

# Erstattung der Flüchtlingskosten

## Sachgerechte Bestimmung der Pauschale am Beispiel Sachsen

**(BS/Thomas Lenk, Mario Hesse, Christoph Diesener, Florian F. Woitek\*) Das insgesamt positive Rechnungsergebnis des öffentlichen Gesamthaushalts trägt dazu bei, die finanziellen Herausforderungen der aktuellen Flüchtlingssituation zu meistern. Allerdings fallen bei der Aufnahme und Unterbringung, aber auch der Integration Erfüllungs-, Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung auseinander. Daher kommt der Finanzmittelzuweisung im Bundesstaat eine besondere Bedeutung zu. Die (Flächen-)Länder übertragen die Erfüllung der Aufgaben an die Kommunen und erstatten ihnen die anfallenden Kosten. Allerdings variieren die Systeme stark in ihrer Systematik und der Höhe der Erstattung.**

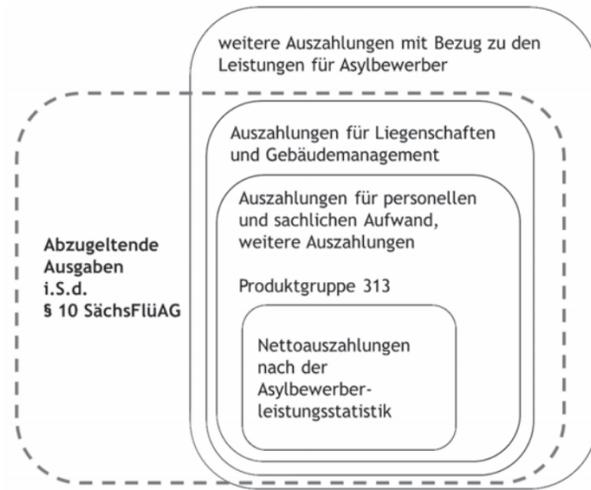
Derzeit erhalten die Kommunen in sieben der dreizehn Flächenländer eine personenbezogene Pauschale, die je Zuwendungsempfänger gezahlt wird. Eine adäquate Höhe der Pauschale ist damit besonders relevant, um Defizite bei den Kommunen zu vermeiden. Grundsätzlich besteht allerdings die Schwierigkeit der Bestimmung der Datengrundlage und damit der Erstattungshöhe.

Für den Freistaat Sachsen gilt beispielsweise, dass das Land den aufgabenerfüllenden Landkreisen und kreisfreien Städten gemäß § 10 SächsFlüAG die für die Aufnahme und Unterbringung anfallenden Kosten über eine Pauschale erstattet. Diese lag in den Jahren 2015 und 2016 bei 1.900 Euro je Leistungsempfänger und Quartal. Ungeachtet unterschiedlicher Ausgaben-niveaus der leistungserbringenden Gebietskörperschaften zeigt die ausgaben-seitige Entwicklung insbesondere in jüngerer Vergangenheit einen stark steigenden Trend. Dieser speist sich einerseits aus der deutlich gestiegenen Anzahl von Schutzsuchenden; andererseits führt der deutliche nachfrageseitige Impuls der öffentlichen Hand in einem relativ kurzen Zeitraum zu einer zusätzlichen Kostendynamik. Aufgrund der damit verbundenen tatsächlichen Ausgaben waren bei den sächsischen Kommunen erhebliche Zuschussbedarfe entstanden und die Überprüfung der Pauschale erforderlich.

§ 10 SächsFlüAG bestimmt einen sehr umfassenden Erstattungs-begriff. Mit der Pauschale werden alle notwendigen Ausgaben unter Einschluss der Ausgaben für personellen und säch-

lichen Verwaltungsaufwand, für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie für liegenschaftsbezogene Ausgaben und Aufwendungen im Rahmen der Unterbringung abgegolten. Die bereits bestehenden Modelle zur Bestimmung der Pauschale stellen auf die amtliche Statistik ab. Die Nutzung dieser hat jedoch deutliche Schwächen. So bezieht sich die Asylbewerberleistungsstatistik vornehmlich auf Sozialtransfers. Zudem erfasst die amtliche Statistik lediglich Einzahlungen und Auszahlungen, nicht aber Erträge und Aufwendungen. Dies kann insbesondere hinsichtlich der periodengerechten Zuordnung der Unterbringungs-fälle zu Verzerrungen führen, wenn diese eine starke Dynamik aufweisen. Weiterhin wird sie nur auf Jahresbasis, nicht aber unterjährig / quartalsweise geführt und schließlich besteht zwischen dem statistisch erfassten und dem tatsächlich untergebrachten Personenkreis eine Differenz.

