Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Bereitstellung von Liegenschaften für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen sowie Erstattung der Herrichtungskosten

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 6 - 2017 - 0380

Bonn, den 3. April 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	6
2	Haushaltsvermerk Nr. 3.6 zu Kapitel 6004 Titel 121 01	8
2.1	Zweckbestimmung und Belegungsquote	8
2.2	Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung	11
2.3	Erstattung von Herrichtungskosten	12
3	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	14
4	Abschließende Bewertung und Empfehlung	15

0 Zusammenfassung

0.1 Der Deutsche Bundestag hat mit dem Haushaltsgesetz 2015 in einem Haushaltsvermerk beschlossen, dass *„Grundstücke den Gebietskörperschaften sowie privatrechtlichen Gesellschaften/Unternehmen, Stiftungen oder Anstalten, an denen die Kommunen/Gebietskörperschaften mehrheitlich beteiligt sind“* (Bedarfsträger), mietzinsfrei überlassen werden. Dadurch will der Bund die Länder zweckgebunden bei der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen unterstützen. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 hat der Deutsche Bundestag die Regelung erweitert. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) erstattet den Bedarfsträgern auf Nachweis auch die Kosten einer angemessenen Erstinstandsetzung und Erschließung (Herrichtung). Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2017 bei der Bundesanstalt die Anwendung (bzw. Umsetzung) und Folgen des Haushaltsvermerks geprüft. Im vorliegenden Bericht stellt er seine wesentlichen Erkenntnisse dar und gibt Empfehlungen zu möglichen Änderungen des Haushaltsvermerks.

0.2 Zum Stichtag 31. Dezember 2016 hatte die Bundesanstalt den Bedarfsträgern 480 Liegenschaften mit rund 170 000 Unterbringungsplätzen überlassen. Sie überprüfte zu diesem Stichtag, ob die Bedarfsträger die überlassenen Liegenschaften zweckbestimmt nutzten. Dabei ermittelte sie eine durchschnittliche Belegungsquote (zur Verfügung stehende Plätze vs. tatsächliche Belegung) von 39,6 %. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist nicht auszuschließen, dass die Bundesanstalt zu viele Liegenschaften mietzinsfrei überlässt. Dadurch entstehen Mindererlöse bei der Verwertung von Liegenschaften. (Nummer 2.1)

0.3 Der Haushaltsvermerk gibt der Bundesanstalt keine Handhabe, Länder und Kommunen zu veranlassen, vorrangig eigene Möglichkeiten der Unterbringung zu nutzen. Dies widerspricht dem Grundsatz nach Artikel 104 a Absatz 1 Grundgesetz, wonach die Finanzierungsverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt. Für die Unterbringung Asylbegehrender und Flüchtlinge sind die Länder zuständig. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die schwierige Situation, unter welcher

der Haushaltsvermerk zustande gekommen ist. Gleichwohl ist er der Auf-fassung, dass die Länder künftig vorrangig eigene Liegenschaften belegen sollten. (Nummer 2.2)

0.4 Bis zum 1. September 2017 beantragten Bedarfsträger bei der Bundesanstalt mehr als 300 Mio. Euro für die Erstattung von Herrichtungskosten. 162 der insgesamt 500 Anträge betrafen Liegenschaften, bei denen die Belegungsquote kleiner als 50 % war. Es ist nicht wirtschaftlich, Liegenschaften herzurichten, die nicht oder kaum belegt sind. (Nummer 2.3)

0.5 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Es teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass eine reine „Standby"-Nutzung nicht mit dem Wortlaut des Haushaltsvermerks vereinbar sei. Gleichwohl gebe es Bedarfsträger, die derzeit ungenutzte Liegenschaften der Bundesanstalt für einen unerwarteten Wiederanstieg der Flüchtlingszahlen vorhalten wollten. Die Bundesanstalt toleriere dies in beschränktem Umfang und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht. Dies gelte insbesondere dann, wenn sie die Liegenschaften nach Rückgabe nicht zeitnah verwerten könne.

Um beurteilen zu können, ob die Herrichtungskosten angemessen sind, sei nur die Situation vor der Herrichtungsmaßnahme durch die Bedarfsträger maßgebliche (Ex-ante-Betrachtung). Eine nachträgliche Verringerung der Belegungszahlen oder der Nutzungsdauer bleibe außer Betracht.

