



## **Krise als Chance: Lernen für die Zukunft - Rechnungshof stellt Sonderbericht „Flüchtlingswesen“ vor**

Der Rechnungshof hat heute seinen Sonderbericht „Flüchtlingswesen“ veröffentlicht. Präsident Dr. Wallmann betont: „Es ging uns bei unseren Prüfungen um eine Versachlichung der teilweise sehr aufgeheizten politischen und gesellschaftlichen Diskussion. Wir bewerten das staatliche Management während des starken Zustroms geflüchteter Menschen ab 2015 insgesamt als sachgerecht. Primär ging es darum, Menschen zu helfen und Leid zu mindern. Dies wurde durch große Kraftanstrengung des Staates, privater und kirchlicher Organisationen sowie herausragendes Engagement ehrenamtlicher Privatpersonen in eindrucksvoller Weise erreicht. Dass Krisenzeiten außergewöhnliche Zeiten sind und auch vom Rechnungshof mit dem gebotenen Augenmaß zu bewerten sind, ist selbstverständlich. Genau mit diesem Augenmaß haben wir versucht, auf Aspekte hinzuweisen, wie unser Land aus dieser Krise für kommende Krisen etwas lernen könnte. Auch in der aktuellen Corona-Pandemie gibt es viele Parallelen; die Stichworte sind die gleichen: Personalbedarf, Beschaffungen, Datengrundlage, Digitalisierung.“

