

Unterrichtung

Hannover, den 26.04.2018

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

Hohe Ausgaben für leere Flüchtlingsbetten

Beschluss des Landtages vom 27.02.2018 (Nr. 8 der Anlage zu Drs. 18/436 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt den Bericht des Landesrechnungshofs zur Kenntnis. Er erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Bewältigung der Flüchtlingsunterbringung in der Ausnahmesituation zum Jahreswechsel 2015/16 mit allen Beteiligten umfassend evaluiert. Dabei gilt es, Transparenz zu schaffen, insbesondere im Hinblick auf die Höhe und die Notwendigkeit der eingesetzten Haushaltsmittel.

Daneben erwartet der Ausschuss vom Ministerium, dass Musterverträge für künftige Ereignisse entworfen und dabei die Empfehlungen des Landesrechnungshofs berücksichtigt werden.

In Bezug auf die Außenstellen der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen fordert der Ausschuss das Ministerium auf, für die noch bestehenden Verpflichtungen Vertragsverhandlungen mit dem Ziel einer Reduzierung der finanziellen Lasten aufzunehmen.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 30.04.2018 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 25.04.2018

Vorbemerkung

Die hohe Zahl von Flüchtlingen, die ab dem Jahr 2015 nach Niedersachsen kamen, erforderte es, die Kapazitäten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI) zur Erstaufnahme deutlich auszuweiten. In einem ersten Schritt hat das Land ab September 2015 Notunterkünfte eingerichtet, die von verschiedenen Hilfsorganisationen betrieben wurden. Als sich abzeichnete, dass auch diese Unterkunftsplätze nicht ausreichten, um den in Niedersachsen ankommenden Flüchtlingen Obdach zu gewähren, wurden in der Zeit vom 16.10.2015 bis 31.03.2016 Landkreise und kreisfreie Städte um Erstunterbringung von Flüchtlingen im Rahmen der Amtshilfe ersucht. Zwischenzeitlich sind die Notunterkünfte des Landes und der Kommunen zurückgebaut und aufgelöst worden.

Mit Schreiben vom 28.06.2017 hat der Landesrechnungshof (LRH) seine Abschließende Prüfungsmittelteilung zur Stellungnahme übersandt. In den Stellungnahmen des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) vom 21.03. und 24.03.2017 war darauf hingewiesen worden, dass die besondere Flüchtlingssituation der Jahre 2015 und 2016 in ihrem tatsächlichen Ausmaß nicht vorhersehbar und weder durch das Land Niedersachsen verursacht noch steuerbar war. In kürzester Zeit mussten Unterbringungsmöglichkeiten für die nach Niedersachsen kommenden Asylsuchenden geschaffen und ihre Versorgung sichergestellt werden. Dieses Ziel zu erreichen stand im Vordergrund sämtlicher Bemühungen. Angesichts der damit verbundenen Herausforderungen, dem über Monate anhaltenden außerordentlich hohen Zeitdruck und der Ungewissheit, ob und wann sich die Lage ändern würde, war - auch nach der vorläufigen Bewertung des LRH - ein geordnetes Verwaltungshandeln nur bedingt möglich.

Vor diesem Hintergrund wurde der LRH gebeten, die Besonderheit der in dem Ausmaß sicher einmaligen Herausforderungen und deren erfolgreiche Bewältigung, die einer beispiellosen gemeinsamen Kraftanstrengung von Land, Hilfsorganisationen und Kommunen zu verdanken war, bei der Bewertung der einzelnen Prüfabschnitte stärker in den Fokus zu nehmen.

