

## Innenministerium

### 11. Aufnahme von Asylbewerbern

**Die Auslastung der beiden Landesunterkünfte für Asylbewerber in Neumünster und Lübeck beträgt insgesamt nur noch rd. 45 %. Die aktuellen Überlegungen des Innenministeriums, Überkapazitäten durch die Schließung eines Standortes abzubauen, hält der LRH für richtig und überfällig.**

**Die ohne Abstimmung mit der LVSH vorgenommene Vorentscheidung zugunsten des Standorts Neumünster hatte keine ausreichende Grundlage. Bei der Entscheidung, welcher Standort geschlossen werden sollte, sind die finanziellen Auswirkungen sowohl auf das Land als auch auf die LVSH zu berücksichtigen.**

**Im Zuge der Reorganisation sind auch die Betreuungsleistungen, der Ärztliche Dienst sowie die private Bewachung im Wettbewerb unter Einhaltung der einschlägigen vergaberechtlichen Regelungen zu vergeben.**

#### 11.1 Rückläufige Zugangszahlen

Seit einer umfassenden Reform des Asylrechts im Jahr 1993 gehen die Asylantragszahlen bundesweit stetig zurück. Waren es 2001 noch rd. 120.000 Anträge, wurden 2006 nur noch rd. 30.000 Asylanträge gestellt. Auch in 2007 hielt die rückläufige Tendenz an. Im ersten Halbjahr 2007 haben mit insgesamt 8.465 Personen 2.344 Personen (oder 21,7 %) weniger als im Vergleichszeitraum 2006 Asyl in Deutschland beantragt.

Den bundesweiten Asylantragszahlen entsprechend hat in Schleswig-Holstein die Zahl der tatsächlich in der Erstaufnahmeeinrichtung in Lübeck aufgenommenen Asylbewerber ständig abgenommen. Wurden 2001 noch rd. 2.300 Asylbewerber in Lübeck aufgenommen, waren es 2006 nur noch rd. 500 Personen. Dies entspricht einem Rückgang von 80 %. Für die nächsten Jahre rechnet das Innenministerium mit einer gleichbleibenden bzw. leicht sinkenden Anzahl.

Als Folge einer massiven Steigerung der Belegkapazitäten Anfang der 90er-Jahre und seither rückläufiger Zugangszahlen sind in fast allen Ländern trotz bereits erfolgter Reduzierungen Überkapazitäten in den landeseigenen Unterkünften zu verzeichnen. So verfügt das Land Schleswig-Holstein weiterhin über eine Kapazität von 1.050 Plätzen, obwohl die tat-

sächliche Belegung kontinuierlich auf nunmehr 475 Personen im Jahr 2006 zurückgegangen ist. Dies entspricht einer Gesamtauslastung der beiden Landesunterkünfte in Neumünster und Lübeck, deren Belegungs-kapazitäten annähernd gleich groß sind, von nur noch rd. 45 %.

Das Ergebnis zeigt, dass sowohl der Standort Neumünster als auch der Standort Lübeck bei jeweils alleiniger Nutzung und bei Beibehaltung der derzeitigen Praxis ausreichen würde.

## 11.2 **Konzentration der Landesunterkünfte auf einen Standort**

Seit der Schließung der Gemeinschaftsunterkunft in Flensburg im Jahr 2000 hat das Innenministerium auf den anhaltenden Rückgang der Asylbewerberzahlen nicht mehr konsequent reagiert. Insbesondere die Belegungs- und Betreuungskapazität wurde nicht früh genug an die abnehmende Zahl der unterzubringenden Personen angepasst. Eine bereits Anfang 2005 in Betracht gezogene Konzentration auf einen Standort wurde nicht weiterverfolgt. Die im September 2007 veröffentlichten Überlegungen des Innenministeriums, Überkapazitäten durch Schließung einer Unterkunft abzubauen, hält der LRH für richtig und überfällig.