Die Asylbewerberleistungsstatistik bildet die kommunalen Leistungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern demnach nicht adäquat ab. Vielmehr bedarf es hierzu einer umfassenden Bestimmung anhand eines Schalenmodells.



Schalenkonzept der Erhebung

Grafik: BS/Lenk, Hesse, Diesener, Woitek

Es nimmt die Angaben der Asylbewerberleistungsstatistik auf und erweitert diese um weitere Buchungen (siehe Abbildung). Diese Daten werden – ebenso wie die Zahl der Leistungsempfänger – mittels empirischer Befragung bei den kommunalen Trägern quartalsweise erfasst, um eine unterjährige Dynamik besser abbilden und die Pauschale im Ergebnis adäquat fortschreiben zu können.

Im Ergebnis einer Sonderbefragung nach diesem Muster ergab

sich für die Kommunen im Freistaat Sachsen eine Jahresbelastung je Leistungsempfänger für 2013 von durchschnittlich 8.854 Euro. Sie stieg 2014 auf durchschnittlich 9.666 Euro und 2015 auf durchschnittlich 11.064 Euro. Dabei sind zwischen den Trägern deutliche Unterschiede zu erkennen. Die kreisfreien Städte wiesen durchgängig höhere Aufwendungen je Fall aus als die Landkreise.

Bereits nach dem I. Quartal 2013 ist demnach die aktuelle

Pauschale (1.900 Euro) nicht mehr ausreichend gewesen, um die durchschnittlichen Aufwendungen zu decken. Die Deckungslücke vergrößerte sich um durchschnittlich 87,77 Euro je Leistungsempfänger und Quartal. Um dem entgegenzuwirken, wurden den sächsischen Kommunen zwischen 2013 und 2015 bereits zusätzliche Mittel gewährt.

Der ansteigende Trend der Werte der Jahre 2013 bis 2015 war durch mehrere Einflussfaktoren geprägt: Zum einen ist eine allgemeine Dynamik in den Aufwendungen je Leistungsempfänger festzustellen, die auf die jährliche Anpassung der Regelbedarfe nach § 28 SGB XII zurückzuführen ist. Der wesentlich größere Einflussfaktor ist jedoch der erhebliche Anstieg der Anzahl der Fälle, welcher offenbar mit steigenden Grenzkosten einhergeht. Wird der entwickelte lineare Trend auf Basis des Ist-Wertes 2015 quartalsweise fortgeschrieben, erhöht sich der Aufwand um 1.404 Euro gegenüber dem Vorjahr. Für 2016 ergibt sich eine Jahressumme von 12.468 Euro je Leistungsempfänger, für 2018 liegt der Wert bei 15.275 Euro.

Eine Fortsetzung der Dynamik der vergangenen 36 Monate ist allerdings zweifelhaft. Zugleich sind mögliche Remanenzen sowie die allgemeine Preissteigerung einzubeziehen. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Szenarien zur Fortschreibung der Pauschale.

Darüber hinaus sollten auch bei einer zurückgehenden Zahl von Zuwendungsempfängern Anreize für die Kommunen geschaffen werden, Reservekapazitäten vorzuhalten. Auch hier könnten Pauschalansätze nutzbringend sein. Für die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik wäre eine quartalsweise Erfassung sowohl der Zahlungsströme als auch der Zuwendungsempfänger anzuraten, um zukünftig die Bestimmung einer adäquaten Pauschale zu ermöglichen und damit ihre Akzeptanz dauerhaft zu gewährleisten.

*\*Thomas Lenk ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig. Mario Hesse und Christoph Diesener sind wissenschaftliche Mitarbeiter am gleichen Institut. Florian F. Woitek ist Referent im Sächsischen Wirtschaftsministerium.*

*Der Beitrag fasst die Ergebnisse eines Gutachtens "Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Grundlage eines Pauschalerstattungs-systems" zusammen. Das Gutachten wurde von den Autoren im Auftrag des Sächsischen Innenministeriums erstellt und wird in Kürze online gestellt.*

## Regionale Kooperationen

### Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung?

