

Mitteilung
der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom
13. Dezember 2017 „Flüchtlingsaufnahme in
Baden-Württemberg“**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 21. Februar 2019 zu der

*Mitteilung der Landesregierung vom 21. Dezember 2018
Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2017 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 9: Wirtschaftlichkeit von Erstaufnahmeeinrichtungen des
Landes für Flüchtlinge
– Drucksache 16/5456*

folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/5665 Ziffer 2):

Die Landesregierung zu ersuchen,

*dem Landtag bis zum 30. Juni 2020 im Rahmen der erneuten Berichterstattung zu
der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs vom 13. Dezember 2017 „Flücht-
lingsaufnahme in Baden-Württemberg“ zu berichten.*

Gleichzeitig hat der Landtag am 21. Februar 2019 folgenden Beschluss gefasst
(Drucksache 16/5676 Ziffer 2):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis zum 30. Juni 2020 erneut zu berichten.

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 29. Juni 2020 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlusses des Landtags vom 8. März 2018 (Drucksachen 16/3562, 16/5426 und 16/5665 Ziffer 2):

Bei der Ausgabenerstattung an die Stadt- und Landkreise für die vorläufige Unterbringung möglichst bald zum gesetzlich vorgesehenen pauschalen Verfahren zurückzukehren.

Das Innenministerium hat nach der Beschlussfassung des Landtags mit dem Finanzministerium und den drei kommunalen Landesverbänden sowie dem Rechnungshof auf Arbeitsebene in enger Zusammenarbeit praxistaugliche Lösungsansätze für die Rückkehr zu einem System der pauschalen Ausgabenerstattung an die Stadt- und Landkreise entwickeln können. Auf kommunaler Seite bestehen allerdings weiterhin grundsätzliche Vorbehalte gegen die Rückkehr zu einem pauschalen Erstattungssystem.

Ein praxistaugliches und nachhaltiges System der pauschalen Ausgabenerstattung muss – damit es den Beschluss des Landtags beachtet und zugleich dem nachvollziehbaren Anliegen der kommunalen Seite nach einer Erstattung der ihnen tatsächlich anfallenden und anerkannten Ausgaben im Zusammenhang mit der vorläufigen Unterbringung von Flüchtlingen Rechnung trägt – nach Überzeugung des Landes folgende Eckpunkte erfüllen:

- Es bedarf einer schlanken Regelung zur Vermeidung des für alle Beteiligten mit der nachlaufenden Spitzabrechnung verbundenen immensen Verwaltungsaufwands.
- Die künftige pauschale Ausgabenerstattung darf weder zu einer Über- noch zu einer Unterkompensation des tatsächlichen Aufwands der Stadt- und Landkreise führen und muss zugleich Anreize zu wirtschaftlichem und sparsamem Verwaltungshandeln setzen.
- Die Pauschale sollte dicht an der Realität sein.
- Das künftige Pauschalensystem sollte so ausgestaltet werden, dass es nachhaltig und rechtssicher eine auskömmliche Ausgabenerstattung der Stadt- und Landkreise unabhängig von einer angenommenen durchschnittlichen Asylverfahrensdauer (und hieran anknüpfenden angenommenen durchschnittlichen Verweildauer der unterzubringenden Personen in der vorläufigen Unterbringung) gewährleistet, da die Erfahrung zeigt, dass die tatsächliche Dauer des Asylverfahrens beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Gerichten erheblichen Schwankungen unterliegt.
- Übergangsregelungen in Bezug auf ausgewählte Unterkunftsobjekte der vorläufigen Unterbringung sollten die Sondersituationen einzelner Stadt- und Landkreise abbilden.
- Die konkrete Ausgestaltung des neuen Pauschalensystems sollte im Austausch mit den kommunalen Landesverbänden entwickelt werden, da deren Expertise unverzichtbar ist, um sachgerechte Ergebnisse zu erreichen.