In seiner Abschließenden Prüfungsmittelteilungs zieht der LRH u. a. das Fazit, dass angesichts der vorstehend beschriebenen Rahmenbedingungen ein geordnetes Verwaltungshandeln nur bedingt möglich gewesen sei. Rückschauend lasse sich sagen, dass das Land gemeinsam mit den Kommunen und den Hilfsorganisationen die Aufgabe erfolgreich bewältigt habe. Von besonderer Bedeutung sei hierbei u. a. die gute Zusammenarbeit aller Beteiligten gewesen. Ziel der Prüfung sei es zu zeigen, inwieweit das Land bei der Erstunterbringung von Flüchtlingen die erforderlichen Maßnahmen ergriffen und dabei wirtschaftlich gehandelt habe. Vor dem Hintergrund der besonderen Situation, in der das Land seine Aufgaben habe erfüllen müssen, habe der LRH bei seiner Prüfung jedoch begleitende und beratende Aspekte in den Vordergrund gestellt.

Es wäre wünschenswert gewesen, dass das vorstehende Anerkenntnis der besonderen Umstände der Zugangssituation im Herbst/Winter 2015/2016 bei der Bewertung einzelner Prüfungsabschnitte noch eine stärkere Berücksichtigung gefunden hätte.

Diese allgemeine Einschätzung vorangestellt, wird zu den Feststellungen und Bemerkungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (AfHuF) des Nds. Landtages in seinem Bericht vom 21.02.2018 (Drs. 18/370, lfd. Nr. 8) wie folgt Stellung genommen:

1.1 Evaluation

Das MI hat die akute Phase der Flüchtlingsunterbringung ab August 2015 mit den beteiligten Akteuren im ersten Halbjahr 2017 in vier Workshops evaluiert. Ziel dieser Evaluation war es, Strukturen zu identifizieren, die zur Bewältigung der Unterbringung einer hohen Anzahl Schutzsuchender erforderlich waren, und darauf aufbauend Maßnahmen zu entwickeln, die möglichen neuen Herausforderungen standhalten.

Dafür wurden vier Workshops mit folgenden Themenschwerpunkten durchgeführt:

- Besondere Aufbauorganisation (BAO)
- Internes Krisenmanagement - Zusammenarbeit MI und LAB NI
- Ressortübergreifendes Krisenmanagement - Zusammenarbeit mit den Ressorts
- Externes Krisenmanagement - Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände (AG KSV), den Hilfsorganisationen sowie anderen Behörden und Organisationen

Mit der Durchführung der Workshops und dem daraus resultierenden Evaluationsbericht wurde zugleich die Empfehlung des LRH vom 28.06.2017 umgesetzt, das Verwaltungshandeln in 2015/2016 intensiv unter Mitarbeit aller Beteiligten aufzuarbeiten.

Der erstellte Evaluationsbericht enthält Handlungsempfehlungen aus den o. a. Workshops und geht auf bereits umgesetzte und in Umsetzung befindliche Punkte ein. Der Evaluationsbericht wird in Kürze der Staatskanzlei vorgelegt.

In allen Workshops wurde übereinstimmend festgehalten, dass sich die Nutzung analog bereits vorhandener Katastrophenschutzstrukturen als Stabsarbeit in der BAO für die notwendige Kommunikation zwischen den Beteiligten bewährt hat. Die zusätzlichen Kommunikationsstrukturen und neu entstandenen Gremien auf unterschiedlichen Ebenen wie beispielsweise der StS-Ausschuss „Flüchtlinge“ mit der AG KSV, die Koordinierungsstäbe oder die täglichen Lagebesprechungen sollten institutionalisiert werden.

Ein Ergebnis der Evaluationsworkshops ist die Bildung des neuen Landesbeirats Katastrophenschutz (KatS). So können mit Blick auf zukünftige Herausforderungen erforderliche Netzwerke sowie Kontakte und Zuständigkeiten von der im MI für den Katastrophenschutz federführenden Abteilung 3 auf Dauer aktualisiert vorgehalten werden.

Als wesentliches Thema für die Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung wurde von den Akteuren aller Workshops die kurzfristige Bereitstellung personeller Ressourcen identifiziert. Es wird daher angeregt, einen „Reserve-Pool“ der Landesverwaltung einzurichten, sodass bei zukünftigen besonderen Lagen entsprechend qualifiziertes Personal schnell zur Verfügung stehen würde. Mit Hilfe ei-

nes herbeizuführenden Kabinettsbeschlusses sollte MI flexibel auf diesen Personalpool zugreifen können.