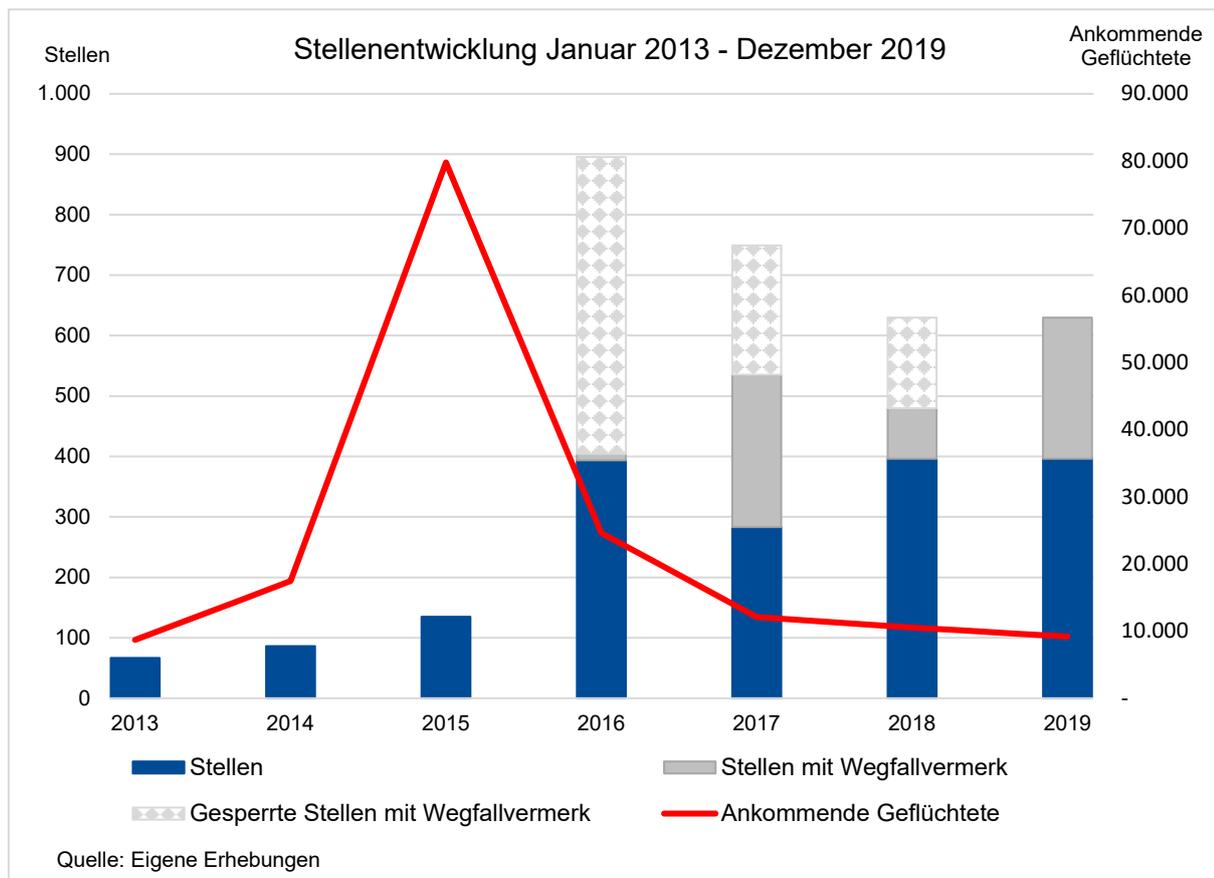
### **Sondersenat „Flüchtlingswesen“**

Der Rechnungshof stand vor der Frage, wie er in dieser außergewöhnlichen Situation der Jahre 2015 / 16 seine Kontrollfunktion wahrnehmen kann und sollte. Er hat sich entschieden, den Prozess aktiv zu begleiten und seine Prüfungserkenntnisse beratend unmittelbar einfließen zu lassen, ohne die Arbeit der Verwaltung während der Krise zu stark zu beeinflussen. Zum 1. April 2016 richtete er deshalb den – zeitlich befristeten – Sondersenat „Flüchtlingswesen“ ein. Hier wurden alle Fragen des Flüchtlingswesens gebündelt und interdisziplinär untersucht. Insgesamt fanden acht Prüfungen zu den drei Themenkomplexen Personalausgaben, berufliche Prüfungen und Leistungen an Flüchtlinge in Einrichtungen des Landes (Notunterkünfte) statt. Der heute veröffentlichte Sonderbericht fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Prüfungen zusammen. Präsident Wallmann weist darauf hin: „Unsere kritische begleitende Prüfung und Bewertung der Prozesse und Handlungen soll nicht etwa darüber hinwegtäuschen, dass auch der Rechnungshof das hohe persönliche Engagement aller damals beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes und der Kommunen mit großem Respekt betrachtet.“

### **Entwicklung der Geflüchtetenzahlen und des Personaleinsatzes**

Die Zahl der Geflüchteten hatte in Hessen im Jahr 2015 mit fast 80.000 Menschen ihren Höhepunkt; in 2016 belief sich deren Zahl auf rund 25.000 (in 2020: 6.700). Zur Bewältigung dieser hohen Zahlen weitete das Land den Personaleinsatz im Bereich des Flüchtlingswesens durch Neueinstellungen, Versetzungen / Abordnungen und temporären Einsatz von ehemaligen Bediensteten deutlich aus.

Ein Großteil der zusätzlichen rund 600 Stellen sollte besetzt werden, als die Zahlen 2016 bereits absanken. So plante das Land für das Jahr 2016 ursprünglich rund 300 Stellen und stockte dieses Kontingent im parlamentarischen Verfahren im Herbst 2015 nochmals auf rund 900 Stellen auf (gegenüber 135 Stellen in 2015). Der Rechnungshof wies auf die inzwischen abflachende Zuwanderungskurve hin. Das Finanzministerium sperrte daraufhin zeitweise bis zu rund 490 Stellen dieser 900 Stellen und ordnete weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen an (z.B. „Stellen mit Wegfallvermerk“, d. h. dass eine freiwerdende Stelle wegfällt). Die Ministerien kündigten an, den vom Rechnungshof für erforderlich gehaltenen Personalbedarf von 300 Stellen mittelfristig erreichen zu wollen. Damit werden Personalkosten in zweistelliger Millionenhöhe eingespart.



Der Rechnungshof schlägt vor, anhand eines kennzahlenbasierten Ländervergleichs eine valide Berechnungsgrundlage für den Personalbedarf in Abhängigkeit von veränderten Geflüchtetenzahlen zu schaffen. Wallmann dazu: „Ohne valide Zahlen konnten die Verantwortlichen keine belastbaren Planungen anstellen. Deshalb geht auch hier unser Fokus nicht in die Vergangenheit, sondern in die Zukunft: Auch in der aktuellen Corona-Pandemie zeigt sich, dass sich nur auf Basis verlässlicher Daten in Krisen belastbarer planen und auf Änderungen präziser reagieren lässt. Nur so lässt sich der tatsächliche Bedarf an Intensiv-Betten, Schutzausrüstung oder Impfstoffen prognostizieren.“

Das Land setzte zur Bewältigung des starken Zustroms nicht nur eigenes Personal, sondern auch externe Dienstleister (überwiegend ehemalige Landesbedienstete) ein.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte, dass das Land dabei von Dienstleistern selbst aufgeschriebene und selbst unterschriebene Stundennachweise von bis zu 325 Stunden monatlich akzeptierte. Das Land zahlte pensionierten Beamten Monatsvergütungen von bis zu 8.100 Euro. Auch nachdem die Zahl der aufzunehmenden Geflüchteten erheblich zurückgegangen war, vergütete es zum Beispiel im 2. Halbjahr 2016 noch mehr als 30 Dienstleistern teilweise mehrfach ungewöhnlich hohe monatliche Arbeitszeiten von bis zu 270 Stunden. Wallmann weist darauf hin: „Auch, wenn die Zeiten außergewöhnlich waren, sollten Stundennachweise – insbesondere bei einem Volumen von mehr als 300 Stunden pro Monat – nicht einfach ungeprüft akzeptiert werden. Es ist gut, dass das Land reagiert und die Prüfung der Stundennachweise mittlerweile gewährleistet hat.“

