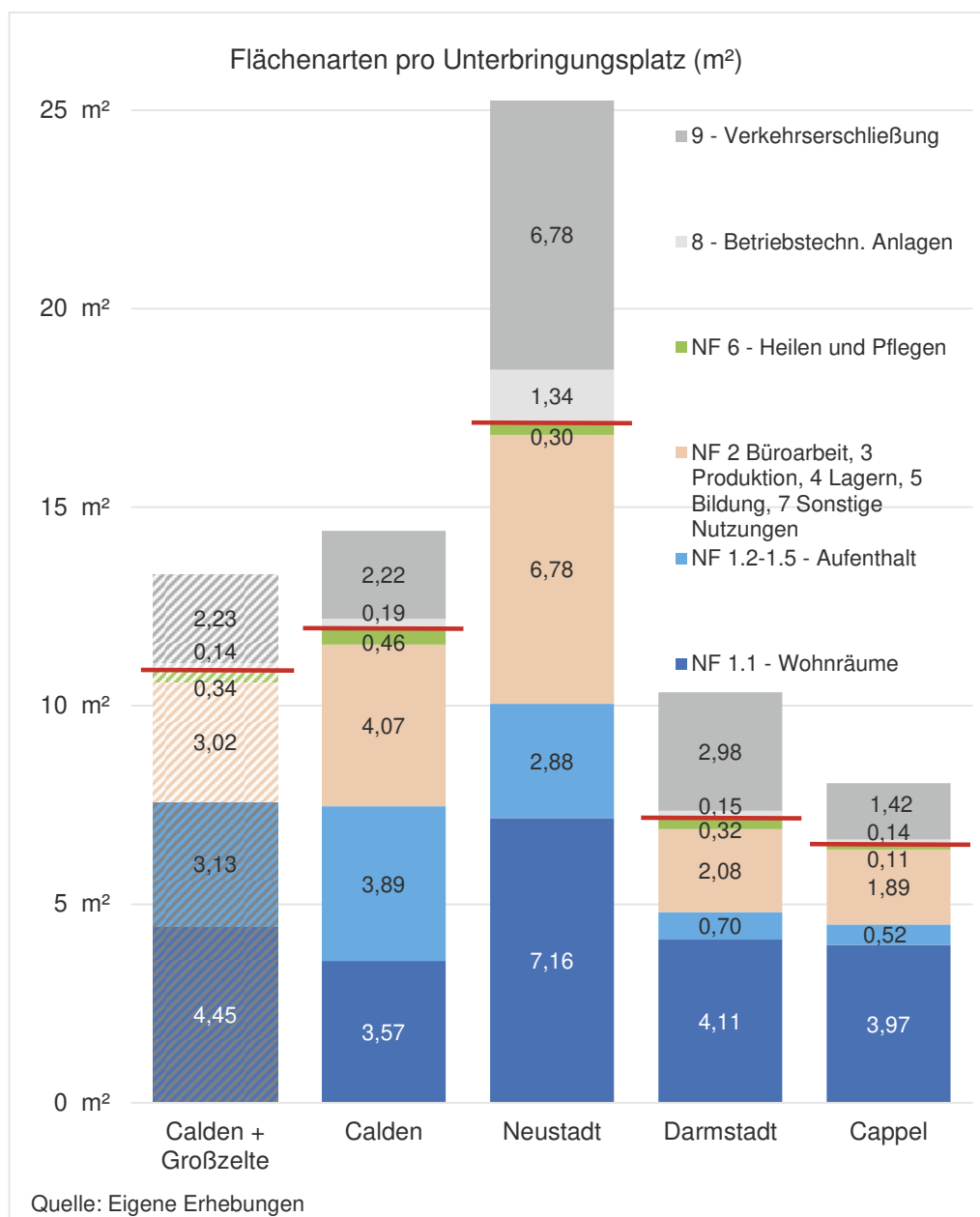
Maximalbelegung und Flächenkennzahlen					
	<i>Calden + Großzelte*</i>	Calden	Neustadt	Darmstadt	Cappel
Maximalbelegung	1.527	1.131	1.008	838	864
Flächen in m ²					
Wohnräume	6.788	4.039	7.221	3.443	3.432
Aufenthalt	4.783	4.403	2.903	583	446
Büroarbeit, Produktion (Küchen), Lagern, Bildung, Unterricht, Sonstige Nutzungen (Sanitäre Anlagen)	4.606	4.606	6.833	1.746	1.634
Heilen und Pflegen	525	525	303	265	120
Summe Nutzflächen	16.702	13.573	17.259	6.037	5.631
Fläche/Unterkunftsplatz	10,94	12,00	17,12	7,20	6,52
Betriebstechnische Anlagen	210	210	1.350	127	97
Verkehrerschließung	3.398	2.507	6.839	2.501	1.225
Summe Netto-Grundflächen	20.310	16.290	25.448	8.665	6.953
Fläche/Unterkunftsplatz	13,30	14,40	25,25	10,34	8,05
* Nachrichtlich die Flächen und Maximalbelegung unter Berücksichtigung der Großzelte.					
Quelle: Eigene Erhebungen					

Tabelle 2: Maximalbelegung und Flächenkennzahlen

Seit dem Jahr 2000 gibt das Land keine verbindlichen Mindeststandards für die Ausstattung und Unterbringung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften mehr vor. Zuvor galten u. a. eine Wohnfläche von 6 m² zuzüglich einer Bewegungsfläche von 3 m² für Aufenthaltsräume, Küchen, Sanitäreinrichtungen und Flure als Mindestmaß pro Person. Sofern eine Unterbringung von vornherein nur kurzfristig (d. h. nicht länger als drei Monate) dauern sollte, konnten die Wohn- und Bewegungsflächen je Person unterschritten werden, höchstens jedoch um bis zu 2 m². Die genannten Standards konnten „kurzfristig und vorübergehend in Fällen eines gegenwärtigen, auf andere Weise nicht oder nicht rechtzeitig abwendbaren Unterbringungsnotstandes unterschritten werden“.⁷

Keine
Mindeststandards
seit 2000

⁷ Vgl. Verordnung über die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften vom 5. November 1996, aufgehoben am 14. März 2000.

Abbildung 6: Flächenarten pro Unterbringungsplatz (m²)

Verglichen mit den bis zum Jahr 2000 geltenden Orientierungswerten lag die durchschnittliche Wohnraumfläche pro Unterkunftsplatz (Maximalbelegung) bei drei der vier Einrichtungen im Bereich des dort angegebenen Mindestmaßes von 4 m² bei einer kurzfristigen Unterbringung von nicht länger als drei Monaten.

Neustadt mit der höchsten Fläche

Die im Vergleich zu den anderen drei Standorten verhältnismäßig große Fläche der HEAE-Außenstelle Neustadt lässt sich auf die Gegebenheiten der Be-

standsgebäude zurückführen. Beispielhaft sind dies der hohe Anteil an Technikflächen des zentralen Versorgungsgebäudes sowie der in den Unterkunftsgebäuden hohe Verkehrsflächenanteil (z. B. Flure).

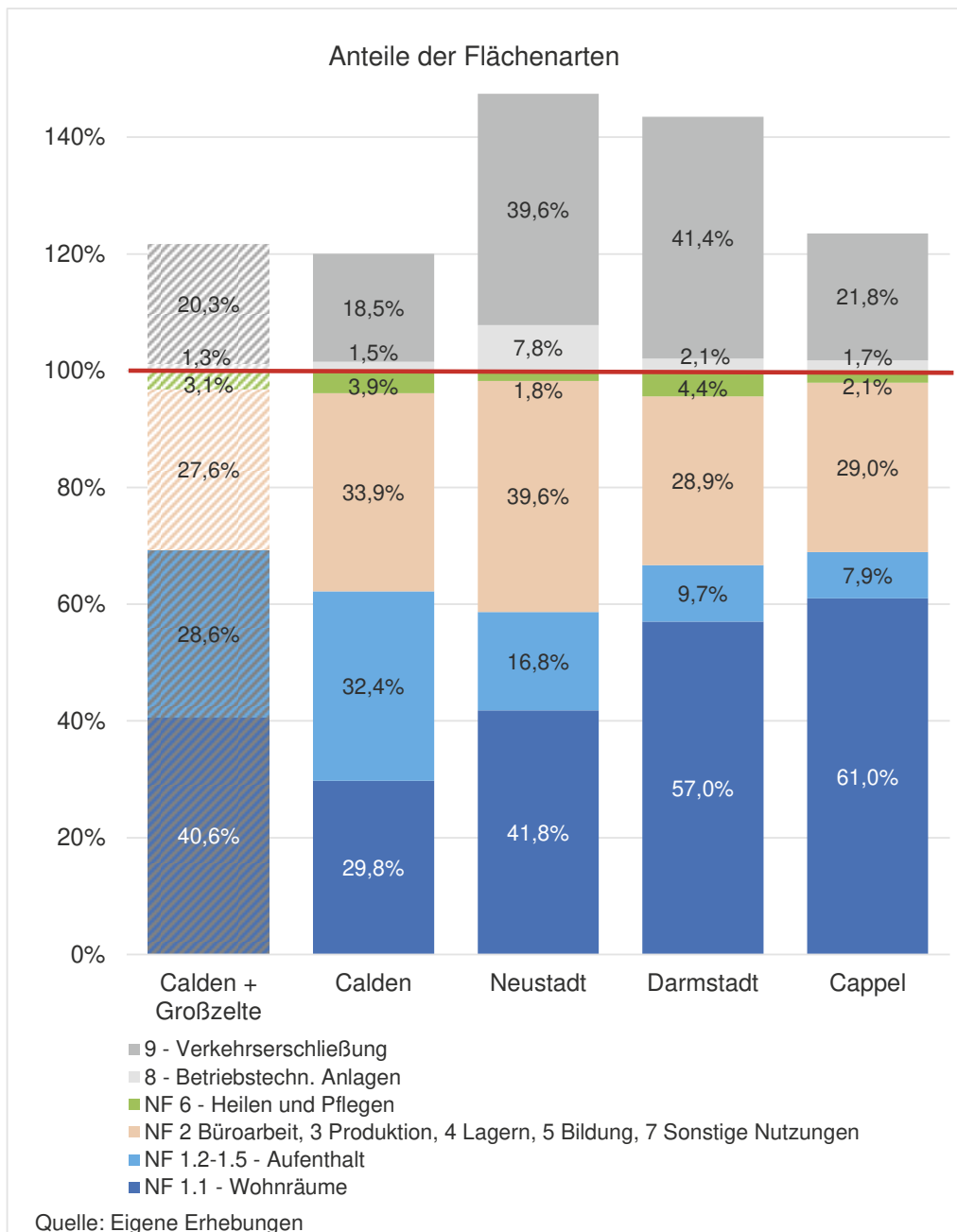


Abbildung 7: Anteile der Flächenarten

Der auf die Gesamt-Nutzfläche bezogene Anteil an Wohnraumflächen betrug am Standort Kassel-Calden 29,8 Prozent. Die Flächenanteile der anderen untersuchten Standorte lagen mit 41,8 bis 61,0 Prozent deutlich höher. Der auf die

Flächenanteile
nach
Nutzflächenarten

Gesamt-Nutzfläche bezogene Anteil an gemeinschaftlich genutzten Aufenthaltsflächen betrug am Standort Kassel-Calden 32,4 Prozent. Die Flächenanteile der anderen Standorte lagen mit 7,9 bis 16,8 Prozent deutlich niedriger. Des Weiteren weist der Standort Kassel-Calden im Vergleich teilweise hohe Flächenanteile weiterer Nutzungsarten auf.

Der Rechnungshof erachtet den Anteil der am Standort Kassel-Calden realisierten Wohnraumfläche an der Gesamt-Nutzfläche im Vergleich als zu niedrig, den Anteil der Aufenthaltsflächen hingegen als zu hoch.

Überdimensionierte
Flächen der
Sanitätsstation
Kassel-Calden

Für die Erstuntersuchung und medizinische Betreuung der Geflüchteten am Standort Kassel-Calden errichtete der LBIH nach Vorgabe des Regierungspräsidiums Kassel bzw. der HEAE eine Sanitätsstation mit Arzt- und Behandlungszimmern sowie mit zehn Krankenzimmern, die bei Bedarf als Separationsstation dienen konnten. Im direkten Vergleich zu der im Bestand vorhandenen Sanitätsstation der HEAE-Außenstelle Neustadt standen am Standort Kassel-Calden 54 Prozent mehr Fläche pro Unterkunftsplatz für die medizinische Versorgung der Geflüchteten zur Verfügung. Der Verkehrsflächenanteil überstieg den Vergleichswert der Sanitätsstation Neustadt um 102 Prozent. Nach Einschätzung des Rechnungshofs war die Sanitätsstation Kassel-Calden in den realisierten Abmessungen von Beginn an überdimensioniert und sowohl in der Herstellungs- als auch in der Betriebsphase des Gebäudes nicht wirtschaftlich.

Die Betrachtung der beschriebenen Kennwerte lässt auf eine unwirtschaftliche Konzeption und Ausführung der HEAE-Außenstelle Kassel-Calden schließen.

Berücksichtigung
Großzelte?

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass der festgestellte Anteil der am Standort Kassel-Calden realisierten Wohnraumfläche an der Gesamt-Nutzfläche von 29,8 Prozent nicht die Wohnraumfläche und die Unterkunftsplätze der Großzelte berücksichtige. Würde die Maximalkapazität der Großzelte im Dezember 2015 (792 Betten) in die Vergleichsberechnung einbezogen, ergäbe sich ein Anteil der Wohnraumfläche an der Gesamt-Nutzfläche von 40,6 Prozent. Dieser liege nur geringfügig unter dem Vergleichswert für Neustadt von 41,9 Prozent. Die Sanitätsstation Kassel-Calden sei zudem größer dimensioniert worden, da dort zeitweise infektionshygienische Untersuchungen auch für andere HEAE-Außenstellen durchgeführt worden seien.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, da es sich bei den Großzelten um provisorische, nicht mit anderen Gebäudetypen vergleichbare Unterkünfte einfachster Art handelt. Zudem hätten die Großzelte auf Grundlage des Brandschutzkonzepts zunächst zwingend brandschutztechnisch ertüchtigt werden müssen, um überhaupt 396 Personen beherbergen zu dürfen.

Er erkennt nicht, dass eine Vergleichbarkeit der HEAE-Außenstellen aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Konzeptionen der Einrichtungen nur bedingt gegeben ist. Dennoch sollte bei deren Einrichtung stärker auf eine Umsetzung ähnlicher Flächenanteile und einheitlicher Ausstattungsstandards geachtet werden.

Er empfiehlt, die Gebäudetypologien, Nutzflächenarten, Flächenkennwerte und Ausstattungsstandards aller aktiven, passiven sowie aufgegebenen HEAE-Außenstellen zu ermitteln. Das Land sollte die Ergebnisse auswerten und dokumentieren sowie einen Leitfaden entwickeln.

Notwendigkeit von
Standards

3.2 Kosten und Kostenkennwerte

Gesamtkosten

Die Baukosten der vier HEAE-Außenstellen betrugen zwischen 4,6 und 25,6 Mio. Euro pro Standort; die Baukosten für die Zeltstadt in Calden wurden separat ermittelt:

Baukosten in Euro					
	<i>Calden Zeltstadt</i>	Calden	Neustadt	Darmstadt	Cappel
Unterkunft + Sanitär	6.609.944	11.850.716	6.115.566	3.748.979	6.561.519
<i>davon Bestand</i>	-	-	6.115.566	733.420	-
<i>davon Neubau</i>	6.609.944	11.850.716	-	3.015.559	6.561.519
Sonstige Nutzungen	-	11.877.912	5.634.766	153.993	-
<i>davon medizinischer Bereich</i>	-	2.930.750	447.304	-	-
Summe Gebäude	6.609.944	23.728.628	11.750.332	3.902.972	6.561.519
Infrastruktur	224.612	1.873.490	630.558	660.150	1.430.417
Summe Gebäude + Infrastruktur	6.834.556	25.602.118	12.380.890	4.563.122	7.991.936
Quelle: Eigene Erhebungen					

Tabelle 3: Baukosten

Baukosten pro Unterbringungs- platz

Der Rechnungshof hat für die HEAE-Außenstellen Kostenkennwerte bezogen auf die nach den jeweiligen Brandschutzkonzepten maximal zulässigen Unterkunftsplätze gebildet.

Baukosten pro Unterbringungsplatz					
	<i>Calden Zeltstadt</i>	Calden	Neustadt	Darmstadt	Cappel
Plätze bei Maximalbelegung	396	1.131	1.008	838	864
Baukosten in Euro					
Unterkunft + Sanitär	16.692	10.478	6.067	4.474	7.594
<i>davon Bestand</i>	-	-	6.067	1.333	-
<i>davon Neubau</i>	16.692	10.478	-	10.471	7.594
Sonstige Nutzungen	-	10.502	5.590	184	-
<i>davon medizinischer Bereich</i>	-	2.591	444	-	-
Summe Gebäude	16.692	20.980	11.657	4.657	7.594
Summe Gebäude + Infrastruktur	17.259	22.637	12.283	5.445	9.250
Quelle: Eigene Erhebungen					

Tabelle 4: Baukosten pro Unterbringungsplatz

Die Kostenkennwerte pro Unterkunftsplatz variierten sehr in Abhängigkeit von der Anzahl der in den jeweiligen Einrichtungen vorhandenen Funktionen und Nutzungen. Standorte mit Sanitätsbereich, Schule, Kindergarten usw. waren folglich teurer als solche, in denen lediglich Unterkunftsgebäude vorgehalten wurden. Auch die vorhandenen Grundstücksgegebenheiten wirkten sich auf die Kosten der einzelnen Standorte aus.

Eine Betrachtung der Kosten im Verhältnis zu den Brutto-Grundflächen der Einrichtungen führt im Wesentlichen zu den gleichen Erkenntnissen wie die der Kosten pro Unterkunftsplatz. Lediglich bei den Kostenkennwerten pro m² Brutto-Grundfläche aller Gebäude ergibt sich eine andere Reihenfolge der Standorte. Hier ist der Standort Neustadt, der bei den Kosten pro Unterkunftsplatz im Mittelfeld lag, am günstigsten, weil dem einzelnen Unterkunftsplatz die mit Abstand größte Brutto-Grundfläche zur Verfügung steht.

