LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3658

A19, A02

Stellungnahme zum Gesetzentwurf FlüAG, Landtag NRW 17/11841

Dr. Rau, 23.02.2021 *harald.rau@stadt-koeln.de*

Landtag NRW: Gesetzentwurf der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **„Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG)“** (Drucksache 17/11841)

1 Wesentliche Änderungsinhalte des Entwurfs des Änderungsgesetzes

Der Entwurf des Änderungsgesetzes sieht insbesondere **Änderungen** der **Höhe der Landeszuweisung** und deren **Splittung und Staffelung** sowie der **Bedingungen für deren Beendigung** vor. Er entspricht hinsichtlich der Höhe der pauschalierten Landeszuweisung weitgehend den gemeinsamen Vorschlag des Städtetags NRW sowie des Städte- und Gemeindebundes NRW gegenüber Minister Dr. Stamp vom 03.12.2019.

1.1 Höhe der monatlichen pauschalierten Landeszuweisung

Das zur Änderung vorgeschlagenen Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz - FlüAG) beschreibt in §4 eine **monatliche pauschalierte Landeszuweisung**. Zu verschiedenen Aspekten dieser Landeszuweisung hat das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW ein Gutachten beauftragt. Im November 2018 legten Prof. Dr. Lenk et al., Universität Leipzig, das **Gutachten** *„Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz Nordrhein-Westfalen (FlüAG NRW) auf Grundlage eines Pauschalerstattungssystems“* vor, das dem Landtagspräsidenten im November 2018 übergeben wurde. An der Datenlieferung zum Gutachten waren der mit der Datenerfassung befasste Landesbetrieb IT.NRW und die mit Einzelprüfungen betraute Gemeindeprüfungsanstalt NRW beteiligt.

Das Gutachten schlägt die **Beibehaltung einer Erstattungspauschale** und die **künftige Anwendung einer gesplitteten Pauschale** vor, die den verschiedenen und teilweise genauer analysierten unterschiedlichen Kosten von kreisfreien Städte und Landkreisen gerecht werden soll. In seiner statistischen Analyse der Leistungsdaten von 2017 kommt das Gutachten zum Ergebnis, dass der durchschnittliche jährliche Nettoaufwand pro Leistungsempfänger*in für kreisangehörige Gemeinden rund 11T€ und für kreisfreie Städte zwischen rund 13,7 und 15,2T€ beträgt. Hieraus abgeleitet benennt das Gutachten „**Korridore für die angemessenen Nettoaufwendungen** im Sinne des § 4 FlüAG NRW“ zwischen 10,5 und 11 T€ für kreisangehörige Gemeinden und zwischen 13,5 und 16T€ für kreisfreie Städte, jeweils pro Leistungsempfänger*in und Jahr. Das Gutachten empfiehlt eine Orientierung an der jeweils niedrigeren Grenze des Korridors und begründet dies mit *„tendenziell weiter sinkenden Fallzahlen“* und mit *„Anreizgründen und zur Wahrung der Effizienz der kommunalen Leistungserfüllung“*.

In der „Vereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden (KSV) in Nordrhein-Westfalen und dem Minister für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen zur Migrationspolitik und Neuregelung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in Nordrhein-Westfalen“ vom 21.12.2020 wurden Aspekte des Gutachtens und seiner Empfehlungen aufgegriffen: die Jahrespauschale pro Leistungsempfänger*in wird auf 10,5T€ für kreisangehörige Gemeinden und auf 13,5T€ für kreisfreie Städte erhöht.

1.2 Dauer und Beendigung monatlichen pauschalierten Landeszuweisung

Gegenüber dem Ursprungsgesetz (FlüAG) sieht der Entwurf des Änderungsgesetzes eine Fortsetzung der Landeszuweisung auch nach Vorliegen und dreimonatigem Ablaufen einer vollziehbaren Ausreisepflicht vor, sofern der Duldungsstatus fortbesteht.

In der „Vereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden (KSV) in Nordrhein-Westfalen und dem Minister für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen zur Migrationspolitik und Neuregelung des Flüchtlingsaufnahme-gesetzes in Nordrhein-Westfalen“ vom 21.12.2020 wurde eine einmalige Einreisepauschale für künftig geduldete Menschen in Höhe von 12T€ - unabhängig von der Dauer des Geduldetenstatus - vereinbart.

2 Bewertung der Änderungsinhalte

Die vorliegende Stellungnahme bewertet die beiden o.g. Änderungsinhalte hinsichtlich der Höhe sowie der Dauer der monatlichen pauschalierten Landeszuweisung.

2.1 Höhe der monatlichen pauschalierten Landeszuweisung

Der Entwurf des Änderungsgesetzes

- greift Ergebnisse des Gutachtens von Lenk et al. (2018) hinsichtlich einer **Differenzierung** zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden durch einen Verdichtungszuschlag auf;
- ergänzt eine **gestaffelte Zuweisung** gemäß jeweiliger kommunaler Mietstufe;
- belässt die Zuweisungspauschale bei kreisfreien Städten auch in der Höchststufe innerhalb des **Korridors** des Gutachtens und übersteigt diesen geringfügig bei kreisangehörigen Gemeinden.