Die hierbei verkündete „Strukturvorentscheidung“ des Innenministeriums, den Standort Lübeck zu schließen, ohne bei der gem. VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO anzustellenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt und auch auf die Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein (LVSH) zu berücksichtigen, ist allerdings haushaltsrechtlich nicht vertretbar. Das Innenministerium hat bei seiner Berechnung die Auswirkungen auf die LVSH mit der Möglichkeit eines wirtschaftlichen „Totalverlusts“ außer Acht gelassen.

### 11.2.1 **Vorgeschichte und „Strukturvorentscheidung“ des Innenministeriums**

Das Innenministerium hatte die Liegenschaft in Lübeck 1998 vom Bund zum Zweck der Unterbringung von Asylbewerbern erworben. Nach der Übertragung der Liegenschaft in 2003 auf die landeseigene LVSH war ein Mietvertrag zwischen der LVSH als Vermieter und dem Landesamt für Ausländerangelegenheiten (LfA) als Mieter zu schließen. Aus Vermietersicht war angesichts des mit der Liegenschaft verbundenen und im Wertgutachten festgestellten wirtschaftlichen Verwertungsrisikos nur eine Mietdauer von 20 Jahren bei gleichzeitigem Ausschluss aller vorzeitigen Kündigungsmöglichkeiten akzeptabel. Das Innenministerium hielt angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich des Flüchtlingszugangs allenfalls eine Mietbindung über eine wie im Rahmenmietvertrag vorgesehene Laufzeit

von 10 Jahren für sinnvoll. Letztlich ist auch im Interesse einer langfristigen Nutzungssicherheit ein Mietvertrag mit der angebotenen 20-jährigen Laufzeit vom 01.01.2004 bis 31.12.2023 geschlossen worden. Eine vorzeitige Entlassung aus dem Mietvertrag vor dem Ablauf von 10 Jahren (31.12.2013) wurde vertraglich ausgeschlossen. Nach diesem Zeitpunkt ist dies nur möglich, wenn eine anderweitige Verwertung durch die LVSH erfolgen kann.

Nach Einschätzung der LVSH ist bei der derzeitigen Marktlage davon auszugehen, dass eine Veräußerung der Liegenschaft zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen nicht möglich sein wird. In der Folge würden bei Aufgabe des Standortes Lübeck bis 2023 weiterhin Miet- bzw. Ausgleichszahlungen in mietähnlicher Höhe für eine nicht mehr genutzte Liegenschaft an die LVSH zu zahlen sein. Alternativen wie z. B. der Verkauf der Liegenschaft unter Buchwert bei entsprechendem Verlustausgleich durch das Land sind in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des Innenministeriums nicht eingeflossen.

Die in dem Konzept des Innenministeriums vom Oktober 2007 enthaltene Aussage, bei der Abwägung mehrerer Alternativen habe es hinsichtlich der Kosten bei beiden Liegenschaften langfristig keine Unterschiede gegeben, wird den tatsächlich bestehenden gravierenden mietvertragsrechtlichen Unterschieden zwischen den beiden Liegenschaften nicht gerecht.<sup>1</sup> Das Innenministerium selbst hat bei einer Konzentration auf den Standort Neumünster und bestehendem Mietvertragsverhältnis für Lübeck jährliche Mehrausgaben i. H. v. 400.000 € ermittelt.

Als Hauptargument für die Bevorzugung des Standortes Neumünster hat das Innenministerium angeführt, dies sei die für die Landesbediensteten freundlichere Variante. Die meisten Mitarbeiter hätten ihren Dienstort in Neumünster. Neumünster sei daher eine Lösung, die die Mehrheit der Mitarbeiter am stärksten schone. Während in Lübeck 7 Mitarbeiter des Landes tätig seien, seien dies in Neumünster derzeit 29.