Unterkunft + Sanitär
am aussage-
fähigsten

Der Rechnungshof hat den Kostenkennwert des Unterbringungsplatzes einschließlich Sanitäranlagen pro Person als aussagefähigsten Vergleichswert identifiziert. Die Kosten für den Unterbringungsplatz einschließlich Sanitäranlagen lagen zwischen 1.333 Euro in den hergerichteten Bestandsgebäuden der Starkenburg-Kaserne in Darmstadt und 10.478 Euro im Wohncontainerdorf Calden. Die Kosten für das Herrichten der Unterkunftsgebäude in Neustadt betrugen 6.067 Euro pro Unterbringungsplatz. Die Kosten für die Holzhäuser in Cappel beliefen sich auf 7.594 Euro und für die Holzhäuser in Darmstadt auf 10.471 Euro pro Platz.

Bereits zum Zeitpunkt der Errichtung der HEAE-Außenstelle Kassel-Calden waren die Beteiligten davon ausgegangen, dass deren Betrieb zeitlich begrenzt sein würde. Die Mietverträge enthalten ausnahmslos Rückbauverpflichtungen: Bei Beendigung ist das Land verpflichtet, „auf eigene Kosten alle von ihm eingebrachten Sachen von dem Mietgrundstück zu entfernen und von ihm verursachte Veränderungen am Mietgrundstück zu beseitigen bzw. zurückzubauen und so den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen“. Keine der Teilkostenanschätzungen enthielt Kostenansätze für einen kurz- bis mittelfristigen Rückbau der HEAE-Außenstelle und für die vertraglich geschuldete Wiederherstellung der angemieteten Flächen.

Unberücksichtigte
Rückbaukosten

Gerade im Hinblick auf die absehbare zeitliche Befristung des Betriebs wären Rückbaukosten zu ermitteln gewesen. Diese hätten bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, beispielsweise im Rahmen einer Entscheidung zur Errichtung eines Standorts oder der Fortschreibung des Standortkonzepts, berücksichtigt werden müssen.

Mietfreie Kasernen
wirtschaftlichste
Unterbringung

Unter der Voraussetzung, dass Kasernengebäude mietfrei zur Verfügung stehen, erwies sich das Herrichten von geeigneten, leerstehenden Kasernen als die wirtschaftlich günstigste Variante, gefolgt vom Bau der Holzhäuser. Der Kauf der gebrauchten Container in Kassel-Calden war nur unwesentlich teurer als das Errichten der Holzhäuser in Darmstadt. Jedoch ist hier zu beachten, dass die in Darmstadt errichteten Holzhäuser teurer waren als geplant, da aufgrund der Hochspannungsleitung vier eingeschossige statt zwei zweigeschossige Gebäude gebaut wurden. Zudem geht der Rechnungshof davon aus, dass die Nutzungsdauer von gebrauchten Containern deutlich geringer als die von

neu errichteten Holzhäusern ist. Das Errichten und Vorhalten der Zeltstadt von 2015 bis 2016 war die mit Abstand teuerste Unterbringungsmöglichkeit.

Bei der Konzeption und Auswahl künftiger Standorte sind im Vorfeld alle Kosten beeinflussenden Faktoren gegeneinander abzuwägen. Die Beschaffenheit und die Größe des Grundstücks, die Anzahl der erforderlichen Gebäude einschließlich ihrer Funktionen, der Flächenbedarf je Person, die gewünschte Bauweise und die voraussichtliche Nutzungsdauer einschließlich der Rückbaukosten sollten wohl überlegt und mit einem entsprechenden Gebäude umgesetzt werden. Hierbei kann der Rückgriff auf die Dokumentation der Nutzflächenarten, der Flächenkennwerte und der Ausstattungsstandards hilfreich sein. Die Dokumentation sollte zusätzlich als Hilfsinstrument bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Beschaffungsvarianten herangezogen werden.

Abwägung aller
Kostenfaktoren

In künftigen vergleichbaren Notlagen sollte bestehenden Unterkunftsgebäuden wie Kasernen der Vorrang vor dem Bau von Holzhäusern und dem Kauf von Containerwohnanlagen gegeben werden. Das Aufstellen von Zelten sollte soweit möglich vermieden und die Standzeiten sollten gering gehalten (d. h. auf den tatsächlich vorhandenen Bedarf begrenzt) werden.

Vorrangig
bestehende
Gebäude nutzen

3.3 HEAE-Außenstelle Kassel-Calden

3.3.1 Vergabeentscheidungen und Nachtragsmanagement

Für die Errichtung der HEAE-Außenstelle Kassel-Calden auf der stillgelegten Flugbetriebsfläche waren Tiefbauarbeiten, z. B. zur Herstellung von Versorgungsleitungen, erforderlich. Für diese standen auf Vorschlag des für die Planung der Infrastrukturarbeiten beauftragten Ingenieurbüros vom 15. Oktober 2015 drei Unternehmen zur Auswahl, die die erforderliche Qualifikation und Zertifizierungen nachweisen konnten. Mit einem der drei Unternehmen bestand ein Rahmenvertrag. Daher empfahl das Ingenieurbüro, dieses Unternehmen zu beauftragen.

Tiefbauarbeiten

Am 16. Oktober 2015 begann das Unternehmen mit der Ausführung der Arbeiten. Am 29. Oktober 2015 legte es ein Angebot in Höhe von 453.198 Euro vor. In seinem Angebotsschreiben führte das Unternehmen u. a. aus: „Bei den angesetzten Mengen und Massen handelt es sich um geschätzte Werte, die aufgrund der Vorabzugspläne ermittelt worden sind. (...) Die Vollständigkeit des

Angebotsinhaltes ist nicht gegeben. (...)“. Der LBIH beauftragte das Angebot des Unternehmens am 18. März 2016.

Am 7. Januar 2016 unterbreitete das Unternehmen ein Nachtragsangebot über das Herstellen von Versorgungsstraßen zwischen den Wohncontainern über 354.866 Euro. Dieses Nachtragsangebot beauftragte der LBIH am 8. Juni 2016. Die Schlussrechnung vom 14. November 2016 betrug 1.429.885 Euro. Sie war damit um 621.821 Euro (rund 77 Prozent) höher als die Summe der beiden Angebote.

Vergabe auf
Grundlage
Rahmenvertrag

Der LBIH hat die Tiefbauarbeiten auf der Basis eines Rahmenvertrags vergeben, ohne das Vergabeverfahren zu dokumentieren. Jedoch sind Rahmenverträge nach dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes grundsätzlich nur für Bauunterhaltungsarbeiten anzuwenden. Dabei darf die Auftragssumme eines Einzelauftrags 25.000 Euro netto nicht überschreiten.

Der Rechnungshof erkennt weder die besondere Dringlichkeit noch die zwingenden Gründe, die die Vergabe der Tiefbauarbeiten bestimmten. Auch hat der LBIH im Rahmen der durch die Vollzugshinweise eröffneten Erleichterungen gehandelt. Dennoch hätte der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nur durch das Einholen von Vergleichsangeboten gewahrt werden können. In jedem Fall hätte der LBIH das Vergabeverfahren nachvollziehbar dokumentieren müssen. Außerdem sind Aufträge - unabhängig davon, ob sie sich auf Angebote oder auf Nachtragsangebote beziehen - vor Beginn der Ausführung schriftlich zu erteilen und nicht erst fünf Monate später.

Notwendige
Rechtsänderungen
jetzt prüfen

Sollte die Landesregierung aufgrund der Erfahrungen bei der Unterbringung Geflüchteter für vergleichbare Ausnahmesituationen (Naturkatastrophen, Unglücksfälle etc.) zusätzliche Änderungen oder Ergänzungen an den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen für erforderlich erachten, sollten jetzt die Möglichkeiten (z. B. Änderung von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften) geprüft und angegangen werden. Ziel muss es sein, auch in dringlichen Situationen die rechtskonforme Handlungsfähigkeit des Staates und seiner Bediensteten zu gewährleisten.

Container-
wohnanlage

Dem LBIH lagen für die Vergabe einer Containerwohnanlage Angebote von sechs Unternehmen vor. Er fertigte bis zur Beauftragung eines Unternehmens

drei Vergabevermerke mit unterschiedlichen, teilweise revidierten Vergabempfehlungen. Schließlich empfahl er, das Angebot eines Bieters über rund 13,8 Mio. Euro zu beauftragen. Nach diesem Angebot sollten 1.610 Wohnplätze zu einem Preis von durchschnittlich 8.582 Euro pro Platz geschaffen werden. Der LBIH beauftragte am 6. Oktober 2015 diesen Bieter mit der Errichtung einer Containerwohnanlage „mit ca. 1.000 Gästeplätzen“ zu einem Preis von 13.817.000 Euro. Das Vergabeverfahren zur Errichtung der Containerwohnanlage war nicht hinreichend transparent.

Die Schlussrechnung betrug 23.884.518 Euro. Diese enthielt 36 pauschalisierte, nicht prüffähige Nachträge über 8.756.533 Euro, die mündlich beauftragt worden waren. Dies entsprach weder dem vertraglich festgelegten Vorgehen noch den Regelungen des Vergabehandbuchs zum Nachtragsmanagement. Nach der Schlussrechnung beliefen sich die Kosten auf 21.118 Euro pro Wohnplatz bei einer Kapazität von 1.131 Geflüchteten. Somit haben sich die Kosten vom Angebot bis zur Schlussrechnung auf rund das Zweieinhalbfache erhöht.

Kostenexplosion

Der Rechnungshof hält die erhebliche Kostensteigerung auch unter Berücksichtigung der besonderen Situation für nicht akzeptabel. Er führt die enorme Diskrepanz zwischen Angebot und Rechnung auf das unvollständige und unzureichend geprüfte Angebot sowie das mangelhafte Nachtragsmanagement zurück. Auch in Situationen der „äußersten Dringlichkeit“ ist das Verwaltungshandeln ausreichend zu dokumentieren. Sollte das dem LBIH nicht möglich sein, sollten Dritte damit beauftragt werden.

Vergabemängel und mangelhaftes Nachtragsmanagement

Die Vergabeentscheidung war nicht nachvollziehbar. Auch in dringlichen Situationen sollten die zu dokumentierenden Verfahrensschritte jederzeit nachgewiesen und überprüft werden können.

3.3.2 Umsiedlung eines Unternehmens

Bei der Erweiterung der Erstaufnahmeeinrichtung im Herbst 2015 wurde ein Unternehmen auf eine Ausweichliegenschaft umgesiedelt.

Ein Kauf-Tausch-Nutzungsvertrag zwischen dem Unternehmen, der Flughafen-gesellschaft und dem Land sah einen „1:1-Ausgleich“ in Größe und Qualität vor. Als Ersatz für die bisher genutzten Grundstücke stellte die Flughafengesellschaft dem Unternehmen Ausweichflächen zur Verfügung. Dort errichtete das

Kauf-Tausch-Nutzungsvertrag

Unternehmen einen Neubau in Erbpacht. Zusätzlich erwarb die Flughafengesellschaft eine Halle, die sie an das Unternehmen vermietete. Das Land übernahm die Kosten der Umsiedlung in Höhe von rund 2,2 Mio. Euro. Im Gegenzug erhielt es das Nutzungsrecht an der Altliegenschaft des Unternehmens, begrenzt auf die Dauer des Betriebs der HEAE-Außenstelle.



Abbildung 8: Altliegenschaft des Unternehmens (Quelle: Regierungspräsidium Kassel, Aufnahme vom 8. Februar 2017)



Abbildung 9: Neue Halle des Unternehmens (Quelle: Regierungspräsidium Kassel, Aufnahme vom 7. Februar 2017)

Der Rechnungshof beanstandete, dass die von der Flughafengesellschaft erworbene Halle sowie das zugehörige Grundstück nicht in das Eigentum des Landes übergegangen sind, obwohl die Erwerbskosten vollständig vom Land

getragen wurden. Die vom Land an die Flughafengesellschaft erstatteten Aufwendungen hält er für überhöht und bat das Finanzministerium daher um Prüfung, wie der Nachteil für das Land gemindert werden kann.

Das Finanzministerium erklärte, dass es Ziel sein werde, einen Schaden abzuwenden. Bei einer Aufgabe des Standorts würde zunächst mit der Flughafengesellschaft zu klären sein, unter welchen Bedingungen das Land den Standort aufgabe und wie ein dann bei der Flughafengesellschaft entstehender Vorteil ausgeglichen werden könne.

Die Flughafengesellschaft wandte ergänzend ein, sie habe durch den Hinzugewinn der Halle bislang keinen wirtschaftlichen Vorteil erlangt. Sie erziele Mieterträge in gleicher Höhe wie zuvor für die alte Halle. Entscheidend sei gewesen, dass das Land die Altliegenschaft sehr kurzfristig zur Nutzung erhalten habe und die Flughafengesellschaft dem Unternehmen ein Gebäude zur Verfügung habe stellen können, ohne dass es zu Beeinträchtigungen von dessen Geschäftstätigkeit gekommen sei.

Des Weiteren erklärte die Flughafengesellschaft, sie stehe Verhandlungen mit dem Ziel, einen ihr potenziell zukünftig entstehenden Vorteil auszugleichen, offen gegenüber. Sie stehe hierüber bereits mit dem Land in Kontakt. So sei es beispielsweise denkbar, dass die Flughafengesellschaft künftige Mieterhöhungen für den neuen Standort des Unternehmens oder Mieterträge für die alte Halle nach Aufgabe der Erstaufnahmeeinrichtung mit dem Land teile.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Flughafengesellschaft einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt hat. Dies sieht er insbesondere durch die mit dem Hinzugewinn der Halle verbundene Erhöhung des Vermögens der Flughafengesellschaft gegeben.

Ein von der Flughafengesellschaft beauftragter Sachverständiger sowie der LBIH bestätigten, dass sie „*die Kostenaufstellung und die entsprechenden Leistungsbereiche [...] entwicklungsmäßig begleitet und im Sinne von 1:1-Umsiedlung*“ ohne Beanstandungen überprüft hätten. Die Prüfung habe die realisierte Größe der neuen Liegenschaft im Vergleich zur Altliegenschaft sowie die Ausführungsqualität unter Berücksichtigung der allgemein anerkannten Regeln der Technik, der Leistungsverzeichnisse und der Kostenschätzungen beinhaltet.



Abbildung 10: Altliegenschaft - Bistro und Verwaltungsgebäude (Quelle: Regierungspräsidium Kassel, Aufnahme vom 8. Februar 2017)



Abbildung 11: In Erbpacht errichteter Neubau - Bistro und Verwaltungsgebäude (Quelle: Regierungspräsidium Kassel, Aufnahme vom 7. Februar 2017)

1:1 Ausgleich
nicht entsprochen

Nach Auffassung des Rechnungshofs wurde dem vereinbarten „1:1-Ausgleich“ nicht entsprochen. Beispielsweise weist der Neubau des Unternehmens eine wesentlich höhere Qualität (Energieeffizienz, Datennetze etc.) als die Altliegenschaft auf. Unter Berücksichtigung des aufgrund des Baualters und Bauzustands kaum noch vorhandenen Verkehrswerts des Bestandsgebäudes sowie des Innenausbaus der Bestandshalle ist dem Unternehmen mit der Erstattung der Baukosten von rund 715.000 Euro für die Errichtung seines Neubaus einschließlich des Innenausbaus der neuen Halle ein erheblicher wirtschaftlicher Vorteil entstanden. Zwar sind die Anforderungen an Neubauten sowie die damit verbundenen Baukosten seit Erstellung der Bestandsgebäude erheblich angestiegen, ein niedrigerer Ausstattungsstandard hätte diese Anforderungen jedoch auch erfüllt.

Das Land ermittelte weder den wirtschaftlichen Vorteil für die Flughafengesellschaft bzw. das Unternehmen noch führte es einen wertmäßigen Nachweis der Angemessenheit der geleisteten Zahlungen. Es versäumte zudem, eine Regelung zum Vorteilsausgleich bei einer kurz- bis mittelfristigen Aufgabe des Standorts zu treffen. Nach dem Vertrag konnte das Land die Einhaltung des „1:1-Ausgleichs“ durch einen Sachverständigen überprüfen lassen. Stattdessen beauftragte die Flughafengesellschaft einen Sachverständigen, der früher für sie tätig und zum Zeitpunkt seiner Beauftragung nicht mehr öffentlich bestellt und vereidigt war.

Der Rechnungshof erwartet, dass vertragliche Vereinbarungen beachtet und in vergleichbaren Fällen öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige beauftragt werden.

Der Rechnungshof betrachtet den Kauf-Tausch-Nutzungsvertrag als ungeeignet und für das Land unwirtschaftlich. Er hält es für geboten, die vertragliche Vereinbarung zu prüfen und gegebenenfalls durch Verhandlungen mit den Vertragspartnern den Nachteil für das Land zu mindern.

Verhandlungen
erforderlich

Bei Entscheidungen über Verträge bzw. Vorhaben dieser Art sind künftig Handlungsalternativen zu untersuchen und zu bewerten.

Handlungsalternativen
prüfen

Das Finanzministerium räumt ein, dass eine Vergleichsrechnung zwischen Neubauwert und Restwert des Bestandsgebäudes und seinem Innenausbau zwar geeignet sei, den wirtschaftlichen Vorteil des Unternehmens zu ermitteln. Die Abschöpfung dieses faktischen Vorteils sei aufgrund der Interessenslage des Unternehmens jedoch nicht verhandelbar gewesen.