0.6 Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Angesichts der rückläufigen Zahlen an Asylbegehrenden und Flüchtlingen hält er eine Überprüfung für angezeigt. Er empfiehlt, den Haushaltsvermerk so auszugestalten, dass

- den Bedarfsträgern Liegenschaften nur bei erklärtem Bedarf zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen mietzinsfrei überlassen werden,
- das Ende der Mietzinsfreiheit und Sonderkündigungsrechte der Bundesanstalt vertraglich geregelt werden müssen und

- die Finanzierungsverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt und die Gebietskörperschaften vorrangig eigene Liegenschaften belegen sollten.

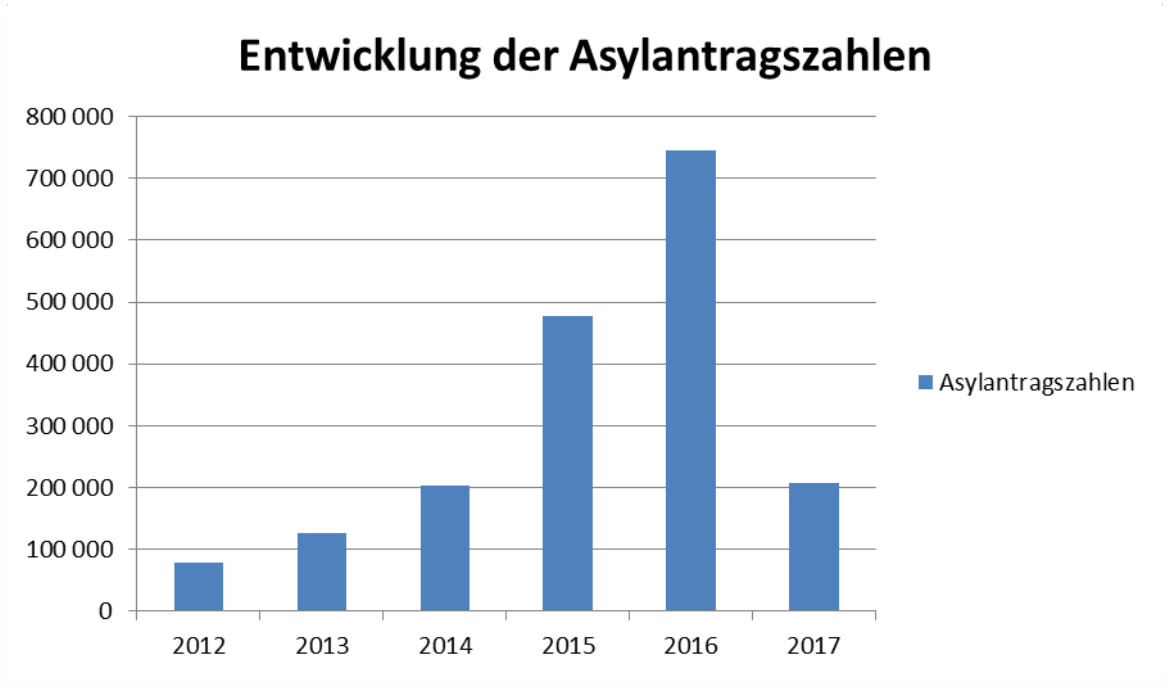
Die Bundesanstalt muss bei zweckwidrig genutzten Liegenschaften von ihrem Sonderkündigungsrecht Gebrauch machen. Sofern dies vertraglich nicht vereinbart ist, muss sie darauf hinwirken, dass die Bedarfsträger die Liegenschaften zurückgeben oder angemessene Mieten erheben.

Die Bundesanstalt sollte Herrichtungskosten nur noch für Liegenschaften übernehmen, bei denen eine ausreichende Nutzung absehbar ist.

1 Ausgangslage

Nach einem starken Anstieg in den Jahren 2015 und 2016 ist die Zahl an Asylbegehrenden und Flüchtlingen im Jahr 2017 wieder deutlich gesunken (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Stand November 2017; Darstellung Bundesrechnungshof

Für die Unterbringung Asylbegehrender und Flüchtlinge sind die Länder zuständig. Der Bund weist den Ländern die aufzunehmenden Asylbegehrenden und Flüchtlinge zu (Königsteiner Schlüssel). Um diese bei der Unterbringung zu unterstützen, hat sich der Bund bereit erklärt, Liegenschaften des Bundes zur Verfügung zu stellen.