**(BS/lkm) Die allgemeine Finanzlage zwingt die Städte und Gemeinden, ihre Kosten zu senken und die Ausgaben zu reduzieren. Für Bürger bedeutet dies oftmals eine Reduzierung des Angebotes städtischer Leistungen. Einen Ausweg, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, bietet hier die Zusammenarbeit auf interkommunaler Ebene, indem gleichartige Aufgaben in einer Kooperation gemeinsam wahrgenommen werden.**

„Um ihre Haushalte zu schonen und nachhaltig auf solide Füße zu stellen, sollten Kommunen ergebnisoffen mehr Kooperationen in Erwägung ziehen“, rät Jörg Schielein, Leiter der Rechtsberatung im Bereich Public Services bei der Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Rödl & Partner. „Aufgrund ihrer schwierigen Haushaltslage wird für die Kommunen häufig kein Weg an mehr Kooperationen untereinander vorbeiführen“, ist sich der Finanzierungsexperte sicher. Oft gebe es in benachbarten Kommunen identische oder ähnliche Angebote, die man besser untereinander aufteilen und dadurch Geld einsparen könne. „Es ist nicht notwendig, dass jede Stadt ein eigenes Spaßbad oder Theater hat“, so Schielein. Man müsse sich hier ehrlich die Frage stellen, in welchem Bereich man was anbieten wolle. Über den Dialog mit benachbarten Städten sei ein sehr gutes Angebot für die Region möglich, ohne dass sich eine Stadt überfordert fühlen müsse. „Das ist zugegebenermaßen schwer mit dem kommunalen Selbstverständnis verein-

bar.“ Viele Kooperationen seien deswegen erst aus notwendigen Konsolidierungsüberlegungen entstanden. „Kommunen kooperieren meist erst dann, wenn sie es aus finanziellen Gründen müssen“, so Schielein. Wichtig sei, dass die Kooperation freiwillig geschehe, wenn man damit auch Erfolg haben wolle, betont der Experte für öffentliches Recht und öffentliche Finanzierung. Oft stünde dem Erfolg von Kooperationen leider immer noch das Kirchturmdenken seitens der Entscheider gegenüber. „Man hat nicht selten Angst vor einem Bedeutungs- oder Identitätsverlust für die eigene Kommune“, so Schielein. Aus eigener Erfahrung kennt er auch erfolgversprechende Kooperationsprojekte, die angedacht, aber dann doch nicht realisiert wurden.

Für Kooperationen bieten sich nach Schieleins Einschätzung vor allem freiwillige Leistungen beispielweise in den Bereichen Kultur und Sport an. Aber auch bei pflichtigen Aufgaben wie Schulen sei dies durchaus möglich. Möglich sei vieles, je mehr man dabei aber in die Kernauf-

gaben einer Kommune vordringt, desto schwieriger sei es. „Politisch wird es immer schwieriger, je mehr man mit Kooperationen in das Herz einer Kommune eindringt. Beispiele hierfür sind das Passwesen oder auch Trauungen.“ Insbesondere kleine Kommunen müssten sich aber früher oder später mit Kooperationen auseinandersetzen, da sie weniger Manöverspielraum als große Kommunen hätten. In Privatisierungen sieht Schielein keine echte Alternative: „Meines Erachtens wurde schon alles, was geht, weitestgehend privatisiert.“

Positiv-Beispiel für gelungene regionale Kooperationen sind die drei Städte Wuppertal, Solingen und Remscheid. Die Oberbürgermeister der drei Städte treffen sich regelmäßig zu Arbeitsgesprächen. Auf Augenhöhe wurden so mehrere Kooperationsmöglichkeiten sowohl im Bereich der Pflichtaufgaben als auch bei diversen freiwilligen Aufgaben geprüft und einer Kosten- und Nutzenanalyse unterzogen. Daraus entstanden sind vielfältige Kooperationen. So nimmt die

Stadt Wuppertal für alle drei Städte gemeinsam die Aufgaben der Versorgungsverwaltung (u. a. Schwerbehindertenangelegenheiten und Elterngeld) wahr, während Solingen die Aufgaben der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung durch das Bergische Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt übernommen hat. Zudem gibt es seit 2012 eine Kooperation im Gesundheitswesen durch die Übertragung bestimmter Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörden auf die drei beteiligten Städte. Ein großes interkommunales Projekt der drei Städte ist das Bergische ServiceCenter. Eine Untersuchung der Fachhochschule Dortmund kommt zu dem Schluss, dass der Bürgerservice mit dem Projekt enorm verbessert werden konnte und sich für die drei Städte positive wirtschaftliche Effekte ergaben. Auch Beiträge zur Haushaltskonsolidierung konnten realisiert werden. Gemeinsam angehen wollen die Städte nun auch die Herausforderungen der Flüchtlingsintegration sowie das Thema „Digitale Verwaltung“.

