

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 15. Oktober 2020 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/8837 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis zum 30. September 2021 erneut zu berichten.

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 21. September 2021, Az.: IV-0451.3 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Abschnitt II Nummer 1 des Beschlusses des Landtags vom 8. März 2018 (zu Drs. 16/3562, 16/5426, 16/5676 und 16/8837):

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

Das für Migration zuständige Ressort hat mit dem Finanzministerium, den drei kommunalen Landesverbänden sowie dem Rechnungshof in einer Arbeitsgruppe in enger Zusammenarbeit praxistaugliche Lösungsansätze für die Rückkehr zu einem System der pauschalen Ausgabenerstattung entwickelt. Diese Lösungsansätze wurden zwischenzeitlich zu einem ausführlichen Konzept weiterentwickelt. Das Konzept ist von dem Bemühen getragen, ein praxistaugliches und nachhaltiges System der pauschalen Ausgabenerstattung zu verwirklichen, das die Beschlüsse

des Landtags beachtet und zugleich dem nachvollziehbaren Anliegen der kommunalen Seite nach einer Erstattung der ihnen tatsächlich anfallenden Ausgaben im Zusammenhang mit der vorläufigen Unterbringung von Flüchtlingen Rechnung trägt.

Strukturelle Schwächen der nachlaufenden Spitzabrechnung:

Die im Rahmen der vorläufigen Unterbringung entstehenden anerkannten Unterbringungskosten werden den Stadt- und Landkreisen vom Land gegenwärtig in Form der sog. „nachlaufenden Spitzabrechnung“ vollständig erstattet. Hierbei wird die Höhe der gesetzlichen Pauschale im Wege der Rechtsverordnung für jeden Kreis nachträglich neu festgelegt. Die vollständige Ausgabenerstattung in Form der nachträglichen Spitzabrechnung wurde den Kreisen vom Land zugesagt, als sich in Folge des hohen Zugangs an Geflüchteten ab dem Jahr 2015 die gesetzliche Pauschale als vielfach nicht mehr auskömmlich für die Stadt- und Landkreise erwies.

Die Ausgabenerstattung in Form der nachlaufenden Spitzabrechnung hat entscheidende strukturelle Schwächen und Nachteile, die aus Sicht der Landesregierung die Rückkehr zu einer pauschalen Ausgabenerstattung erfordern:

- Bei der nachlaufenden Spitzabrechnung sind Verzögerungen und lange Zeiträume (aktuell wird die Spitzabrechnung 2017 fertig gestellt) strukturell bedingt, da an verschiedenen Stellen im Prozess die Meldungen aller 44 Stadt- und Landkreise vorliegen müssen („Geleitzug“-Problematik). 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 verzögert. Aktuell kündigen sich z. B. deutliche Verzögerungen bei der Spitzabrechnung 2018 an, da die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreise aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie anderweitig gebunden sind.
- Die finanziellen Risiken für das Land sind immens: Erst mit Abschluss der Spitzabrechnung stehen die Beträge fest, die das Land den Kreisen erstattet. Es bestehen weder Steuerungsmöglichkeiten noch Anreize für Wirtschaftlichkeit.
- Der Verwaltungsaufwand für die nachlaufende Spitzabrechnung ist sowohl bei den Kreisen als auch bei den Regierungspräsidien (trotz zahlreicher Erleichterungen wie z. B. einer reinen „Ausreißerprüfung“ statt einer Vollprüfung) beträchtlich. Eine Digitalisierung des Erstattungsverfahrens ist auf dieser Grundlage nicht möglich.
- Gegen die im Zuge der Spitzabrechnung für das Jahr 2016 mit Rechtsverordnung des seinerzeit für Migration zuständigen Ministeriums vorgenommene Neubestimmung der Pauschalhöhen für das Kalenderjahr 2016 ist vonseiten eines Kreises im Juli 2021 Klage erhoben worden.

Konzept für ein neues pauschales Erstattungssystem:

Das neue pauschale Erstattungssystem ist so auszugestalten, dass es nachhaltig und rechtssicher eine auskömmliche Ausgabenerstattung der Stadt- und Landkreise unabhängig von einer angenommenen durchschnittlichen Verweildauer der unterzubringenden Personen in der vorläufigen Unterbringung gewährleistet. Zugleich setzt das neue Erstattungssystem Anreize für ein effektives und wirtschaftliches Unterbringungsmanagement bzw. für ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln.

An die Stelle der aktuellen, auf der Annahme einer durchschnittlichen Asylverfahrensdauer (und hieran anknüpfenden angenommenen durchschnittlichen Unterbringungszeit von 18 Monaten) berechneten Einmalpauschale pro zugewiesenem Asylsuchenden, soll künftig eine Pauschale für jede „Person rechtmäßig in der vorläufigen Unterbringung“ treten. Ausgehend von einer berechneten Jahrespauschale sollen monatlich Pauschalen jeweils anteilig für jeden Monat, in dem die betreffende Person im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben tatsächlich vorläufig untergebracht ist, ausbezahlt werden.