Der Deutsche Bundestag hat am 28. November 2014 mit dem Haushaltsgesetz 2015[1] einen Haushaltsvermerk beschlossen, dass *„Grundstücke den Gebietskörperschaften sowie privatrechtlichen Gesellschaften/Unternehmen, Stiftungen oder Anstalten, an denen die Kommune/Gebietskörperschaften mehrheitlich beteiligt sind“* (Bedarfsträger), mietzinsfrei überlassen werden. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 hat der Deutsche Bundestag den Haushaltsvermerk erweitert. Dieser eröffnet der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

[1] Haushaltsvermerk Nr. 3.6 zu Kapitel 6004 Titel 121 01 (Haushaltsvermerk).

(Bundesanstalt) zudem die Möglichkeit, den Bedarfsträgern auf Nachweis auch die Kosten einer angemessenen Erstinstandsetzung und Erschließung (Herrichtung) zu erstatten.

Auf dieser Grundlage bot die Bundesanstalt von November 2014 bis April 2017 1 199 Liegenschaften mit nahezu 195 000 Plätzen zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen an. Sie differenzierte dabei nicht danach, ob mit den Liegenschaften Verwertungserlöse hätten erzielt werden können oder nicht.

Bis zum Stichtag 31. Dezember 2016 überließ die Bundesanstalt den Bedarfsträgern 480 Liegenschaften mit einer Aufnahmekapazität von rund 170 000 Unterbringungsplätzen.[2]

Mit der zurückgehenden der Zahl der nach Deutschland kommenden Asylbegehrenden und Flüchtlinge verringerte sich auch der Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten. Im Laufe des Jahres 2017 kam nach Aussagen der Bundesanstalt der konkrete Neubedarf nach mietzinsfreier Überlassung von Liegenschaften annähernd zum Stillstand. Überdies begannen einzelne Bedarfsträger damit, Erstaufnahmeeinrichtungen aufzulösen und auch Liegenschaften der Bundesanstalt (teils vorzeitig) zurückzugeben. Während die Bedarfsträger im Jahr 2016 insgesamt 40 Überlassungsverträge nicht fortsetzten, endeten im Jahr 2017 mehr als 70 Verträge vorzeitig.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2017 bei der Bundesanstalt die Umsetzung des Haushaltsvermerks zur Bereitstellung von Liegenschaften zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen sowie die Erstattung der Herrichtungskosten geprüft. In diesem Bericht stellt er seine wesentlichen Erkenntnisse dar und gibt Empfehlungen für mögliche Änderungen des Haushaltsvermerks.

---

[2] Zum Stichtag 13. April 2017 überließ die Bundesanstalt den Bedarfsträgern 477 Liegenschaften mit einer Aufnahmekapazität von rund 155 000 Unterbringungsplätzen.

2 Haushaltsvermerk Nr. 3.6 zu Kapitel 6004 Titel 121 01

2.1 Zweckbestimmung und Belegungsquote

(1) Seit 1. Januar 2015 ermöglicht der Haushaltsvermerk der Bundesanstalt eine mietzinsfreie Überlassung von Liegenschaften, … „*soweit und solange diese der Unterbringung von Asylbegehrenden (Erst- und Anschlussunterbringung) und Flüchtlingen dienen.*" Der Haushaltsvermerk verpflichtet weder die Bundesanstalt noch die Bedarfsträger im Laufe des Verfahrens zu prüfen, ob die Nutzung einer Bundesliegenschaft zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen überhaupt notwendig ist. Ebenso wenig müssen die Bedarfsträger nachweisen, wie viele Asylbegehrende und Flüchtlinge unterzubringen sind bzw. tatsächlich untergebracht werden. Mit dem Vertrag zur Überlassung von Liegenschaften für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen (Überlassungsvertrag) regelt die Bundesanstalt, dass die zu überlassenden Objekte ausschließlich entsprechend der Zweckbestimmung gemäß Haushaltsvermerk genutzt werden dürfen. Die Vertragsnehmer verpflichten sich, der Bundesanstalt jede anderweitige Nutzung (zweckfremde Nutzung) unverzüglich anzuzeigen. Darüber hinaus schreibt § 3 des Überlassungsvertrages die Höhe des Nutzungsentgeltes (Grundentgelt zzgl. Vorauszahlung auf die Betriebs- und Nebenkosten) fest. Mit § 3 Absatz 3 wird gleichzeitig vereinbart, dass nach Maßgabe des Haushaltsvermerks unter dem Vorbehalt seines Fortbestandes das Grundentgelt bis auf weiteres auf 0 Euro pro Monat abgesenkt wird.