Erhebliche
wirtschaftliche
Vorteile

Der Rechnungshof hält daran fest, dass dieser wirtschaftliche Vorteil hätte ermittelt werden müssen und Gegenstand der Verhandlungen mit dem Unternehmen hätte sein sollen. In § 16 des Kauf-Tausch-Nutzungsvertrags ist eindeutig geregelt, dass *„die Kostentragungspflicht des Landes begrenzt [ist] auf die Kosten, die für die Errichtung von in Größe und Qualität mit den Strukturen der Liegenschaft (alt) vergleichbaren Strukturen notwendig sind.“*

Notunterkünfte

4 Notunterkünfte

4.1 Aufbau, Steuerung und Belegung

4.1.1 Aufbauphase

Das Innenministerium wies die Landkreise und kreisfreien Städte an, Notunterkünfte zu errichten, weil die vom Land bereitzustellenden Kapazitäten zur Erstaufnahme ab dem Sommer 2015 nahezu erschöpft waren. Die Notunterkünfte dienten zur kurzfristigen und vorläufigen Unterbringung Geflüchteter, die noch nicht den Gebietskörperschaften zugewiesen waren und vorerst noch in Obhut des Landes verbleiben sollten. Erste Einsatzbefehle erteilte das Ministerium am 13. September 2015. Bis einschließlich 1. November 2015 erhielten 19 Landkreise und kreisfreie Städte Einsatzbefehle zur Schaffung von Notunterkünften für je bis zu 1.000 Personen.

Einsatzbefehle zur
Errichtung von
Notunterkünften ab
13. September 2015

Am 2. November 2015 formulierte das Land das Ziel, bis zum 31. Dezember 2015 ca. 35.000 Unterbringungsmöglichkeiten in festen Gebäuden zu errichten. Zum damaligen Zeitpunkt waren laut Finanzministerium 8.000 Geflüchtete in festen Gebäuden und 5.000 in Containern untergebracht. Thematisiert wurde auch, dass die Landräte aktiv nach weiteren Gebäuden suchen sollten und ihre Aktivitäten mit dem Finanzministerium abzusprechen seien.

35.000 Plätze bis
Jahresende 2015

Die Staatskanzlei kündigte mit Schreiben vom 11. November 2015 weitere Einsatzbefehle an. Da die Kapazitäten der Erstaufnahmeeinrichtungen nicht ausreichten, sei bereits die überwiegende Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte beauftragt worden, Notunterkünfte einzurichten. Aufgrund des ungebrochenen Zustroms werde „es unumgänglich sein, noch weitere Notunterkünfte dieser Art bereitzustellen“. Dem Schreiben war eine Aufstellung beigelegt, nach welcher Reihenfolge weitere Einsatzbefehle abzuarbeiten seien.

Vier Landkreise bzw. kreisfreie Städte bauten auf Grundlage sowohl dieses Schreibens als auch mehrfacher mündlicher Bestätigungen in Erwartung eines Einsatzbefehls weitere Notunterkünfte für je 1.000 Geflüchtete auf. Diese Einrichtungen wurden mangels Bedarfs nicht mehr in Betrieb genommen.

Letzte Einsatz-
befehle am
20. November 2015

Die letzten Einsatzbefehle erteilte das Innenministerium am 20. November 2015.

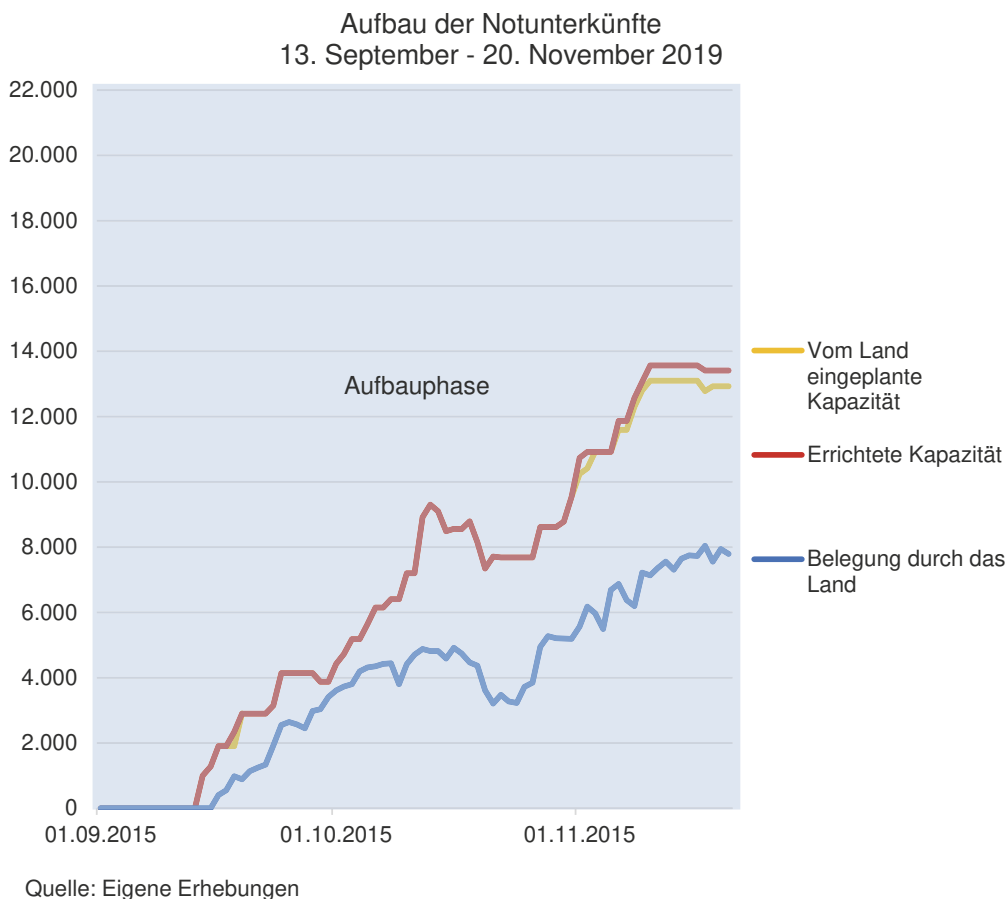


Abbildung 12: Aufbau der Notunterkünfte, 13. September - 20. November 2015

4.1.2 Konsolidierungsphase

Am 14. Dezember 2015 stellte das Land fest, dass die Zugangszahlen insgesamt leicht rückläufig seien und vermutlich zunächst so bleiben würden. Bis zum 10. Dezember 2015 seien rund 21.000 feste Unterkunftsplätze (einschließlich winterfester Zeltstandorte) seit Anfang des Jahres zusätzlich geschaffen worden. Darüber hinaus befänden sich rund 15.000 Plätze im Bau bzw. Ausbau, von denen voraussichtlich noch ein großer Teil im Dezember 2015 belegt werden könne. Rund 8.000 freie Plätze stünden in den vorgehaltenen Einrichtungen zur Verfügung. Trotz der leicht rückläufigen Zugangszahlen werde bei den Prognosen für die Unterkunftsplanung bis auf weiteres von einem Tageszugang von 500 bis 600 Personen ausgegangen.

Prognostizierte
Tageszugänge von
500 – 600 Personen

Die Staatskanzlei teilte am gleichen Tage den Landkreisen und kreisfreien Städten mit, dass das Land zwar weitere Einsatzbefehle angekündigt hatte, aber deren Erteilung aufgrund der rückläufigen Flüchtlingszahlen verschoben werde.

Die Räumung aller Zeltunterkünfte war am 21. Dezember 2015 abgeschlossen.

Räumung aller
Zeltunterkünfte

Anfang Januar 2016 bewegte sich der Flüchtlingszugang weiter auf vergleichsweise niedrigem Niveau. In Hessen lagen die Zugangszahlen vom 2. bis 8. Januar 2016 im Tagesmittelwert bei 305 Personen, in den vorherigen vier Wochen bei 386 Personen. Bei den Prognosen für die Unterkunftsplanung wurde weiterhin von einem Tageszugang von 500 Personen ausgegangen. Am 8. Januar 2016 waren in den Notunterkünften rund 7.800 Flüchtlinge untergebracht, an freien Kapazitäten standen rund 7.900 Plätze zur Verfügung. Zum damaligen Zeitpunkt wurden 17 weitere Liegenschaften baulich hergerichtet und waren teilweise auch schon in Betrieb. Sieben weitere Liegenschaften sollten im Januar noch hergerichtet werden. In einer „validen Entscheidungsvorlage“ sollte dargestellt werden, wie die Zahl der bestehenden Notunterkünfte konsolidiert und insbesondere die aktuell noch zur Flüchtlingsunterbringung genutzten 19 Turn- und Sporthallen schnellstmöglich geräumt und wieder ihrem originären Verwendungszweck zugeführt werden könnten.

Am 15. Januar 2016 teilte die Staatskanzlei den Landkreisen und kreisfreien Städten mit, dass es aufgrund der Zugangsprognosen und der zur Verfügung stehenden Liegenschaften bis auf weiteres keine neuen Einsatzbefehle geben werde. Die Notunterkünfte in den 19 Turn- und Sporthallen sollten kurzfristig aufgelöst und die Geflüchteten bis Ende Januar 2016 in Landeseinrichtungen verlegt werden. Darüber hinaus bot das Land an, gewerbliche Liegenschaften zu übernehmen.

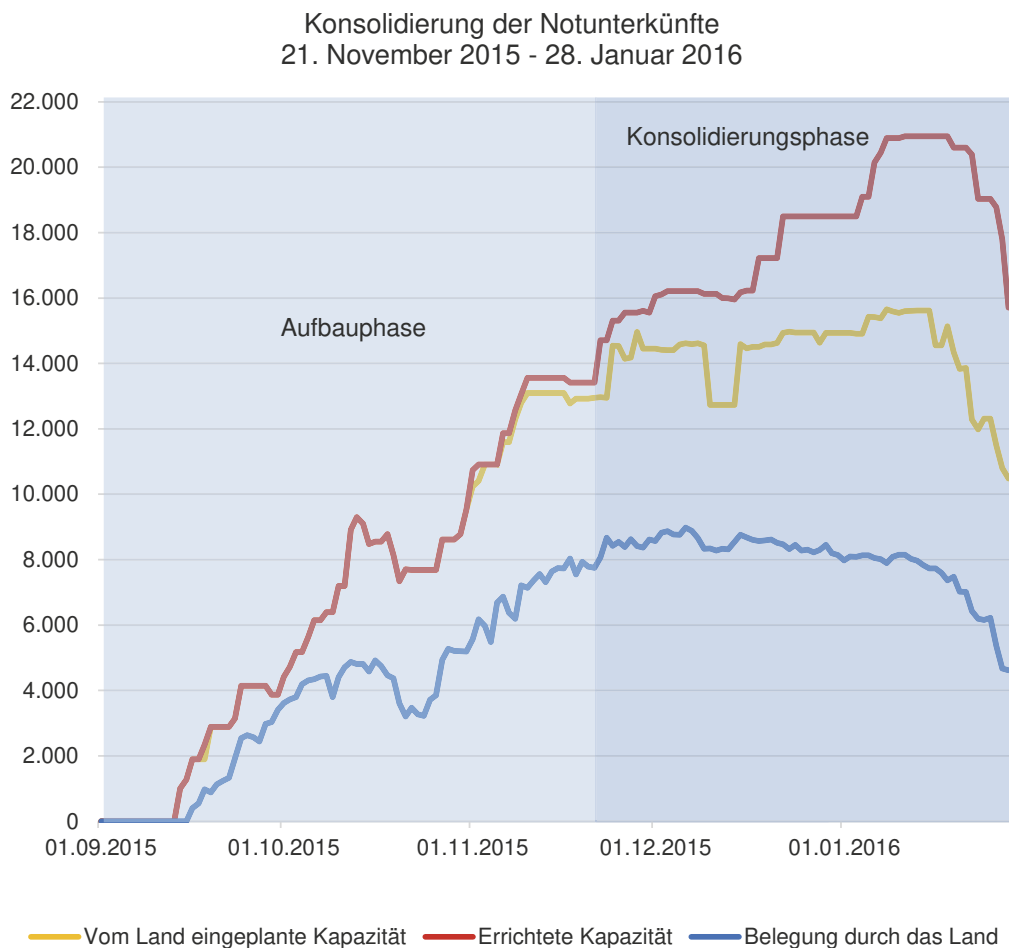
Keine weiteren
neuen
Einsatzbefehle

Die Räumung aller Turnhallen wurde am 28. Januar 2016 abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt wurde erstmals die Erstellung einer Bedarfsprognose mit verschiedenen Szenarien (unterschiedliche Tageszugänge) thematisiert. Nach Vorlage der Szenarien sollte eine Unterkuftsstrategie für die nächsten Monate entwickelt werden.

Die Maximalkapazität mit annähernd 21.000 Plätzen in Notunterkünften wurde im Januar 2016 erreicht. Die höchste Belegung mit knapp 9.000 Personen war

Maximalkapazität
21.000 Plätze im
Januar 2016

im Dezember 2015 zu verzeichnen. Das entspricht rund 43 Prozent der Maximalkapazität.



Quelle: Eigene Erhebungen

Abbildung 13: Konsolidierung der Notunterkünfte, 21. November 2015 - 28. Januar 2016

4.1.3 Rückbauphase

Am 4. Februar 2016 wurde eine von der HEAE erstellte Prognose vorgestellt. Es wurde festgehalten, dass in Verbindung mit den Übersichten des Finanzministeriums eine konsolidierte Gesamtprognose (HEAE plus Notunterkünfte) erarbeitet werden sollte.

Das Land beriet am 11. Februar 2016 u. a. die Übernahme von Notunterkünften in Gewerbeimmobilien. Die von den Kommunen gemeldeten Objekte hatten

Bestandsaufnahme
im Februar 2016

eine Kapazität von über 8.000 Plätzen. Der LBIH terminierte zu diesem Zeitpunkt Begehungen. Damit sollte nach Bestandsaufnahme ein sicherer Überblick über die Immobilien und die tatsächlich zur Verfügung stehenden Kapazitäten gewonnen werden. Auf dieser Basis sollten später zentral die Entscheidungen zum Gesamtportfolio getroffen werden.

Laut einem Bericht an das Kabinett waren am 19. Februar 2016 in den HEAE-Einrichtungen sowie den Notunterkünften in Hessen insgesamt 19.744 Geflüchtete untergebracht. Davon befanden sich 15.047 in den HEAE-Einrichtungen und 4.697 Geflüchtete in den Notunterkünften des Landes. Dem standen freie als nutzbar bezeichnete Kapazitäten von 19.236 Plätzen gegenüber (14.479 Plätze in HEAE-Einrichtungen und 4.757 Plätze in den Notunterkünften). Bis Anfang April 2016 sollten darüber hinaus durch Ausbau/Erweiterung von bestehenden Standorten sowie Fertigstellung in Bau befindlicher Standorte weitere 3.500 Plätze zur Verfügung stehen. Thematisiert wurde in diesem Zusammenhang auch, dass einige Kommunen die eingerichteten Notunterkünfte für kommunal zugewiesene Geflüchtete nutzten.

Fast 20.000
Geflüchtete in
Einrichtungen des
Landes

Ein zentrales Thema von Beratungen am 25. Februar 2016 war die Kapazitätenplanung. Im Ergebnis sollte zum Jahresende (2016) eine Gesamtkapazität von rund 40.000 Plätzen bestehen, von denen nach Abzug eines „Entbehungsfaktors“ rund 34.000 Plätze zur Unterbringung von Geflüchteten verwendet werden sollten. Die Notunterkunfts-Strukturen sollten sukzessiv aufgelöst und eine Umsteuerung von neu eintreffenden Geflüchteten in Einrichtungen der HEAE vorgenommen werden.

Angestrebte
Gesamtkapazität
40.000

Landkreise und kreisfreie Städte ersetzten bis Anfang März noch Notunterkünfte, welche z. B. in Schulen untergebracht waren, durch neue Standorte, obwohl landesweit genug freie Kapazitäten vorhanden waren.

Das Finanzministerium informierte die Landkreise und kreisfreien Städte mit Schreiben vom 8. März 2016 über die Übernahme der Notunterkünfte durch das Land zum 1. Mai 2016. Das erste offizielle Standortorganisationskonzept der Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes (aktiv 20.000 Plätze, passiv 15.000 Plätze) wurde am 20. April 2016 veröffentlicht.

Übernahme der
Notunterkünfte
durch das Land

Standort-
organisations-
konzept

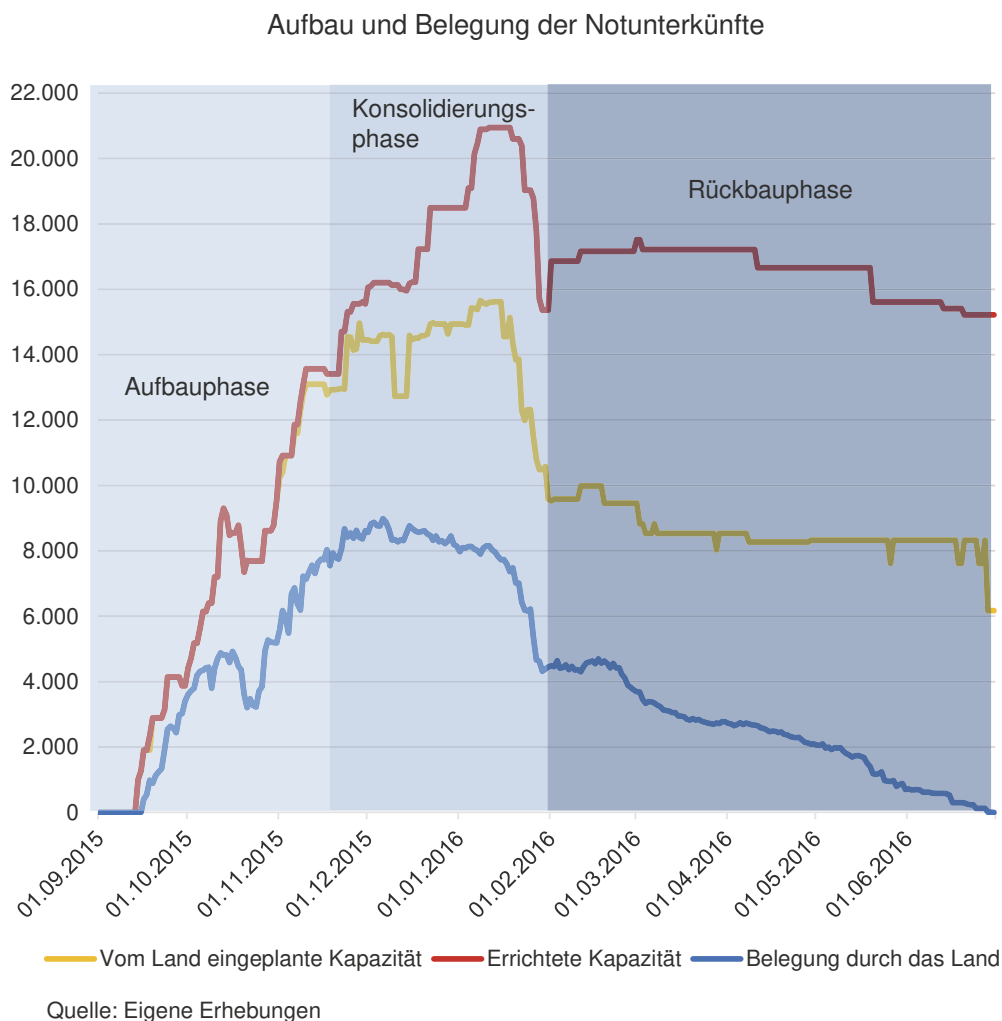


Abbildung 14: Aufbau und Belegung der Notunterkünfte

Nach Beurteilung des Rechnungshofs ist es den beauftragten Landkreisen und kreisfreien Städten nahezu ausnahmslos gelungen, die Einsatzbefehle fristgerecht abzuarbeiten. Dass verschiedentlich weitere, nicht notwendige Unterkünfte errichtet wurden, führt er auf mehrere Gründe zurück. Einschätzungen des Landes mussten zum einen unter erheblichem zeitlichen Druck und unter dem Eindruck der Geschehnisse getroffen werden. Zum anderen gab es Mängel in der Kommunikation zwischen Land und Kommunen.