Die im Gutachten vorgeschlagene Orientierung an den jeweiligen niedrigen Grenzen des Korridors ist nicht plausibel begründet: eine geringere Fallzahl führt nicht zu geringeren Kosten der Flüchtlings-unterbringung pro Leistungserbringung; häufig wird umgekehrt mit geringeren fallbezogenen Kosten bei höheren Fallzahlen argumentiert. Hinsichtlich der im Gutachten genannten *„Anreizbedingungen und […] Wahrung der Effizienz der kommunalen Leistungserfüllung*“ gilt auch bei der beschriebenen Leistung das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das von den Kommunen umgesetzt wird. Da zum Zeitpunkt der Datenerhebung für das Gutachten (2017) keine kostendeckende Kosten-erstattung durch das Land erfolgte, ist bereits in diesem Erhebungsjahr von erheblichen Anreizen für die Kommunen auszugehen, die Leistung effizient zu erbringen.

Aus der Sicht einer kreisfreien Großstadt mit hohen Kostenansätzen in einigen Merkmalen - wie sie im Gutachten genauer dargestellt sind - ist die gestaffelte und im Entwurf des Änderungsgesetzes vorgezeichnete Höhe der Zuweisung gegenüber dem bisherigen Gesetz angemessener.

Um das tatsächliche Verhältnis der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Höhe der Fallpauschale zu den tatsächlich einer Kommune entstehenden Kosten zu bewerten, sollen nachfolgend exemplarisch für die Stadt Köln Vergleiche herangezogen werden. Für das Jahr 2017 wurden von der Verwaltung jährliche Kosten von rund 19T€ pro Leistungsempfänger*in ermittelt; die Herleitung dieser Kostenberechnung wurde dem Rechnungs- und dem städtischen Finanzausschuss in einer „*Information zur Istkostenerhebung der tatsächlich in den Kommunen anfallenden Kosten für die Unterbringung von Flüchtlingen*“ in nichtöffentlicher Sitzung zur Kenntnis gegeben. Für das Jahr 2019 hat die Kölner Verwaltung Kosten von rund 18T€ pro Leistungsempfänger*in und Jahr errechnet.

Im Ergebnis ist aus Sicht einer kreisfreien Stadt festzustellen, dass der Entwurf des Änderungsgesetzes die tatsächliche Höhe kommunaler Kosten durch die drei Komponenten „Grundkosten“, „Verdichtungszuschlag“ und „Mietkostenzuschlag“ realitätsnäher als das bisherige Gesetz abbildet. Die Kölner Istkosten werden allerdings beispielsweise immer noch nicht hinreichend abgedeckt. In Ermangelung eigener Daten kann die vorliegende Stellungnahme die Kostenstruktur kreisangehöriger Kommunen oder anderer kreisfreier Städte nicht hinreichend bewerten.

2.2 Dauer und Beendigung monatlichen pauschalierten Landeszuweisung

Die Beendigung der Landeszuweisung nach Vorliegen einer vollziehbaren Ausreisepflicht oder einem fest definierten Anschlusszeitraum unabhängig von einer tatsächlichen Ausreise wird der Kostenverursachung der Kommunen nicht gerecht. In der Praxis verfügen die Kommunen nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, auf die Ausreise hinzuwirken. Findet ein Aufenthalt auch über den gesetzlich festgeschriebenen Zeitraum der Weitergewährung der Landeszuweisung statt, verbleibt die Kommune in der Leistungserbringung ohne weitere Refinanzierung auf den ihr unvermindert entstehenden Kosten. Dies widerspricht dem Konnexitätsprinzip.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Koppelung der Landeszuweisung an die tatsächlich entstehenden Kosten auch in zeitlicher Hinsicht und auch für bereits im Duldungsstatus befindliche Personen ist deshalb folgerichtig.

3 Gesamtbewertung des Entwurfs des Änderungsgesetzes

Der vorgelegte Entwurf des Änderungsgesetzes führt zu einer gegenüber dem zu ändernden Gesetz angemesseneren Umgang mit den Kosten der Kommunen. Die Steigerung der Fallpauschalen, die Differenzierung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden sowie die Berücksichtigung der Immobilienkosten sorgen für eine größere Annäherung der pauschalierten Landeszuweisungen an die tatsächlich entstehenden Kosten. Am Beispiel Kölns wird allerdings deutlich, dass sogar die im Entwurf des Änderungsgesetzes vorgesehene Höhe der Fallpauschale unter den tatsächlich der Stadt Köln entstehenden Kosten liegt. Auch bei Gültigkeit des geänderten Gesetzes würde somit die Stadt Köln weiterhin Anteile der ihr entstehenden Kosten selbst tragen.

Die Fortgewährung der Landeszuweisung für die tatsächliche Zeit des Bestehens ist sachangemessen, ebenso die nicht zur Änderung vorgesehene Beendigung der Landeszuweisung für die im Artikel 1, §4, Absätze 5 Nr. 2 bis 4 beschriebenen Konstellationen.

Die Gewährung des Landeszuschusses für Personen, die sich bereits im Duldungsstatus befinden, ist ebenfalls sachangemessen.

Sowohl das aktuell gültige FlüAG als auch der hier zu bewertende Entwurf einer Gesetzänderung beziehen sich auf die **künftige Erstattung** der den Kommunen entstehenden Kosten. Ausgleichszahlungen des Landes an die Kommunen für die Kostenbelastungen der Kommunen in der **Vergangenheit** sind - im Gegensatz zur Vereinbarung zwischen den KSV Nordrhein-Westfalen und dem Minister für KFFI vom 21.12.2020 - nicht vorgesehen. Ein solcher Ausgleich vergangener nicht durch das Land refinanzierter kommunaler Kosten ist sachangemessen.

Gez. Dr. Harald Rau, Köln, 23.02.2021