

Antrag

der Abg. Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Spitzabrechnung der Aufwendungen für die Unterbringung von Geflüchteten

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Vorteile sie in einer Pauschalabrechnung der kommunalen Unterbringungskosten für Geflüchtete gegenüber einer „Spitzabrechnung“ der tatsächlichen Unterbringungskosten sieht;
2. welche Vorbehalte gegen die Pauschalabrechnung der Unterbringungskosten ihr bekannt sind;
3. wie sie die Kritik des Städte- und Landkreistags an der Rückkehr zur Pauschalabrechnung der Unterbringungskosten und dessen Präferenz für das System der „Spitzabrechnung“ bewertet;
4. welche Mehr- oder Minderausgaben im Landeshaushalt ihrer Einschätzung nach durch die Rückkehr zur Pauschalabrechnung im Vergleich zum System der Spitzabrechnung entstehen;
5. ob und unter welchen Voraussetzungen sie eine Rückkehr zum System der Spitzabrechnung in Betracht zieht;
6. in welchem Umfang nach heutigem Stand Erstattungszahlungen im Wege der Spitzabrechnung an die Stadt- und Landkreise abgeflossen sind (aufgegliedert nach Jahren);
7. in welchem Umfang nach heutigem Stand Erstattungszahlungen im Wege der Pauschalabrechnung an die Stadt- und Landkreise abgeflossen sind (aufgegliedert nach Jahren);

8. ob die Erstattung von Unterbringungskosten aus den Jahren 2016, 2017 und 2018 noch aussteht;
9. wenn ja, in welcher Gesamthöhe (Ausstände aufgliedert nach Stadt- und Landkreisen);
10. in welcher Höhe insgesamt noch Erstattungen von Unterbringungskosten aus den Jahren seit 2015 ausstehen;
11. worin die Gründe für die verzögerte Erstattung der Unterbringungskosten zu sehen sind;
12. wann die Erstattung der ausstehenden Unterbringungskosten an die Land- und Stadtkreise erfolgen soll;
13. in welchem Umfang und aus welchen Gründen Stadt- und Landkreise vom Land erhaltene Erstattungszahlungen für die Unterbringung von Geflüchteten ihrerseits an das Land zurückerstatten mussten (aufgliedert nach Stadt- und Landkreisen);
14. wie die Stadt- und Landkreise bei künftigen Entscheidungen zur Abrechnung von Erstattungskosten ins Benehmen gesetzt werden sollen.

17. 12. 2020

Dr. Goll, Brauer, Weinmann, Dr. Timm Kern,
Fischer, Haußmann, Keck, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Ziel dieses Antrags ist es, den gegenwärtigen Stand der Erstattung von Kosten für die Unterbringung von Geflüchteten seit 2015 an die Land- und Stadtkreise in Baden-Württemberg zu erfragen. Ferner ist es den Antragstellern ein Anliegen, die Landesregierung um eine Stellungnahme zur vom Städte- und Landkreistag präferierten System der Spitzabrechnung der Unterbringungskosten zu ersuchen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 8. Januar 2021 Nr. IM4-0141.5-116/3 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Vorbemerkung zu Fragen 1 bis 5:

Auf Empfehlung des Rechnungshofs (Beratende Äußerung „Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg“ vom 13. Dezember 2017) hat der Landtag von Baden-Württemberg die Landesregierung mit Beschluss vom 8. März 2018 aufgefordert, „bei der Ausgabenerstattung an die Stadt- und Landkreise für die vorläufige Unterbringung möglichst bald zum gesetzlich vorgesehenen pauschalen Verfahren zurückzukehren“. Mit Bericht an den Landtag vom 18. Dezember 2018 (Drs. 16/5426) hat die Landesregierung angekündigt, sich mit möglichen Modellen der pauschalen Ausgabenerstattung zu befassen. 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, hat das Innenministerium zeitnah

nach der Aufforderung zur weiteren Berichterstattung (Landtagsbeschluss vom 21. Februar 2019 – Drs. 16/5676) eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Innenministeriums, des Finanzministeriums, des Rechnungshofs und der kommunalen Landesverbände sowie von ausgewählten Stadt- und Landkreisen, einberufen. Diese konnte in der Zeit von Juli 2019 bis Juli 2020 praxistaugliche Lösungsansätze für die Rückkehr zu einem System der pauschalen Ausgabenerstattung an die Stadt- und Landkreise entwickeln. Darüber hat die Landesregierung dem Landtag mit Stellungnahme vom 29. Juni 2020 (Drs. 16/8344) Bericht erstattet. Aufbauend auf diesen im konstruktiven Austausch zwischen dem Land und der kommunalen Seite auf Arbeitsebene entwickelten Lösungsansätzen ist die Fachabteilung des Innenministeriums derzeit dabei, ein pauschales Erstattungssystem zu entwickeln.