Mit der Pauschale sollen die den Kreisen während der vorläufigen Unterbringung entstehenden Kosten erstattet werden. Dabei differenziert die Neukonzeption im Hinblick auf die verschiedenen Bereiche, in denen den Kreisen Aufwendungen entstehen, wie folgt:

Eine pauschalierte Erstattung der Gesundheits- und der Liegenschaftsausgaben, deren Anteil an den Gesamtaufwendungen der Kreise für die vorläufige Unterbringung knapp zwei Drittel beträgt, wurde namentlich von Vertretern des Landkreistags bislang abgelehnt. Nach dortiger Auffassung sollten die Gesundheitsausgaben und Liegenschaftsausgaben weiterhin „spitz“ abgerechnet werden. Es wurden Bedenken geäußert, dass mit einer pauschalierten Ausgabenerstattung insoweit nicht die tatsächlichen Ausgaben in allen Kreisen abgedeckt werden könnten. Diesen Bedenken wird in der Neukonzeption Rechnung getragen: Aufbauend auf den im konstruktiven Austausch mit der kommunalen Seite in der Arbeitsgruppe gefundenen Lösungsansätzen konnte – insbesondere auch in Bezug auf die Gesundheits- und Liegenschaftsausgaben – ein Erstattungssystem entwickelt werden, das sowohl den Auftrag des Landtages zur Rückkehr zu einer pauschalen Ausgabenerstattung erfüllt, als auch dem unabweisbaren Bedürfnis der Kreise nach einer auskömmlichen Ausgabenerstattung Rechnung trägt.

Um die stark unterschiedliche Kostenstruktur im Bereich der Liegenschaftsausgaben (z. B. in städtischen bzw. ländlichen Regionen) abzubilden, sollen die Liegenschaftskosten für jeden einzelnen Kreis mithilfe von kreisspezifisch zu erstellenden Liegenschaftskonzepten ermittelt werden. Dabei werden die Kosten der vorhandenen Liegenschaften der jeweiligen Kreise, die wirtschaftlich und baulich geeignet sind, in einer kreisspezifischen Pauschale verstetigt. Komplementär soll – aufbauend auf 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. Diese „Bad Bank“ soll nicht über eine landesweit gültige Pauschale abgegolten werden; vielmehr sollen ihre Objekte – wie aktuell auch bei der Spitzabrechnung – bis zu ihrer jeweiligen endgültigen Außerbetriebnahme weiterhin „spitz“ abgerechnet werden. Das Land steht damit weiterhin finanziell für die teuren, in der Zeit nach den hohen Flüchtlingszugängen im Jahr 2015 bereitgestellten Unterkünfte ein.

Auch bei den Gesundheitsaufwendungen ist – mit Blick auf seltene, sehr teure Einzelfälle, die den einzelnen Kreis sehr stark belasten können – eine Lösung gefunden worden, die eine auskömmliche Kostenerstattung ermöglicht. Nach der als „Pauschale PLUS“ bezeichneten Lösung erfolgt für sämtliche Gesundheitsfälle bis einschließlich 20 000 Euro Kosten pro Jahr und Person (im Jahr 2018 betraf dies 99,5 % aller vorläufig untergebrachten Personen) eine Kostenerstattung in Form eines für alle Kreise einheitlichen Pauschalbestandteils. Die restlichen, kostenintensiven Einzelfälle (Kosten über 20 000 Euro – im Jahr 2018 betraf dies 0,5 % aller vorläufig untergebrachten Personen) können hingegen einzeln gegenüber dem Land abgerechnet werden. Mit der sog. „Pauschale PLUS“ erhalten die Kreise damit auch in Bezug auf kostenintensive Gesundheitsfälle, also ca. 0,5 % aller Fälle, eine finanzielle Absicherung; gleichzeitig erfolgt in ca. 99,5 % der Fälle, in denen ausschließlich eine pauschale Erstattung erfolgt, eine Bürokratieentlastung für das Land und die Kreise.

Hinsichtlich der Verwaltungs-, Leistungs-, und Betreuungsaufwendungen liegen keine strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Stadt- und Landkreisen vor; diese Kosten fallen in vergleichbarer Höhe in den verschiedenen Kreisen an. Aus diesem Grund werden die Pauschalenbestandteile für diese Ausgabenbereiche in der Höhe angesetzt, welche für alle Stadt- und Landkreise gleichermaßen als auskömmlich angesehen wird.

Rückkehr zu einem pauschalen Erstattungssystem – Sachstand und Ausblick:

Aufbauend auf den eingangs bereits beschriebenen entwickelten Lösungsansätzen hat das für Migration zuständige Ressort ein Konzept erstellt, in dem auch der Rechenweg für eine genaue Bestimmung sowohl der einzelnen Pauschalenbestandteile als auch der Gesamtpauschale beschrieben wird.

Derzeit wird das Konzept noch innerhalb des neu zuständigen Ministeriums der Justiz und für Migration abgestimmt. Danach ist die Abstimmung innerhalb der Landesregierung sowie mit dem Rechnungshof und auch die Einbindung der kommunalen Landesverbände vorgesehen.

Im Anschluss an die zur Bestimmung der Pauschalhöhen noch erforderlichen Datenerhebungen (insbesondere die Erstellung und Abstimmung der 44 Liegenschaftskonzepte) und Berechnungen kann ein Gesetzentwurf für die erforderliche Anpassung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) von der Landesregierung vorgelegt werden.