Um den grundsätzlichen Vorbehalten der kommunalen Seite gegenüber einer Rückkehr zur gesetzlichen Pauschale zu begegnen und im Dialog mit der kommunalen Seite einen Vorschlag für ein pauschales Erstattungssystem zu entwickeln, hielt das Innenministerium im Zeitraum vom 8. Juli 2019 bis zum 14. Januar 2020 bislang insgesamt fünf Arbeitsgruppen-Sitzungen unter dem Thema „Rückkehr zur Pauschale“ ab. In der Arbeitsgruppe sind neben Vertretern des Finanzministeriums und des Rechnungshofs auch die drei kommunalen Landesverbände nebst Vertreterinnen und Vertretern aus der Praxis, die von den kommunalen Landesverbänden hinzugezogen worden sind, vertreten. Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, im Dialog mit der kommunalen Seite die Grundzüge eines konsensfähigen neuen Pauschalensystems im Sinne der Beschlussfassung des Landtags vom 8. März 2018 zu

entwickeln. Im Fokus der Arbeitsgruppe standen dabei insbesondere die Ausgaben der Kreise für die von ihnen betriebenen Liegenschaften der vorläufigen Unterbringung und die Gesundheitsausgaben.

Im Dialog mit der kommunalen Seite ist es gelungen, folgende konkrete Lösungsansätze auf Arbeitsebene zu entwickeln, die aber insoweit unter Vorbehalt stehen, dass sie im Hinblick auf ein noch zu entwickelndes Gesamtsystem gegebenenfalls anzupassen sind:

- Die Gesundheitsausgaben der Kreise nach den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes könnten grundsätzlich weiterhin landesweit einheitlich pauschaliert, die wenigen kostspieligen Einzelfälle (Ausgaben >20.000 Euro/Jahr/untergebrachter Person) jedoch gesondert und in der Höhe unbegrenzt abgerechnet und erstattet werden („Pool-Lösung“). Eine Auswertung des Innenministeriums für das Jahr 2018 hat ergeben, dass eine solche gesonderte Abrechnung kostspieliger Einzelfälle bezogen auf die Gesamtzahl der Personen in der vorläufigen Unterbringung in Höhe von ca. 24.000 Personen im Jahr 2018 lediglich rund 0,5 % der Fälle beträfe. Nach Auffassung des Innenministeriums könnte dies eine gangbare Lösung darstellen: Kein Finanzierungsrisiko für die Kreise in Bezug auf teure Einzelfälle; dabei gleichzeitig Bürokratieentlastung für die Masse der restlichen Fälle durch eine Pauschalierung.
- Insbesondere im Bereich der Liegenschaftsausgaben gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Stadt- und Landkreisen. Die Situation bei den Liegenschaftsausgaben kann bei der Rückkehr zum gesetzlich vorgesehenen pauschalen Verfahren in verschiedener Weise berücksichtigt werden. Bei der Einbeziehung dieser Ausgaben im Rahmen der zukünftigen Ausgabenerstattung könnten mithilfe von kreisspezifisch zu erstellenden Liegenschaftskonzepten die Liegenschaftskosten ermittelt werden, die bei einer Unterbringung, die den wirtschaftlichen und fachlichen Anforderungen an die Unterbringung von Asylsuchenden in der vorläufigen Unterbringung entspricht, anfallen. In der Arbeitsgruppe wurde als ein möglicher Lösungsansatz erarbeitet, auf Grundlage der kreisspezifischen Liegenschaftskonzepte jeweils einen kreisindividuellen Pauschalanteil zu ermitteln.

Komplementär könnte nach einem Vorschlag des Rechnungshofs für den Übergang von der nachlaufenden Spitzabrechnung zur Pauschale eine sog. „bad bank“ etabliert werden, in die alle Liegenschaften eingehen, die die Kreise mittelfristig nicht mehr weiter für die vorläufige Unterbringung nutzen, z. B. weil diese Liegenschaften unwirtschaftlich und/oder baulich ungeeignet sind. Für diese Liegenschaften wären gesonderte Ausgabenerstattungs- bzw. Abfindungsregelungen zu entwickeln.