Im Dezember 2016 erhob die Bundesanstalt bei den Bedarfsträgern den Stand der Belegung der mietzinsfrei zum Zwecke der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen überlassenen Liegenschaften (Stichtag 31. Dezember 2016) und berichtete hierüber dem Bundesministerium der Finanzen (BMF). Dazu übersandte sie den Bedarfsträgern für jeden geschlossenen Überlassungsvertrag einen Fragebogen. Für Liegenschaften, bei denen das Mietverhältnis bis zum 31. März 2017 endete, sowie für bereits verkaufte Objekte verschickte die Bundesanstalt keine Fragebögen. Die Bundesanstalt erhielt für 96 % der überlassenen Liegenschaften die Fragebögen zurück. Die Auswertung der Fragebögen ergab folgendes Ergebnis:

- Die durchschnittliche Belegungsquote (zur Verfügung stehende Plätze vs. tatsächliche Belegung) lag bei 39,6 %.

- In 80 der überlassenen Liegenschaften hatten die Bedarfsträger bis zum Stichtag keine Asylbegehrenden und Flüchtlinge untergebracht. Mindestens 45 dieser (Teil-)Liegenschaften hatten die Bedarfsträger zu sogenannten Reserveobjekten erklärt („Standby"). Diese sollten der weiteren Notfallplanung dienen. Das BMF und die Bundesanstalt vertreten die Auffassung, dass nach dem Wortlaut des Haushaltsvermerks Liegenschaften, die nicht mit Asylbegehrenden und Flüchtlingen belegt sind, nicht als Reserveobjekte („Standby") mehrjährig mietzinsfrei überlassen werden können.
- In sechs Fällen nutzen Bedarfsträger die von der Bundesanstalt zur Verfügung gestellten Liegenschaften nicht zweckentsprechend zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen, sondern u. a. als Lagerräume, zur Sozialbetreuung und für den Kinderschutzbund.

Seit August 2016 vereinbart die Bundesanstalt in den Mietverträgen ein Sonderkündigungsrecht, für den Fall, dass *„für einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten keine Belegung des Vertragsgegenstandes mit Asylbegehrenden/Flüchtlingen erfolgt ist oder die vertraglich festgelegte Aufnahmekapazität in diesen Zeitraum nicht zu mindestens 10 % erreicht wird und auch keine Ausschöpfung der Belegungskapazität in Höhe von mindestens 10 % der Gesamtaufnahmekapazität innerhalb der nächsten drei Folgemonate zu erwarten ist."* In ihrem Bericht an das BMF teilte die Bundesanstalt mit, dass sie beabsichtige, die Bedarfsträger in Kürze formell und flächendeckend aufzufordern, die als Reserveobjekte vorgehaltenen Liegenschaften zeitnah zurückzugeben. Überlassungsverträge, bei denen ein Sonderkündigungsrecht für den Fall einer tatsächlichen Auslastung unter 10 % der möglichen Unterbringungskapazität vereinbart worden ist, könnten bei nicht nur vorübergehender Unterschreitung dieses Schwellenwertes gekündigt werden. Die Bundesanstalt hat nach eigenen Aussagen im Einvernehmen mit dem BMF von dieser vertraglichen Vereinbarung bisher keinen Gebrauch gemacht. Auch habe sie die Bedarfsträger nicht aufgefordert, die aktuell nicht mit Asylbegehrenden und Flüchtlingen belegten Liegenschaften („Standby") zurückzugeben oder die Mietzinsfreiheit zu beenden.