Darüber hinaus wurde in den Workshops angeregt, die gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien (GGO) zu ergänzen, um Regelungen für die Zusammenarbeit im Krisenfall zu treffen.

MI wird die Empfehlung zur Bildung eines „Reserve-Pools“ für personelle Ressourcen sowie die Anregung zur Ergänzung der GGO weiter verfolgen. Zur Bildung eines „Reserve-Pools“ wird MI eine Kabinettsvorlage vorbereiten, für die Ergänzung der GGO wird MI einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

Die Abrechnung der zur Bewältigung der Ausnahmesituation zum Jahreswechsel 2015/2016 eingesetzten Haushaltsmittel ist durch das MI und nach Neuorganisation der LAB NI im Jahr 2016 durch die LAB NI als Daueraufgabe erfolgt. Die Abrechnung der für den Betrieb und die Abwicklung der Notunterkünfte eingesetzten Haushaltsmittel wurde hierbei umfassend und erschöpfend vorgenommen. Insbesondere mit den die Notunterkünfte betreibenden Hilfsorganisationen wurden die Abrechnungen im dialogischen Verfahren ausführlich erörtert, überprüft und erforderlichenfalls korrigiert. Vielfach führte dieses Verfahren zur Anpassung der mit den Hilfsorganisationen abgeschlossenen Vereinbarungen über den Betrieb der Notunterkünfte, was zu entsprechenden Kostenreduzierungen beitrug.

Hierdurch besteht nach Auffassung des MI hinreichende Transparenz über die Höhe der eingesetzten Haushaltsmittel. An der Notwendigkeit der zur Bewältigung der Ausnahmesituation getätigten Ausgaben bestehen aus Sicht des MI keine Zweifel.

1.2 Entwurf von Mustervereinbarungen

Zwischenzeitlich wird mit den Betreibern von Flüchtlingsunterkünften eine differenziertere Berechnungsweise als in der Vergangenheit vereinbart. So war im März 2016 im Rahmen der Verwaltungshilfe mit der Stadt Celle ein Vertrag über den Betrieb einer Notunterkunft auf der Konversionsfläche „Hohe Wende“ als Außenstelle des Standortes Braunschweig geschlossen worden, mit dem der LAB NI 250 Plätze zur Verfügung gestellt werden. Die Stadt erhält vereinbarungsgemäß eine Pauschale pro zur Verfügung gestelltem Platz und Tag von 45 Euro. In dieser Vereinbarung wurde bereits festgehalten, dass über die konkrete Höhe der Pauschale bzw. die Aufteilung in eine fixe Grundpauschale und eine belegungsabhängige Pauschale sowie über die Anzahl der der Pauschale zugrunde liegenden Unterkunftsplätze zu einem späteren Zeitpunkt verhandelt werden sollte.

Die LAB NI ist mit der Stadt Celle in einer Nachtragsvereinbarung übereingekommen, dass die Stadt Celle für ihre Leistung monatliche Fixkosten sowie eine belegungsabhängige Pauschale pro Platz und Tag enthält, wobei eine Garantiebelegung von 150 Plätzen vereinbart ist. Zurzeit wird die Garantiebelegung regelmäßig erfüllt. Die Nachtragsvereinbarung befindet sich aktuell zur Unterschrift bei der Stadt Celle.

Darüber hinaus hat die LAB NI zwischenzeitlich für jeden Standort anhand konkret angepasster Leistungsbeschreibungen im Wege der Vergabe unterschiedlichste Dienstleistungen beauftragt. Die Aufträge wurden über die Zentralen Beschaffungsstellen beim Logistikzentrum Niedersachsen (LZN) bzw. beim Nds. Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) vergeben. Die zugrunde liegenden Leistungsbeschreibungen umfassen dabei regelmäßig einen Allgemeinen Teil mit den allgemeinen Vertragsbestimmungen und einen Fachlichen Teil mit den benötigten Bedarfen. Die einzelnen Positionen und Leistungen für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden wurden hierbei detailliert ausgearbeitet und sind künftig auch für längere Aufenthaltszeiten ausgelegt.

