

Aus dem Asylmagazin 6/2022, S. 189–202

Themenschwerpunkt: Gebühren für die Unterbringung in Sammelunterkünften

Volker Gerloff: Wucherpreise für Sammelunterkünfte in Berlin? (S. 189–194)

Klaus Schank: Unterkunftsgebühren in Bayern (S. 195–200)

Muzaffer Öztürkyilmaz: Gebühren und Entgelte für die Unterbringung in Niedersachsen (S. 201–202)

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Juni 2022. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autor*innen sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Themenschwerpunkt: Gebühren für die Unterbringung in Sammelunterkünften

Geflüchtete, die über Einkommen oder Vermögen verfügen, werden häufig zu den Kosten ihrer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften herangezogen. Dabei weisen die entsprechenden Regelungen der Bundesländer und Kommunen erhebliche Unterschiede auf, insbesondere auch hinsichtlich der Höhe der verlangten Gebühren. Anhand der Situation in Bayern, Berlin und Niedersachsen werden in diesem Themenschwerpunkt rechtliche Fragestellungen erörtert, die sich aus der Vorgehensweise der Behörden ergeben.

Volker Gerloff, Berlin*

Wucherpreise für Sammelunterkünfte in Berlin?

Nutzungsgebühren für Sammelunterkünfte ohne Rechtsgrundlage

Inhalt

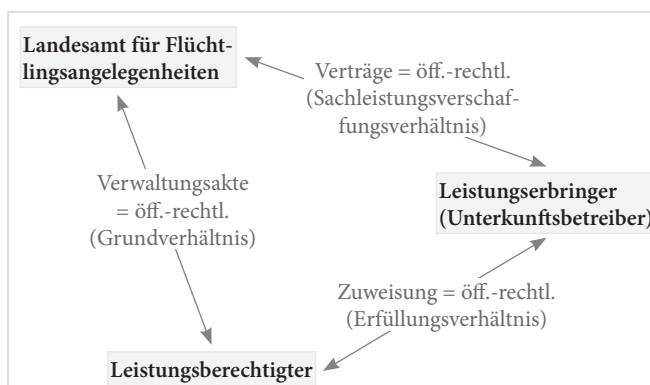
1. Wer trägt die Kosten für Sammelunterkünfte?
2. Was regelt das Bundesrecht?
3. Was ist bei Gebührenverordnungen oder -satzungen zu beachten?
4. Das Berliner System der Nutzungsgebühren
 - 4.1. Gebühren ohne Gebührenverordnung
 - 4.2. Die Flucht ins Privatrecht
 - 4.3. Absprachen zwischen SenIAS, LAF und Jobcentern
 - 4.4. Gerichtsentscheidungen werden ignoriert
5. Fazit

In Berlin müssen Geflüchtete mit eigenem Einkommen hohe Nutzungsgebühren für Sammelunterkünfte zahlen. Grundlage hierfür ist eine Übergangsregelung der zuständigen Senatsverwaltung. In diesem Beitrag wird untersucht, ob diese Übergangsregelung eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellt und ob die geforderten Gebühren verhältnismäßig sind.

1. Wer trägt die Kosten für Sammelunterkünfte?

Geflüchtete sind in der Regel in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften untergebracht (Sammelunterkünfte). Dabei entsteht ein Dreiecksverhältnis zwischen dem Sozialleistungsträger (in Berlin: Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, LAF), dem Unterkunftsbetreibenden und den Leistungsberechtigten:

Abbildung: Rechtliches Dreiecksverhältnis in Berlin



Da die Unterkunft als Sachleistung erbracht wird, zahlt der Sozialleistungsträger die Unterkunfts-kosten an den Unterkunftsbetreibenden und die Leistungsberechtigten empfangen die Leistung »Unterkunft«.

Problematisch wird es, wenn die Leistungsberechtigten eigenes Einkommen haben, das den Grundbedarf nach § 3 AsylbLG bzw. den Regelbedarf nach § 2 AsylbLG übersteigt. Es werden dann keine Geldleistungen mehr ausgezahlt und es bleibt ein Einkommensüberhang übrig. Dieser Einkommensüberhang kann grundsätzlich für die Unterkunfts-kosten eingesetzt werden. Betroffen sind in Berlin vier Gruppen:

- a) erwerbstätige Leistungsberechtigte nach § 3 AsylbLG in den ersten 18 Monaten ihres Aufenthalts;
- b) erwerbstätige Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG (also Empfänger:innen der sogenannten Analogleistungen), die sich schon länger als 18 Monate in Deutschland aufhalten;

* Volker Gerloff ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Sozialrecht in Berlin.

- c) erwerbstätige Leistungsberechtigte nach SGB II, die noch immer in einer Sammelunterkunft wohnen (§ 53 Abs. 2 S. 1 AsylG legt fest, dass die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Gemeinschaftsunterkunft erst endet, wenn eine »anderweitige Unterkunft nachgewiesen« werden kann);
- d) Eltern oder Alleinerziehende, die Arbeitslosengeld II beziehen, mit Kindern, für die Kindergeld bezogen wird.

Bei den letzten beiden Konstellationen gesellt sich das Jobcenter als vierter Akteur zum oben skizzierten Dreiecksverhältnis dazu. Das LAF zahlt weiter die Unterkunftskosten an die Unterkunftsbetreibenden, erhält diese Kosten seinerseits aber vom Jobcenter erstattet.

2. Was regelt das Bundesrecht?

Hier ist zwischen den beschriebenen Gruppen zu unterscheiden.