Die Bundesanstalt ermittelte die kalkulatorischen Mietwerte (Nettokaltmieten) für nicht vereinnahmte Nettokaltmieten aus mietzinsfrei überlassenen Liegenschaften. Bei diesen kalkulatorischen Mietwerten ist zu unterscheiden zwischen Liegenschaften,

a) die bereits vor Inkrafttreten des Haushaltsvermerks vermietet und bei denen vertraglich vereinbarte Mietzahlungen mit Inkrafttreten des Haushaltsvermerks auf 0 Euro abgesenkt wurden, oder

b) die mit Inkrafttreten des Haushaltsvermerkes mietzinsfrei überlassen wurden.

Die in den Jahren 2016 und 2017 nicht vereinnahmten rechnerischen Nettokaltmieten betrugen bei Liegenschaften der Kategorie a) 99,3 Mio. Euro und bei Liegenschaften der Kategorie b) 152,8 Mio. Euro.

(2) Der Haushaltsvermerk eröffnet den Bedarfsträgern die Möglichkeit, Liegenschaften des Bundes mietzinsfrei zu nutzen. Sie müssen nicht nachweisen, ob die geforderten Liegenschaften in vollem Umfang benötigt werden. Forderungen von Bedarfsträgern, Liegenschaften zur Verfügung zu stellen, kann die Bundesanstalt kaum widersprechen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist bei der Anwendung des Haushaltsvermerks damit nicht auszuschließen, dass die Bundesanstalt den Bedarfsträgern zu viele Liegenschaften mietzinsfrei überlässt. Bei den Gebietskörperschaften bestehen angesichts der mietzinsfreien Überlassung kaum Anreize Liegenschaften zusammenzulegen, um eine bessere Auslastung zu erreichen oder diese zurückzugeben, wenn keine Asylbegehrenden und Flüchtlinge untergebracht sind.

Die Ergebnisse der von der Bundesanstalt im Dezember 2016 durchgeführten Umfrage belegen diese Einschätzung. So waren zum 31. März 2017 mehr als ein Drittel der überlassenen Liegenschaften nur zur Hälfte oder weniger belegt. Damit dürften der Bundesanstalt durch nicht zweckentsprechende mietzinsfreie Nutzung erhebliche Mindereinnahmen entstanden sein.

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum die Bundesanstalt von ihren seit August 2016 vertraglich vereinbarten Sonderkündigungsrechten keinen Gebrauch gemacht hat. Auch ist es unverständlich, dass sie die Bedarfsträger nicht aufgefordert hat, zweckwidrig genutzte Liegenschaften zurückzugeben. Auch bei der „Standby"-Nutzung hat die Bundesanstalt die Bedarfsträger nicht veranlasst, die Liegenschaften zurückzugeben. Diese Handhabung widerspricht der

Auffassung des BMF und der Bundesanstalt, dass eine solche Nutzung nicht mit dem derzeit geltenden Wortlaut des Haushaltsvermerks zu vereinbaren sei.

Der Haushaltsvermerk entbindet die Bundesanstalt von ihrer gesetzlichen Vorgabe, Grundstücke und Gebäude wirtschaftlich zu verwerten und nimmt ihr insofern die Möglichkeit, Einfluss auf das Geschäftsergebnis zu nehmen. Da der Haushaltsvermerk in den nächsten Jahren die Nettomieteinahmen erheblich beeinflusst und sich auf das Geschäftsergebnis der Bundesanstalt auswirkt, ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes unerlässlich, eine nicht mit dem Wortlaut des Haushaltsvermerks gedeckte Nutzung zügig zu beenden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Haushaltsvermerk so auszugestalten, dass

- die Bundesanstalt den Bedarfsträgern nur Liegenschaften mietzinsfrei überlässt, soweit die Unterbringungsmöglichkeiten der jeweiligen Gebietskörperschaft tatsächlich nicht ausreichen,
- vertraglich sicherzustellen ist, dass bei Änderung der Zweckbestimmung die Mietzinsfreiheit endet oder die Liegenschaften an die Bundesanstalt zurückzugeben sind, und
- ein Kündigungsrecht der Bundesanstalt zu vereinbaren ist, das bei einer Belegung von unter 10 % greift.

Die Bundesanstalt muss bei nicht zweckentsprechend genutzten Liegenschaften von ihrem Sonderkündigungsrecht Gebrauch machen. Sofern dieses vertraglich nicht vereinbart ist, sollte sie darauf hinwirken, dass die Bedarfsträger diese Liegenschaften zurückzugeben, oder angemessene Mieten erheben.