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. welche Vorteile sie in einer Pauschalabrechnung der kommunalen Unterbringungskosten für Geflüchtete gegenüber einer „Spitzabrechnung“ der tatsächlichen Unterbringungskosten sieht;*
- 2. welche Vorbehalte gegen die Pauschalabrechnung der Unterbringungskosten ihr bekannt sind;*
- 3. wie sie die Kritik des Städte- und Landkreistags an der Rückkehr zur Pauschalabrechnung der Unterbringungskosten und dessen Präferenz für das System der „Spitzabrechnung“ bewertet;*

Zu 1. bis 3.:

Ein System der pauschalen Erstattung von Ausgaben der Stadt- und Landkreise ist aus Sicht der Landesregierung geboten und zweckmäßig, weil die derzeit praktizierte nachlaufende Spitzabrechnung sowohl auf Seiten des Landes als auch auf Seiten der Stadt- und Landkreise mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist und zudem in hohem Maße stör- und fehleranfällig ist. 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. Ein pauschales Erstattungssystem setzt zudem Anreize für ein effektives und wirtschaftliches Unterbringungsmanagement bzw. Anreize für ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln.

Eine pauschalierte Ausgabenerstattung namentlich der Gesundheits- und der Liegenschaftsausgaben wird von Vertretern der kommunalen Landesverbände, insbesondere dem Landkreistag, bislang abgelehnt, u. a. mit dem Hinweis, dass mit der Rückkehr zur Pauschale keine Entlastung von Bürokratie einhergehe. Zudem bestehen auf kommunaler Seite offenkundig grundsätzliche Vorbehalte gegen die Rückkehr zu einem pauschalen Erstattungssystem.

Die vom Innenministerium einberufene Arbeitsgruppe hat indessen gute und wertvolle Lösungsansätze erarbeiten können, die aber insoweit unter Vorbehalt stehen, dass sie im Hinblick auf ein noch zu entwickelndes Gesamtsystem gegebenenfalls anzupassen sind. So konnte im Hinblick auf die von der kommunalen Seite im Besonderen abgelehnte Pauschalierung von Gesundheitskosten eine mögliche Kompromisslösung gefunden werden, die sowohl mit dem Auftrag des Landtags zur Rückkehr zu einer pauschalen Ausgabenerstattung als auch mit dem nachvollziehbaren Bedürfnis der Kreise, nach einer auskömmlichen Ausgabenerstattung konformgeht. Mit einem System der pauschalen Ausgabenerstattung werden der mit einer nachlaufenden Spitzabrechnung zwangsläufig verbundene Verwaltungsaufwand bei den Stadt- und Landkreisen und dem Land, nämlich die

Erhebung sämtlicher erstattungsfähiger Ausgaben der Kreise, die Abrechnung dieser gegenüber dem Land und die anschließende Prüfung der Erstattungsfähigkeit durch das Land, grundsätzlich entfallen. Nach den entwickelten Lösungsansätzen würden lediglich noch eine separate Abrechnung besonders hoher Gesundheitsausgaben – soweit die Kreise diese tatsächlich gesondert abrechnen möchten – erfolgen.

4. welche Mehr- oder Minderausgaben im Landeshaushalt ihrer Einschätzung nach durch die Rückkehr zur Pauschalabrechnung im Vergleich zum System der Spitzabrechnung entstehen;

Zu 4.:

Die Landesregierung strebt eine pauschale Ausgabenerstattung dicht an der Ausgabenrealität der Stadt- und Landkreise an. Es ist daher nicht das Ziel des Systemwechsels, Mehr- oder Mindereinnahmen für den Landeshaushalt zu generieren. 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.