Wenn sich eine Person noch keine 18 Monate im Bundesgebiet aufhält und deshalb grundsätzlich nur Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten kann, gilt für sie § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG. Diese Norm regelt, dass jede Kommune, die Kosten für Sammelunterkünfte aufwendet, dafür (anteilig) Ersatz verlangen kann, wenn verfügbares Einkommen vorhanden ist. Wie dieser Ersatz ausgestaltet wird, kann unterschiedlich aussehen. Meist wird eine Gebührensatzung oder -verordnung erlassen, die genau regelt, wer unter welchen Umständen welche Gebühren für die Nutzung der Sammelunterkunft zu zahlen hat. Das Gesetz räumt daneben auch die Möglichkeit ein, Pauschalen festzusetzen. Diese Pauschalen müssen aber zwingend durch ein Landesgesetz festgelegt werden oder ein Landesgesetz muss eine bestimmte Behörde zur Festlegung der Pauschalen ermächtigen.¹

Für die Gruppe der Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG, die sich schon länger als 18 Monate in Deutschland aufhalten, gibt es keine Regelung wie in § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG. Hier kann die Kommune nur auf § 19 Abs. 5 SGB XII zurückgreifen. Das ist die sogenannte »erweiterte Sozialhilfe« für Konstellationen, in denen unmittelbar Hilfe durch Leistungen erbracht werden muss, während die Leistungsberechtigten aber eigentlich (zumindest teilweise) nicht bedürftig sind. Dann darf der Sozialleistungsträger die Leistungen (hier Kosten der Unterkunft) zunächst vorläufig bewilligen, um dann – nach Ermittlung des verfügbaren Einkommens – die (teilweise) Erstattung der Leistungen zu verlangen. Es muss also vor Erbringung der Unterkunftsleistung ein Bescheid ergehen, der verfügt, dass die Unterkunft vorläufig als Sachleistung zur

Verfügung gestellt wird, und in dem klargestellt wird, dass eine nachträgliche Erstattung von noch zu ermittelnden Beträgen infrage kommt. Sodann ist das verfügbare Einkommen zu ermitteln, ein Erstattungsbetrag festzusetzen und wieder durch Bescheid geltend zu machen. Dieses ganze Verfahren bedarf grundsätzlich der Zustimmung der Betroffenen.² Auch hier muss aber zwingend eine Gebührensatzung oder -verordnung erlassen werden, da es sonst unmöglich ist die »Kosten der Unterkunft und Heizung« zu beziffern. Der Zahlbetrag des Sozialleistungsträgers an die Unterkunftsbetreibenden ist schließlich nicht identisch mit den »Kosten der Unterkunft und Heizung« im Sinne des SGB XII (vor allem die Personalkosten für Sozialarbeiter:innen und Security-Unternehmen sind nicht Teil der »Kosten der Unterkunft und Heizung«).

Es bleiben die beiden Gruppen (oben c und d), die bereits Leistungen nach SGB II beziehen. Hinsichtlich dieser Gruppen fehlt jegliche Regelung für eine Erstattung von erbrachten Sachleistungen. Hier ist also die notwendige Gebührensatzung bzw. -verordnung die ausschließliche Rechtsgrundlage für das »Ob« und das »Wie« der Erhebung von Nutzungsgebühren.

3. Was ist bei Gebührenverordnungen oder -satzungen zu beachten?

Wie oben ausgeführt sieht das Bundesrecht für das AsylbLG und das SGB XII ausdrücklich vor, dass die Erstattung von Unterkunfts-Sachleistungen verlangt werden kann, wenn entsprechendes Einkommen vorhanden ist. Um von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, müssen die Kommunen Gebührenverordnungen oder -satzungen erlassen. Gleiches gilt im Ergebnis auch, wenn Leistungen nach SGB II bezogen werden.

In Berlin ergibt sich die Notwendigkeit einer Gebührenverordnung auch zwingend aus dem Berliner Gesetz über Gebühren und Beiträge.³ Aus § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes ergibt sich, dass Gegenleistungen für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen (hier: Sammelunterkünfte) sowie für damit in Zusammenhang stehende Leistungen Benutzungsgebühren sind. Aus § 6 ergibt sich weiter, dass für die Erhebung von Benutzungsgebühren Gebührenverordnungen zu erlassen sind.

Das Kernstück jeder Gebührenverordnung ist die zugrundeliegende Gebührenkalkulation, die strengen Anforderungen genügen muss. Der Bayerische VGH hat sich mit diesen Anforderungen in zwei Entscheidungen zu

¹ BayLSG, Urteil vom 21.5.2021 – L 8 AY 109/20, Rn. 52 ff.

² Coseriu/Filges in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 19 SGB XII (Stand: 30.07.2021), Rn. 43.

³ Abrufbar bei [gesetzte.berlin.de](https://www.gesetze.bayern.de) (Direkter Link: <https://bit.ly/3NRfsLj>).

Nutzungsgebühren für Sammelunterkünfte befasst.⁴ Darauf kann und muss zurückgegriffen werden.

Um für Sammelunterkünfte Nutzungsgebühren zu kalkulieren, muss im ersten Schritt ermittelt werden, welche Kosten überhaupt als »Unterkunftskosten« zu berücksichtigen sind, denn insbesondere die Kosten für Sozialarbeiter:innen, Wachschutz und sonstiges Personal dürfen nicht als »Unterkunftskosten« behandelt werden.

Wenn dann die »reinen Unterkunftskosten« feststehen, treffen verschiedene Grundsätze aufeinander, die in Ausgleich zu bringen sind: Zu berücksichtigen sind das Kostendeckungsprinzip (Nutzungsgebühren sollen grundsätzlich die Nutzungskosten decken), das Sozialstaatsprinzip, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie das Äquivalenzprinzip (Nutzungsgebühren sollen in einem vernünftigen Verhältnis zum tatsächlich gezogenen Nutzen stehen).