Obwohl sich bereits im Dezember 2015 ein Rückgang der Zugangszahlen abzeichnete, hielt das Land bis in den Monat Januar 2016 hinein an prognostizierten Tageszugängen von 500 Geflüchteten fest. Unter anderem aufgrund dieser

Prognosen und widersprüchlicher Steuerungssignale an die Kommunen wurden sehr hohe Überkapazitäten geschaffen. Von 21.000 Unterkunftsplätzen wurden 12.000 Plätze, also rund 57 Prozent, nicht benötigt.

Das Konsolidierungspotential, die Anfang des Jahres 2016 vorhandenen Überkapazitäten stärker zu reduzieren, wurde rückblickend nur unzureichend genutzt. Vielmehr wurden bis in den März 2016 hinein in Einzelfällen noch Ersatzeinrichtungen für Zeltunterkünfte und Sporthallen geschaffen.

Unter der Annahme, dass bei einer verbesserten Steuerung mindestens die Hälfte der über Bedarf errichteten Plätze in Notunterkünften vermeidbar gewesen wäre, hätten Ausgaben von ca. 46 Mio. Euro⁸ vermieden werden können.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei vergleichbaren Lagen zeitnah auf Veränderungen zu reagieren, frühzeitiger zu steuern und Überkapazitäten entgegenzuwirken bzw. zügiger abzubauen. Hierzu bedarf es aktueller, realistischer Prognosen, die bei Planungen und Entscheidungen als valide Grundlage herangezogen werden können.

Frühes Handeln

Innen- und Sozialministerium erwiderten, dass die Zugangszahlen ab September 2015 sehr hoch und nicht kalkulierbar gewesen seien. Der Bund habe noch bis weit in das Jahr 2016 hinein keinerlei Entwarnung gegeben, so dass stets ein kurzfristiger erheblicher Anstieg einzuplanen gewesen sei. Zudem habe sich die Einrichtung von Notunterkünften zunehmend schwierig gestaltet, da die Kräfte vor Ort schon längere Zeit im Einsatz und weitere geeignete Liegenschaften nur schwer zu finden gewesen seien. Daher seien Unterbringungskapazitäten nicht tages- oder monatsscharf an den Flüchtlingszugang anzupassen gewesen. Bei einem Tageszugang von 500 Personen hätte die Platzreserve gerade einmal 24 Tage gereicht. In Anbetracht der ungewissen Ausgangslage und der Rahmenbedingungen bei der Einrichtung einer Notunterkunft erscheine das auch in der Rückschau mehr als angemessen. In Anbetracht der zu schützenden Rechtsgüter stelle dies vorausschauendes Verwaltungshandeln dar.

Nicht kalkulierbare
Zugangszahlen

⁸ Gesamterstattungsvolumen rd. 162 Mio. Euro dividiert durch 21.000 (Gesamtzahl der geschaffenen Unterkunftsplätze) ergibt ca. 7.700 Euro Ausgaben je Platz, multipliziert mit 6.000 (die Hälfte von 12.000 Unterkunftsplätzen) ergibt ca. 46 Mio. Euro.

Berücksichtigung
weiterer Parameter

Der Rechnungshof pflichtet den Ministerien bei, dass die Zugangszahlen hoch und sehr schwer kalkulierbar waren und es nicht möglich war, Unterbringungs-kapazitäten tages- oder auch nur monatsscharf an den Flüchtlingszugang anzupassen. Er erkennt auch die seinerzeit sich zunehmend schwieriger und aufwändiger gestaltende Einrichtung von Notunterkünften an. Neben den geschilderten Unwägbarkeiten hat der Rechnungshof darüber hinaus jedoch weitere Parameter in seiner Bewertung berücksichtigt, u. a. die erhebliche Zahl von abgehenden Geflüchteten, die den Kommunen seinerzeit vom Land zugewiesen worden sind. Unter Berücksichtigung der aus seiner Sicht realistischen Größe von 100 zugehenden Geflüchteten im Saldo je Tag errechnete sich eine Platzreserve für 120 Tage. Er geht davon aus, dass auch unter den damaligen erschwerenden Bedingungen in einem Zeitraum von etwa zwei Monaten (60 Tage) ein Nachsteuern und erforderlichenfalls die Aufstockung von Kapazitäten möglich gewesen wäre.

Hälfte der Reserve
ausreichend

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, die Hälfte der nicht benötigten 12.000 Plätze hätte als Reserve ausgereicht, ohne dass sich die Verwaltung dem Vorwurf ausgesetzt hätte, nicht oder wenig vorausschauend zu handeln.

4.1.4 Datengrundlagen sowie Zugangs- und Bedarfsprognosen

Datengrundlagen
wenig valide

Die bei Steuerungsentscheidungen des Landes herangezogenen Kapazitäts- und Belegungszahlen basierten teilweise auf wenig validen Grundlagen. Zum einen war die Datenbank der HEAE aufgrund der seinerzeit starken Fluktuation der Geflüchteten nur wenig verlässlich. Zum anderen waren die parallel und unmittelbar bei den Landkreisen und kreisfreien Städten erhobenen Daten nur ansatzweise valide, da die kommunalen Gebietskörperschaften und das Land Kapazitäts- und Belegungszahlen nach unterschiedlichen Gesichtspunkten berücksichtigten:

- In Erwartung weiterer Einsatzbefehle errichtete, aber nie belegte Notunterkünfte führten zu einem Aufwuchs von Platzkapazitäten. Der Aufwuchs wurde in den Statistiken des Landes nicht abgebildet.
- Das Land plante vereinzelt geringere Kapazitäten ein (beispielsweise Darstellungs- oder Erfassungsfehler, Zahlendreher).

Nachdem einige Landkreise aufgrund der sich zuspitzenden Situation Notunterkünfte für die Unterbringung ihnen nach Landesaufnahmegesetz zugewiesener Geflüchteter nutzten, bildeten die Kapazitäts- und Belegungszahlen diese Belegungen weder einheitlich noch transparent ab:

- Ein Landkreis meldete dem Land verringerte Aufnahmekapazitäten und als Belegung nur die Zahl der für die HEAE aufgenommenen Geflüchteten.
- Andernorts wurde dagegen die Kapazität unverändert gemeldet; die dem Landkreis zugewiesenen und dort untergebrachten Geflüchteten wurden in die Meldung der Belegung durch die HEAE einbezogen.
- Eine Notunterkunft wurde ausschließlich mit dem Landkreis zugewiesenen Geflüchteten belegt. Der komplette Standort wurde in den Übersichten des Landes nicht berücksichtigt.

Als Grundlage von Steuerungsmaßnahmen misst der Rechnungshof einer aussagekräftigen, vollständigen und aktuellen Datenbasis eine erhebliche Bedeutung bei. Er lobt insoweit das Vorgehen des Landes, seinerzeit zeitnah Daten über Kapazität und Belegung der Notunterkünfte unmittelbar und taggenau bei den Gebietskörperschaften einzuholen und dieses Daten- und Lagebild für anstehende Analysen zu verwenden.

Exakte Daten
unerlässlich

Trotzdem wurden in dieser Phase Entscheidungen über Aufbau, Fortbestand bzw. Schließung von Einrichtungen auf einer unzulänglichen Datenbasis getroffen. Dies führte zu Ausgaben in beträchtlicher Höhe.

Der Rechnungshof empfiehlt, der Erhebung und Auswertung der für ein Krisenmanagement erforderlichen Daten zukünftig über die gezeigte Sorgfalt hinaus noch stärkere Bedeutung zukommen zu lassen. Um valide Entscheidungen treffen zu können, sind vollständige und verlässliche Datengrundlagen im Hinblick auf die unmittelbare Ausgabenrelevanz der Handlungsoptionen unverzichtbar.

Auf die verringerten Zugangszahlen Anfang des Jahres 2016 reagierte das Land angesichts bereits freier Kapazitäten in Notunterkünften und HEAE nach Auffassung des Rechnungshofs nicht angemessen. Eine noch sorgfältigere Abwägung unter Berücksichtigung aktueller und verlässlicher Zahlen hätte zu

niedrigeren Bedarfsprognosen geführt. Der mit erheblichem Mitteleinsatz verbundene Aufbau oder die Fertigstellung mehrerer Standorte von Notunterkünften hätte verhindert oder zumindest verringert werden können.

Prognosen zügiger
anpassen

Der Rechnungshof empfiehlt, gerade angesichts schneller Veränderungen zukünftig Prognosen zügiger an die Entwicklungen anzupassen.

Die Ministerien räumten ein, dass die Datenbank der HEAE, die für ursprünglich 500 Personen konzipiert war, nicht geeignet war, Daten für rund 25.000 Personen zu bewältigen. Anders als in der Zeit der Fluchtbewegungen bestehe deshalb nun eine weiterentwickelte zentrale Datenbank, die als verlässliche Grundlage diene, u. a. für die Erfassung und Auswertung der Belegung der einzelnen Standorte der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes, des täglichen Zugangs von Geflüchteten, der vorgenommenen Zuweisungen. Zudem könnten die gemeldeten Kapazitätswahlen nicht mit den tatsächlichen verfügbaren Plätzen gleichgesetzt werden. Es habe sich auf Grund von Konflikten der Flüchtlinge untereinander bzw. erforderlicher Schutzbereiche für allein reisende Frauen oder Familien mit Kindern als notwendig erwiesen, Rückzugsräume anbieten zu können. Dies sei beim Standortorganisationskonzept des Landes berücksichtigt, indem von den gemeldeten Kapazitäten ca. 15 Prozent in Abzug gebracht werden, um die tatsächliche Unterbringungskapazität zu bestimmen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Einschätzung zur Wichtigkeit vollständiger und verlässlicher Datengrundlagen geteilt wird und die zentrale Datenbank verbessert und weiterentwickelt wurde. Er hält ebenfalls eine gewisse Überkapazität für sinnvoll und notwendig.

4.2 Vorrang des Landesaufnahmegesetzes

Das Landesaufnahmegesetz sieht in § 1 Abs. 2 vor, im Falle eines gegenwärtigen, auf andere Weise nicht oder nicht rechtzeitig abwendbaren Unterbringungsnotstands in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Flüchtlinge per „Notzuweisung“ auf die Landkreise und Gemeinden zu verteilen. Stattdessen erließ das Innenministerium ab dem 13. September 2015 per Email Einsatzbefehle unmittelbar an die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörden. Zur Durchführung der Befehle stellte es den Gebietskörperschaften die ihnen unterstellten Katastrophenschutzeinheiten zur Verfü-

gung. Das Innenministerium stützte die Einsatzbefehle auf § 5 Abs. 3 des Hessischen Gesetzes über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG).

Nach Auffassung des Rechnungshofs war für die ergangenen Einsatzbefehle nicht der Anwendungsbereich des HBKG eröffnet. Trotz des starken Zustroms an Flüchtlingen waren in Hessen das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung nicht derart gefährdet oder beeinträchtigt, dass eine einheitliche Lenkung von Katastrophenschutzmaßnahmen sowie der Einsatz von Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes erforderlich gewesen wären. Das Landesaufnahmegesetz mit der Möglichkeit von „Notzuweisungen“ ist als spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen vorrangig anzuwenden.

Spezialgesetzliche
Regelung des
Landesaufnahme-
gesetzes hat
Vorrang

Zudem führte die Umsetzung der Einsatzbefehle neben der „klassischen“ Erstaufnahme in der HEAE und der Anschlussunterbringung in den Landkreisen und Gemeinden zu einem provisorischen weiteren Versorgungssystem (Notunterkünfte) für Geflüchtete mit nahezu landesweiten Strukturen. Die betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte waren gefordert, in der damaligen Ausnahmesituation parallel zur Schaffung der Infrastruktur zur Unterbringung ihnen zugewiesener Geflüchteter zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten für das Land bereitzustellen oder neu zu errichten.

Die parallele Struktur der Notunterkünfte hatte erhebliche Ausgaben für Schaffung, Betrieb und Rückbau von Überkapazitäten oder kompletten Einrichtungen zur Folge, die vielfach hätten vermieden werden können.

Wirtschaftliche
Vorteile

Durch Notzuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte hätte diese Parallelstruktur vermieden werden können. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die kommunalen Gebietskörperschaften schon aus eigenem (monetären) Interesse unter Wahrung ihrer Handlungsfähigkeit übermäßigen Leerstand zu vermeiden versucht hätten.

Der Rechnungshof empfiehlt, grundsätzlich von dem Instrument der Notzuweisungen Gebrauch zu machen. Diese spezialgesetzliche Regelung ist unter rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten den Einsatzbefehlen an die Katastrophenschutzbehörden vorzuziehen.

Investitionsaufwand
durch Pauschalen
nicht gedeckt

Der Rechnungshof regt an zu prüfen, ob im Falle von Notzuweisungen alternativ oder ergänzend zu den derzeit geltenden monatlichen Pauschalen eine anderweitige Erstattungsregelung geboten ist. Die Pauschalen vermögen insbesondere den zur Neuerrichtung von provisorischen Unterbringungskapazitäten erforderlichen hohen Investitionsaufwand nicht abzudecken.

Die Ministerien hielten aufgrund der hohen Zahl an ungeordneten Tageszugängen ab Herbst 2015 eine weitere Erhöhung der zu diesem Zeitpunkt ohnehin schon hohen Zahl an Notzuweisungen für nicht möglich. Die von den Kommunen zu diesem Zeitpunkt vorgehaltenen dezentralen Unterbringungsmöglichkeiten seien bereits nahezu vollständig belegt gewesen. Weitergehende Unterbringungsmöglichkeiten seien auf kommunaler Ebene nicht mehr vorhanden gewesen und die Kommunen hätten nicht über die erforderlichen logistischen Voraussetzungen verfügt, erforderliche Maßnahmen zur Registrierung, medizinischen Untersuchung etc. durchzuführen.

In Anbetracht dieser prekären Situation hielten die Ministerien den Handlungsrahmen des § 5 HBKG eröffnet, um Obdachlosigkeit zu vermeiden und die (medizinische) Versorgung der Flüchtlinge sicherzustellen. Zudem könnten nach § 19 Abs. 1 HBKG die Aufgabenträger zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch unterhalb der Katastrophenschwelle alarmiert und eingesetzt werden.

Der Rechnungshof ist ebenfalls der Auffassung, dass die Kommunen deutlich höhere Zuweisungen nur durch Schaffung zusätzlicher Strukturen hätten abarbeiten können. Die Kommunen hätten die damalige Situation bei entsprechender finanzieller und gegebenenfalls logistischer Unterstützung durch das Land durch die vorübergehende Schaffung von Sammelunterkünften bewältigen können. Die Steuerung der Aufnahme und Unterbringung der Geflüchteten hätte dann gesamtheitlich in der Verantwortung der Kommunen gelegen. Aus Sicht des Rechnungshofs hätten somit parallele Strukturen und Überkapazitäten vermieden werden können.

Der Rechnungshof respektiert, dass die Ministerien zu einer anderen rechtlichen Bewertung kommen. Er hebt hervor, dass er in den getroffenen Maßnahmen keine willkürliche Hinwegsetzung über geltendes Recht zu erkennen vermag, dienten diese doch - zielgerichtet und am Ende erfolgreich - der Vermeidung von Obdachlosigkeit. Ebenso sieht der Rechnungshof die (theoretische) Möglichkeit, dass Landkreise, kreisfreie Städte oder das Land zur Erfüllung ihrer

Aufgaben in der Allgemeinen Hilfe, etwa bei Großschadenslagen unterhalb der Katastrophenschwelle, auch Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes heranziehen können. Trotzdem bleiben ihm Zweifel, ob Katastrophenschutzseinheiten per Einsatzbefehl für alle Situationen eingesetzt werden sollten, in denen die Kapazitäten der originär zuständigen Verwaltungen erschöpft sind.

Der Rechnungshof empfiehlt den Ministerien, ihre rechtliche Bewertung nochmals zu prüfen. Sollten für den Fall eines Unterbringungsnotstands erweiterte Handlungsmöglichkeiten für sinnvoll erachtet werden, wiederholt der Rechnungshof seine Empfehlung, die dahin führenden rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen und gegebenenfalls zeitnah auf notwendige Anpassungen in den einschlägigen Gesetzen hinzuwirken. Im Zuge dessen wären auch die unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen der verschiedenen rechtlichen Konstellationen zu evaluieren und abzuwägen. Der Rechnungshof regte bereits an, gegebenenfalls zu überprüfen, ob die Pauschalen angemessen (auskömmlich) oder die Ausgaben anderweitig zu erstatten sind.