Nach der Rückkehr zu einem pauschalen Erstattungssystem und dem Abschluss der nachlaufenden Spitzabrechnung wird der mit der Spitzabrechnung allerdings insbesondere auf Ebene der Regierungspräsidien verbundene Personal- und Sachaufwand grundsätzlich entfallen. Entsprechend der entwickelten Lösungsansätze würde – sofern dies in das finale Gesamtsystem zur pauschalen Ausgabenerstattung integriert wird – lediglich noch eine separate Abrechnung besonders hoher Gesundheitsausgaben erfolgen und auf Seiten des Landes zu Abrechnungsaufwand bei den Regierungspräsidien führen.

5. ob und unter welchen Voraussetzungen sie eine Rückkehr zum System der Spitzabrechnung in Betracht zieht;

Zu 5.:

Die Landesregierung hat die feste Absicht, bei der Ausgabenerstattung an die Stadt- und Landkreise für die vorläufige Unterbringung in Umsetzung des Landtagsbeschlusses vom 8. März 2018 möglichst bald zu einem pauschalen Verfahren, von dessen Vorteilen sie überzeugt ist, zurückzukehren. Überlegungen über eine künftige Rückkehr zum System der Spitzabrechnung erübrigen sich vor diesem Hintergrund.

6. in welchem Umfang nach heutigem Stand Erstattungszahlungen im Wege der Spitzabrechnung an die Stadt- und Landkreise abgeflossen sind (aufgegliedert nach Jahren);

7. in welchem Umfang nach heutigem Stand Erstattungszahlungen im Wege der Pauschalabrechnung an die Stadt und Landkreise abgeflossen sind (aufgegliedert nach Jahren);

Zu 6. und 7.:

Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass die Abrechnung der Aufwendungen der Stadt- und Landkreise für die vorläufige Unterbringung gegenwärtig im Rahmen der nachlaufenden Spitzabrechnung durchgeführt wird. Es gibt daneben derzeit kein eigenständiges System der Pauschalabrechnung. Die Pauschalen nach § 15 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG), die weiter fortlaufend angewiesen werden, fungieren im Rahmen der nachlaufenden Spitzabrechnung als Verrechnungspositionen und haben somit gleichsam den Charakter von Abschlagszahlungen.

Die Gesamtausgaben des Landes für die vorläufige Unterbringung in den Jahren 2015 bis 2020, aufgegliedert nach angewiesenen gesetzlichen Pauschalen nach § 15 FlüAG und sonstigen Erstattungen (Spitzabrechnung einschließlich Vorgriffszahlungen), sind in der Aufstellung in der *Anlage* dargestellt. Die Summe im

Jahr 2020 wurde zum Stand 30. November 2020 ermittelt. Es handelt es sich in der *Anlage* um vorläufige Zahlen für das Jahr 2020, die sich noch ändern können.

8. ob die Erstattung von Unterbringungskosten aus den Jahren 2016, 2017 und 2018 noch aussteht;

9. wenn ja, in welcher Gesamthöhe (Ausstände aufgegliedert nach Stadt- und Landkreisen);

10. in welcher Höhe insgesamt noch Erstattungen von Unterbringungskosten aus den Jahren seit 2015 ausstehen;

Zu 8. bis 10.:

Die Abwicklung der nachlaufenden Spitzabrechnung des Abrechnungsjahres 2015 ist abgeschlossen, die des Abrechnungsjahres 2016 ist weitgehend abgeschlossen.

Da die nachlaufenden Spitzabrechnungen der Abrechnungsjahre ab 2017 noch nicht abgeschlossen sind bzw. noch ausstehen, kann derzeit noch keine belastbare Aussage darüber getroffen werden, in welcher Gesamthöhe den Stadt- und Landkreisen Unterbringungskosten für die fraglichen Zeiträume nachzuerstatten sein werden.

11. worin die Gründe für die verzögerte Erstattung der Unterbringungskosten zu sehen sind;

12. wann die Erstattung der ausstehenden Unterbringungskosten an die Stadt- und Landkreise erfolgen soll;

Zu 11. und 12.:

Bei der nachlaufenden Spitzabrechnung der Aufwendungen der Stadt- und Landkreise handelt es sich um ein personal- und verwaltungsaufwändiges und letztlich auch störanfälliges Verfahren. Da die jeweilige Spitzabrechnung aufgrund des vom Flüchtlingsaufnahmegesetz gesetzten Rechtsrahmens mit einer Neufestsetzung der Pauschalen auf dem Verordnungsweg abgeschlossen werden muss, ist die Spitzabrechnung nur im „Geleitzug“ aller Stadt- und Landkreise möglich. Dies hat zur Folge, dass die verspätete Vorlage der für die Abrechnung erforderlichen Unterlagen und Daten eines einzelnen Stadt- oder Landkreises, beispielsweise infolge eines Personalwechsels, oder langwierige Auseinandersetzungen mit einzelnen Stadt- oder Landkreisen um die Abrechenbarkeit einzelner Ausgabenpositionen die Schlussabrechnung für alle Stadt- und Landkreise verzögern kann.