Bei der Anwendung all dieser Prinzipien und Grundsätze ist vor allem zu beachten, dass die Unterbringung von Geflüchteten zwingend eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und für solche Aufgaben grundsätzlich auch die Gesamtgesellschaft einzustehen hat. Daraus hat der VGH Bayern diese Schlussfolgerung gezogen:

»In einer solchen Lage können Kosten, die die Allgemeinheit aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG i. V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) heraus zu tragen oder vorzufinanzieren verpflichtet ist, regelmäßig nicht in voller Höhe auf den einzelnen Hilfebedürftigen umgelegt werden.«⁵

Eine Gebührenverordnung muss auch Härtefallregelungen vorsehen, wodurch beispielsweise krankheitsbedingte, familiäre oder sonstige Besonderheiten berücksichtigt werden können.

Da es in Berlin weder eine Gebührenverordnung noch eine Gebührenkalkulation gibt, kann hier auf eine detailliertere Darstellung der Kalkulationsanforderungen verzichtet werden. Im Ergebnis muss jedenfalls die Gebührenhöhe deutlich unterhalb der tatsächlichen Kostendeckung liegen und in vernünftiger Relation zum tatsächlichen Nutzen der Sammelunterkunft (in der Regel 6–10 qm mit spartanischer Einrichtung) stehen. Wenn die festgesetzten Nutzungsgebühren auf den Quadratmeter umgelegt werden, dürfen vor allem keine wucherischen Quadratmeterpreise entstehen.⁶

⁴ VGH Bayern, Beschluss vom 14.4.2021 – 12 N 20.2529 – asyl.net: M29571 und Beschluss vom 16.5.2018 – 12 N 18.9 – asyl.net: M26319, Asylmagazin 10–11/2018, S. 390 ff.

⁵ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018 – 12 N 18.9, Rn. 99 und Beschluss vom 14.4.2021 – 12 N 20.2529, Rn. 53.

⁶ VGH Bayern, Beschluss vom 14.4.2021, a. a. O. (Fn. 4), Rn. 26, 88: Nutzungsgebühren von monatlich 355,14 EUR für Alleinstehende sind wucherisch.

4. Das Berliner System der Nutzungsgebühren

4.1. Gebühren ohne Gebührenverordnung

In Berlin gibt es, wie bereits erwähnt, weder eine Gebührenverordnung noch eine Gebührenkalkulation. Es fehlt also eine Rechtsgrundlage, um Nutzungsgebühren für Sammelunterkünfte zu erheben. Dennoch werden eben diese Gebühren erhoben.

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS, seit Dezember 2016 geführt von Senatorinnen der Partei Die Linke) wurde hier kreativ und schuf eine »Übergangslösung«, die seit dem 1. Januar 2019 »gilt«. Lange war diese »Übergangslösung« öffentlich nicht zugänglich. Erst seit September 2021 wurde dazu eine Broschüre veröffentlicht.⁷ Im Wesentlichen ergeben sich daraus folgende Nutzungsgebühren:

- für 1 Person 344 €,
- für 2 Personen 590 €,
- für 3 Personen 738 €,
- für Familien mit 4 und mehr Personen 984 €,
- für Studierende und Auszubildende, die keine Leistungen nach dem AsylbLG, SGB II oder SGB XII beziehen, 210 €.

In laufenden gerichtlichen Verfahren trägt das Land Berlin sinngemäß vor, es brauche in Berlin keine Gebührenverordnung, denn die »Übergangsregelung« reiche völlig aus.

Das SG Berlin, bei dem an verschiedenen Kammern dazu Verfahren anhängig sind, tut sich leider schwer, hier zu entscheiden, sodass bis heute keine abschließende gerichtliche Bewertung zu der Frage vorliegt, ob es einer Rechtsgrundlage bedarf oder nicht. Wenn das Berliner System gerichtlich bestätigt würde, würde damit die kuriose Situation entstehen, dass die Kommunen, die Gebührenverordnungen oder -satzungen erlassen haben, sich der vollständigen gerichtlichen Kontrolle aussetzen und die dargestellten Gebührenkalkulationsgrundsätze einhalten müssen – während die Einheitskommune Berlin eine intransparente »Übergangslösung« etablieren konnte, die mangels Gebührenkalkulation nicht überprüfbar ist. Dabei führt diese dazu, dass Preise bis zu 60 € pro Quadratmeter für einen Platz in einer Sammelunterkunft verlangt werden.

Sollte in den Gerichtsverfahren bestätigt werden, dass es sich hierbei um Gebühren handelt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Leistungen stehen, wofür viel spricht, käme sogar eine Strafbarkeit der Beteiligten wegen »Wucher« nach § 291 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB in Betracht.⁸

⁷ Abrufbar unter <https://www.berlin.de/koordfm/themen/wohnen/>.

⁸ Vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 14.4.2021, a. a. O. (Fn. 4), Rn. 88.

Die besagte »Übergangslösung« wurde 2018 erlassen und zum 1. Januar 2019 »in Kraft« gesetzt. Seit 2018 bemüht sich insbesondere der Flüchtlingsrat Berlin um die Herausgabe der Kalkulation der oben dargestellten Gebühren-Beträge. Die Senatsverwaltung teilt seit 2018 regelmäßig mit, dass es eine solche Kalkulation gäbe und dass diese rechtlich absolut wasserdicht sei. Vorgelegt wurde diese Kalkulation bis heute nicht.

Zuletzt wurden zwei Anfragen des Flüchtlingsrates Berlin, die auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes eingereicht wurden, weitgehend unbeantwortet gelassen. Erstaunlich ist hier vor allem, dass die Senatsverwaltung nun von Katja Kipping geführt wird, die als Oppositionelle im Bundestag immer wieder (zu Recht) unvollständige Antworten der Bundesregierung auf ihre parlamentarischen Anfragen gerügt hatte. Nun, als Senatorin, verantwortet sie selbst Intransparenz.

