

Beschlussvorlagezur Behandlung in **öffentlicher Sitzung****Betreff****Genehmigung überplanmäßiger Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen für die Unterbringung von Flüchtlingen im Doppelhaushalt 2016/2017****Beschlussorgan**

Rat

Gremium	Datum
Finanzausschuss	19.09.2016
Rat	22.09.2016

Beschluss:

Der Rat beschließt zur Finanzierung von unabweisbaren Mehrbedarfen, die für die Unterbringung von Flüchtlingen entstehen, im Haushaltsjahr 2016 folgende überplanmäßigen zahlungswirksamen Aufwendungen:

Im Teilergebnisplan 1004 – Bereitstellung und Bewirtschaftung von Wohnraum,
bei Teilplanzeile 13 – Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in Höhe von 35.400.000 €

Summe der Mehraufwendungen 35.400.000 €

Die Deckung erfolgt durch folgende Mehrerträge / Minderaufwendungen:

Im Teilergebnisplan 0501 – Leistungen nach dem SGB XII
bei Teilplanzeile 06 – Kostenerstattungen und Umlagen in Höhe von 1.500.000 €
bei Teilplanzeile 15 – Transferaufwendungen in Höhe von 1.000.000 €

Im Teilergebnisplan 0502 – Kommunale Leistungen nach dem SGB II
bei Teilplanzeile 01 – Steuern und ähnliche Abgaben in Höhe von 4.500.000 €
bei Teilplanzeile 16 – sonstige ordentliche Aufwendungen in Höhe von 10.000.000 €

Im Teilergebnisplan 0503 – Weitere soziale Pflichtleistungen
bei Teilplanzeile 15 – Transferaufwendungen in Höhe von 12.000.000 €

Im Teilergebnisplan 0701 – Gesundheitsdienste
bei Teilplanzeile 13 – Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen 300.000 €
bei Teilplanzeile 16 – sonstige ordentliche Aufwendungen in Höhe von 300.000 €

Im Teilergebnisplan 1401 – Umweltordnung, -vorsorge
bei Teilplanzeile 13 – Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen 310.000 €
bei Teilplanzeile 16 – sonstige ordentliche Aufwendungen in Höhe von 70.000 €

Im Teilergebnisplan 1601 – Allgemeine Finanzwirtschaft
bei Teilplanzeile 20 – Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Höhe von 5.420.000 €

Summe der Deckungen 35.400.000 €

Haushaltsmäßige Auswirkungen☐ **Nein**

☐ Ja, investiv	Investitionsauszahlungen	_____ €
	Zuwendungen/Zuschüsse	☐ Nein ☐ Ja _____ %
☒ Ja, ergebniswirksam	Aufwendungen für die Maßnahme	<u>35.400.000</u> €
	Zuwendungen/Zuschüsse	☐ Nein ☐ Ja _____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____ €
b) Sachaufwendungen etc.	_____ €
c) bilanzielle Abschreibungen	_____ €

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Erträge	_____ €
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten	_____ €

Einsparungen: ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____ €
b) Sachaufwendungen etc.	_____ €

Beginn, Dauer _____

Begründung

Die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen stellte die Stadt Köln in den vergangenen 15 Monaten vor erhebliche Herausforderungen sowohl hinsichtlich quantitativer wie auch qualitativer Aspekte. Unter den bekannten Rahmenbedingungen (keine eigene Steuerung der Zuweisungen, keine Datengrundlagen für Prognosen durch Bund und Land) sowie nicht ausreichende Erfahrungen mit Herausforderungen dieser Größenordnung führten zu sehr eingeschränkten Planungsmöglichkeiten in wesentlichen Aspekten der Unterbringung der Flüchtlinge.

Auszugsweise ist auf folgende Faktoren der begrenzten Planbarkeit hinzuweisen:

1. Bundesweit standen viele Kommunen vor ganz ähnlichen Herausforderungen mit direkter Auswirkung auf den Markt von Wohncontainern, Leichtbauhallen und anderen Unterbringungssystemen. Ausschreibungsverfahren und Auswahlprozeduren in der sonst üblichen Qualität und notwendigen zeitlichen Erstreckung waren häufig nicht möglich. Die hohe Nachfrage wirkte sich ferner aus Käufersicht ungünstig auf die Preisgestaltung aus. Preisentwicklungen, Nachbesserungsbedarfe, Anpassungen von Qualitätsanforderungen waren deshalb nur kurzfristig erkennbar und damit auch nur kurzfristig planbar.
2. Immobilientechnische Maßnahmen (Akquise und Betrieb von Unterbringungseinrichtungen) wurden vom Amt für Wohnungswesen (56) verantwortet; in der Verwaltung mussten erst entsprechende Ressourcen aufgebaut und Expertise gebildet werden.
3. Die Qualitäts- und Sicherheitsstandards erfuhren Entwicklungen, die so nicht planbar waren. So wurden deutlich höhere Forderungen an den technischen Brandschutz der Einrichtungen - gerade bei den Notunterbringungen - durch Genehmigungsbehörden und Versicherungen gestellt. Zusätzlich mussten die Forderungen erfüllt werden, den technischen Brandschutz in den temporären Einrichtungen durch organisationalen Brandschutz wie den Einsatz von Brand-schutzhelfern zusätzlich zu verstärken.