Im Jahr 2020 hat zudem die SARS-CoV-2-Pandemie, die beträchtliche personelle Ressourcen in den Stadt- und Landkreisen anderweitig gebunden hat, zu erheblichen Verzögerungen in den Verfahrensabläufen geführt.

Die nachlaufende Spitzabrechnung des Abrechnungsjahres 2017 wird voraussichtlich im Laufe des ersten Halbjahres 2021 abgeschlossen werden können. Für die nachfolgenden Abrechnungsjahre kann die Landesregierung derzeit keine belastbaren Prognosen abgeben.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Land gegenwärtig den Stadt- und Landkreisen fortlaufend großzügige Abschlagszahlungen auf noch nicht abgerechnete Abrechnungszeiträume gewährt, um ihre Liquidität zu gewährleisten.

13. in welchem Umfang und aus welchen Gründen Stadt- und Landkreise vom Land erhaltene Erstattungszahlungen für die Unterbringung von Geflüchteten ihrerseits an das Land zurückerstatten mussten (aufgegliedert nach Stadt- und Landkreisen);

Zu 13.:

Die Frage wird auf die nachlaufenden Spitzabrechnungen für die Jahre ab 2015 bezogen.

Eine erste Pauschalenrevision der Aufwendungen der Stadt- und Landkreise für die vorläufige Unterbringung im Jahr 2014 beruhte noch auf anderen Modalitäten, die im Einvernehmen mit dem Städte- und dem Landkreistag erstmals für das Abrechnungsjahr 2015 geändert wurden.

Die nachlaufenden Spitzabrechnungen der Aufwendungen der Stadt- und Landkreise für die vorläufige Unterbringung in den Jahren 2015 und 2016 führten per Saldo zu landesseitigen Nacherstattungen in Höhe von knapp 90 Millionen Euro bzw. fast 150 Millionen Euro. Dennoch gab es jeweils auch Stadt- und Landkreise, die im Rahmen dieser beiden Spitzabrechnungen Erstattungsleistungen rückerstatten mussten.

Stadt- und Landkreise mussten im Rahmen der nachlaufenden Spitzabrechnungen der Jahre 2015 und 2016 per Saldo vom Land erhaltene Erstattungszahlungen an das Land zurückerstatten, wenn und soweit ihre als erstattungsfähig anerkannten tatsächlichen Ausgaben im jeweiligen Abrechnungsjahr durch die Beträge, die sie für das betreffende Abrechnungsjahr über die fortlaufenden angewiesenen Pauschalen nach § 15 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes erhalten hatten, überkompensiert worden sind.

In Einzelfällen mussten Stadt- und Landkreise im Zuge der abschließenden Abwicklung der Spitzabrechnung auch Beträge zurückerstatten, wenn sich eine solche Überkompensation erst infolge einer zu hohen Vorgriffszahlung auf das voraussichtliche Abrechnungsergebnis ergeben hat. Da die betreffenden Kreise in dessen per Saldo dennoch von der nachlaufenden Spitzabrechnung profitiert haben, werden diese Fälle in den nachfolgenden Aufstellungen der nach Neufestsetzung der Pauschalen resultierenden Rückerstattungsverpflichtungen der Stadt- und Landkreise für die Abrechnungsjahre 2015 und 2016 nicht berücksichtigt.