4.2. Die Flucht ins Privatrecht

Die »Übergangslösung« der Senatsverwaltung enthält noch einen Kniff, mit dem man meint, Gebühren ohne Gebührenverordnung erheben zu können: Es werden den Betroffenen »Schuldanerkenntnisse« aufgedrängt. Damit meint die Senatsverwaltung, aus öffentlich-rechtlichen Gebühren privatrechtliche Zahlungsansprüche machen zu können.

Die Betroffenen sprechen beim LAF vor und dort werden ihnen »Schuldanerkenntnisse« zur Unterschrift vorgelegt, womit sie anerkennen, dass sie »Eigenanteile« an ihrer Unterkunft zu zahlen hätten. Es wird von Betroffenen berichtet, dass ihnen gesagt wurde, sie müssten unterschreiben, sonst würde ihnen keine Unterkunft mehr gestellt werden oder dass schlicht gesagt wurde, es müsse unterschrieben werden. Dolmetschende oder auch nur Zeit, das »Schuldanerkenntnis« zu lesen, gebe es regelmäßig nicht. Während der Pandemie (als es keine persönlichen Behördenvorsprachen gab) wurden die Sozialarbeiter:innen der Unterkünfte eingespannt. Das LAF übersandte die »Schuldanerkenntnisse« an die Unterkünfte mit der Aufforderung, die Unterschriften zu beschaffen. Die Unterkünfte beauftragten dann die Sozialarbeiter:innen und diese sammelten die Unterschriften ein.

Es gibt Berichte von Unterkunftsträgern und Sozialarbeiter:innen, dass das LAF großen Druck aufgebaut habe. Beispielsweise wurde der Entzug der Kostenübernahme für alle »Unterschriftsverweiger:innen« angedroht oder die Nichtberücksichtigung bei zukünftigen Auftragsvergaben des Landes Berlin, wenn in einer Unterkunft zu viele Unterschriften verweigert würden. Sozialarbeiter:innen berichten, dass sie Angst um ihren Arbeitsplatz hatten und bei den Betroffenen kam an, dass ihnen Obdachlosigkeit drohe, wenn sie nicht unterschreiben würden.

Sobald dem LAF schließlich die »Schuldanerkenntnisse« unterschrieben vorliegen, folgen »Rechnungen« an die

Betroffenen mit kurzen Zahlungsfristen und zivilrechtlicher Vollstreckung, wenn nicht (pünktlich) gezahlt wird.

4.3. Absprachen zwischen SenIAS, LAF und Jobcentern

Auch in Bezug auf das Zusammenwirken von Senatsverwaltung, LAF und Jobcentern ist das System sehr intransparent. Aus den bisherigen Akteneinsichten in den laufenden Verfahren ergibt sich aber folgendes Bild:

Mangels bezahlbaren Wohnraums in Berlin leben viele Geflüchtete noch immer in Sammelunterkünften, obwohl sie längst Aufenthaltserlaubnisse haben und Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) beziehen. Um einem häufigen Missverständnis vorzubeugen: Die Unterbringung bleibt öffentlich-rechtlich, denn die asylrechtliche Zuweisung zu einer Gemeinschaftsunterkunft bleibt gemäß § 53 Abs. 2 AsylG so lange bestehen, bis die Betroffenen eine anderweitige Unterkunft nachweisen können und der öffentlichen Hand dadurch keine Mehrkosten entstehen.

In diesen Konstellationen zahlt das LAF weiter die Unterkunftskosten an den Unterkunftsträger. Das Jobcenter wiederum erstattet dem LAF die vollständigen Kosten und weist diese im Leistungsbescheid als »Kosten für Unterkunft und Heizung« aus. Völlig unklar ist hier, auf welcher Rechtsgrundlage diese Kostenerstattung vom Jobcenter an das LAF erfolgt und warum beispielsweise Personalkosten für Sozialarbeiter:innen und den Wachschatz vom Jobcenter als »Kosten für Unterkunft und Heizung« bewilligt werden.

Sicher ist, dass das Jobcenter dem LAF mitteilt, welches anrechenbare Einkommen bei den Betroffenen besteht und welche »Eigenanteile« sich daraus nach der »Übergangslösung« ergeben. Das LAF verschickt sodann »Rechnungen« an die Betroffenen über diese »Eigenanteile«. Auch für diese Praxis ist keine Rechtsgrundlage erkennbar und die Übermittlung von Einkommensdaten dürfte datenschutzrechtlich zumindest problematisch sein.

Nach geltendem Recht müsste das Einkommen der Betroffenen gemäß der Bestimmungen von §§ 11 ff. SGB II auf die Grundsicherung angerechnet werden und das Einkommen würde den Regelsatz mindern. Hier ist es wichtig zu wissen, dass der Regelsatz aus Bundesmitteln gezahlt wird und die Leistungen für Unterkunft und Heizung aus kommunalen Mitteln erbracht werden. Die Anrechnung von Einkommen spart also dem Bund Geld – erst wenn das anrechenbare Einkommen den Regelsatz übersteigt, spart auch die Kommune durch die Verringerungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung.

Durch das Berliner System wird aber der gesamte Regelsatz ausgezahlt und das LAF holt sich dann die »Überzahlung« von den Betroffenen per »Rechnung«. Es werden also im Ergebnis Bundesmittel in den Berliner Haushalt umgeleitet – auch hierfür ist keine Rechtsgrundlage ersichtlich.