Im Zuge der Eingliederung der Erstaufnahmeeinrichtung in das Regierungspräsidium Gießen im November 2016 wurden Anzahl und Wertigkeit der Leitungsstellen deutlich angehoben: Im Ergebnis ist zwar nur eine Stelle neu geschaffen worden, aber gemeinsam mit der Erhöhung der Besoldungsstufen führte dies zu rund 400.000 Euro höheren Personalkosten jährlich. Der Rechnungshof bezweifelt die Notwendigkeit dieser personalwirtschaftlichen Maßnahmen, da sich die gesetzlichen Aufgaben dieses Bereichs nicht signifikant verändert haben. Wallmann betont: „Wir erkennen die verdienstvolle Arbeit der Beschäftigten der Erstaufnahmeeinrichtung an, aber wir können die mit enormen Personalkostensteigerungen verbundene Umstrukturierung in diesem Umfang nicht nachvollziehen.“

## **Notunterkünfte**

Landkreise und Großstädte errichteten im Auftrag des Landes Notunterkünfte für die Geflüchteten. Da der Zustrom an Geflüchteten für die Folgewochen bzw. -monate nicht wirklich kalkulierbar war, war die Steuerung des Aufbaus und der Belegung der Notunterkünfte erschwert. Dies führte zum Vorhalten von Überkapazitäten. Im Nachhinein ist festzustellen, dass rund 21.000 Plätze errichtet wurden, von denen 12.000 nie belegt wurden. Selbst wenn man von diesen 12.000 Plätzen die Hälfte als „Prognose-Puffer“ abzieht, ergibt sich eine vermeidbare Überkapazität von 6.000 Plätzen. Hätte man diese Überkapazität vermieden, hätten theoretisch rund 46 Millionen Euro eingespart werden können.

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) sowie die Verpflegung von Mitarbeitern oder Fehlbestellungen zurückzuführen. Übertragen auf alle Notunterkünfte entspricht dies einem Einsparpotential von ca. neun Millionen Euro. Wallmann rät: „Diese Problematik zeigte sich generell bei Dienstleistungsverträgen wie bei Betreuung, Sicherheit, Sanitäts- oder Reinigungsdienst. Um bei vergleichbaren Situationen die Mittel effektiver und zielgerichteter einzusetzen, sollten einheitliche Vorgaben getroffen und den Kommunen als Mustervertrag zur Verfügung gestellt werden. Dabei sollten für das Land und die Kommunen nachteilige Klauseln vermieden werden.“ Die Ministerien sagten zu, diese Empfehlungen umzusetzen.

Das Land zahlte den Kommunen monatliche Pauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz, um die Ausgaben zu erstatten, die durch die ihnen zugewiesenen Geflüchteten entstanden waren. Teilweise haben Kommunen die zugewiesenen Geflüchteten aber

nicht in eigenen Unterkünften, sondern in den zur Erstaufnahme vorgesehenen Notunterkünften des Landes untergebracht, ohne sich im Gegenzug finanziell zu beteiligen. Dies führte – neben den gesetzlichen Pauschalen – zu Mehrausgaben des Landes. Um die Ausgaben verursachungsgerecht dem jeweiligen finanziellen Verantwortungsbe- reich von Land oder Kommune zuordnen zu können, hat der Rechnungshof ein Berech- nungsschema entwickelt. Die Abgrenzung ermöglicht es dem Land, die Gebietskörper- schaften, die die Notunterkünfte mitgenutzt haben, angemessen an den entstandenen Ausgaben zu beteiligen. Wallmann lobt: „Das Land hat unsere Hinweise aufgegriffen. Bisher haben die Kommunen dem Land rund fünf Millionen Euro zurücküberwiesen.“

### **Keine umfassende Inventarisierung**

Die Kommunen inventarisierten die auf Kosten des Landes erworbenen Vermögensge- genstände (Haushaltsgeräte, Laptops etc.) nicht vorschriftsmäßig. Auch das Land er- fasste zunächst keine Vermögensgegenstände bei Auflösung oder Übernahme von Not- unterkünften. Der Rechnungshof sieht die Gefahr eines Vermögensschadens. Wall- mann rät: „Das Land sollte künftig die Kommunen auf die Inventarisierungspflicht hin- weisen und dies stichprobenhaft zeitnah prüfen. Künftig sollte das Land „sein“ Eigentum durch geeignete Regelungen oder Vereinbarungen eindeutig sichern.“