Rechtliche
Möglichkeiten
prüfen und ggf.
anpassen

4.3 Ausgabenabrechnung der Landkreise und kreisfreien Städte mit dem Land

4.3.1 Qualität der Ausgabenerstattungsunterlagen

Die Kommunen hatten ihre Ausgaben mit einem vom Innenministerium vorgegebenen Formular abzurechnen. Dieses war nur bedingt geeignet, da die darin vorgesehene Differenzierung nach fünf Kostenarten⁹ in erster Linie auf die Abrechnung von Einsätzen von Katastrophenschutzseinheiten außerhalb Hessens abzielte. So stellte z. B. die Kostenart „Verpflegung und Unterkunft“ auf die Unterkunfts- und Verpflegungskosten von Helfern während eines Katastrophenschutzes ab. Bei der Bewältigung des Zustroms tausender Geflüchteter hatte diese Art der abgerechneten Ausgaben allerdings eine völlig andere Bedeutung. Die Kosten der Unterbringung und Verpflegung der Katastrophenschutzseinheiten waren dabei kaum relevant.

Erstattungs-
formulare
nur bedingt
geeignet

⁹ 1. Lohn- bzw. Gehaltsfortzahlungen, 2. Betriebsmittel für Fahrzeuge und Geräte, Verbrauchsmaterial, Reparaturen, 3. Verpflegung und Unterkunft, 4. Kommunikation, 5. Vor- und Nachsorgemaßnahmen

Die den Gebietskörperschaften entstandenen Ausgaben ließen sich nur schwerlich diesen fünf Kategorien zuordnen. Dies galt in besonderem Maße für die insgesamt mit weit über 100 Mio. Euro abgerechneten Ausgaben für gewerbliche Beauftragungen. Der Rechnungshof vermochte zudem eine einheitliche Handhabung der Zuordnung seitens der Gebietskörperschaften nicht zu erkennen.

Die Abrechnungsvorgaben führten nicht zu der gebotenen Transparenz. Zum einen können die Gesamtausgaben nicht standortbezogen betrachtet werden. Zum anderen lässt sich nur schwer nachvollziehen, ob es sich im Einzelnen um Ausgaben zur Errichtung, des laufenden Betriebs oder zur Auflösung der Notunterkünfte handelt. Bei den Ausgaben für den Betrieb einer Notunterkunft erachtet der Rechnungshof zudem eine weitere Unterteilung, etwa nach Ausgaben für die Grundbetreuung, die Sozialbetreuung, Verpflegung, Sanitätsdienst, Haustechnik, Sicherheitsdienst und Reinigung, für geboten. Eine rein chronologische Darstellung der Ausgaben reicht nicht aus.

Der Rechnungshof empfiehlt, ergänzend zu den zu erarbeitenden Konzeptionen unter Berücksichtigung seiner Erwägungen ein geeignetes - vorzugsweise digitales - Formular zu entwickeln und einheitlich anzuwenden.

In ihren Erstattungsunterlagen hatten die Landkreise und kreisfreien Städte mindestens zahlungsbegründende Angaben wie Tag der Zahlung, Zahlungsempfänger, Grund der Zahlung und Betrag zu machen.

Unzureichende
Anforderungen nur
teilweise erfüllt

Neun Gebietskörperschaften erfüllten aber auch diese ohnehin unzureichenden Anforderungen nur teilweise. Das Regierungspräsidium Gießen erstattete deren geltend gemachte Aufwendungen (rund 63 Mio. Euro), ohne die einzelnen Ausgabenpositionen hinreichend zu verifizieren.

Angesichts der damaligen Situation ist es für den Rechnungshof nachvollziehbar, den im Auftrag des Landes tätig gewordenen Gebietskörperschaften die entstandenen Aufwendungen zeitnah zu erstatten. Gleichwohl hätte das Land die geltend gemachten Aufwendungen nicht erstatten dürfen, ohne die einzelnen Ausgabenpositionen hinreichend zu verifizieren, etwa durch vorherige Rückfragen oder Aufforderung zur Nachbesserung. Die Abrechnungen bergen eine hohe Gefahr, auch Ausgaben zu erstatten, die in keinem unmittelbaren

Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Notunterkünften standen oder schlechterdings nicht notwendig waren. Das Unterlassen zumindest stichprobenweiser Belegeinsicht hat nach Einschätzung des Rechnungshofs zur schlechten Qualität der Abrechnungsunterlagen beigetragen.

Der Rechnungshof empfiehlt, Ausgaben nur dann zu erstatten, wenn die geforderten zahlungsbegründenden Angaben nachprüfbar vorliegen. Sollte erneut eine derart dynamische Situation eintreten, rät der Rechnungshof dazu, Erstattungen nur unter Vorbehalt zu leisten und die gebotene Transparenz im Nachhinein herzustellen. Es empfiehlt sich, derartige Handlungsempfehlungen in die zu erarbeitenden Konzeptionen aufzunehmen.

Ggf. Erstattungen unter Vorbehalt leisten und nachprüfen

Die Ministerien wollen die Anregungen aufgreifen. Gleichwohl gaben sie zu bedenken, dass nicht abzuschätzen gewesen sei, zu welchen Reaktionen eine lediglich vorbehaltliche Zahlweise des Landes bei den unteren Katastrophenschutzbehörden geführt hätte. Es sei dem Land zudem auch ohne die Erklärung eines Zahlungsvorbehalts ohne Weiteres möglich, rechtsgrundlos geleistete Erstattungen zurückzufordern. Aufgrund der Vielzahl der Fälle sei eine vertiefte Prüfung der Abrechnungsunterlagen zum damaligen Zeitpunkt nicht in jedem Einzelfall in angemessener Zeit zu leisten gewesen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Anregungen aufgegriffen werden.

4.3.2 Prüfung der Abrechnungsunterlagen durch das Land

Die im Abrechnungsverfahren vorgesehenen Prüfungsmechanismen des Landes waren gerade im Hinblick auf die enorme Zahl der abgerechneten Ausgabenpositionen nicht wirksam. Das Regierungspräsidium Gießen erstattete die abgerechneten Ausgaben überwiegend ohne vorherige vertiefte Prüfung.

Erstattungen ohne vertiefte Prüfung

Der Rechnungshof prüfte im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen ein Erstattungsvolumen von 40,8 Mio. Euro. Er ermittelte einen Rückforderungsanspruch von 4,1 Mio. Euro, das sind rund 10 Prozent des Erstattungsvolumens. Beispiele für nach Auffassung des Rechnungshofs zu hinterfragende Erstattungen sind:

Zehn Prozent Rückforderungsansprüche

- Die Anzahl von auf Kosten des Landes beschafften 4.000 Feldbetten für 366.044,00 Euro lag bei einer Kommune eklatant über der Zahl der nach

Einsatzbefehl zu schaffenden Kapazität von 1.200 Plätzen. Diese Diskrepanz führte zu keinen Nachfragen des Regierungspräsidiums Gießen.

- Beschaffungen eines Hochhubmitfahrstaplers, von Servern, Kaffeevollautomaten, iPhones etc.
- Nicht schlüssige Stundenabrechnungen fielen weder dem zuständigen Landkreis noch dem Regierungspräsidium auf. Auf Nachfrage des Rechnungshofs sagte der Betreiber zu, einen Betrag von 218.000 Euro zu erstatten.
- Abrechnungen eines Caterers für drei Notunterkünfte waren nur eingeschränkt prüfbar, da taggenaue Abrechnungen der Verpflegungsleistungen lediglich ausnahmsweise vorlagen. Die berechneten Verpflegungsleistungen stimmten nicht mit den tatsächlichen Belegungszahlen überein. Die fehlerhaften Rechnungen waren weder dem Landkreis noch dem Regierungspräsidium aufgefallen. Aufgrund der Nachfragen des Rechnungshofs wurden Rechnungskorrekturen vorgenommen. Da jedoch auch diese nicht schlüssig waren, nahm der Rechnungshof selbst eine taggenaue Berechnung der Verpflegungsleistungen unter Berücksichtigung der Vertragsbedingungen vor. Es errechnete sich eine Überzahlung von 990.923 Euro.
- Ein Landkreis rechnete Zahlungen für die Versorgung von Einsatzkräften durch ein Restaurant von 98.415,39 Euro für einen etwa sechswöchigen Zeitraum, d. h. etwa 2.200 Euro pro Tag, ab. Eine andere Kommune berechnete 31.845,11 Euro für „*Verpflegung/Mittagsversorgung KatS-Stab*“.

Unter Anwendung der in der Stichprobe ermittelten Fehlerquote von 10 Prozent auf das verbliebene Abrechnungsvolumen von 120 Mio. Euro ergibt sich ein Rückforderungspotential von weiteren zwölf Mio. Euro.

Der Rechnungshof hielt es für geboten, die Abrechnungen der Gebietskörperschaften risikoorientiert und stichprobenweise zu prüfen und gegebenenfalls Rückforderungen geltend zu machen. Er empfahl, für zukünftige, vergleichbare Szenarien ein wirksames Prüfungs- und Kontrollsystem einschließlich einer stichprobeweisen Belegsichtung zu etablieren.

Die Ministerien wollten die Anregungen aufgreifen und eine entsprechende Überprüfung durchführen lassen.

Sie gaben jedoch bei der rückschauenden Bewertung zu bedenken, dass damals auch die Verwaltungsstrukturen des Landes mit einem immensen Kraftaufwand kurzfristig ausgebaut werden mussten. Insbesondere im Bereich Haushalt bzw. Rechnungswesen sei dies jedoch aufgrund der besonderen Fachkundanforderungen nur eingeschränkt möglich gewesen.

Der Rechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landes.

4.3.3 Inventarisierung und Verbleib angeschaffter Vermögensgegenstände

Keine der 23 kommunalen Gebietskörperschaften hat die auf Kosten des Landes erworbenen Vermögensgegenstände vorschriftsgemäß vollständig inventarisiert. Auch fehlte den Landkreisen und kreisfreien Städten der Überblick über sämtliche beschafften Gegenstände.

Kein Überblick
über beschaffte
Gegenstände

Den Verbleib einer Vielzahl beschaffter Gegenstände zu klären, war nicht bzw. wäre nur mit sehr hohem Aufwand möglich, da auch das Land zunächst keine Vermögensgegenstände bei Auflösung oder Übernahme von Notunterkünften inventarisierte. Der Rechnungshof sieht die Gefahr eines erheblichen Vermögensschadens.

Für zukünftige, vergleichbare Szenarien empfiehlt der Rechnungshof, die Gebietskörperschaften auf die Inventarisierungspflicht hinzuweisen. Das Land sollte im Zuge der empfohlenen stichprobenweisen Prüfung von Einzelbelegen auch die entsprechende Inventarisierung durch die Kommunen zeitnah prüfen.

Ein Teil der beschafften Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände wurde nach Auflösung oder Übernahme der Notunterkünfte nicht dem Land übergeben. Diese Vermögensgegenstände sind bei den Landkreisen und kreisfreien Städten selbst oder bei von den Gebietskörperschaften beauftragten Dienstleistern verblieben. Die Übernahme der Beschaffungskosten von Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen durch das Land, ohne gleichzeitig auch das Eigentum an diesen zu erwerben, widerspricht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Land sollte darauf hinwirken, dass ihm die Vermögensgegenstände - soweit noch vorhanden - übereignet oder die Beschaffungskosten erstattet werden. Zukünftig sollte die Eigentumsfrage zu Gunsten des Landes durch geeignete Regelungen oder Vereinbarungen eindeutig geklärt werden.

Die Ministerien sicherten zu, in vergleichbaren Fällen verstärkt auf die Inventarisierungspflicht hinzuweisen.

4.4 Beauftragung gewerblicher Anbieter

4.4.1 Musterverträge

Minimierung des
Einsatzes
Ehrenamtlicher

Mit den Einsatzbefehlen zur Errichtung und dem Betrieb von Notunterkünften forderte das Innenministerium die Gebietskörperschaften auf, schnellstmöglich gewerbliche Anbieter für Catering, Betreuung und Sanitätsdienst etc. zu beauftragen. Dadurch sollte der Einsatz ehrenamtlicher Katastrophenschutzkräfte auf das absolute Minimum reduziert werden. Das Ministerium verfügte, dass das Land die Kosten der Maßnahmen tragen werde. Die Ausgaben zum Betrieb der Notunterkünfte nahmen mit über 80 Prozent den Großteil der Gesamtausgaben von rund 162 Mio. Euro ein.

Keine
Musterverträge

Weder die Landeshaushaltsordnung noch die ergänzenden Verwaltungsvorschriften regeln, in welcher Form Verträge abzuschließen sind. Das Innenministerium machte in Bezug auf die Notwendigkeit und Gestaltung von Vertragsabschlüssen keine Vorgaben. Musterverträge wurden nicht zur Verfügung gestellt. Auf Nachfragen von Landkreisen und kreisfreien Städten erteilten Landesbehörden Auskünfte und stimmten in Einzelfällen Vertragsinhalte ab.

Sehr heterogene
Beauftragungen

Die Beauftragungen erwiesen sich daher hinsichtlich Leistungsumfang, Preisgestaltung und Form der Beauftragung als sehr heterogen. Die Landkreise und kreisfreien Städte beauftragten die gewerblichen Dienstleister nicht durchgängig mittels schriftlicher Verträge. Häufig vergaben sie die Aufträge mündlich oder in einfacher Schriftform (Email oder kurzes Schreiben). Dabei wurden die erteilten Aufträge nur vereinzelt ausreichend dokumentiert. Maßgebliche Inhalte wie z. B. Preise, Leistungsinhalte sowie Kündigungsfristen waren infolge dessen nicht immer nachvollziehbar. Auch nach dem Rückgang der Flüchtlingszahlen und einer Entspannung der Lage wurden Verträge in der Regel nachträglich nicht schriftlich abgefasst.

Sofern Verträge schriftlich abgeschlossen wurden, ergaben sich aufgrund der fehlenden Standards bzw. Musterverträge unterschiedliche Vertragsgestaltungen. Die vereinbarten Leistungen waren teilweise weder nach Art und Beschaffenheit noch nach Umfang näher definiert. Der Leistungsumfang, die Preise und die Laufzeiten divergierten erheblich. Die von einigen Landkreisen und kreisfreien Städten vereinbarten Pauschalen beruhten zum Teil auf wenig transparenten Kalkulationen der gewerblichen Anbieter.

Unterschiedliche
Verträge

Die nur unzulängliche Dokumentation machte eine Beurteilung, ob Aufträge ordnungsgemäß und wirtschaftlich vergeben wurden, nahezu unmöglich. Auch ein Preisvergleich gleicher Leistungen (z. B. Verpflegung, Sicherheitsdienst, Reinigung) war nur teilweise und erschwert möglich.

Unzulängliche
Dokumentation
begünstigt
Unwirtschaftlichkeit

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass jetzt für vergleichbare Notlagen vorgesorgt werden sollte, indem Musterverträge oder Musterleistungsbeschreibungen für alle in Frage kommenden Bereiche entwickelt werden. Den kommunalen Gebietskörperschaften sollten nähere Vollzugsanweisungen gegeben werden, die auch eine Verpflichtung zur Schriftform umfassen.

Muster und
Vorgaben
notwendig

Die Ministerien sagten zu, die Empfehlungen des Rechnungshofs im Rahmen eines in Entwicklung befindlichen Konzepts umzusetzen.

4.4.2 Vertragscontrolling

Das Land ließ sich Verträge und Beauftragungen in der Regel nicht zeitnah vorlegen. Ein Vertragscontrolling fand nicht statt. Rechtzeitige, zielführende Einflussnahmen und Steuerungsmaßnahmen des Landes blieben daher eher die Ausnahme.

Kein
Vertragscontrolling

Nach einer Stichprobe des Rechnungshofs verteilten sich die Ausgaben auf folgende wesentliche Ausgabenarten:

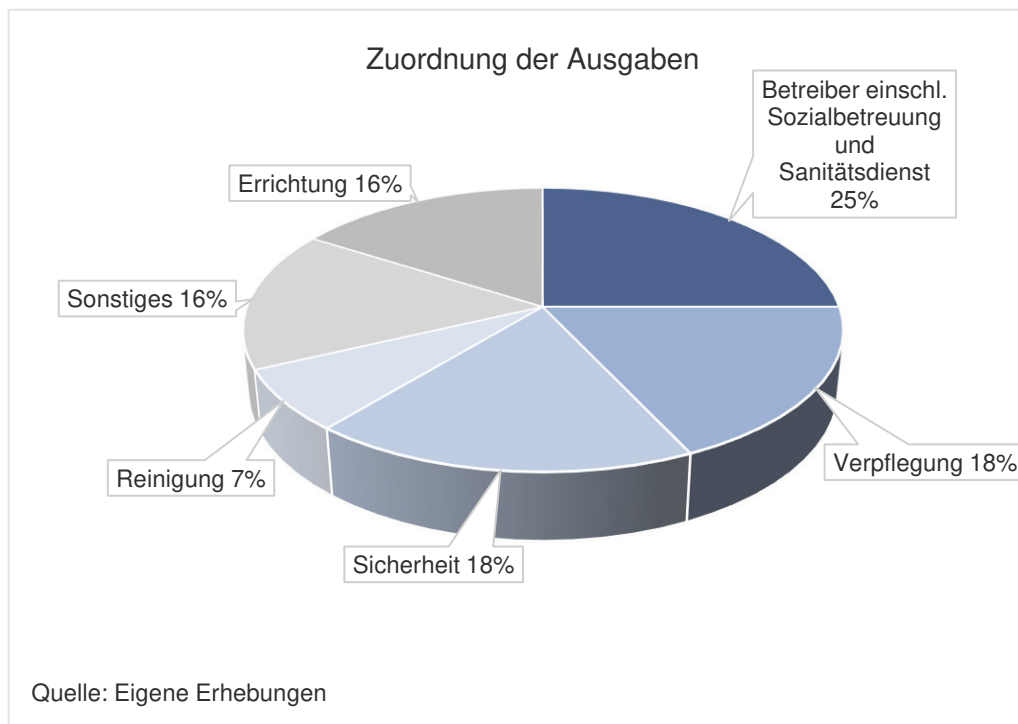


Abbildung 15: Zuordnung der Ausgaben

68 % der Ausgaben
für Dienstleister

Die Beauftragungen für die Dienstleistungen Betreiber, Sozialbetreuung, Sanitätsdienst, Verpflegung, Sicherheit und Reinigung verursachten in Summe 68 Prozent der Ausgaben.