Eine weitere Besonderheit hat sich Berlin bei Alleinerziehenden einfallen lassen, die Arbeitslosengeld II beziehen. Hier beziehen die Alleinerziehenden Kindergeld. Das Kindergeld wird nach SGB II beim Kind als Einkommen angerechnet. Bei Anwendung geltenden Rechts wird das Kindergeld bei minderjährigen Kindern voll auf die Leistungen angerechnet – es wird keine Versicherungspauschale von 30 € abgezogen (§ 6 Abs. 1 Alg-II-VO). In Berlin wird aber die Versicherungspauschale für Geflüchtete, die noch immer in Sammelunterkünften leben, abgezogen. Den Betroffenen werden also 30 € »geschenkt«. Das Jobcenter teilt dies aber dem LAF mit und es folgt die »Rechnung« des LAF über genau diese 30 € als »Eigenanteil« für die Sammelunterkunft. Auch auf diese Weise werden also Mittel aus dem Bundeshaushalt in den Berliner Haushalt transferiert.

4.4. Gerichtsentscheidungen werden ignoriert

Bisher gibt es zwei Entscheidungen des SG Berlin zum Berliner System.

Im ersten Fall ging es um die soeben beschriebene Konstellation einer Alleinerziehenden, die Arbeitslosengeld II bezog und der die »geschenkten« 30 € Kindergeld-Versicherungspauschale vom LAF in »Rechnung« gestellt wurden. Im Urteil wurde im Wesentlichen die wichtige Feststellung getroffen, dass die »Rechnungen« des LAF (rechtswidrige) Verwaltungsakte sind.⁹ Die Senatsverwaltung und das LAF hatten behauptet, dass es sich um zivilrechtliche Rechnungen handle, gegen die auch nur zivilrechtlich (mit erheblichem Kostenrisiko für die Betroffenen) vorgegangen werden könne. Nun ist geklärt, dass die »Rechnungen« mit Widerspruch und Klage angegriffen werden können und der sozialgerichtliche Rechtsweg offensteht (ohne Gerichtskosten).

Obwohl das SG Berlin damit grundsätzlich geklärt hat, dass die »Rechnungen« Verwaltungsakte sind, behauptet die Senatsverwaltung weiterhin, es handle sich um eine Einzelfallentscheidung, die keinen Einfluss auf das Berliner System haben könne. Auf diese Weise wird an der Verwaltungspraxis festgehalten, obwohl eine ihrer wesentlichen Bestandteile für rechtswidrig erklärt wurde.

Aus der Senatsverwaltung hieß es zunächst, die Entscheidung betreffe einen Einzelfall, der nicht verallgemeinert werden könne. Es wurde aber festgestellt, dass die »Rechnungen« Verwaltungsakte sind. Das ist eine grundsätzliche Feststellung, die alle Fälle betrifft, in denen »Rechnungen« versendet wurden und werden. In den laufenden gerichtlichen Verfahren trug das Land Berlin dann vor, man habe kein Rechtsmittel gegen das Urteil des SG Berlin erhoben, weil die Ansicht des SG Berlin gut vertretbar sei. Das Land Berlin vertrete nach wie vor

eine andere Auffassung, würde aber keine Grundlage für ein Rechtsmittel gegen eine gut vertretbare Gerichtsentscheidung sehen. Das wirft die Frage auf, ob Rechtsmittel nicht genau dafür da sind, Meinungsverschiedenheiten zu Rechtsfragen zu klären!? Das Verhalten des Landes Berlin kann hier als unschlüssig bezeichnet werden und es drängt sich der Verdacht auf, dass die Rechtswidrigkeit des Systems gut bekannt ist, man aber daran so lange wie möglich festhalten will.

Im zweiten Fall ging es um ein Klageverfahren gegen die »Schuldanerkenntnisse«. Das Land Berlin behauptet (siehe oben), mit diesen »Schuldanerkenntnissen« würden die öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in zivilrechtliche Angelegenheiten verwandelt. Es ging also um die Frage, ob das Sozialgericht oder die Zivilgerichte zuständig sind. Das SG Berlin hat also einen »Vorabbeschluss« erlassen, in dem festgestellt wurde, dass die »Flucht ins Privatrecht« nicht funktioniert. Die »Schuldanerkenntnisse« sind demnach als öffentlich-rechtliche Verträge zu bewerten, die vor dem Sozialgericht angegriffen werden können.¹⁰ Die eigentliche Frage, ob diese öffentlich-rechtlichen Verträge nichtig sind, steht noch zur Entscheidung aus. Die wesentliche Norm dabei ist § 58 Abs. 2 SGB X. Dort ist geregelt, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig ist, wenn ein gleichlautender Verwaltungsakt rechtswidrig wäre oder wenn sich die Behörde eine unzulässige Gegenleistung versprechen lässt. Ein gleichlautender Verwaltungsakt wäre offensichtlich rechtswidrig, da sich jeder Verwaltungsakt auf eine Rechtsgrundlage stützen muss, die hier schlicht fehlt. Und die Nutzungsgebühren sind auch eine unzulässige Gegenleistung für die Unterkunft in Sammelunterkünften – denn auch hier schlägt die fehlende Rechtsgrundlage durch.

Auch hier hält die Senatsverwaltung hartnäckig an ihrer Praxis fest und weigert sich, den öffentlich-rechtlichen Charakter ihres Systems anzuerkennen. Immerhin gab es in einem der laufenden Gerichtsverfahren zuletzt eine schriftliche Stellungnahme der Senatsverwaltung, die nur als bemerkenswert bezeichnet werden kann. Hatte das LAF bisher immer vorgetragen, dass die »Rechnungen« keine Verwaltungsakte seien und die »Schuldanerkenntnisse« zivilrechtlichen Charakter hätten und daher keine öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage erforderlich sei, erklärt nun die Senatsverwaltung, dass durch den Einzug der Betroffenen in die jeweilige Sammelunterkunft »faktisch« ein »Unterbringungsverhältnis« entstehe, welches die Rechtsgrundlage für das Berliner System sei. Daher seien die »Schuldanerkenntnisse« gar nicht erforderlich und nur eine »zusätzliche Absicherung«.¹¹

Diese Auskunft läuft geradezu auf ein Eingeständnis heraus, dass keine Rechtsgrundlage existiert. Denn statt

⁹ SG Berlin, Urteil vom 2.7.2021 – S 146 AY 163/20 – asyl.net: M29877, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 227.