### **Baufachliche Prüfungen**

Der Rechnungshof hat die vom Land genutzten unterschiedlichen Unterbringungskon- zepte untersucht. Ziel war es auch dabei, Empfehlungen für künftige Krisen zu generie- ren. Wallmann empfiehlt: „Es zeigt sich, dass die Unterbringung in ehemaligen Kaser- nen die günstigste Unterbringungsart darstellte. Dies ist insbesondere darauf zurückzu- führen, dass seinerzeit die Kasernen dem Land vom Bund kostenlos zur Nutzung über- lassen wurden. Hingegen waren neu errichtete Holzhäuser und Wohncontainer deutlich teurer. Die Zeltlösung war zwar kurzfristig realisierbar, stellt jedoch nur eine provisori- sche Lösung dar, die sehr restriktiv genutzt werden sollte. Für die Geflüchteten, gerade für Familien mit Kindern, war diese Unterbringungsmöglichkeit mit besonderen Ein- schränkungen (räumliche Enge, Kälte, Feuchtigkeit) verbunden – für das Land war sie unwirtschaftlich. Wichtig ist es deshalb, nach Abebben der Krise die ergriffenen Maß- nahmen zu evaluieren. Wir haben dem Land empfohlen, die Erfahrungen mit den un- terschiedlichen Unterbringungsmöglichkeiten zu analysieren und auf dieser Basis einen Leitfaden zu entwickeln. Dabei sollten Gebäudetypen, Nutzflächenarten, Flächenkenn- werte und Ausstattungsstandards sowie die Frage von Flächenvorhaltungen berück- sichtigt werden.“

### **Aus Krisen lernen**

Der Sonderbericht zielt darauf ab, Optimierungspotenziale aufzuzeigen, um damit das Land für künftige Ereignisse krisenfester zu machen. So fasst Präsident Wallmann zu- sammen: „Bei unseren Prüfungen ging es um die Frage, was das Land für künftige Kri- sen lernen kann. Auch wenn in der sog. „Flüchtlingskrise“ insgesamt sachgerecht ge- handelt wurde, sehen wir Verbesserungsmöglichkeiten beim Personaleinsatz und der angemessenen und zügigen Sicherstellung der unmittelbaren Bedürfnisse der Geflüch- teten (Infrastruktur / Wohnraum, Lieferungen von Waren und Dienstleistungen). Es ist deshalb positiv zu werten, dass das Land einen Leitfaden mit Handlungsanweisungen und Muster-Dienstleistungsverträgen erstellt. Wünschenswert wäre auch ein Konzept für die künftige Unterbringung ausgehend von den Erfahrungen der zurückliegenden Krise.“

Auch wenn es die letzte Sicherheit in Krisenzeiten nie geben kann, sollte das Land anstreben, seine Planung und Steuerung zu optimieren. Denn valide Daten erlauben es, künftig präziser auf externe Veränderungen zu reagieren.

Um den Beschäftigten von Land und Kommunen ausreichend Flexibilität und zugleich Rechtssicherheit zu geben, regen wir zudem an, auf der Basis der Erfahrungen der damaligen Zeit für künftige vergleichbare Ausnahmesituationen (Naturkatastrophen, Unglücksfälle etc.) die bestehenden Gesetze oder Verwaltungsvorschriften krisenfest zu gestalten. Hier ist insbesondere an das Vergaberecht zu denken, das in Krisensituationen oft eine Hürde darstellt, weil es vielfach mit langwierigen Fristen und Verfahren verbunden ist. Ziel muss es im Interesse von Humanität und Handlungsfähigkeit des Staates sein, auch in dringlichen Situationen das rechtskonforme Agieren der staatlichen Beschäftigten zu gewährleisten. Es sollte keinem Beschäftigten des Staates zugemutet werden, sich aus humanitären Gründen in eine rechtliche Grauzone begeben zu müssen.“

Wallmann führt mit Blick auf die aktuelle Corona-Pandemie abschließend aus: „Nach der Krise ist vor der Krise. Bestimmte Themen kommen in jeder Krise wieder: In der Corona-Pandemie wird beispielsweise bei den Test- und Impfzentren ebenfalls mit externen Dienstleistern zusammengearbeitet. Auch bei der Nachverfolgung von Infektionsketten in den Gesundheitsämtern wurde aus Gründen der Personalknappheit auf (ehemalige) Angehörige des öffentlichen Dienstes zurückgegriffen. Das Land kann nicht dauerhaft Personal auf Krisenniveau vorhalten, sondern muss auf Belastungsspitzen mit flexiblem Einsatz von Personal und externen Dienstleistern reagieren. Das Land sollte nach Ende der aktuellen Corona-Pandemie rückblickend evaluieren, was sich in den letzten Krisen bewährt hat und was nicht.“

Der Bericht sowie diese Pressemitteilung können im Internet eingesehen und heruntergeladen werden unter:

**[rechnungshof.hessen.de](https://rechnungshof.hessen.de)**