Nachlaufende Spitzabrechnung des Jahres 2015

Stadt- oder Landkreis	Rückerstattungsbetrag
Alb-Donau-Kreis	1.187.334,75 Euro
Calw	1.305.109,07 Euro
Heilbronn (Stadt)	41.151,39 Euro
Hohenlohekreis	231.557,08 Euro
Ortenaukreis	2.283.201,26 Euro
Rottweil	1.312.348,72 Euro
Schwäbisch Hall	725.633,62 Euro
Sigmaringen	797.753,66 Euro
Zollernalbkreis	818.722,26 Euro

Nachlaufende Spitzabrechnung des Jahres 2016

Stadt- oder Landkreis	Rückerstattungsbetrag
Alb-Donau-Kreis	5.293.194,99 Euro
Biberach	3.681.868,83 Euro
Bodenseekreis	185.559,86 Euro
Calw	5.776.283,23 Euro
Freudenstadt	2.689.526,84 Euro
Göppingen	2.774.520,28 Euro
Heidenheim	1.539.645,19 Euro
Hohenlohekreis	2.442.176,96 Euro
Ludwigsburg	1.202.166,37 Euro

Stadt- oder Landkreis	Rückerstattungsbetrag
Neckar-Odenwald-Kreis	179.165,06 Euro
Ortenaukreis	3.345.196,75 Euro
Rastatt	1.661.442,80 Euro
Rottweil	2.391.957,39 Euro
Schwäbisch Hall	483.378,44 Euro
Schwarzwald-Baar-Kreis	1.572.805,61 Euro
Sigmaringen	1.134.408,84 Euro
Tübingen	1.884.098,40 Euro
Tuttlingen	1.739.311,67 Euro
Ulm	359.877,21 Euro
Zollernalbkreis	599.750,95 Euro

Ferner mussten bzw. müssen verschiedene Stadt- und Landkreise Vorgriffszahlungen in Höhe von 80 % ihrer voraussichtlichen Rückerstattungsverpflichtungen aus den nachlaufenden Spitzabrechnungen der Jahre 2017 und 2018 leisten. Da solche Vorgriffszahlungen – seien es Vorgriffserstattungsleistungen des Landes, seien es kreisseitige Vorgriffsrückzahlungen – indessen auf noch ungeprüften Daten beruhen, somit vorläufigen Charakter haben und im Rahmen der Spitzabrechnung des jeweiligen Abrechnungsjahres nur Verrechnungspositionen darstellen, wird von einer Auflistung Abstand genommen.

14. wie die Stadt- und Landkreise bei künftigen Entscheidungen zur Abrechnung von Erstattungskosten ins Benehmen gesetzt werden sollen.

Zu 14.:

Die Frage wird als Nachfrage verstanden, wie die Landesregierung die Stadt- und Landkreise im Verfahren der nachlaufenden Spitzabrechnung im Hinblick auf das Ergebnis der Abrechnung ins Benehmen setzt.

Die nachlaufende Spitzabrechnung nimmt ihren Ausgang bei den von den Stadt- und Landkreisen gemeldeten tatsächlichen Aufwendungen im Abrechnungsjahr, die von den Regierungspräsidien im Dialog mit den Stadt- und Landkreisen auf ihre Erstattungsfähigkeit geprüft werden. Soweit Meinungsverschiedenheiten über die Erstattungsfähigkeit einzelner Ausgabenpositionen bestehen, sind die Regierungspräsidien bestrebt, diese vor Vorlage ihrer Prüfungsergebnisse beim Innenministerium auszuräumen.

Gelegenheit, Einwendungen gegen die Ergebnisse der Spitzabrechnung geltend zu machen, bestehen im Übrigen im Rahmen der Anhörung zu der Verordnung, mit der zum Abschluss der Spitzabrechnung die Pauschalen neu festgesetzt werden. In diese Anhörung werden die Stadt- und Landkreise über den Städte- und den Landkreistag eingebunden.

Strobl

Minister für Inneres,
Digitalisierung und Migration

Anlage zur Beantwortung der Kleinen Anfrage - Drucksache 16/9570**Zu Nr. 6 und 7.:****Darstellung der Gesamtausgaben bei Titel 633 08 Kapitel 1503 (bis 2016) bzw. 0331 (ab 2016) zum 30.11.2020**

Ausgabenbestandteil	2015 Ist-Ausgaben in EUR	2016 Ist-Ausgaben in EUR	2017 Ist-Ausgaben in EUR	2018 Ist-Ausgaben in EUR	2019 Ist-Ausgaben in EUR	2020 Ist-Ausgaben in EUR
Anteil Pauschale nach FlügAG	378.873.300	1.401.673.966	214.601.195	197.177.860	149.444.323	133.936.622
Anteil Spitzabrechnung / Pauschalenrevision	12.500.000	15.600.000	87.849.088	315.043.785	134.593.411	169.846.613
Summe	391.373.300	1.417.273.966	302.450.283	512.221.645	284.037.734	303.783.235