¹⁰ SG Berlin, Beschluss vom 5.11.2021 – S 90 AY 126/21 – asyl.net: M30256.

¹¹ Siehe dazu die Anmerkungen im Newsletter des Autors (Ausgabe 7/2022), abrufbar bei www.ra-gerloff.de unter »Service/Newsletter«.

diese zu bezeichnen, wird auf ein »faktisches Unterbringungsverhältnis« verwiesen. Dies widerspricht in eklatanter Weise dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes, das eine der tragenden Säulen des Rechtsstaats ist. Laut diesem Prinzip muss sich jedes Verwaltungshandeln, welches zulasten von Privatpersonen geht, auf ein Gesetz stützen. »Faktische Verhältnisse« können keinesfalls eine zulässige Rechtsgrundlage darstellen.

5. Fazit

Es bleibt abzuwarten, wann und wie das SG Berlin das Berliner System bewerten wird. Die Landesregierung und ihre zuständigen Verwaltungen scheinen jedenfalls entschlossen, trotz der offenkundig fehlenden Rechtsgrundlage daran festzuhalten.

Ein wesentlicher Umstand, der nicht genug betont werden kann, ist, dass Geflüchtete oft große Hoffnungen in den deutschen Rechtsstaat setzen. Genau diese Hoffnung trifft dann auf die beschriebene Praxis, die Geflüchtete rechtlos stellt. Sie werden mit »Schuldanerkenntnissen« ausgetrickst, mit »Rechnungen« in die Irre geführt und da sie erheblichem Druck ausgesetzt sind, wagen es Betroffene kaum, vor Gericht zu gehen – falls sie überhaupt diese Möglichkeit erkennen (können).

Wenn den Betroffenen »Schuldanerkenntnisse« vorgelegt werden, müssten sie darüber belehrt werden, dass die Unterschrift freiwillig ist. Es müssten Dolmetschen-

de hinzugezogen werden und es müsste Gelegenheit zur Rechtsberatung gegeben werden. Nach der zuletzt geäußerten Auffassung der Senatsverwaltung müsste sogar darüber aufgeklärt werden, dass die »Schuldanerkenntnisse« gar nicht erforderlich seien. Nichts davon findet in der Praxis statt. Den Betroffenen wird vermittelt, dass sie unterschreiben müssen.

Statt »Rechnungen« müssten Bescheide mit einer Erklärung zur Rechtsgrundlage, einer Begründung der Gebührenforderung und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung ergehen. Die Betroffenen werden demgegenüber von den Behörden über die Rechtslage und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten bewusst im Unklaren gelassen.

Um den Missständen zu begegnen, muss noch mehr getan werden! Vor allem müssen die Betroffenen (durch Beratungsstellen, Sozialarbeiter:innen etc.) über ihre Rechte aufgeklärt werden. Wer nicht willens ist, den Rechtsweg zu beschreiten, sollte zumindest bei der »Berliner unabhängigen Beratungsstelle (BuBS)« Beschwerde erheben, was gegebenenfalls auch anonym möglich ist.

Der Berliner Senat kündigt seit 2018 an, eine Gebührenverordnung zu erlassen. In den Jahren 2020/2021 wurde die anhaltende Untätigkeit mit der Pandemie begründet und aktuell wird wieder darauf verwiesen, dass sehr viele Beteiligte an der Verordnung mitwirken müssten und dies schwierig und zeitaufwändig sei. Und ganz selbstverständlich wird vom Senat davon ausgegangen, dass, wenn der Ordnungsgeber unfähig ist, eine Verordnung zu erlassen, die Verwaltungspraxis ohne Rechtsgrundlage einfach weiterlaufen kann.

Unterkunftsgebühren in Bayern

Maßstäbe für die Heranziehung von Geflüchteten zu den Kosten ihrer Unterbringung

Inhalt

1. Rechtsgrundlagen für die Heranziehung zu den Unterbringungskosten
 - 1.1. Erstattungspflicht gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG
 - 1.2. Gebührenpflicht nach der DVAsyl
2. Maßstäbe für die Erhebung von Unterkunftsgebühren
 - 2.1. Zulässiger Gebührenzweck und Normsetzungsermessen
 - 2.2. Ordnungsgemäße Gebührenkalkulation als zwingende Voraussetzung der Ermessensausübung
 - 2.3. Materielle Anforderungen an eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation
 - 2.4. Begrenzung der Gebührenhöhe aus dem Sozialstaatsprinzip
 - 2.5. Begrenzung der Gebührenhöhe aus dem Äquivalenzprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz
3. Bedeutung der Rechtsprechung für Erstattungsforderungen nach dem AsylbLG
4. Fazit

Seit Jahren gibt es in Bayern Auseinandersetzungen um die Gebührenregelungen, mit denen Geflüchtete, die in staatlichen Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben, zu den Kosten ihrer Unterbringung herangezogen werden. Zum 1. September 2016 hatte die Bayerische Staatsregierung die in der Durchführungsverordnung Asyl (DVAsyl) geregelten Gebührevorschriften geändert und damit die entsprechenden Unterkunftsgebühren um etwa 50 % von € 185 auf € 278 für Alleinstehende und sogenannte Haushaltsvorstände sowie von € 65 auf € 97 für Haushaltsangehörige erhöht. Auch die Gebühren für Haushaltsenergie wurden für Alleinstehende und sogenannte Haushaltsvorstände von € 7,67 auf € 28 (ab 1. Januar 2017: € 33) erhöht, für andere Erwachsene und Kinder wurden erstmals Gebühren für Haushaltsenergie erhoben (abhängig vom Alter in Höhe von € 25/€ 13/€ 10; ab 1. Januar 2017: € 31/€ 18/€ 13).

