UNIVERSITÄT LEIPZIG

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
Finanzwissenschaft

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3697

A19, A02

Universität Leipzig, WiFa - Finanzwissenschaft, IPF 171512, 04081 Leipzig

Landtag Nordrhein-Westfalen
Integrationsausschuss

Prof. Dr. Thomas Lenk
Institutsdirektor
Telefon 0341 97-33580
Telefax 0341 97-33589
fiwi@wifa.uni-leipzig.de

3. März 2021

Schriftliche Anhörung zum 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

Universität Leipzig
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
IPF 171512
04081 Leipzig

Telefon
+49 341 97-33580

Fax
+49 341 97-33589

E-Mail
fiwi@wifa.uni-leipzig.de

Web
www.uni-leipzig.de/fiwi

Postfach intern
171512

Kein Zugang für elektronisch signierte sowie für verschlüsselte elektronische Dokumente

Sehr geehrte Damen und Herren,

Zum genannten Gesetzentwurf gebe ich nachfolgende fachliche Stellungnahme ab. Dabei nehme ich zu ausgewählten Punkten des Gesetzentwurfes Stellung.

Artikel 1

Nr. 1 (§ 4 Abs. 2 FlüAG)

Positiv ist zu bewerten, dass der Gesetzentwurf vorsieht, die Pauschale gegenüber dem bisherigen Niveau zu erhöhen. Eine höhere Landespauschale entlastet die 396 kommunalen Leistungserbringer im Land Nordrhein-Westfalen.

Der Gesetzentwurf nimmt dabei direkt Bezug zum Gutachten „Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz Nordrhein-Westfalen (FlüAG NRW) auf Grundlage eines Pauschalerstattungssystems“ vom November 2018, das die kommunalen Kosten der Unterbringung geflüchteter Personen im Land Nordrhein-Westfalen ermittelte und analysierte.

Richtig ist, dass das Gutachten im Kern die Empfehlung ausspricht, zukünftig statt einer Einheitspauschale eine Differenzierung nach kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten vorzunehmen. Dies ergibt sich sowohl aus den Daten der Erhebung bei den kommunalen Leistungserbringern als auch auf Basis verschiedener statistischer Prüfverfahren (Mittelwertvergleiche, Regressionsanalysen).

Im Gutachten wird zudem – eher am Rande – ein Modell geprüft, das, wie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen wird, sowohl nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden differenziert als auch zusätzlich eine Unterscheidung der Pauschale nach Mietenstufen (gemäß WoGV) vorsieht (Gutachten, S. 67 f.). Im Gutachten wird diese Variante jedoch nicht vertieft untersucht.

FiWi Leipzig Finanzwissenschaft Institut für öff. Finanzen und Public Management

Nachfolgend werden einige vertiefte Aspekte dieses Gestaltungsvorschlags erörtert. Trotz der tieferen Staffelung der Pauschalen handelt es sich nach wie vor nicht um ein Spitzabrechnungssystem. Dies bedeutet, dass die typischen Kosten in jeder Gruppe gedeckt werden, nicht aber notwendigerweise die vollen Kosten jedes einzelnen kommunalen Leistungsträgers. Durch die Kalkulation der Pauschale auf Basis von Ist-Kosten (im Gutachten auf der Basis des Jahres 2017) ist gewährleistet, dass die jeweilige Pauschale die durchschnittlichen Kosten vollständig deckt.

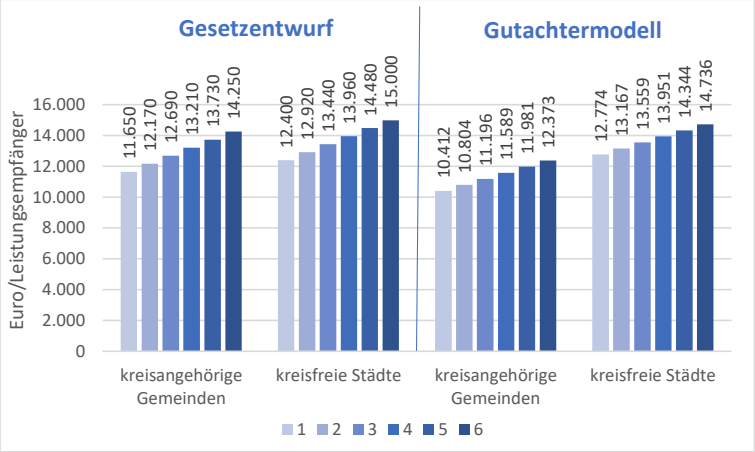
Wie die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen, ist diese Differenzierung nur bei einer Kombination mit einer Unterteilung nach kreisangehörigen und kreisfreien Städten und Gemeinden statistisch signifikant und damit als Trennmerkmal aus methodischer Sicht gut nutzbar (siehe Gutachten, S. 68, Variante V6 oEx, im Vergleich zu V4b oEx und V2b).

Die Mietstufen können der Wohngeldverordnung des Bundes (WoGV) entnommen werden und stellen eine durch die Kommunen nicht beeinflussbare und somit strategieunanfällige Kennzahl dar. Mit Hilfe dieser Variablen konnte im Gutachten gezeigt werden, dass sich ein insgesamt höheres Mietniveau in einer Kommune steigernd auf die Unterbringungskosten auswirkt. Angespannte Immobilienmärkte haben demnach einen argumentativ und statistisch nachweisbaren kostensteigernden Effekt.