Grundsätzlich gilt aus der Sicht des LRH, dass das Personal den Aufgaben folgt, wenn Reorganisationsmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit dauerhaft und bedeutsam steigern können. Dies ist beispielsweise bei der Neuorganisation der Katasterverwaltung oder der Forstverwaltung selbstverständlich gewesen. Bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen müssen im Rahmen einer ganzheitlichen und behördenübergreifenden Personalbewirtschaftung die zur Verfügung stehenden Instrumente ge-

---

<sup>1</sup> Während die Liegenschaft Lübeck im Eigentum der LVSH steht und langfristig vom LfA bis zum Jahr 2023 gemietet wurde, steht die Liegenschaft Neumünster im Eigentum des Bundes und ist vom LfA innerhalb Jahresfrist kündbar.

nutzt werden, um die Beeinträchtigungen für den einzelnen Mitarbeiter so gering wie möglich zu halten.

Das vom Innenministerium in der Vergangenheit vorgebrachte Argument der zentraleren Lage des Standortes Neumünster wird vom LRH als nicht entscheidungserheblich eingestuft. Die räumliche Entfernung zwischen der Landesunterkunft und den kommunalen Einrichtungen spielt eine zunehmend geringere Rolle, da neu aufgenommene Asylbewerber regelmäßig in der Landesunterkunft verbleiben. Die unregelmäßig stattfindenden Sammelvorführungen und Rückführungen über die Landesunterkunft fallen zahlenmäßig nicht allzu sehr ins Gewicht. Zum anderen ist festzustellen, dass beim damaligen Kauf der Liegenschaft in Lübeck hierin offensichtlich kein Standortnachteil gesehen wurde.

Ein weiteres Argument für den Standort Neumünster ist nach Auffassung des Innenministeriums der baulich deutlich bessere Zustand dieser Liegenschaft. Tatsächlich sind seit 1998 über 4 Mio. € für die Instandhaltung der Liegenschaft in Lübeck aufgewandt worden. Dass diese Liegenschaft mit baulichen Mängeln behaftet war und insbesondere in den ersten Jahren der Nutzung einen hohen Instandhaltungsaufwand erforderte, ist sowohl Vermieter als auch Mieter aufgrund des Gutachtens über den Verkehrswert des Grundstücks von 1998 (1. Nachtrag September 2003), das Bestandteil des Einzelmietvertrags ist, bekannt gewesen. Bei Übertragung der Liegenschaft vom Land auf die LVSH wurden die Kosten zum Abbau des Instandhaltungsstaus auf 1,3 Mio. € geschätzt. Die Kosten für laufende Instandhaltungen sind bei der Ausgestaltung des Mietvertragsverhältnisses und der Höhe der Miete berücksichtigt worden.

#### 11.2.2 **Absichten des Innenministeriums nach Übersendung der Prüfungsmitteilung**

Nachdem der LRH im Rahmen seiner Prüfungsmitteilung die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung des Innenministeriums zugunsten des Standorts Neumünster auf der Basis dessen eigener Betrachtungen infrage gestellt hatte, haben nunmehr das Innenministerium und die LVSH beschlossen, zusätzliche Prüfungen zu veranlassen.

Anfang März 2008 haben sich das Innenministerium und die LVSH - veranlasst durch z. T. massive Bauschäden, auch in zwischenzeitlich von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein instandgesetzten Sanitäräumlichkeiten - darauf verständigt, die Investitionskosten für die Beseitigung eines immer noch vorhandenen Instandhaltungsstaus sowie für die voraussichtlichen laufenden Instandhaltungen bis zum Ablauf des Mietvertrags im Jahr 2023 zu ermitteln. Gleichzeitig soll der voraussichtliche laufende Instandhaltungsbedarf für die vom Bund angemietete Liegenschaft

in Neumünster ermittelt werden. Hier ist vertraglich vereinbart worden, dass die Instandhaltungskosten vom LfA und nicht vom Bund zu tragen sind.