2.2 Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung

(1) Für die Unterbringung Asylbegehrender und Flüchtlinge sind nach dem Asylgesetz die Bundesländer zuständig. Mit den Regelungen des Haushaltsvermerks wollte der Bund die Gebietskörperschaften bei der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen möglichst einfach, zügig und verwaltungsökonomisch unterstützen. Die Bundesanstalt hat keine Möglichkeit, Gebietskörperschaften zu veranlassen, dem Subsidiaritätsgedanken folgend, vorrangig eigene Möglichkeiten der Unterbringung zu nutzen. Selbst wenn der Bundesanstalt bekannt wäre, dass die Gebietskörperschaft über eigene Lie-

genschaften für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen verfügt, könnte sie der Forderung nach einer Liegenschaft nicht widersprechen. Die Anwendung des Haushaltsvermerks weicht damit von Artikel 104 a Absatz 1 Grundgesetz ab, wonach die Finanzierungsverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt.

(2) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht bei den derzeitigen Regelungen des Haushaltsvermerks die Gefahr, dass die Gebietskörperschaften Asylbegehrende und Flüchtlinge in Liegenschaften des Bundes mietzinsfrei unterbringen, obwohl sie hierfür eigene Liegenschaften nutzen könnten. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die schwierige Situation, unter welcher der Haushaltsvermerk zustande gekommen ist. Er ist aber der Auffassung, dass die Gebietskörperschaften aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtung die Asylbegehrenden und Flüchtlinge vorrangig in eigenen Liegenschaften unterbringen sollten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei einer Fortschreibung des Haushaltsvermerks zu berücksichtigen, dass die Finanzierungsverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt. Die Bundesanstalt sollte angehalten werden die Länder zu verpflichten, vor einer mietzinsfreien Überlassung von Liegenschaften ihren Bedarf und das Fehlen eigener Unterbringungsmöglichkeiten zu erklären.

2.3 Erstattung von Herrichtungskosten

(1) Mit dem zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2015 wurde der Haushaltsvermerk wie folgt ergänzt: *„Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben erstattet den Gebietskörperschaften gegen Nachweis die notwendigen und angemessenen Erstinstandsetzungs- und Erschließungskosten (Herrichtungskosten).“* Die Erläuterungen zum Haushaltsvermerk schreiben fest, dass die Herrichtungsmaßnahmen *„vor der Durchführung beziehungsweise vor Erstattung zwischen“* der Bundesanstalt und den Bedarfsträgern *„zu plausibilisieren und einvernehmlich abzustimmen bzw. vertraglich zu regeln sind.“* Den Umfang der Herrichtungsmaßnahmen bestimmen die Bedarfsträger selbst; sie führen diese Maßnahmen auch durch.

Zur Umsetzung des Haushaltsvermerks haben das BMF und die Bundesanstalt Leitlinien bzw. Leitfäden entwickelt. Hierin sind insbesondere die Voraussetzungen, mögliche Fallgestaltungen und das Verfahren für die Erstattung der Herrichtungskosten geregelt. Zudem ist an Hand von Beispielen dargelegt,

welche Herrichtungsmaßnahmen grundsätzlich erstattungsfähig sind und welche nicht. Als Erstattungsobergrenze sind 75 % der Kosten festgelegt, die bei einem entsprechenden Neubau anfallen würden (inklusive Baunebenkosten).[3] Für Erschließungsmaßnahmen (z. B. technische Anlagen, die der Versorgung der Liegenschaft dienen) gilt diese Obergrenze nicht.

Die Bundesanstalt prüft nicht, ob die Bedarfsträger bei der Erstinstandsetzung bzw. der Erschließung das Vergaberecht und die Gebote des wirtschaftlichen Handelns bzw. des effektiven Mitteleinsatzes beachten. Diese Maßgaben obliegen den Bedarfsträgern; sie haben deren Einhaltung gegenüber der Bundesanstalt im Erstattungsantrag zu erklären. Auch die Mängelfreiheit der Baumaßnahmen prüft allein der Bedarfsträger.