## „Grünflächenmanagement“

### Grüne Flächen ohne tiefrote Zahlen

von Dr. Ulrich Keilmann



**Dr. Ulrich Keilmann** leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

Foto: BS/Hessischer Rechnungshof

Üppige und gut gepflegte Grünflächen werden von Einwohnern und Besuchern einer Kommune gleichermaßen geschätzt. Der Aufbau und die Unterhaltung von Grünflächen konkurriert allerdings bei insgesamt knappen Ressourcen mit anderen kommunalpolitischen Zielen. Insofern ist an dieser Stelle wirtschaftliches Handeln angezeigt. Entwicklungspotenziale für Effizienzsteigerungen beim Grünflächenmanagement sind regelmäßig vorhanden und immer zwingender zu realisieren, je größer die zu pflegende Grünfläche in der jeweiligen Kommune ist:

- Grünflächen sollten definierten Objektarten und Pflegeklassen zugeordnet werden. Eine „Integrierte Grünflächenpflegeplanung“ auf Basis eines Grünflächeninformationssystem (GRIS), das die qualitativen Aspekte und Anforderungen an die einzelnen Grünflächen verknüpft sowie Pflegeklassen und -intensitäten mit den anfallenden Pflegekosten definiert, ist zu empfehlen. Durch eine dokumentierte Grünflächenpflegeplanung wird die Basis für transparentes, nachhaltiges und zielorientiertes Verwaltungshandeln geschaffen.

- Um dem hohen Stellenwert der Baumpflege und -unterhaltung gerecht zu werden, ist es notwendig, Dienstleistungen bezüglich der Verkehrssicherheit an Bäumen zu erlassen. Organisationsverschulden, mithin daraus drohende Schadenersatzforderungen sollen gar nicht erst entstehen. Ein vollständiges digitales Baumkataster dient dabei der rechtssicheren Dokumentation aller jeweils not-

wendigen Verfahrensschritte zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht.

- Betriebswirtschaftliche Instrumente und Methoden werden auch im Bereich des Grünflächenmanagements benötigt. Unter rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten sind in der Planungs- und Genehmigungsphase Folgekostenkalkulationen vorzunehmen. An diese Phasen anschließend, können im laufenden operativen Geschäft geeignete Controlling-Kennzahlen eingesetzt werden, wie beispielsweise die Kennzahl Aufwendungen für Grünflächenpflege in Euro je Quadratmeter. Die Entwicklung von solchen Kennzahlen im Zeit- und interkommunalen Vergleich geben Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf. Ohne die Bildung und Nutzung solcher Kennzahlen auf Grundlage einer konsequent eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung als Analysehilfe sind die Schaffung von Transparenz und die effektive Steuerung und Kontrolle der Grünflächenpflege nicht möglich.

Lesen Sie mehr zum Thema „Grünflächenmanagement“ im Kommunalbericht 2013, Hessischer Landtag Drucksache 18/7663 vom 27. November 2013, S. 172 ff.

■ **Beamtendarlehen 10.000 € - 120.000 €**  
 ■ Glückszins Kredite für Sparfüchse  
 ■ Umschuldung: Raten bis 50% senken  
 ■ Baufinanzierungen-echt günstig  
**0800-1000 500** Free Call  
 Wer vergleicht, kommt zu uns.  
**Seit über 35 Jahren.**

**Deutschlands günstigster Autokredit**  
**2,77%** effektiver Jahreszins  
 5.000 € bis 50.000 €  
 Laufzeit 48 bis 120 Monate  
 Repräsentatives Beispiel nach § 6a PangV: 20.000 €, Lfz. 48 Monate, 2,77% eff. Jahreszins, fester Sollzins 2,74% p.a., Rate 441,- €, Gesamtkosten 21.137,19 €

**AK FINANZ**  
 Kapitalvermittlungs-GmbH  
 E3, 11 Planken  
 68159 Mannheim  
 Tel.: (0621) 179180-0  
 Info@AK-Finanz.de

Spezialdarlehen: Beamte / Angestellte ö.D. / Berufssoldaten / Akademiker  
 Günstiges Darlehen resp. Bsp. 40.000 €, Sollzins (fest gebunden) 2,95%, Lfz. 7 Jahre, mtl. Rate 528,00 €, eff. Jahreszins 2,99%, Bruttobetrag 44.317,65 €, Sicherheit: Kein Grundschuldeneintrag, keine Abtretung, nur stille Gehaltsabtretung, Verwendung: z.B. Modernisierung rund ums Haus, Ablosung teurer Ratenkredite, Mobilkauf etc. Vorteile: Niedrige Zinsen, kleine Monatsrate, Sondertilgung jederzeit kostenfrei, keine Zusatzkosten, keine Lebens-, Renten- oder Restschuldversicherung.

**Sonderdarlehen zu 1a-Konditionen!**  
**www.1a-Beamtendarlehen.de**  
 Nutzen Sie Ihren Status als Beamter, Angestellter oder Arbeiter im ÖD

**0800-040 40 41**  
 Jetzt gebührenfrei anrufen & unverbindlich informieren  
 Mehrfachgeneralagentur Finanzvermittlung  
 Andreas Wöndolts  
 Pralat-Höing-Str. 19 - 46325 Borken-Weselo