Aus den Parametern der Regressionsanalyse, die im Gutachten dokumentiert, sind ergeben sich für die Mietstufen typisierte Pauschalen zwischen 10.412 Euro/Leistungsempfänger (LE) und 12.373 Euro/LE für die kreisangehörigen Gemeinden sowie zwischen 12.774 Euro/LE und 14.736 Euro/LE für die kreisfreien Städte (siehe nachstehende Tabelle und Grafik**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die sich aus dem Gesetzentwurf ergebenden typisierten Pauschalen liegen zwischen 11.650 und 14.250 Euro/LE für die kreisangehörigen Gemeinden und zwischen 12.400 Euro/LE und 15.000 Euro/LE für die kreisfreien Städte. Grundsätzlich zeichnet die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Pauschalierung die im Gutachten dargestellte Modellvariante nach. Auffällig ist gleichwohl, dass Unterschiede im Detail vorliegen. Während die Pauschalenstufen für die kreisangehörigen Gemeinden oberhalb der aus dem Gutachten ableitbaren Ergebnisse liegen, liegen die Ausprägungen für die kreisfreien Städte tendenziell niedriger (mit Ausnahme der Mietenstufen 5 und 6).

	Gesetzentwurf		Gutachtermodell	
Mietenstufe gem. WoGV	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte
1	11.650	12.400*	10.412	12.774*
2	12.170	12.920	10.804	13.167
3	12.690	13.440	11.196	13.559
4	13.210	13.960	11.589	13.951
5	13.730	14.480	11.981	14.344
6	14.250*	15.000	12.373*	14.736

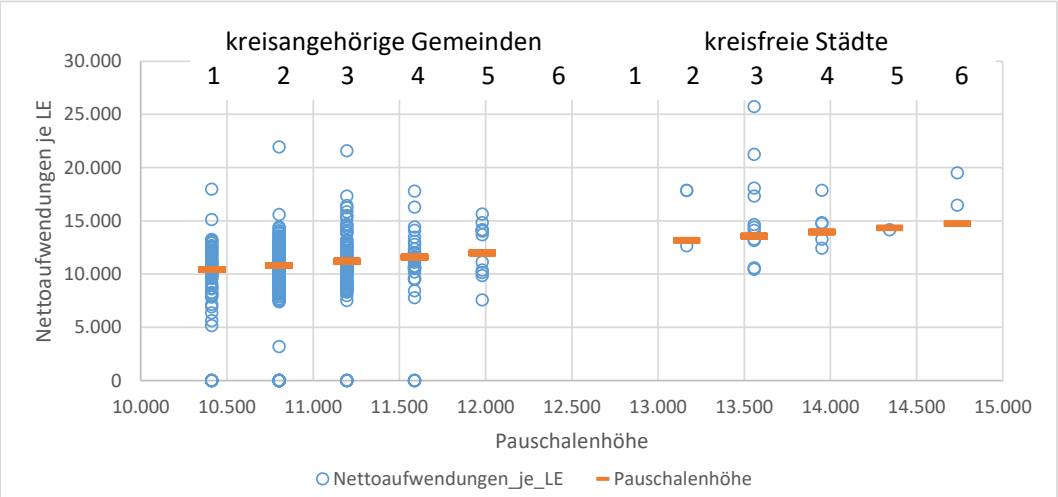
* In dieser Gruppe gibt es derzeit keine Gemeinden
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des Gesetzentwurfs und des Gutachtens zum FlüAG NRW.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des Gesetzentwurfs und des Gutachtens zum FlüAG NRW.

Auf den ersten Blick scheint eine Differenzierung sowohl nach kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden einerseits und nach Mietenstufen andererseits demnach im Lichte der Gutachtenergebnisse als durchaus geeignet für die Fortschreibung der Pauschale nach dem FlüAG NRW.

Was die praktische Anwendung allerdings schwierig macht, ist die nur mäßige statistische Absicherung im Bereich der kreisfreien Städte. Da diese Gruppe nur aus vergleichsweise wenigen Einheiten besteht, ist sie zwar als Gesamtgruppe relativ gut gegenüber der Gesamtgruppe der kreisangehörigen Gemeinden abgrenzbar, Differenzierungen innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte sind jedoch mit großer Vorsicht zu interpretieren. Die Zuschläge nach Mietenstufen sind im Gesamtmodell stark durch die Zusammenhänge bei den kreisangehörigen Gemeinden geprägt, für die Gruppe der kreisfreien Städte ist der Erklärungsgehalt dagegen gering. Dies zeigen die Abweichungen der Einzelausprägungen für die kreisfreien Städte von den berechneten Pauschalen in der nachfolgenden Abbildung (Basis: Gutachtenergebnisse 2018).



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des Gutachtens zum FlüAG NRW.

Vor diesem Hintergrund ist zwischen zwei Zielen abzuwägen: Soll die möglichst breite datenseitige Absicherung im Vordergrund stehen, wäre einer einfacheren Differenzierung nach kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten ohne zusätzliches Heranziehen der Mietenstufen der Vorzug zu geben. Sollen dagegen die (vergleichsweise wenigen) Fälle besonders unterstützt werden, bei denen insgesamt angespannte Immobilienmärkte zu höheren Fallkosten führen, so kann die zusätzliche Differenzierung nach Mietenstufen eine sachgerechte Lösung mit Abstrichen bei der durchgängigen Belastbarkeit liefern. In jedem Falle sollte eine Unterscheidung nach kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten vorgenommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Thomas Lenk

Die Stellungnahme wurde gemeinsam verfasst mit Dr. Mario Hesse.