Das Land konnte die finanziellen Wirkungen der Beauftragungen erst bei der Abrechnung der Gebietskörperschaften erkennen. Ausgaben wurden erstattet, ohne die einzelnen Ausgabenpositionen hinreichend zu verifizieren. Insoweit war eine Einflussnahme auch im Rahmen des Erstattungsverfahrens nur in wenigen Einzelfällen erkennbar.

Ein Vertragscontrolling hätte Hinweise auf außergewöhnliche Vertragsgestaltungen geben können, welche einer vertieften Prüfung bedurften. Beispielhaft seien hier Mietzahlungen für eine Notunterkunft der Landeshauptstadt Wiesbaden genannt:

Für eine Notunterkunft für bis zu 700 Geflüchtete waren eine monatliche „Grundmiete“ von 231.000 Euro, ein „Budget für Instandhaltungen, Instandsetzungen, Schönheitsreparaturen“ von 8.900 Euro und eine Betriebskostenvorauszahlung von 40.000 Euro vereinbart. Bezogen auf die Mietfläche laut Mietvertrag errechnet sich danach ein Mietpreis von rund 66 Euro je Quadratmeter.

Außergewöhnliche
Vertragsgestaltung

Das Mietverhältnis setzte am 14. Oktober 2015 ein und sollte laut ursprünglichem Mietvertrag am 30. April 2016 enden. Die Belegung mit Geflüchteten endete am 19. Mai 2016. Das Mietverhältnis lief Ende des Jahres 2016 aus. Die vermietende Wohnungsbaugesellschaft begann 2017 mit dem Abriss der Häuser, um dort mehr als 200 neue Wohnungen zu errichten.

Das Sozialministerium teilte hierzu mit, dass in den monatlichen Mietzahlungen von 231.000 Euro ein Investitionsanteil in Höhe von 210.000 Euro enthalten sei. Dies entspreche einem Gesamtinvestitionsvolumen von drei Mio. Euro für die Herrichtung der Notunterkunft. Der reine Mietanteil (21.000 Euro) belaufe sich nur auf 5,77 Euro je Quadratmeter und liege unter der ortsüblichen Miete. Dem Ministerium erscheine es nach eigener Prüfung hinreichend plausibel, dass fast drei Mio. Euro zur Ertüchtigung der Notunterkunft notwendig gewesen seien. Allerdings sei der Rechnungsbetrag wegen doppelt berechneter Mehrwertsteuer auf knapp 2,5 Mio. Euro zu reduzieren.

Mietzahlungen
mit hohem
Investitionsanteil

Der Rechnungshof vermag sich der Einschätzung allerdings nicht anzuschließen. Das in Rede stehende Gesamtinvestitionsvolumen wäre bei einem monatlichen Investitionsanteil von 210.000 Euro und der ursprünglich vereinbarten Mietdauer von gerundet sieben Monaten auch nicht annähernd erreicht worden. Zudem bleibt fraglich, warum trotz des im Mietanteil enthaltenen Investitionsvolumens ein Instandhaltungsbudget von 8.900 Euro monatlich vereinbart wurde und ob die pauschalen Nebenkostenvorauszahlungen abschließend spitz abgerechnet wurden.

Mietdauer zum
Investitionsvolumen
nicht schlüssig

Das Sozialministerium teilte ferner mit, dass die Wohnungsbaugesellschaft die Auffassung vertrete, die Investitionskosten von fast drei Mio. Euro seien fest vereinbart worden. Die nun bestehende Differenz sei als Deckungsbeitrag für Projektmanagementkosten, Risikoübernahme und Vorfinanzierungskosten anzusehen. Der Argumentation der Wohnungsbaugesellschaft kann der Rechnungshof nicht folgen.

Zweifelhafter
Deckungsbeitrag

„Kostentreiber“
früher erkennen

Eine Analyse der für die Notunterkünfte beauftragten Dienstleistungen war oftmals nicht möglich, weil es zum Teil an auswertbaren Unterlagen mangelte. Auch wenn auf Grund fehlender Leistungsstandards ein Vergleich der Ausgaben teilweise nur zu wenig belastbaren Ergebnissen führte, können solche Auswertungen helfen, außergewöhnlich hohe Ausgaben und ihre Ursachen zu identifizieren. Andererseits lassen sich dadurch auch gute Beispiele im Sinne von Best Practice identifizieren.

Ein Vertragscontrolling sollte daher auch in Ausnahmesituationen kurzfristig eingerichtet werden. Dabei sollten nicht nur Verträge mit gewerblichen Anbietern, sondern auch Mietverträge einbezogen werden.

Die Ministerien stimmten dem Erfordernis eines zeitnahen Vertragscontrollings zu. Sie gaben jedoch zu bedenken, dass zeitweise durch die Gebietskörperschaften über 100 Notunterkünfte errichtet wurden. Für die Durchführung eines Vertragscontrollings sei landesseitig kein Personal vorhanden gewesen.

Vertragscontrolling
künftig einrichten

Der Rechnungshof kann die Argumentation nachvollziehen. Gleichwohl sieht er weiterhin für eine zukünftige vergleichbare Situation die Notwendigkeit, unmittelbar ein Vertragscontrolling einzurichten.

4.4.3 Auftragsvergaben

Auftragswerte
häufig über
Schwellenwerten

Die Landkreise und kreisfreien Städte beauftragten nach der Errichtung der Notunterkünfte gewerbliche Anbieter mit deren Betrieb und Unterhaltung sowie mit der Versorgung der Geflüchteten. Die beauftragten Dienstleistungen umfassten etwa 110 Mio. Euro. Die Auftragswerte lagen dabei in einer erheblichen Anzahl über den seinerzeit maßgeblichen Schwellenwerten. Vielfach wurde versäumt, Vergabeverfahren durchzuführen oder auch nur Vergleichsangebote einzuholen und die Vergabeentscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Aufträge wurden oft nicht schriftlich vor Beginn der Ausführung, sondern - wenn überhaupt in der gebotenen Form - mit teilweise erheblicher zeitlicher Verzögerung nachträglich erteilt.

Vergaberecht
vernachlässigt

Der Rechnungshof erkennt weder die besondere Dringlichkeit noch die zwingenden Gründe, die die Vergabe der Dienstleistungen bestimmten. Aber auch bei vereinfachten Verfahren sind die Grundsätze der Transparenz und der

Gleichbehandlung der Unternehmen zu beachten. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit hätte nur durch das Einholen von Vergleichsangeboten und Dokumentation gewahrt werden können. Die Dokumentation ist erforderlich, um den Verzicht auf Verhandlungen mit weiteren Unternehmen oder den Verzicht auf die Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens nachvollziehbar und rechtlich unangreifbar zu machen.

Sollten aufgrund der gemachten Erfahrungen Änderungen oder Ergänzungen an den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen für erforderlich erachtet werden, sollten jetzt die Möglichkeiten (z. B. Änderung von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften) geprüft und umgesetzt werden. Ziel muss es sein, auch in dringlichen Situationen jederzeit ein rechtskonformes Verfahren zu gewährleisten.

Notwendige
Rechtsänderungen
jetzt prüfen

Dass die Vorschriften des Vergaberechts im Prüfungszeitraum nicht immer eingehalten werden konnten, begründeten die Ministerien mit dem enormen Zeitdruck, unter dem die Notunterkünfte errichtet werden mussten. Zukünftige Handlungsleitlinien sollen auch weitere Vorgaben zu Vergabeverfahren beinhalten. Bei der Erstellung sollen die aktuellen Rahmenbedingungen für die öffentliche Beauftragung gewerblicher Anbieter in diesem Bereich geprüft werden.

Der Rechnungshof begrüßt das Vorgehen.

4.4.4 Vertragslaufzeiten

Obwohl die Notunterkünfte zur provisorischen Unterbringung von Flüchtlingen geschaffen wurden, schlossen die Kommunen teilweise längerfristige Miet- und Dienstleistungsverträge ab.

Teilweise
mehrjährige Verträge
trotz provisorischer
Unterbringung

Die Mindestlaufzeiten der Mietverträge von 21 Notunterkünften konnten verglichen werden. Für die übrigen Einrichtungen war eine entsprechende Analyse nicht möglich oder nicht angezeigt, weil es zum Beispiel an auswertbaren Unterlagen mangelte oder kein Mietverhältnis vorlag. So betrug die Mindestlaufzeit von acht der 21 ausgewerteten Mietverhältnisse mehr als zwei Jahre, davon in zwei Fällen sogar mehr als fünf Jahre:

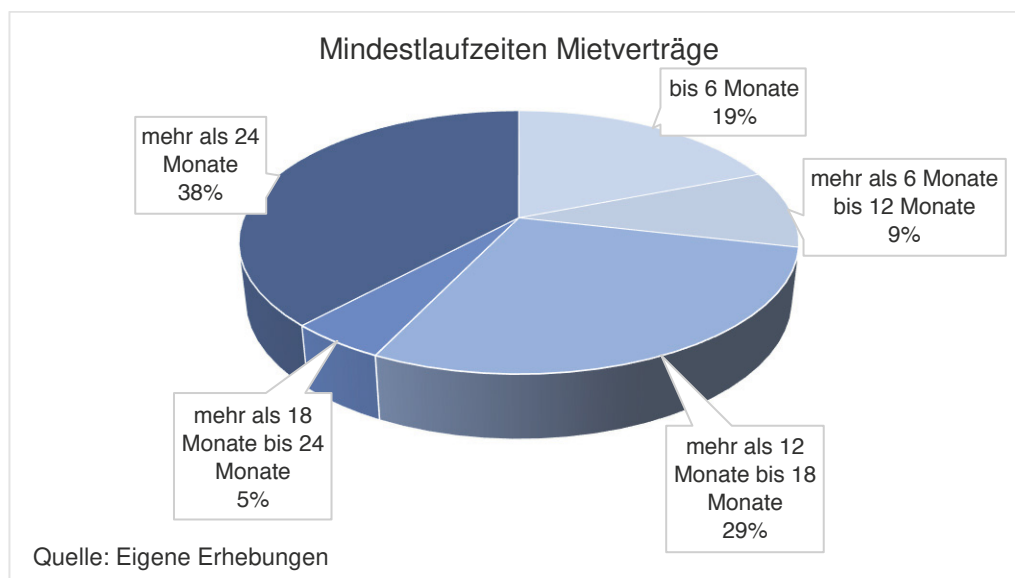


Abbildung 16: Mindestlaufzeiten Mietverträge

Die Mindestlaufzeiten der Betreiberverträge beliefen sich zum Teil auf mehr als zwölf Monate:

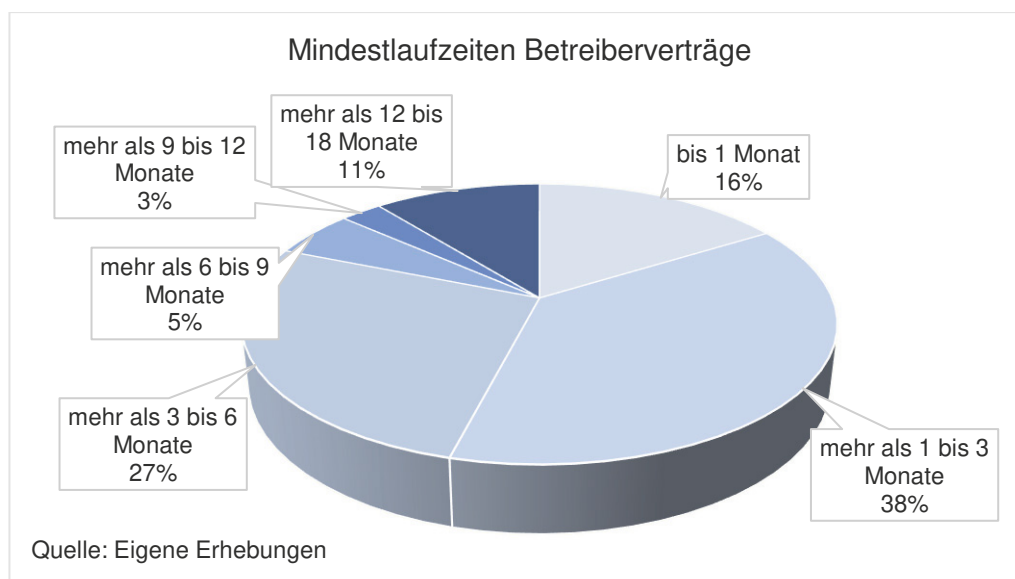


Abbildung 17: Mindestlaufzeiten Betreiberverträge

Beauftragungen im Bereich Verpflegung hatten Laufzeiten von wenigen Monaten bis zu zwei Jahren bzw. waren in Einzelfällen unbefristet und mit Kündigungsfristen verbunden, welche von der Möglichkeit der sofortigen Kündigung bis zu Fristen von sechs Monaten reichten.

Lange Vertragslaufzeiten und Kündigungsfristen können zu hohen finanziellen Belastungen führen. Insbesondere wenn Einrichtungen wie temporäre Notunterkünfte nicht die ganze Vertragslaufzeit benötigt werden.

Hohes finanzielles Risiko

Mietverträge für provisorische Notunterkünfte sollten maximal für zwölf Monate und Dienstleistungsverträge für maximal sechs Monate abgeschlossen werden, um flexibel auf Entwicklungen reagieren zu können und unverhältnismäßige Ausgaben zu vermeiden.

Die Ministerien sagten zu, die Empfehlungen zur Vertragslaufzeit und zur Vergütung zukünftig zu berücksichtigen. Einschränkend wiesen sie darauf hin, dass Vertragskonditionen für die andere Vertragspartei so attraktiv gestaltet werden müssen, dass sich Anbieter zum Abschluss des Vertrags bereitfinden.

Empfehlungen sollen umgesetzt werden

Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass die damalige Situation Zugeständnisse an die Vertragspartner erforderte. Er begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

4.4.5 Belegungsabhängige Vergütungsmodelle

Die Vergütungsregelungen für Betreiber, Sanitätsdienste etc. stellten häufig allein auf die maximale Kapazität und nicht auf die tatsächliche Belegung der Notunterkünfte ab. Die weit überwiegend belegungsunabhängig vereinbarten Leistungen hatten auf Grund des erheblichen Leerstands der Notunterkünfte zur Folge, dass ein Großteil der Vergütung gezahlt wurde, ohne dass dadurch eine Leistung für Geflüchtete unmittelbar erbracht wurde.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollten Dienstleistungsverträge stärker belegungs- und damit leistungsabhängig gestaltet werden. Belegungsunabhängige Leistungen sollten auf ein Minimum beschränkt werden und stattdessen nachfragegesteuerte, belegungsabhängige Leistungsmodelle entwickelt und umgesetzt werden.

Verträge stärker leistungsabhängig gestalten

Die Ministerien wollen die Empfehlungen des Rechnungshofs in einem in Entwicklung befindlichen Konzept umsetzen.

Konzeptentwicklung

Der Rechnungshof begrüßt die Maßnahmen, damit auch in Krisenzeiten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit konsequenter eingehalten werden können.

4.4.6 Leistungsstandards

Unterschiedliche
Dienstleistungs-
vergütungen

Die Vergütungen der Dienstleistungen (Betreiber, Sozialbetreuung, Sanitätsdienst, Sicherheitsleistungen, Gebäudereinigung und Dolmetscherdienste) unterschieden sich zum Teil deutlich von Notunterkunft zu Notunterkunft bzw. von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft:

Vergütung für den Betrieb von Notunterkünften	
Höhe der Vergütung pro Sollplatz und Tag	Anzahl der Notunterkünfte
<= 10,00 €	7
> 10,00 € und <= 15,00 €	10
> 15,00 € und <= 20,00 €	9
> 20,00 € und <= 30,00 €	6
> 30,00 € und <= 40,00 €	6
Summe	38
Quelle: Eigene Erhebungen	

Tabelle 5: Vergütung für den Betrieb von Notunterkünften

Unterschiedlicher
Leistungsumfang

Insbesondere für den Betrieb von Notunterkünften wurden unterschiedliche Leistungspakete vereinbart. Die Grundbetreuung umfasste meist die

- administrativen und organisatorischen Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung sowie notwendige Transporte,
- Ausgabe der für die Bewohner bestimmten Sachausstattung,
- Koordination der unterschiedlichen Dienstleistungserbringer,
- Überwachung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung.

Darüber hinaus erbrachten Betreiber in vielen Fällen zusätzlich auch die Sozialbetreuung durch entsprechend qualifiziertes Personal und stellten einen Sanitätsdienst. Die Ausgaben für diese Leistungen wurden oft nicht gesondert ausgewiesen, so dass eine genaue Zuordnung nicht immer möglich war.

Aber auch separat vereinbarte Leistungen wiesen wie etwa beim Sanitätsdienst einen sehr unterschiedlichen Leistungsumfang auf. So reichte beispielsweise die Spanne beim vereinbarten Personaleinsatz hier von einem Mitarbeiter (8,5

Stunden täglich) bis zu drei Mitarbeitern (je 24 Stunden täglich) und einer zusätzlichen Medizinischen Fachangestellten (zwölf Stunden täglich). Die meisten Notunterkünfte verfügten über einen Sanitätsdienst, welcher mit zwei Mitarbeitern rund um die Uhr zu besetzen war. Entsprechend unterschiedlich gestalteten sich die Vergütungen.

Die Kennzahl „Reinigungsausgaben je Sollplatz im Monat“ konnte aufgrund der zur Verfügung stehenden Unterlagen für 28 Notunterkünfte ermittelt werden. Für diese Notunterkünfte wies diese Kennzahl eine Bandbreite zwischen 29 und 380 Euro auf. Auf Grund fehlender Leistungsstandards variierte der Reinigungsaufwand in hohem Maße.

Der Rechnungshof empfahl den Ministerien, quantitative und qualitative Leistungsstandards zu entwickeln, um künftig einen einheitlichen Leistungsumfang sicherzustellen und die Wirtschaftlichkeit beurteilen und erhöhen zu können.

Leistungsstandards
entwickeln

Diese Empfehlung wollen die Ministerien umsetzen und in einem Gesamtkonzept einbetten.