Die Dienstleistungen werden unter Beachtung vergaberechtlicher Vorgaben auf unterschiedliche Art und Weise ausgeschrieben und bezuschlagt.

In einem Fall wurden nahezu sämtliche Leistungen im Rahmen eines (Gesamt)Betreibervertrages vergeben. In einem weiteren Fall wurden wesentliche Leistungen gemeinsam ausgeschrieben, innerhalb der Leistungsbeschreibung wurden allerdings vier Lose gebildet. Die ausgeschrieben Leistungen wurden dann an drei verschiedene Anbieter vergeben. Ein Anbieter erhielt den Zuschlag für zwei verschiedene Lose.

Die übrigen Standorte der LAB NI bestehen zumeist schon über einen sehr langen Zeitraum, so dass regelmäßig Neuausschreibungen für einzelne Dienstleistungen erfolgen. Eine Zusammenfassung der Ausschreibungen zu einem einheitlichen Zeitpunkt ist hier nicht möglich, weil durch unterschiedliche Vergabezeitpunkte und Vertragslaufzeiten, Kündigungen in der Probezeit oder vor Vertragsabschluss sich immer wieder kurzfristige Änderungen in den Anforderungen ergeben.

Die Verträge geben der LAB NI - im Rahmen der vergaberechtlichen Vorgaben - die Möglichkeit, auf aktuelle Bedarfsänderungen zu reagieren, auch bezogen auf die vereinbarten Vergütungsregelungen. Die Möglichkeit zur Überprüfung und Anpassung von pauschalen Vergütungsanteilen ist in künftigen Verträgen standardmäßig vorgesehen. Die Überprüfung der Kostenkalkulation von Anbietern stößt jedoch an vergaberechtliche Grenzen, da die Offenlegung der Kalkulation grundsätzlich nur bei vermuteter Nichtauskömlichkeit eines Angebotes verlangt werden kann.

Auch während der jeweiligen Vertragslaufzeit ergeben sich immer wieder Änderungs- und Anpassungsbedarfe, die im Rahmen von Vertragsänderungen oder bei einer Neuausschreibung Berücksichtigung finden. Die den Leistungsbeschreibungen zugrunde liegenden Bedarfe werden regelmäßig weiterentwickelt und standortabhängig angepasst.

Mit dem Portfolio der vorhandenen Leistungsbeschreibungen hat die LAB NI bereits jetzt die Voraussetzungen geschaffen, um Ausschreibungen für ganze Standorte zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden oder von Teilleistungen, z. B. in den Bereichen Sicherheit, Verpflegung, medizinische Versorgung und soziale Betreuung, im Rahmen der vergaberechtlichen Vorgaben schnellstmöglich durchführen (lassen) zu können.

Der Abschluss von vorbereitenden Rahmenvereinbarungen, die in vergleichbaren Ausnahmesituationen wie zum Jahreswechsel 2015/2016 den Abruf von Leistungen zum Betrieb ganzer Standorte oder einzelner Leistungsteile im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ermöglichen würden, wird darüber hinaus ergänzend geprüft.

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Ausschreibung einer umfassenden Rahmenvereinbarung „Betrieb einer Notunterkunft“ nicht unproblematisch erscheint. So hatte die Vergabekammer München in ihrem Beschluss vom 12.08.2016 - Z3 3/3194 - festgestellt, dass die Vergabe von Leistungen zur Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern grundsätzlich der Verpflichtung zur Fachlosvergabe unterliegt.

Die LAB NI - im Rahmen des dort beim Justizariat angesiedelten Vertragsmanagements - und das MI verfolgen die Überlegungen zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen dennoch weiter. Sie befinden sich hierzu aktuell im Austausch mit dem Land NRW.