4. Zusätzlich zur begrenzten Planbarkeit sind hinsichtlich der Planabweichungen der Ausgabenentwicklung Sicherheits- und Qualitätsstandards relevant, deren Umsetzung von Rat und Verwaltung ausdrücklich erwünscht sind: Es bestand Einvernehmen, dass die Unterbringung in Zelten gänzlich zu vermeiden war und Sicherheitsstandards wie zum Beispiel auferlegte Brandschutzmaßnahmen ohne Abstriche umgesetzt werden mussten.

Gerade zu Beginn des Jahres 2016 gab es keine linearen, sondern eher sprunghafte Aufwandsentwicklungen, die absehbar nicht eine Tendenz für die Aufwandsentwicklung des gesamten Haushaltsjahres darstellen konnten. Mit der in den letzten Wochen sich abzeichnenden Aufwandskonstanz ist nun eine qualifizierte und belastbare Mehraufwandsqualifizierung möglich. Diesem nun quantifizierten Mehraufwand von 35,4 Mio € steht in direktem Zusammenhang ein quantifizierter Minderaufwand von rd. 12 Mio € bei Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gegenüber (s. hierzu auch die Ausführungen zu den Deckungsvorschlägen im Teilergebnisplan 0503.)

Zu den Mehrbedarfen konkret:

Ursächlich für die Mehraufwendungen im Teilergebnisplan 1004 – Bereitstellung und Bewirtschaftung von Wohnraum sind im Wesentlichen zwei Faktoren:

- Anzahl und Größe der erforderlichen Notunterkünfte
- Zusätzliche Auflagen und Sicherheitsanforderungen bei den temporären Unterbringungseinrichtungen

die bei der Haushaltsplanung in der aktuell bekannten Dimension weder quantitativ noch qualitativ absehbar waren.

Von den Mehraufwendungen in Höhe von 35,4 Mio € entfallen auf technischen und organisatorischen Brandschutz sowie Bewachung rd. 16,4 Mio. €. Weitere Mehraufwendungen von rd. 19 Mio. € ergeben sich für Verpflegung, sozialarbeiterische Betreuung, Reinigungskosten sowie weiteren logistischen Aufwand der Träger für den laufenden Betrieb der Einrichtungen.

Anzahl und Größe der erforderlichen Notunterkünfte

Bei den Planungen für den Haushalt 2016/2017 war davon ausgegangen worden, den prognostizierten Unterbringungsbedarf von 7.200 Flüchtlingen jährlich überwiegend durch die Unterbringungskategorien Container, Systembau und konventioneller Bau abzudecken. Die vorgesehene Bedarfsdeckung durch Unterbringungen in Containern, Systembauten und konventionellen Bauten ließ sich nicht im zeitlich prognostizierten Umfang realisieren, so dass vermehrt auf neue Notunterkünfte zurückgegriffen werden musste bzw. bestehende Notunterkünfte länger genutzt werden müssen, als vorgesehen. Wesentliche Gründe waren beispielhaft schwierige Flächenakquise und lange Lieferzeiten für Container sowie neu aufzubauende personelle Ressourcen für Planung und Bau.

Diese Notunterbringungen verursachen aufgrund der hohen Belegungszahlen und ihrer räumlichen Bedingungen einen großen organisatorischen und logistischen Aufwand, der im Vergleich zu anderen Unterbringungsarten einen weit überproportionalen Einsatz von Personal für Betreuung, Bewachung und Verpflegung mit entsprechenden Kosten verursacht.

Mit Stand 31.08.2016 werden trotz bereits 3 freigegebener Turnhallen noch insgesamt 24 Turnhallen als Notunterkünfte betrieben. Davon werden derzeit 2 freigezogen, die nach Instandsetzung Ende Oktober freigegeben werden sollen.

Zusätzliche Auflagen und Sicherheitsanforderungen bei den temporären Unterbringungseinrichtungen

Die Verwaltung verfügte bislang im temporären Unterbringungssegment nicht über hinreichende Erfahrungswerte. Die im Zuge der konkreten Prüfverfahren ersichtlichen brandschutzrechtlichen Vorga-

ben, insbesondere die zu berücksichtigenden Feuerwiderstandsklassen im baulichen Bereich sowie die damit verbundenen Auswirkungen bei der baulichen Umsetzung als auch die zusätzliche Gestaltung von Brandschutzbeauftragten und Brandschutzhelfern konnten in dieser Dimension nicht geplant werden und haben zu erheblichen Mehraufwänden geführt.