4.4.7 Verpflegung

Ein relativ hoher Anteil der Verpflegungsaufwendungen wurde nicht für die eigentliche Verpflegung der Flüchtlinge verausgabt. Gründe dafür sind:

„Fehlausgaben“ bei
der Verpflegung

- Lange Vertragslaufzeiten und lange Kündigungsfristen in Verbindung mit belegungsunabhängig garantierten Vergütungen,
- Verpflegung von Beschäftigten,
- Bestellung und Vergütung von Verpflegung über den Bedarf hinaus.

Kündigungsfristen, nach denen Verträge bedarfsgerecht angepasst bzw. aufgelöst werden konnten, reichten von der Möglichkeit der sofortigen Kündigung bis zu Fristen von sechs Monaten. Garantierte Vergütungen auch bei nicht benötigten Verpflegungsleistungen wurden von einigen Caterern mit der Begründung gefordert, dass entstandene Fixkosten unabhängig von der tatsächlichen Menge abgenommener Verpflegung vom Auftraggeber getragen werden sollten (auch Malusregelung genannt).

Fixkosten-
pauschalen/
Malusregelungen

An vier Beispielen mit den im Verhältnis höchsten garantierten Vergütungen (belegungsunabhängige Fixkostenpauschalen/Malusregelungen) sind nachstehend die finanziellen Auswirkungen dargestellt.

Verpflegung - Vergleich garantierter Vergütungen bei Leerstand mit Vergütungen bei Vollbelegung			
Notunterkunft	monatliche Vergütung bei Vollbelegung	monatliche Vergütung bei Leerstand	Anteil der Vergütung bei Leerstand
A	208.696,25 €	131.569,38 €	63,04 %
B	401.132,34 €	281.358,84 €	70,14 %
C	342.007,79 €	181.402,41 €	53,04 %
D	107.959,48 €	48.072,73 €	44,53 %
	Σ 1.059.795,86 €	Σ 642.403,36 €	Ø 60,62 %
Quelle: Eigene Erhebungen			

Tabelle 6: Verpflegung - Vergleich garantierter Vergütungen bei Leerstand mit Vergütungen bei Vollbelegung

Die unwirtschaftlichste Regelung sah - auch bei Leerstand - die belegungsunabhängige Zahlung von rund 70 Prozent der Verpflegungskosten bei Vollbelegung vor. Die Kombination von garantierten Vergütungen mit langen Vertragslaufzeiten und Kündigungsfristen stellt ein hohes finanzielles Risiko dar, insbesondere wenn temporäre Einrichtungen vorzeitig aufgegeben werden. Solche Vertragskonstellationen sollten zukünftig durch geeignete Vorgaben, z. B. Musterverträge, vermieden werden.

Hohes Risiko

Die kostenlose Verpflegung von ehrenamtlichen und gegebenenfalls auch hauptamtlichen Helfern *in der Aufbauphase* von Notunterkünften schätzt der Rechnungshof aus Gründen der Fürsorge bzw. der Motivation als angemessen ein. Für die teilweise praktizierte unentgeltliche Verpflegung von hauptamtlichem Personal des Landes sowie der Kommunen oder der gewerblichen Dienstleister (Betreuer, Sicherheit, Dolmetscher etc.) *während der Betriebsphase* gilt dies jedoch nicht. Diese unangemessene Praxis führte zu erheblichen Ausgaben von bis zu 55.000 Euro pro Standort.

Unentgeltliche
Verpflegung
Hauptamtlichen
Personals

Darüber hinaus stellte der Rechnungshof fest, dass teilweise die Mengenzahl der gelieferten Verpflegung wesentlich über der Zahl der zu versorgenden Geflüchteten lag. In einer Notunterkunft wurden beispielsweise im Mittel 23 Prozent der tatsächlich benötigten Verpflegungseinheiten zu viel bestellt. Der Rechnungshof erkennt an, dass es nicht möglich war, die Zahl der zu versorgenden Geflüchteten exakt vorherzusehen. Gleichwohl sollte die Lieferung von Verpflegungsleistungen permanent an den Bedarf angepasst werden und so der Überhang reduziert werden. Im Falle einer Betreiberbeauftragung sollte dieser vertraglich zu Kontrolle und kurzfristiger Anpassung der Verpflegungsleistungen verpflichtet werden.

Lieferungen
permanent
anpassen

In der vom Rechnungshof geprüften Stichprobe hätten 37 Prozent der Ausgaben für Verpflegung eingespart werden können, wenn auf die Bestellung und Vergütung von Essen über den Bedarf hinaus bzw. die kostenlose Verpflegung von Beschäftigten und Malusregelungen verzichtet worden wäre. Übertragen auf alle Notunterkünfte entspricht dies einem Einsparpotential von ca. neun Mio. Euro.

Der Rechnungshof empfiehlt, einheitliche Vorgaben zu den genannten Aspekten zu treffen und diese in einem Mustervertrag festzuhalten.

Die Ministerien wiesen darauf hin, dass im Herbst 2015 keine Erfahrungen mit vergleichbaren Situationen vorlagen und deshalb keine Handlungsrichtlinien, Musterverträge oder Ähnliches vorhanden waren. Die Empfehlungen des Rechnungshofs sollen in einem in Entwicklung befindlichen Konzept umgesetzt werden.

Konzeptentwicklung

Der Rechnungshof erkennt die besondere damalige Notsituation an. Er begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

4.5 Kommunale Nutzung

4.5.1 Ausgabenbeteiligung

Kommunale
Nutzung macht
Trennung der Aus-
gaben erforderlich.

Die mit Landesmitteln errichteten Notunterkünfte dienten in erster Linie der Unterbringung von Geflüchteten, die das Land aufzunehmen hatte. Teilweise belegten die Landkreise und kreisfreien Städte mangels eigener Unterbringungsmöglichkeiten die Notunterkünfte aber auch mit Geflüchteten, die ihnen bereits nach dem Landesaufnahmegesetz zugewiesen waren. Diese von einzelnen Gebietskörperschaften ergriffene Gelegenheit, ihnen zugewiesene Geflüchtete in freien Kapazitäten in Notunterkünften zu beherbergen, begegnet unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zunächst keinen Bedenken. Dies erfordert aber eine klare Trennung der entstandenen Ausgaben, da die Landkreise und kreisfreien Städte für bereits kommunal zugewiesene Geflüchtete pauschale Kostenerstattungen nach dem Landesaufnahmegesetz erhielten.

Landesinteresse
wahren

Kritisch sieht der Rechnungshof zudem die Belegung von Notunterkünften mit dem Landkreis zugewiesenen Geflüchteten, wenn dadurch der Handlungsspielraum des Landes eingeschränkt wird. Die Einrichtungen standen in diesem Fall dem Land für weitere Neuaufnahmen nicht mehr zur Verfügung. Selbst unter Berücksichtigung der seinerzeit bestehenden besonderen Lage sollte dies künftig vermieden werden.

Nachstehend sind beispielhaft Fallkonstellationen dargestellt, wie Kommunen Notunterkünfte für eigene Zwecke nutzten:

Der Landkreis A hatte Anfang November 2015 an drei Standorten Notunterkünfte mit Platz für insgesamt 750 Geflüchtete geschaffen. Mit Fertigstellung einer vierten Notunterkunft im Januar 2016 hatte der Landkreis insgesamt eine Kapazität von 1.250 Plätzen hergerichtet, 250 Plätze mehr als gefordert. Die vom Landkreis den Landesbehörden gemeldete Kapazität unterschritt die geschaffene Kapazität aber zum Teil erheblich. Insbesondere ab Februar 2016 meldete der Landkreis eine Kapazität von lediglich 469 Plätzen, da die restliche Kapazität zu diesem Zeitpunkt durch den Landkreis selbst genutzt wurde. Eine 250 Plätze fassende Notunterkunft war seit Inbetriebnahme ausschließlich mit dem Landkreis zugewiesenen Geflüchteten belegt:

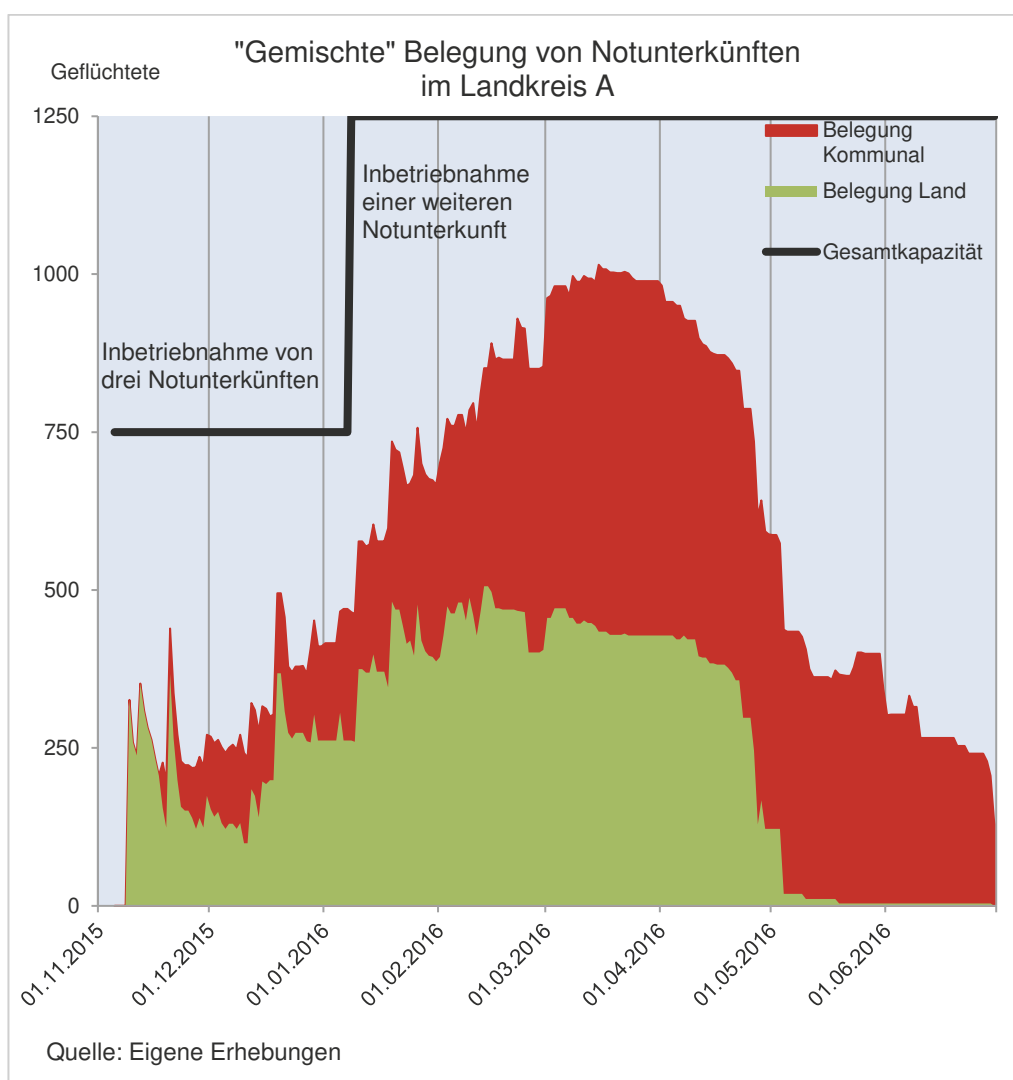


Abbildung 18: „Gemischte“ Belegung von Notunterkünften im Landkreis A

Der Landkreis B richtete drei Notunterkünfte ein, zwei mit einer Kapazität von zusammen 638 Plätzen im Oktober 2015 und eine 800 Plätze bietende zum 6. Januar 2016. Er schuf über die Vorgaben des Einsatzbefehls hinaus insgesamt 1.438 statt 1.000 Plätze und rechnete sämtliche entstandenen Ausgaben mit dem Land ab. Die Einrichtung mit einer Kapazität von 800 Plätzen wurde ab 7. Januar 2016 mit Geflüchteten belegt. Die beiden anderen zuvor in Betrieb genommenen Einrichtungen wurden gleichzeitig nicht mehr für die Unterbringung Geflüchteter genutzt. Bereits zwei Wochen später, am 20. Januar 2016, verlegte der Landkreis die in der zuletzt fertiggestellten Einrichtung untergebrachten, in Obhut des Landes befindlichen Geflüchteten zurück, übernahm am 21. Januar 2016 diese Einrichtung und belegte sie fortan ausschließlich mit

kommunal zugewiesenen Geflüchteten. Somit standen dem Land die geschaffenen Überkapazitäten nur für wenige Tage zur Verfügung. Der Landkreis hingegen nutzte diese Einrichtung zur Unterbringung ihm zugewiesener Geflüchteter, ohne sich finanziell zu beteiligen.

Der Landkreis C schuf im November 2015 an zwei Standorten Notunterkünfte mit einer Kapazität von 700 Plätzen bzw. 300 Plätzen. Im Dezember 2015 erweiterte er die 700 Plätze bietende Notunterkunft auf eine Kapazität von 1.000 Plätzen. Damit standen insgesamt 300 Plätze mehr als gefordert zur Verfügung. In der Notunterkunft mit 300 Plätzen waren zu keiner Zeit Geflüchtete in Obhut des Landes untergebracht. Ab 22. Dezember 2015 übernahm der Landkreis diese Einrichtung als eigene Gemeinschaftsunterkunft. Die Überkapazität von 300 Plätzen stand dem Land nicht zur Verfügung.

Im Landkreis D war eine 500 Plätze bietende Notunterkunft ausschließlich mit Geflüchteten belegt, für die der Landkreis Pauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz erhielt. In Obhut des Landes befindliche Geflüchtete waren dort zu keiner Zeit untergebracht:

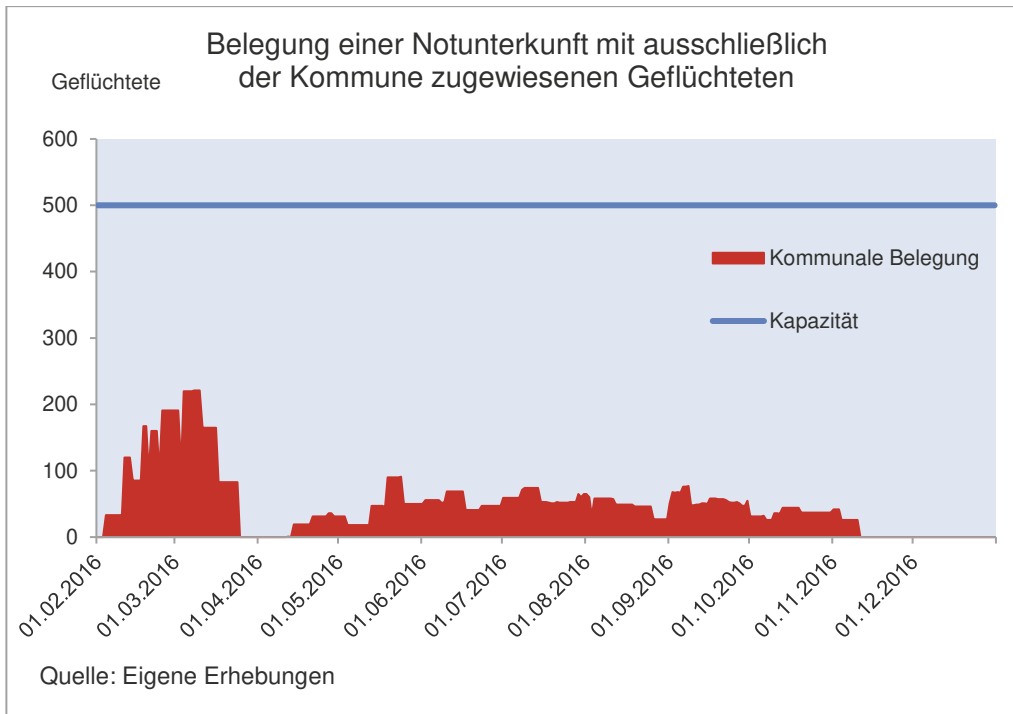


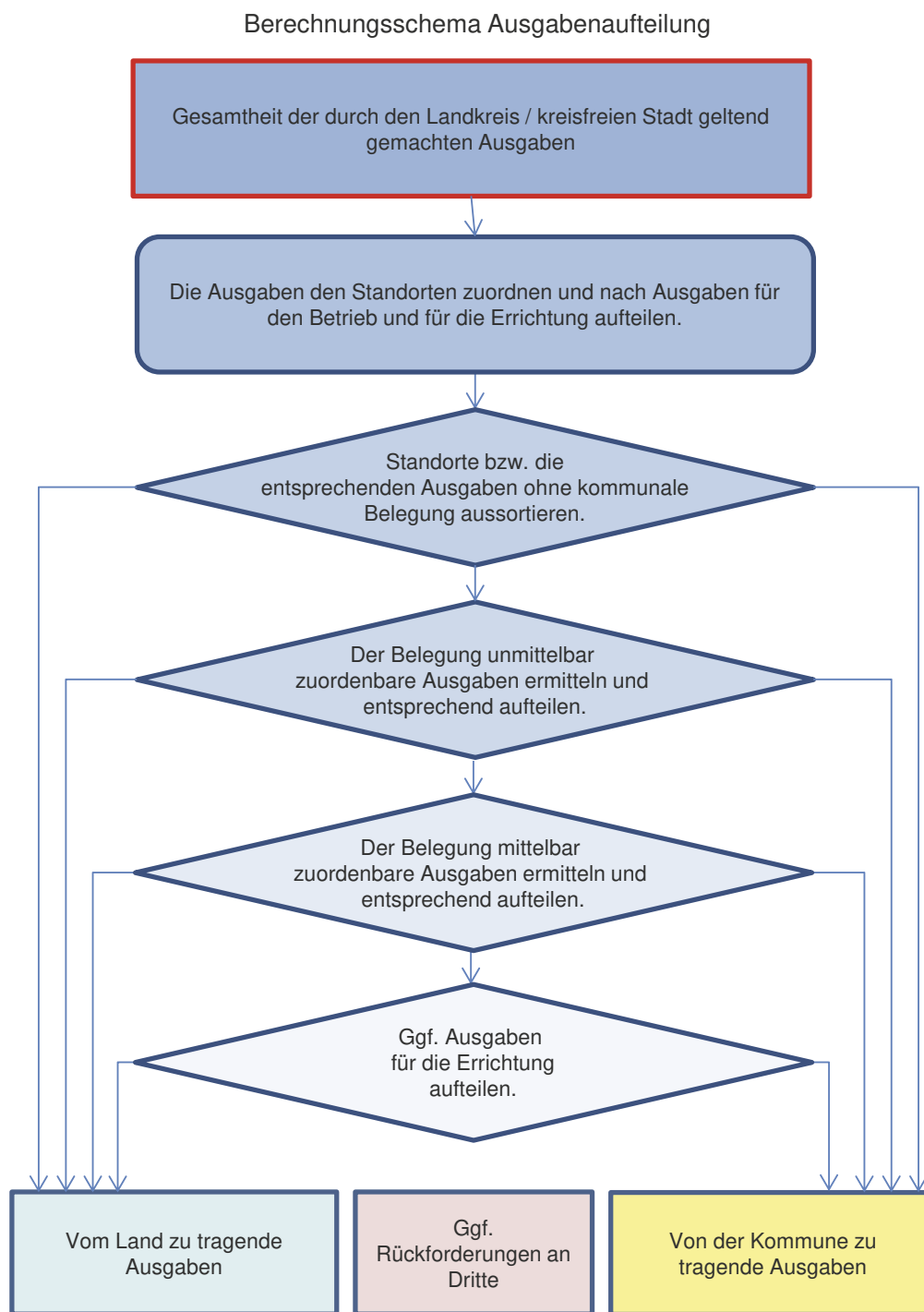
Abbildung 19: Belegung einer Notunterkunft mit ausschließlich der Kommune zugewiesenen Geflüchteten