1.3 Außenstellen der LAB NI

Die zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH bestehenden Außenstellen der LAB NI für den Standort des Grenzdurchgangslagers Friedland in Dassel, Duderstadt und Bad Gandersheim sind bereits zum 31.12.2017 aufgelöst worden. Da sich frühzeitig abzeichnete, dass diese Außenstellen aufgrund des nachhaltigen Rückgangs der Zugangszahlen nicht mehr benötigt werden, wurden die bestehenden Verträge fristgerecht zum Jahresende 2017 gekündigt. Parallel wurden Verhandlungen mit den Betreibern über eine vorzeitige Beendigung der Verträge und eine entsprechende Kostenreduzierung von insgesamt rund 210 000 Euro geführt.

Alle Betreiber haben dafür Verständnis gezeigt und sind dem Land durch Zurückstellung eigener berechtigter Forderungen entgegen gekommen. Grundlage für Kostenreduzierungen waren dabei Einsparungen insbesondere bei den Verpflegungskosten, die das Land unabhängig von der tatsächlichen Unterbringung von Asylbegehrenden an die Betreiber hätte entrichten müssen. Weitergehende Kostenreduzierungen, insbesondere bei den Personalkosten, waren nicht verhandelbar, da auch die Betreiber befristete und zum Teil unbefristete Vertragsverhältnisse mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingegangen sind, die nicht vor Vertragsende hätten aufgelöst werden können. Zudem wurde mit dem Betreiber der Außenstelle in Duderstadt eine Reduzierung der vertraglich vereinbarten Plätze von 350 auf 100 als Teil der Nachtragsvereinbarung erreicht. Für 250 Plätze ist eine Kostenreduzierung durch Abgeltung der entsprechenden finanziellen Forderungen bis Vertragsschluss unter Gewährung eines Nachlasses erzielt worden. Zur weitergehenden Kostenreduzierung wurden die verbliebenen 100 Plätze in Duderstadt bis zum Ende der Vertragslaufzeit

weitgehend belegt. Dadurch konnten insbesondere Verpflegungskosten am Standort Grenzdurchgangslager Friedland eingespart und Personalressourcen zur Betreuung der Asylbegehrenden am Standort geschont werden.

Die Außenstelle der LAB NI für den Standort Braunschweig in Celle besteht nach wie vor und wird im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zur Verwaltungshilfe mit der Stadt Celle zunächst bis 30.09.2019 betrieben. Hier stehen 250 Unterbringungsplätze für die Erstaufnahme von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zur Verfügung.

Diese Außenstelle wird benötigt, um den baubedingten Wegfall eines Unterkunftsgebäudes am Standort Braunschweig mit 200 Plätzen entsprechend kompensieren zu können. Da sich die Sanierung bzw. der Neubau dieses Unterkunftsgebäudes voraussichtlich bis in das Jahr 2021 hinziehen wird, ist die Verlängerung der Verwaltungsvereinbarung mit der Stadt Celle über das Jahr 2019 hinaus vorgesehen. Die hohe durchschnittliche Belegung aller Standorte der LAB NI erlaubt es - insbesondere aufgrund künftiger bau- und sanierungsbedingt zu erwartender Belegungseingpässe - nicht, auf die Außenstelle des Standortes Braunschweig in Celle zu verzichten.

Im Gegensatz zu den bereits aufgelösten Außenstellen findet bei der Außenstelle Celle künftig eine neue Vergütungsvereinbarung mit dem Betreiber Anwendung, die eine belegungsunabhängige Kostenpauschale nicht mehr vorsieht. Stattdessen wird eine Garantiebelegung der Außenstelle in Kombination mit einer belegungsabhängigen Kostenpauschale zu einer erheblichen Kostenreduzierung im Vergleich zu bisherigen Regelungen beitragen. Auf die Ausführungen unter Nummer 1.2 a. a. O. wird an dieser Stelle hingewiesen.