(2) Bis zum 1. September 2017 gingen bei der Bundesanstalt mehr als 500 Anträge auf Erstattung von Herrichtungskosten ein.[4] Das Gesamtvolumen belief sich auf 300 Mio. Euro.[5] Mehr als 150 Anträge betrafen Liegenschaften, bei denen die Belegungsquote kleiner als 50 % war. Die beantragten Herrichtungskosten für diese Liegenschaften betrugen 150 Mio. Euro. Auf die 80 bisher nicht mit Asylbegehrenden und Flüchtlingen belegten Liegenschaften (siehe Nummer 2.1) entfielen davon mehr als 30 Mio. Euro. Die Bundesanstalt beabsichtigt, grundsätzlich auch für Liegenschaften, die nicht oder nur zum Teil belegt sind, Herrichtungskosten zu erstatten.

Die Bundesanstalt erstattete den Bedarfsträgern bis zum Dezember 2017 insgesamt 46,5 Mio. Euro

---

[3] Um den Wert der Deckelung berechnen zu können, hat die Bundesanstalt Kostenpauschalen je Quadratmeter Bruttogeschossfläche für unterschiedliche Zielnutzungen von Gebäudetypen festgelegt. Die Pauschalen sind gebildete Mittelwerte aus dem Normalherstellungskostenindex der Sachwertrichtlinie.

[4] Die Bundesanstalt unterscheidet zwischen Maßnahmen, die bereits vor der Ergänzung des Haushaltsvermerks begonnen wurden (ohne Erstattungsvereinbarung) und Maßnahmen, die erst danach von den Bedarfsträgern geplant und umgesetzt werden (mit Erstattungsvereinbarung). Im ersten Fall prüft die Bundesanstalt im Nachgang die Maßnahmen auf deren Erstattungsfähigkeit. Im zweiten Fall prüft sie vor der Umsetzung der Maßnahmen die Erstattungsfähigkeit und schließt mit den Bedarfsträgern eine Erstattungsvereinbarung ab.

[5] Bis zum Stichtag 31. Dezember 2017) gingen bei der Bundesanstalt bundesweit 547 Anträge auf Erstattung von Herrichtungskosten mit einem Gesamtvolumen von 348 Mio. Euro ein.

(3) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist mit dem derzeitigen Verfahren zur Erstattung der Herrichtungskosten nicht sichergestellt, dass die erstatteten Herrichtungskosten in einem angemessenen Verhältnis zur Anzahl der Unterbringungsplätze bzw. der Nutzungsdauer stehen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Haushaltsmittel ausgegeben werden, ohne dass die Zweckbestimmung erreicht wird. Überdies ist es nicht wirtschaftlich, Herrichtungskosten für Liegenschaften aufzuwenden, die nicht oder nur kaum belegt sind.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftig die Herrichtungskosten nur noch für solche Liegenschaften zu erstatten, bei denen eine ausreichende Nutzung mittelfristig absehbar ist.

3 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass eine reine „Standby"-Nutzung nicht mit dem Wortlaut des Haushaltsvermerks vereinbar sei. Gleichwohl gebe es Bedarfsträger, die von der Bundesanstalt zur Verfügung gestellte, derzeit nicht für Unterbringungszwecke genutzte Liegenschaften, für den Fall eines unerwarteten Wiederanstiegs der Flüchtlingszahlen als Reserveunterkünfte vorhalten wollen. Dazu hat das BMF ausgeführt, dass der Haushaltsvermerk entsprechend der Intention des Gesetzgebers bei der Entscheidung konkreter Fälle so ausgelegt werde, dass der Förderung und Unterstützung der Länder, Landkreise und Kommunen bei der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen Rechnung getragen werde. Die Bundesanstalt habe sich ohne Anerkennung einer Rechtspflicht dazu entschlossen, nach Prüfung des Einzelfalls zumindest vorerst noch (insbesondere wenn eine zeitnahe Verwertung nach Rückgabe nicht realisierbar wäre) in beschränktem Umfang eine Vorhaltung derzeit ungenutzter Reserveunterkünfte zu tolerieren und auf die Erhebung des vertraglich vereinbarten Grundentgelts zu verzichten.