4.5.2 Berechnungsschema

Anhand seiner Feststellungen entwickelte der Rechnungshof ein Berechnungsschema, um gegebenenfalls Kommunen angemessen an den Ausgaben zu beteiligen. Dieses ermöglicht eine sachgerechte, auf den jeweiligen Personenkreis bezogene Zuordnung der Ausgaben für die Errichtung und den Betrieb der Notunterkünfte bei Belegung sowohl mit Geflüchteten in Obhut des Landes als auch mit der Kommune zugewiesenen Geflüchteten. Dabei wird die Gebietskörperschaft nicht an den Vorhalteaussgaben, sondern nur an den Ausgaben beteiligt, die anteilig auf die ihr zugewiesenen Geflüchteten zurückzuführen sind. Denn für diese Geflüchteten leistet das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten Aufwandsersatz in Form von Pauschalbeträgen nach dem Landesaufnahmegesetz. Ziel des Rechnungshofs ist, die Aufteilung der entstandenen Ausgaben hessenweit nach gleichen Maßstäben, ausgewogen und transparent durchzuführen.

Grundüberlegungen
zur angemessenen
finanziellen
Beteiligung

Nachstehend ist der Ablauf der Berechnung schematisch dargestellt:



Quelle: Eigenentwicklung

Abbildung 20: Berechnungsschema Ausgabenaufteilung

Ausgangsgrundlage ist die Summe der von dem jeweiligen Landkreis bzw. der jeweiligen kreisfreien Stadt geltend gemachten Ausgaben. Diese sind den einzelnen Standorten der Notunterkünfte zuzuordnen und in Ausgaben für die Errichtung oder den Betrieb aufzuteilen.

Gesamtausgaben
nach Standorten
sowie für Errichtung
oder Betrieb
differenzieren

Im nächsten Schritt sind die Ausgaben danach aufzuteilen, wie die Notunterkünfte belegt waren. Die Ausgaben für Notunterkünfte mit ausschließlich noch in Obhut des Landes befindlichen Geflüchteten sind grundsätzlich vom Land zu tragen.

Die Ausgaben für den Betrieb der Notunterkünfte, die zum Teil oder ausschließlich mit bereits den Kommunen zugewiesenen Geflüchteten belegt waren, sind weiterhin aufzuteilen. Einige Ausgaben für den Betrieb, wie z. B. personenbezogen abgerechnete Verpflegungs- oder Beherbergungsausgaben, können unmittelbar entweder dem einen oder dem anderen Personenkreis zugeordnet werden. Die Ausgaben sind dementsprechend von der Kommune oder dem Land zu tragen. Soweit belegungsunabhängig garantierte Vergütungen geleistet wurden, sind diese Ausgabenanteile dem Land zuzurechnen. Sofern eine Notunterkunft ausschließlich mit kommunal zugewiesenen Geflüchteten belegt wurde, sind die laufenden Verbrauchsausgaben wie für Strom und Wasser, aber auch Reparaturkosten von der Kommune zu tragen.

Unmittelbar
zuordenbare
Ausgaben für den
Betrieb

An der Verpflegung nahmen 71 der Kommune zugewiesene Geflüchtete teil. Der Tagessatz belief sich auf 13,50 Euro; eine Mindestabnahme von 200 Einheiten war vereinbart.

Beispielberechnung

Rechnungsbetrag Tag X:	200 x 13,50 Euro =	2.700,00 Euro
Anteil Kommune:	71 x 13,50 Euro =	958,50 Euro
Anteil Land:	(200 – 71) x 13,50 Euro =	1.741,50 Euro

Die verbleibenden Ausgaben für den Betrieb einer Notunterkunft sind dem Land bzw. den Kommunen mittelbar zuordenbar. Es handelt sich um Ausgaben, die in aller Regel unabhängig von der Belegung anfallen. Dies sind z. B. Ausgaben für Miete, Gebäudereinigung, Instandhaltung, Betreiber, Sozialbetreuung, Sanitäts- und Sicherheitsdienst. Wegen der Nutzung der Notunterkunft auch für kommunal zugewiesene Geflüchtete ist die Kommune angemessen an den

Mittelbar
zuordenbare
Ausgaben für den
Betrieb

Ausgaben zu beteiligen. Die Ausgabenanteile werden dabei nach dem Verhältnis der Anzahl der von der Kommune in einer Notunterkunft untergebrachten Geflüchteten zur Kapazität der Einrichtung (Verteilungsschlüssel) zugeordnet.

Beispielrechnung

Ein nicht unmittelbar zuzuordnender Betrag von 3,3 Mio. Euro ist aufzuteilen. Die Notunterkunft mit einer Kapazität von 500 Plätzen wurde von Februar bis November 2016 betrieben. In diesem Zeitraum wurden 16.498 Belegungen mit der Kommune zugewiesenen Geflüchteten gezählt. Dies entsprach knapp 10,9 Prozent der Gesamtkapazität (304 Tage Betriebsdauer x 500 Plätze = 152.000 Unterbringungstage). Dieser Anteil, nämlich 358.000 Euro, ist von der Kommune zu tragen, der Rest von 2.941.000 Euro vom Land.

Ausgaben für die
Errichtung einer
Notunterkunft

Die Errichtungskosten für Notunterkünfte sind grundsätzlich dem Land zuzuordnen. Davon abweichend haben Kommunen die Ausgaben für die Errichtung zu tragen, wenn eine Notunterkunft nie mit Geflüchteten in Obhut des Landes, sondern nur mit kommunal zugewiesenen Geflüchteten belegt war und die Kapazität des Standorts dem Land nicht zur Verfügung gestellt wurde.

Rückforderungen an
Dritte

Einfluss auf die Zuordnung der vom Land bzw. der Kommune zu tragenden Ausgaben haben darüber hinaus auch Feststellungen im Bereich der Vertragserfüllung zwischen der Kommune und den Dienstleistungsunternehmen. Fehler, die bei zu hoher Berechnung von Leistungen und deren Bezahlung auftraten, lösen Rückforderungsansprüche der Kommune gegenüber den Dienstleistungsunternehmen aus. Die insoweit zunächst von der Kommune geltend gemachten Ausgaben sind nicht vom Land zu tragen.

Bei Abarbeitung des Berechnungsschemas werden alle Ausgaben verursachungsgerecht zugeordnet.

4.5.3 Finanzielle Auswirkungen

Die Unterbringung von den Gebietskörperschaften zugewiesenen Geflüchteten in freien Kapazitäten von Notunterkünften führte zu erheblichen finanziellen (Mehr-)Belastungen auf Seiten des Landes. Für drei Kommunen untersuchte der Rechnungshof die Abrechnungen mit dem Land nach dem oben erläuterten Berechnungsschema:

Finanzielles Ergebnis		
Kommune	In Rechnung gestellte Ausgaben	Korrektur/Kürzung durch Rechnungshof
A	9,4 Mio. €	2,5 Mio. €
B	12,9 Mio. €	1,1 Mio. €
C	11,8 Mio. €	0,3 Mio. €
Summe:	34,1 Mio. €	3,9 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen		

Tabelle 7: Finanzielles Ergebnis

Die festgestellten Korrekturen und Kürzungen von 3,9 Mio. Euro entsprechen rund 11 Prozent des Ausgabenvolumens.

Der Rechnungshof zeigte den zuständigen Ministerien weitere Fälle kommunaler Nutzung auf. Auch in diesen Fällen sollten die betroffenen Gebietskörperschaften finanziell angemessen beteiligt werden. Das Sozialministerium hat ein zwischenzeitliches Ergebnis der Prüfung und Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen gegenüber mehreren kommunalen Gebietskörperschaften mitgeteilt. In einem Fall sei das Verfahren noch nicht abgeschlossen.

Insgesamt wurden rund fünf Mio. Euro in diesem Zusammenhang zurückgefordert und - von dem laufenden Verfahren abgesehen - auch bereits tatsächlich rückerstattet.

Zwischenergebnis

In drei (von insgesamt sechs) Fällen sieht der Rechnungshof die angemessene Beteiligung der Gebietskörperschaften an den entstandenen Ausgaben hergestellt.

Fazit und Ausblick

5 Fazit und Ausblick

Die Ankunft einer sehr großen, bislang nicht gekannten Zahl von Geflüchteten ab Sommer 2015 stellte das Land, die Kommunen, die Hilfsorganisationen, die Verwaltungsmitarbeiter und die vielen ehrenamtlichen Helfer vor große Herausforderungen. Bund und Länder waren auf einen Flüchtlingszustrom in diesem Ausmaß nicht ausreichend vorbereitet.

Unter hoher Belastung und Zeitdruck gelang es in Hessen gemeinsam und mit großem Engagement, die Obdachlosigkeit von Geflüchteten zu vermeiden. Dieser Erfolg wurde auch dadurch erreicht, dass viele Verwaltungsmitarbeiter und Helfer sich bis an die Grenzen ihrer Belastbarkeit und zum Teil darüber hinaus einbrachten. In dieser Situation zwangsläufig entstandene Unzulänglichkeiten und Fehler gilt es künftig zu vermeiden.

Mit Abstand zu den damaligen Ereignissen erscheint es angezeigt, das Krisenmanagement des Landes umfassend zu evaluieren. Die in der Notsituation gemachten Erfahrungen sollten konzeptionell verarbeitet und insbesondere die Kommunikationswege und -mittel auf ihre Wirkung untersucht werden.

Die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen sollten aufgrund der Erfahrungen jetzt auf den Prüfstand gestellt und gebotene Änderungen umgesetzt werden. Ziel muss es sein, auch in dringlichen Situationen jederzeit ein rechtskonformes Verfahren zu gewährleisten.

Weiterhin sollte die Landesregierung Leistungsstandards entwickeln, um künftig einen einheitlichen Leistungsumfang zu sichern, die Wirtschaftlichkeit besser beurteilen und gegebenenfalls steuern zu können. Für verschiedene Szenarien sollten künftig bereits im Vorfeld ausformulierte Textbausteine, Musterverträge oder -leistungsvereinbarungen vorgehalten werden.

Dienstleistungen sollten auch bei besonderer Dringlichkeit transparent, wirtschaftlich und sparsam beauftragt werden. Verträge sollten wo immer möglich leistungsabhängig vereinbart werden.

Gebäudetypologien, Nutzflächenarten, Flächenkennwerte und Ausstattungsstandards aller aktiven, passiven sowie aufgegebenen Standorte der HEAE sollten ermittelt werden. Die Landesregierung sollte die Ergebnisse auswerten

und dokumentieren sowie einen Leitfaden für die Bauverwaltung entwickeln. Bei der Konzeption und Auswahl künftiger Standorte wird ein derartiger Leitfaden hilfreich sein. Dieser sollte zusätzlich als Hilfsinstrument bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Beschaffungsvarianten herangezogen werden.

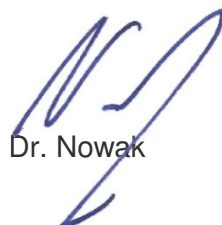
Zur Berechnung notwendiger Personalbedarfe haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung veröffentlicht.

Darmstadt, den 20. April 2021


Dr. Wallmann


Bantzer


Doetschmann

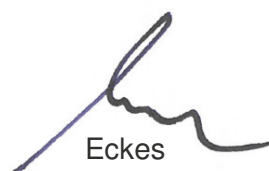

Dr. Nowak


Dr. Breidert


Brillmann


Balk


Dr. Keilmann


Eckes

Anlage: Rückmeldungen der Landkreise und kreisfreien Städte

Im Rahmen der Erhebungen haben 15 Landkreise und kreisfreie Städte dem Rechnungshof Lob, Kritik und Anregungen im Hinblick auf deren Beanspruchung durch das Land und die gemeinsam bewältigte Notsituation mitgeteilt. Der Rechnungshof hat das Feedback thematisch aufbereitet und zusammengefasst. Er fügt dieses ohne eigene Würdigung und Empfehlung dem Bericht bei.

Feedback - Einsatzbefehle	
Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte	Wesentlicher Inhalt von Lob, Kritik und Verbesserungsvorschlägen der Landkreise und kreisfreien Städte
3	Das Mittel der Einsatzbefehle wurde als nicht rechtskonform angesehen.
2	Die Qualität der Einsatzbefehle sollte gesteigert werden.
2	Die Einsatzbefehle waren zu kurzfristig umzusetzen.
4	Die Einsatzbefehle standen nicht im richtigen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommunen.
2	Durch die Einsatzbefehle wurden die Ehrenamtlichen über das Zumutbare hinaus belastet.
Quelle: Eigene Erhebungen	

Abbildung 21: Feedback - Einsatzbefehle

Feedback - Ansprechpartner des Landes (während Aufbau, Betrieb und Rückbau der Notunterkünfte)	
Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte	Wesentlicher Inhalt von Lob, Kritik und Verbesserungsvorschlägen der Landkreise und kreisfreien Städte
11	Viele, oft wechselnde Ansprechpartner in vielen Behörden des Landes.
6	Die vorgesehene Führungsstruktur wurde nicht/nicht von Anfang an eingehalten.
3	Schlechte Erreichbarkeit der Mitarbeiter des Landes.
2	Ansprechpartner des Landes waren ungenügend vorbereitet.
3	Lob einzelner Mitarbeiter des Landes.
Quelle: Eigene Erhebungen	

Abbildung 22: Feedback - Ansprechpartner des Landes

Feedback - Unterstützung zum Aufbau von Notunterkünften	
Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte	Wesentlicher Inhalt von Lob, Kritik und Verbesserungsvorschlägen der Landkreise und kreisfreien Städte
7	Das Land stellte keine/zu wenige Handlungsempfehlungen, Rahmenverträge etc. zur Verfügung.
1	Es habe keine Unterstützung bei der Auswahl von Objekten gegeben.
1	Unterschiedliche Zuständigkeiten der Landesbehörden zu Vor- und Hauptvertrag.
1	Keine Unterstützung bei den Vergabeverfahren.
1	Sicherheitsüberprüfungen des Personals hätten besser koordiniert werden müssen. Rückmeldung an Kreis fehlte.
Quelle: Eigene Erhebungen	

Abbildung 23: Feedback - Unterstützung zum Aufbau von Notunterkünften

Feedback - Betrieb der Notunterkünfte	
Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte	Wesentlicher Inhalt von Lob, Kritik und Verbesserungsvorschlägen der Landkreise und kreisfreien Städte
2	Flüchtlinge wurden nicht von Anfang an ordentlich registriert.
1	Die Ankunft von Flüchtlingen in der Nacht führte zu zusätzlichem Aufwand.
1	Unklarheit, ob Flüchtlinge bereits ein Screening durchlaufen hatten.
1	Durch die lange Nutzung von Katastrophenschutz-Material wurde die Fähigkeit zur Katastrophenbewältigung eingeschränkt.
Quelle: Eigene Erhebungen	

Abbildung 24: Feedback - Betrieb der Notunterkünfte

Feedback - Übergabe der Notunterkünfte an das Land	
Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte	Wesentlicher Inhalt von Lob, Kritik und Verbesserungsvorschlägen der Landkreise und kreisfreien Städte
3	Notunterkünfte wurden zu spät an das Land übergeben. Zudem waren zu viele Behörden des Landes an der Übergabe beteiligt.
Quelle: Eigene Erhebungen	

Abbildung 25: Feedback - Übergabe der Notunterkünfte an das Land

Feedback - Erstattung der Kosten der Notunterkünfte	
Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte	Wesentlicher Inhalt von Lob, Kritik und Verbesserungsvorschlägen der Landkreise und kreisfreien Städte
1	Zufriedenstellende Beantwortung aller Fragen zur Kostenerstattung.
1	Keine Antworten auf Fragen zur Kostenerstattung.
1	Kritik, dass keine Kosten hauptamtlicher Mitarbeiter erstattet wurden.
1	Kommunen mussten in Vorlage treten und erhielten teilweise erst sehr spät Erstattungen.
1	Der Verwaltungsaufwand des Erstattungsverfahrens wurde als vertretbar bewertet.
Quelle: Eigene Erhebungen	

Abbildung 26: Feedback - Erstattung der Kosten der Notunterkünfte



Dieser Bericht ist erhältlich bei:

Hessischer Rechnungshof

Präsidentenbüro

Eschollbrücker Straße 27

64295 Darmstadt

Tel.: (06151) 381- 117

Fax. (06151) 381- 201

E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de

Internet: rechnungshof.hessen.de

Druck: AC medienhaus GmbH
65205 Wiesbaden