Außerdem wurde bei der Regierung von Unterfranken eine Zentrale Gebührenabrechnungsstelle (ZGAsT) geschaffen, die für die Unterbringung von Geflüchteten in staatlichen Unterkünften in ganz Bayern Gebühren erheben bzw. Erstattung fordern sollte.

Vor allem seit Sommer 2017 hatte die neu geschaffene Zentrale Gebührenabrechnungsstelle Bescheide für Unterkunftsgebühren erlassen, mit denen die Zahlung von Gebühren rückwirkend für oft längere Zeiträume verlangt wurde. Dabei entstand diese Rückwirkung nicht durch die Neuregelung in der DVAsyl. Vielmehr wurden die Nachforderungen nur deshalb erhoben, weil lokale Behörden

oft jahrelang keine Gebührenbescheide erlassen hatten und dies nun von der neuen Abrechnungsstelle nachgeholt wurde. Auf diese Weise ergingen Bescheide über Abrechnungszeiträume, die in vielen Fällen zurück bis ins Jahr 2015 reichten. Bei vielen Betroffenen beliefen sich die Gebührenforderungen auf mehrere Tausend Euro, was sie finanziell überforderte und zu erheblichem Unmut bei vielen ehrenamtlichen Unterstützer*innen führte.

In einem Normenkontrollverfahren hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Mai 2018 die 2016 geänderten Gebührenregelungen der bayerischen DVAsyl für unwirksam erklärt.¹

Als Reaktion auf diese Entscheidung hat die Bayerische Staatsregierung im Oktober 2019 eine neue Gebührenregelung erlassen, auf deren Grundlage erneut rückwirkend ab Januar 2015 Gebühren erhoben wurden.

Auch diese Gebührenregelung hielt einem Normenkontrollverfahren nicht stand. Sie wurde wie die Vorgängerregelungen vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof für unwirksam erklärt.²

Im November 2021 hat die Bayerische Staatsregierung erneut eine Gebührenregelung in Kraft gesetzt. Danach sind Kinder nun von der Gebührenpflicht ausgenommen. Die Gebühren für Erwachsene betragen aktuell abhängig von der Unterbringungskategorie einheitlich zwischen € 65 und € 147 monatlich.

Aus den Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu den Unterkunftsgebühren in Bayern lassen sich allgemeine Maßstäbe für die Heranziehung von Geflüchteten zu den Kosten ihrer Unterbringung ableiten. Viele Rechtsverordnungen und kommunale Satzungen, auf deren Grundlage aktuell Unterkunftsgebühren von Geflüchteten erhoben werden, werden diesen Maßstäben nicht gerecht.

* Klaus Schank ist als Rechtsanwalt mit dem Schwerpunkt Flüchtlingssozialrecht in Passau tätig. Er ist im Auftrag der Caritas Mitglied der Rechtsberaterkonferenz der mit dem UNHCR und den Wohlfahrtsverbänden zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

¹ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018 – 12 N 18.9 – asyl.net: M26319, Asylmagazin 10–11/2018, S. 390 ff.

² VGH Bayern, Beschluss vom 14.4.2021 – 12 N 20.2529 – asyl.net: M29571.

1. Rechtsgrundlagen für die Heranziehung zu den Unterbringungskosten

Für die Einordnung der staatlichen Maßnahmen zur Heranziehung von Geflüchteten zu den Kosten ihrer Unterbringung ist es zunächst wichtig, deren Rechtsgrundlage zu bestimmen. Denn Geflüchtete werden zum Teil über Gebühren, zum Teil aber auch über die Erstattungsregelung des § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG zu den Unterbringungskosten herangezogen.

1.1. Erstattungspflicht gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG

Dies hat seinen Ausgangspunkt in der Erstattungsregelung des § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG. Danach haben Leistungsberechtigte bei der Unterbringung in einer Einrichtung, in der Sachleistungen gewährt werden, dem Kostenträger für sich und ihre Familienangehörigen die Kosten in entsprechender Höhe der in § 3a Abs. 2 genannten Leistungen sowie die Kosten der Unterkunft, Heizung und Haushaltsenergie zu erstatten, soweit Einkommen und Vermögen vorhanden sind. Das AsylbLG verpflichtet die Leistungsempfänger*innen somit dazu, die als Sachleistung erbrachten Teile des notwendigen Bedarfs i. S. d. § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG (insbesondere Ernährung, Bekleidung, Kosten der Unterkunft und Heizung einschließlich Haushaltsstrom) in Geld zu erstatten, wenn aufgrund von Einkommen und Vermögen insoweit keine Hilfebedürftigkeit besteht. Dies ist die Konsequenz aus dem Umstand, dass diese Leistungen in Unterkünften, in denen sie als Sachleistungen gewährt werden, an alle dort untergebrachten Personen erbracht werden. Eine Kürzung von Sachleistungen wegen Einkommen oder Vermögen findet regelmäßig schon aus Praktikabilitätsgründen nicht statt, bei dem hier im Fokus stehenden Bedarf an Unterkunft und Heizung wäre sie gar nicht möglich.