Zur Erstattung der Herrichtungskosten hat das BMF erläutert: Maßgeblich für die Vornahme der Verhältnismäßigkeitsprüfung sei nur die Situation vor Antragstellung bzw. Durchführung der Herrichtungsmaßnahmen durch die Bedarfsträger (ex-ante-Betrachtung). Lediglich die zu diesem Zeitpunkt vorgesehene Nutzungsdauer und Belegungszahl könne als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden. Komme es später infolge rückläufiger Zuwanderungszahlen oder Änderungen bei der Verteilung der Flüchtlinge zu einer geringeren

Belegung oder kürzeren Nutzungsdauer als zunächst vorgesehen, bleibe dies bei der Prüfung außer Betracht.

4 Abschließende Bewertung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass aufgrund des hohen Flüchtlingsstroms insbesondere im Jahr 2015 sowohl auf Seiten der Gebietskörperschaften als auch auf Seiten des Bundes erheblicher Handlungsbedarf bestand. Der Haushaltsvermerk schuf die Möglichkeit, die Bundesländer bei den Herausforderungen zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen zu unterstützen.

Die Ausführungen des BMF beseitigen die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht, dass der Haushaltsvermerk angesichts der rückläufigen Zahlen der Asylbegehrenden und Flüchtlinge den aktuellen Entwicklungen nicht gerecht wird.

Obwohl das BMF die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt hat, dass eine reine „Standby"-Nutzung nicht mit dem Wortlaut des Haushaltsvermerks vereinbar sei, toleriert die Bundesanstalt im beschränkten Umfang die Vorhaltung von Reserveunterkünften. Diese Vorgehensweise widerspricht dem Haushaltsvermerk. Da die Bedarfsträger bisher nicht nachweisen müssen, ob die zur Verfügung gestellten Liegenschaften in vollen Umfang benötigt werden, ist nicht auszuschließen, dass die Bundesanstalt den Bedarfsträgern zu viele Liegenschaften mietzinsfrei überlässt. Ebenso wenig schafft der Haushaltsvermerk Anreize für die Gebietskörperschaften, Liegenschaften zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen auszulasten und nicht mehr oder nur zum Teil benötigte Liegenschaften zurückzugeben. Der Haushaltsvermerk verpflichtet die Länder nicht, zunächst eigene Liegenschaften zu nutzen und lässt damit Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz außer Acht, wonach die Finanzierungsverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt. Durch die Anwendung des Haushaltsvermerks entstehen der Bundesanstalt in den nächsten Jahren erhebliche Mindereinnahmen.

Das BMF hat die Ansicht vertreten, dass nach der Antragstellung eintretende Änderungen der Belegungszahlen oder Nutzungsdauer bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit außer Acht bleiben müssen. Damit ist nicht sichergestellt, dass die erstatteten Herrichtungskosten in einem angemessen Verhältnis zur Anzahl der Unterbringungsplätze bzw. der Nutzungsdauer stehen. Diese Vor-

gehensweise birgt die Gefahr, dass Haushaltsmittel nicht wirtschaftlich und ohne Erreichen der Zweckbestimmung ausgegeben werden.

Angesichts der rückläufigen Zahlen der Asylbegehrenden und Flüchtlinge hält der Bundesrechnungshof eine Überprüfung des bestehenden Haushaltsvermerks für angezeigt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Haushaltsvermerk so auszugestalten, dass

- den Bedarfsträgern Liegenschaften nur bei erklärtem Bedarf zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen mietzinsfrei überlassen werden,
- vertragliche Regelungen zum Ende der Mietzinsfreiheit und zu Sonderkündigungsrechten der Bundesanstalt Voraussetzungen zur Überlassung von Liegenschaften werden müssen,
- die Finanzierungsverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt und die Gebietskörperschaften vorrangig eigene Liegenschaften zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen nutzen sollten.

Die Bundesanstalt muss bei zweckwidrig genutzten Liegenschaften von ihrem Sonderkündigungsrecht Gebrauch machen. Sofern dies vertraglich nicht vereinbart ist, muss sie darauf hinwirken, dass die Bedarfsträger die Liegenschaften zurückzugeben, oder angemessene Mieten erheben.

Die Bundesanstalt sollte Herrichtungskosten nur noch für solche Liegenschaften übernehmen, bei denen eine ausreichende Nutzung mittelfristig absehbar ist.

Reinert Dlugay