Der LRH begrüßt es, dass das Innenministerium die Entscheidung der Standortfrage nunmehr vom Ergebnis dieser vergleichenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung abhängig machen will. Der LRH fordert das Innenministerium auf, bei der Auswahl des Standorts eine ganzheitliche, alle finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt und die LVSH einbeziehende Betrachtung anzustellen. Hierzu gehört auch die Frage der Verwertungsmöglichkeit der Liegenschaft Lübeck durch die LVSH. Sollte sich eine Sanierung der Liegenschaft in Lübeck bei einer Gesamtbetrachtung als unwirtschaftlich erweisen und damit ein Verkauf unausweichlich sein, wird sich das Land an dem zu erwartenden Verlust für die LVSH zu beteiligen haben. Nach ersten groben Berechnungen der LVSH bedeutet dies für das Land eine Kostenbelastung von mindestens 5,8 Mio. € (Erzielung zumindest des Bodenwertes) und höchstens 7,4 Mio. € zzgl. der Leerstandskosten bis zu einem Verkauf der Liegenschaft. Diese betragen bei einer von der LVSH angenommenen Vermarktungsdauer von 2 bis 3 Jahren rd. 1,2 - 1,8 Mio. €.

Von der Wahl des Standortes betroffen ist auch die Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die ihren Sitz in der Lübecker Liegenschaft des LfA hat. Vom Innenministerium ist diese räumliche Nähe immer wieder als vorteilhaft für einen effektiven Verfahrensablauf hervorgehoben worden. Bei einer Entscheidung zugunsten des Standortes Neumünster bedarf es, um diese räumliche Nähe beibehalten zu können, trotz der grundsätzlichen Bereitschaft des Bundes, den Sitz der Außenstelle des BAMF ebenfalls nach Neumünster zu verlegen, noch der Klärung, wer die Kosten für die Herrichtung von Büroräumen trägt und wie das (Unter-)Mietverhältnis ausgestaltet werden soll. So war im Kaufvertrag für die Liegenschaft in Lübeck eine mietfreie Nutzung durch das BAMF festgeschrieben worden. Im Übrigen weist der LRH darauf hin, dass das Innenministerium bei seiner bevorzugten Standortwahl Neumünster zwar die Interessen der derzeit 29 Mitarbeiter des LfA berücksichtigte, aber nicht die der rd. 30 Mitarbeiter des Bundes, für die dies einen Wechsel des Dienstortes zur Folge hätte.

Zu der Kritik des LRH einer nicht konsequenten und zu späten Anpassung der Betreuungskapazitäten wendet das **Innenministerium** ein, dass man sich vergeblich um eine Kooperation mit Mecklenburg-Vorpommern und mit Hamburg bemüht habe, Vertragsanpassungen zur Senkung der Betriebskosten vorgenommen habe und die Mitarbeiterzahl des LfA verringert worden sei. Der **LRH** hält dem trotz der vorgenommenen Anpassungen entgegen, dass die Betreuungskapazität nicht entsprechend dem Rück-

gang der Belegung zurückgenommen und der Entscheidungsprozess zur Reduzierung auf einen Standort zu spät in Gang gesetzt worden sind.

### 11.3 Weitere Synergieeffekte

Der LRH anerkennt, dass das Innenministerium im Zuge der Reorganisation des LfA bei Konzentration auf einen Standort durch Bündelung der Aufgaben eine Reduzierung des Stellenbestands i. H. v. ca. 7 Stellen vornehmen will. Derzeit sind von 42 Planstellen und Stellen 33,7 Stellen mit 36 Beschäftigten besetzt. Der tatsächliche Stellenbestand ist danach dann mit 27 Stellen auszuweisen.

Angesichts einer kontinuierlich gesunkenen Anerkennungsquote der Asylberechtigung nach Art. 16a GG (2006: 0,8 %) anerkennt der LRH ebenfalls das Bestreben des LfA, die Ausreisepflicht bei nicht bleibeberechtigten Personen noch effektiver durchzusetzen. So werden beispielsweise Asylbewerber, deren Anträge absehbar keine Erfolgsaussichten haben und die auf mittlere Sicht rückführbar erscheinen, nicht mehr auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt. Bei negativem Abschluss ihres Verfahrens werden sie direkt aus den landeseigenen Unterkünften in ihre Heimat zurückgeführt. Der LRH begrüßt, dass in diesem Zusammenhang zum April 2006 auch die festgelegte Verweildauer der Asylbewerber in den Zugeordneten Gemeinschaftsunterkünften (ZGU) des Landes von höchstens 6 auf 9 Monate erhöht wurde. Hierdurch konnte die Zahl der Ausreisen nicht bleibeberechtigter Personen erhöht werden.