- An die Stelle der bisherigen, auf der Annahme einer durchschnittlichen Unterbringungszeit von 18 Monaten berechneten Einmalpauschale, die pro zugewiesenem Asylsuchenden einmal ausbezahlt wird, könnten Halbjahrespauschalen treten. Diese würden jeweils für einen sechsmonatigen Unterbringungszeitraum ausbezahlt.

Mit Rücksicht auf die im Hinblick auf die SARS-CoV-2-Pandemie erlassenen Restriktionen und Beschränkungen konnte die Arbeitsgruppe seit der letzten Sitzung im Januar 2020 bis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht mehr zusammenkommen und die Entwicklung der vorstehenden Lösungsansätze fortführen. Das Innenministerium schließt die Beratungen der Arbeitsgruppe daher in Form von Fachinterviews mittels Telefon- bzw. Skypekonferenzen ab.

Aufbauend auf diesen im konstruktiven Austausch zwischen dem Land und der kommunalen Seite auf Arbeitsebene entwickelten Lösungsansätzen könnte ein pauschales Erstattungssystem entwickelt werden, das sowohl dem Landtagsbeschluss als auch in diesem Rahmen der nachvollziehbaren Interessenlage der kommunalen Seite angemessen Rechnung trägt. Bisher haben die Vertreter der kommunalen Landesverbände, insbesondere der Landkreistag, in der Arbeitsgruppe eine pauschalierte Ausgabenerstattung namentlich der Gesundheits- und der Liegenschaftsausgaben abgelehnt, u. a. mit dem Hinweis, dass mit der Rückkehr zur Pauschale keine Entlastung von Bürokratie einhergehe.

Das Land ist von den Vorteilen eines pauschalen Erstattungssystems überzeugt. Eine „Rückkehr zur Pauschale“ ist insbesondere auch aus den nachfolgenden Gründen geboten und zweckmäßig:

- Die nachlaufende Spitzabrechnung ist äußerst verwaltungsaufwändig sowie stör- und fehleranfällig. Zudem kann ein vollständiger Ausgleich der tatsächlichen Aufwendungen der Stadt- und Landkreise naturgemäß nur mit einem beträchtlichen Zeitverzug gewährleistet werden. So ist die Spitzabrechnung nur im „Geleitzug“ aller Stadt- und Landkreise möglich. Dies bedeutet, dass die verspätete Vorlage der für die Abrechnung erforderlichen Unterlagen und Daten eines einzelnen Stadt- oder Landkreises die Schlussabrechnung für alle Stadt- und Landkreise verzögern kann. Dies dürfte insbesondere für Kreise, die ihre Unterlagen rasch vorgelegt haben, ein Ärgernis darstellen und dürfte sich aktuell aufgrund der Corona-Pandemie weiter verschärfen.
- Die Liegenschafts- und Gesundheitsausgaben stellen die mit Abstand größten Ausgabenpositionen der Stadt- und Landkreise dar. Bei der Spitzabrechnung für das Jahr 2016 umfassen beide Posten zusammen ca. 64 % der Gesamtaufwendungen der Kreise. Eine nur teilweise Pauschalierung der Ausgabenerstattung, die die Ausgaben für Unterbringung und Gesundheit vollständig ausnähme, wäre daher keine Rückkehr zur Pauschale und würde insbesondere den Bearbeitungs- und Prüfungsaufwand nicht nennenswert reduzieren.
- Im Übrigen gibt es zwischen den denkbaren Extrempositionen – der Rückkehr zur bisherigen undifferenzierten Einheitspauschale einerseits und der Fortführung der nachlaufenden Spitzabrechnung auch für die kommenden Jahre – ein breites Spektrum an denkbaren Zwischenlösungen, die zu sachgerechten Ergebnissen führen. Dies belegen gerade auch die oben skizzierten, im fachlichen Austausch mit den kommunalen Landesverbänden entwickelten Ansätze, wie z. B. die unbegrenzte Erstattung von besonders kostspieligen Einzelfällen bei den Gesundheitsausgaben.