Zur Deckung:

- Teilergebnisplan 0501 – Leistungen nach dem SGB XII
Es ergeben sich Mehrerträge aus höheren Erstattungen des Landschaftsverbandes Rheinlandes für Leistungen in Höhe von ungefähr 1,5 Mio €. Minderaufwendungen in Höhe von 1 Mio € resultieren aus geringeren Leistungen nach dem 3. Kapitel SGB XII, da die prognostizierten Kosten der Unterkunft aufgrund günstiger Energiepreisentwicklung unter dem Haushaltsansatz bleiben werden.
- Teilergebnisplan 0502 – Kommunale Leistungen nach dem SGB II
Mehrerträge in Höhe von ca. 4,5 Mio € ergeben sich aus höherer Landeszuweisung aus erspartem Wohngeld. Einsparungen in Höhe von ca. 10 Mio € resultieren aus geringeren Fallzahlen im JobCenter als zur Haushaltsplanung kalkuliert. Hauptursachen:
Der Rechtskreiswechsel vieler Flüchtlinge vom AsylbLG ins SGB II verzögert sich, weil die Anerkennungsverfahren länger dauern, als erwartet. Außerdem ist es dem JobCenter gelungen, Bestandfälle abzubauen.
- Teilergebnisplan 0503 – Weitere soziale Pflichtleistungen
Einsparungen in Höhe von ungefähr 12 Mio € resultieren aus geringeren Kosten pro Fall für den Bereich der Leistungen nach dem AsylbLG.
Der Ansatzkalkulation lagen geschätzte Fallzahlen und geschätzte Kosten pro Fall (auf Basis „Durchschnitt 2015“) zu Grunde. Es mussten erheblich mehr Flüchtlinge vorübergehend und für längere Zeiträume als geplant in Notunterkünften untergebracht werden.
Da für die Unterbringung in diesen Notunterkünften weder Miete noch Nutzungsgebühren erhoben werden, entstehen anders als bei der Unterbringung in Hotels oder Wohnungen keine monetären Leistungen nach dem AsylbLG. Hierdurch sinken im Teilergebnisplan 0503 die Kosten pro Fall gegenüber dem Vorjahr signifikant. Für den Gesamthaushalt ergeben sich hieraus jedoch keine Verbesserungen, da die ungedeckten Aufwendungen im Geschäftsbereich des Amtes für Wohnungswesen entsprechend höher ausfallen.
- Teilergebnisplan 0701 – Gesundheitsdienste
Zusätzlich eingeplante Haushaltsmittel zur Behandlung von TBC-Erkrankten in Höhe von 300.000 € werden nach aktueller Hochrechnung nicht in vollem Umfang benötigt, da sich der erwartete Anstieg aufgrund der Kostenübernahmeanträge der Krankenhäuser bei den Absonderungskosten bisher nicht bestätigt hat.
Die Aufwendungen für den vorgesehenen Drogenkonsumraum im Bereich Neumarkt werden im Haushaltsjahr 2016 nicht im vorgesehenen Umfang benötigt. Es verbleibt eine Einsparung in Höhe von 300.000 €
- Teilergebnisplan 1401 – Umweltordnung, -vorsorge
Einsparungen in diesem Bereich in Höhe von 310.000 € resultieren aus der vorläufigen Haushaltsführung.
Maßnahmen für den Klimaschutz, Lärmaktionsplanung und das Umweltbildungskonzept verschieben sich ins Haushaltsjahr 2017 und werden im Jahr 2017 finanziert, so dass eine Einsparung von 70.000 € verbleibt
- Teilergebnisplan 1601 – Allgemeine Finanzwirtschaft
Aufgrund des aktuell niedrigen Zinsniveaus werden die für 2016 veranschlagten Mittel in geringerem Umfang als geplant in Anspruch genommen, so dass eine Einsparung in Höhe von 450.000 € verbleibt.

Gegensteuerungsmaßnahmen

Die Verwaltung arbeitet mit Hochdruck an der Realisierung weiterer temporärer und konventioneller Unterkünfte, so dass die Notunterkünfte mit den dargestellten Kostenbelastungen möglichst zügig aufgegeben werden können.

Die Verwaltung wird kurzfristig unter Vorsitz des Flüchtlingskoordinators eine Arbeitsgruppe einrichten, in der die verwaltungsintern relevanten Stellen vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe soll alle anfallenden Kostenpositionen bei bestehenden Einrichtungen, aber auch bei der Planung neuer Einrichtungen mit Blick auf mögliche Reduzierungen und Optimierungen überprüfen, um wirtschaftlichere Lösungen zu erzielen. In diesem Zusammenhang ist auch unter Abwägung aller Aspekte (Bauzeit, Kapazität, Finanzaufwand, Nachhaltigkeit) intensiv zu prüfen, inwieweit kostenintensive Unterbringungen (z.B. Leichtbauhallen) durch günstigere Varianten (z.B. System- und Containerbauten) ersetzt werden können. Auf Basis der Ergebnisse erfolgt eine Prüfung, ob die im Haushalt 2017 für diese Aufgaben veranschlagten Mittel dem Bedarf entsprechen.

Begründung der Dringlichkeit:

Die Beschlussfassung im Rat am 22.09.16 nach Vorberatung im Finanzausschuss am 19.09.16 ist dringend erforderlich, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung bei der Aufgabe „Unterbringung von Flüchtlingen“ zu gewährleisten und eine Dringlichkeitsentscheidung zu vermeiden.