Auch die vom Innenministerium eingeleitete Konzentration der Rückkehrförderung durch die Schaffung einer Gemeinschaftsunterkunft für Ausreisepflichtige hält der LRH für einen richtigen Schritt. Der LRH regt an, ggf. durch Änderung landesrechtlicher Vorgaben die Zuständigkeit des LfA in der Frage der Rückführung weiter zu stärken. So könnte spezielles Fachwissen, was bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten, der Rückkehrberatung und der erfolgreichen Rückführung erforderlich ist und im LfA vorgehalten wird, noch besser genutzt werden. Hierbei ist vom Innenministerium auch zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen zentral auf das LfA übertragen werden sollte. Bereits im Rahmen der 1998 durchgeführten Prüfung hatte der LRH festgestellt, dass es den kommunalen Ausländerbehörden aus einer Reihe von Gründen nicht gelingt, vollziehbar ausreisepflichtige Personen zu einer Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen. Eine Beschleunigung und Steigerung der Ausreise von nicht bleibeberechtigten Personen würde zur Reduzierung sowohl kommunaler als auch Landesausgaben beitragen.

Das **Innenministerium** sieht keine Verbesserungsmöglichkeiten. Dem hält der **LRH** entgegen, dass die verstärkte Unterstützungstätigkeit des LfA in Teilbereichen auf Vollzugsdefizite im kommunalen Bereich und die Möglichkeit der Optimierung hinweist. Der LRH hält an seinem Vorschlag einer umfassenderen Zuständigkeit des LfA fest. Im Übrigen dürfte im Zuge der Verringerung der Rückführungsfälle im kommunalen Bereich auch das Fachwissen in den kommunalen Ausländerbehörden entsprechend abnehmen.

Bei den Leistungen, die die vom LfA beauftragten Betreuungsverbände im Zusammenhang mit der Unterbringung, Betreuung und Versorgung der in den landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen untergebrachten Personen erbringen, wurden die geltenden vergaberechtlichen Regelungen nicht beachtet. Damit ist unter Umständen das Ziel verfehlt worden, möglichst wirtschaftlich mit öffentlichen Mitteln umzugehen bzw. interessierten potenziellen Auftragnehmern in einem marktgerechten Wettbewerb die Möglichkeit zu geben, öffentliche Aufträge zu erhalten. Im Zuge der Reorganisation des LfA und der damit verbundenen Konzentration auf einen Standort sind die Betreuungsleistungen im Einklang mit dem GWB<sup>1</sup> im Wettbewerb und im Wege eines transparenten Verfahrens zu vergeben. Gleiches gilt für die bei einer Konzentration auf einen Standort erforderliche Neuordnung des Ärztlichen Dienstes. Auch die Leistungen der privaten Bewachung sind durch das LfA als öffentlicher Auftraggeber im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen zu vergeben.

Das **Innenministerium** merkt an, dass eine Ausschreibung nicht unbedingt zu einer Einsparung führen müsse.

Der LRH fordert das Innenministerium auf zu prüfen, ob durch BAMF, LfA und Betreuungsverband so ausreichend Beratungsleistungen erbracht werden, dass die freiwillige Leistung einer Verfahrensberatung eines weiteren karitativen Trägers nicht erforderlich und hierdurch eine Einsparung von zurzeit 30.000 € im Jahr möglich ist.