Zu Abschnitt II Ziffer 2 des Beschlusses des Landtags vom 8. März 2018 (Drucksachen 16/3562, 16/5426 und 16/5665 Ziffer 2):

Das Unterbringungsverfahren – unter Beachtung der Empfehlungen des Rechnungshofs zur Gestaltung des Verfahrens – künftig stärker an der individuellen Bleibeperspektive auszurichten.

Betreffend den Sachstand wird auf die Mitteilung der Landesregierung vom 18. Dezember 2018 (Drucksache 16/5426) zu Abschnitt II Ziffer 2 des Beschlusses des Landtags vom 8. März 2018 (Drucksache 16/3562) verwiesen.

Zu Abschnitt II Ziffer 3 des Beschlusses des Landtags vom 8. März 2018 (Drucksachen 16/3562, 16/5426 und 16/5665 Ziffer 2):

Die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Ebenen zu verbessern.

In der Vergangenheit kam es aufgrund verspäteter Kenntnis der unteren Aufnahmebehörden vom Ausgang der Asylverfahren insbesondere im Rahmen des Wechsels in den Leistungsbezug nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), sog. Rechtskreiswechsel, teilweise zu einer doppelten Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und Leistungen nach dem SGB II. Zudem gab es Verzögerungen bei der Verlegung von Personen mit abgeschlossenem Asylverfahren aus der vorläufigen Unterbringung in die kommunale Anschlussunterbringung. Beides war mit einer finanziellen Mehrbelastung des Landes verbunden. Um ein reibungsloses Übergangsmanagement sicherzustellen, hat das Innenministerium die landesinternen Kommunikationsabläufe umstrukturiert.

Grundsätzlich obliegt es gemäß § 8 Absatz 2 a Asylgesetz (AsylG) dem BAMF, den für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG zuständigen Behörden Umstände und Maßnahmen nach dem AsylG mitzuteilen, deren Kenntnis für die Leistung an Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG erforderlich ist. Da eine Weiterleitung der Entscheidungen über den Ausgang der Asylverfahren vom BAMF

unmittelbar an die Aufnahmebehörden, die auch für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG zuständig sind, dem BAMF nach dortiger Mitteilung aus technischen Gründen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt selbst nicht möglich ist, muss der Informationsfluss durch landesinterne Maßnahmen sichergestellt werden.

Seitens des BAMF findet ausschließlich eine zentrale Übermittlung der Entscheidungen über den Ausgang der Asylverfahren an das Regierungspräsidium Karlsruhe statt. Das Innenministerium hat daher das Regierungspräsidium damit beauftragt, die Entscheidungen auf elektronischem Weg sowohl an die jeweils zuständige Ausländerbehörde als auch parallel an die jeweils zuständige Aufnahmebehörde weiterzuleiten. Damit wird sichergestellt, dass die Informationen direkt zentral weitergesteuert und den Ausländerbehörden und den Aufnahmebehörden zeitgleich zur Verfügung gestellt werden.

Ergänzend hat das Innenministerium die für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG zuständigen Behörden auf die fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit zum Zeitpunkt des Rechtskreiswechsels vom AsylbLG in das SGB II hingewiesen. Dadurch wird eine einheitliche Rechtsanwendung in Bezug auf den Zeitpunkt des Rechtskreiswechsels der für Leistungen nach dem AsylbLG bzw. SGB II zuständigen Leistungsbehörden sichergestellt.

Zu Abschnitt II Ziffer 2 des Beschlusses des Landtags vom 28. Februar 2018 (Drucksachen 16/2709, 16/5456 und 16/5676):

Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abzuschließen mit dem Ziel, die Aufnahmekapazität und die Verfahrenskapazität besser aufeinander abzustimmen.

Das Innenministerium hat sich bereits mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und dem BAMF auf einen gemeinsamen Entwurf für eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geeinigt, um insbesondere die Aufnahmekapazität des Landes und die Verfahrenskapazität des BAMF besser aufeinander abzustimmen. Es fehlt lediglich die letzte Abstimmungsrunde, bevor die Vereinbarung unterzeichnet werden kann. Diese musste aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie auf unbestimmte Zeit verschoben werden, wird aber durchgeführt, sobald dies wieder möglich ist.