#### 11.4 **Länderübergreifende Kooperationen**

Unabhängig von dem jetzt notwendigen Schritt, die Aufgaben des LfA auf einen Standort zu konzentrieren, ist es nach Auffassung des LRH unerlässlich, aufgrund der auch in Zukunft absehbar geringen Asylbewerberzugangszahlen langfristig weitergehende Lösungen anzustreben. Das System ländereigener Aufnahmeeinrichtungen und zugeordneter Gemeinschaftsunterkünfte und seine Restrukturierung stößt an seine Grenzen,

---

<sup>1</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 15.07.2005, BGBl. I S. 2114, zuletzt geändert durch Art. 1 a des Gesetzes vom 18.12.2007, BGBl. I S. 2966.

wenn sich bundesweit die Rahmenbedingungen so deutlich, wie in den vergangenen Jahren geschehen, ändern. Die Pro-Kopf-Ausgaben sind bei dauerhaft ungenutzten Überkapazitäten oder auch zu kleinen Einrichtungen vermeidbar hoch. Die Kooperation mit einem anderen Land kann hierbei durch die Schaffung größerer und damit wirtschaftlicher zu betreibender Aufnahmeeinrichtungen sowie den Abbau von Doppelstrukturen erhebliche Synergieeffekte freisetzen.

Dabei verkennt der LRH nicht die bereits in der Vergangenheit erfolgten Bemühungen des Innenministeriums, eine länderübergreifende Kooperation einzugehen. In den Jahren 2003 und 2004 führte das Innenministerium Gespräche mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern sowie in den Jahren 2004 und 2005 mit der Freien und Hansestadt Hamburg über eine länderübergreifende Zusammenarbeit. Die Verhandlungen mit Mecklenburg-Vorpommern scheiterten, da beide Länder einzig ein Interesse daran hatten, die jeweils eigene Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber besser auszulasten. Die Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg teilte im Mai 2005 nach ebenfalls anfänglichem Interesse an einer Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein mit, dass Hamburg sich nunmehr für eine Kooperation mit Mecklenburg-Vorpommern entschieden habe.

Für eine Zusammenarbeit zwischen den Ländern spricht auch, dass sich die gesetzlichen Bestimmungen für die Aufnahme, Betreuung und Versorgung von Asylbewerbern weitgehend aus Bundesrecht ergeben und damit für alle Länder einheitlich gelten. Zudem haben sich Organisation, Verfahren und Standards aufgrund ähnlicher Rahmenbedingungen und praktischer Erfahrungen angenähert. Die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von eingereisten Ausländern ohne gesicherte Aufenthaltsperspektive sollte daher im Rahmen länderübergreifender Kooperation neu organisiert und wirtschaftlicher gestaltet werden.

Allerdings ist hierbei erkennbar, dass die derzeitigen bundesrechtlichen Vorgaben sich eher hemmend auf länderübergreifende Kooperationen auswirken. So bestehen z. B. rechtliche Unsicherheiten, ob die sich aus § 44 AsylVerfG<sup>1</sup> ergebende Verpflichtung der Länder, für die Unterbringung von Asylbewerbern die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten, dahin gehend auszulegen ist, dass jedes Land innerhalb seiner Landesgrenzen entsprechende Aufnahmeeinrichtungen vorzuhalten hat. Als hinderlich erweisen sich auch die geltenden Vorgaben hinsichtlich der Gerichtszuständigkeiten bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten nach dem AsylVerfG.

---

<sup>1</sup> Asylverfahrensgesetz (AsylVerfG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 27.07.1993, BGBl. I S. 1361, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 19.08.2007, BGBl. I S. 1970.



Der LRH ist der Ansicht, dass der Bereich der Ausländerangelegenheiten sich grundsätzlich anbietet, eng und bis hin zu gemeinsam genutzten Einrichtungen mit den Nachbarländern zusammenzuarbeiten. Auch wenn aktuell aus der Sicht des Landes keine länderübergreifende Kooperation eingegangen werden muss, schlägt der LRH vor, erforderliche Klarstellungen auf Bundesebene einzufordern und ggf. die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um die Möglichkeit einer Kooperation für die Zukunft rechtssicher zu eröffnen.