§ 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG gilt allerdings nur für Leistungsberechtigte im Grundleistungsbezug gemäß §§ 3, 3a AsylbLG, also für die ersten 18 Monate (bis 21. August 2019: 15 Monate) des Aufenthalts im Bundesgebiet oder bei rechtsmissbräuchlicher Verlängerung der Aufenthaltsdauer (z. B. wegen fehlender Mitwirkung bei der Passbeschaffung). Analogleistungsberechtigte (in der Regel nach Ablauf der ersten 18 Monate) erhalten abweichend von den §§ 3 und 4 sowie 6 bis 7 AsylbLG Leistungen entsprechend dem SGB XII (§ 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG). Auf sie ist § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG daher nicht anwendbar.

1.2. Gebührenpflicht nach der DVAsyl

Die Bayerische Staatsregierung hat deshalb mit § 22 Abs. 1 DVAsyl auf der Rechtsgrundlage von Art. 21 Abs. 3 Kostengesetz (BayKG) eine Kostenpflicht für die Inanspruchnahme von Einrichtungen für die Unterbringung von

Geflüchteten und anderer gewährter Sachleistungen eingeführt. Nach § 22 Abs. 2 DVAsyl sind Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG von der Kostenpflicht befreit, es sei denn, sie erfüllen die Voraussetzungen des § 2 AsylbLG und verfügen über Einkommen und/oder Vermögen. Die Kostenpflicht soll also nur die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG treffen, für die die Erstattungsvorschrift des § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG nicht anwendbar ist. Darüber hinaus gilt die Kostenpflicht auch für alle Bewohner*innen von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften, die nicht leistungsberechtigt nach dem AsylbLG sind, unabhängig davon, ob sie existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen oder selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen können (bedenklicherweise objektivierend als »Fehlbeleger« bezeichnet).

Die Gebührentatbestände der jeweiligen Fassungen der DVAsyl, die diesen Personenkreis betreffen, waren Gegenstand der Normenkontrollverfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof.

2. Maßstäbe für die Erhebung von Unterkunftsgebühren

Nach § 23 DVAsyl werden für die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen für die Unterbringung von Geflüchteten Benutzungsgebühren erhoben. Die Gebührenpflicht entsteht bei tatsächlicher Inanspruchnahme der Unterbringungsmöglichkeit. Wenn die Unterkunft (trotz der Verpflichtung, in der Unterkunft zu wohnen) tatsächlich nicht genutzt wird, dürfen auch keine Gebühren verlangt werden. Gebühren werden nämlich nur in Anknüpfung an eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben, um deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.

2.1. Zulässiger Gebühreuzweck und Normsetzungsermessen

Als nichtsteuerliche Abgaben bedürfen Gebühren nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG, aber auch zur Wahrung der Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.³ Die Bemessung einer Gebühr ist nach dieser Rechtsprechung verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn ihre Höhe durch zulässige Gebühreuzwecke legitimiert ist.⁴

³ BVerfG, Urteil vom 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 – BVerfGE 108, 1 (16f., 20); BVerfG, Urteil vom 8.6.1988 – 2 BvL 9/85 – BVerfGE 78, 249 (266f.); BVerfG, Urteil vom 16.9.2009 – 2 BvR 852/07 – BVerfGE 124, 235 (244); BVerfG, Urteil vom 6.11.2012 – 2 BvL 51/06 – BVerfGE 132, 334 (349) Rn. 48; BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvL 2/14 – BVerfGE 144, 369 (379) Rn. 63.

⁴ BVerfG, Urteil vom 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 – BVerfGE 108, 1; VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 67 m. w. N.

Rechtsgrundlage für die Benutzungsgebühren in § 23 DVAsyl ist Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 S. 1 BayKG. Danach ist die Höhe der Gebühren nach den folgenden Prinzipien zu bemessen:⁵

- Kostendeckungsprinzip: Berechnet werden dürfen (nur) Gebühren, die den tatsächlich entstehenden Aufwand abdecken, der unmittelbar für die in Rechnung gestellte Leistung (hier: Unterkunfts-kosten) entsteht;
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Dies schließt das Verbot der Überforderung ein, durch die erhobene Gebühr dürfen Betroffene also nicht so stark belastet werden, dass eine menschenwürdige Existenz gefährdet wäre;
- Äquivalenzprinzip: Die verlangte Gebühr muss der Leistung entsprechen, die vom Staat erbracht wird.

Gebührenzwecke sind daher Kostendeckung und Vorteilsausgleich.

2.2. Ordnungsgemäße Gebührenkalkulation als zwingende Voraussetzung der Ermessensausübung

Nach Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 S. 1 BayKG hat der Verordnungsgeber über die Höhe des Gebührensatzes innerhalb der gesetzlichen Schranken nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Voraussetzung für eine sachgerechte Ermessensausübung ist zunächst das Vorliegen einer Gebührenkalkulation, aus der die kostendeckende Gebührensatzobergrenze hervorgeht. Sie wird ermittelt, indem die gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung(en) auf die potentiellen Benutzer*innen nach Maßgabe des in der Verordnung vorgesehenen Gebührenmaßstabs verteilt werden, wobei der voraussichtliche Umfang der Benutzung bzw. Leistung geschätzt werden muss. Die Gebührensatzobergrenze ist danach das Ergebnis eines Rechenvorgangs, bei dem die voraussichtlichen gebührenfähigen Gesamtkosten durch die Summe der voraussichtlichen maßstabsbezogenen Benutzungs- bzw. Leistungseinheiten geteilt werden.⁶

Lag dem Normgeber vor der Festlegung des Gebührensatzes keine Gebührenkalkulation vor oder ist die unterbreitete Gebührenkalkulation in einem für die Gebührensatzhöhe wesentlichen Punkt mangelhaft, so hat dies die Ungültigkeit der Gebührensatzregelung zur Folge, weil das zuständige Rechtssetzungsorgan das ihm bei der Festsetzung der Gebührensätze eingeräumte Ermessen nicht rechtsfehlerfrei hat ausüben können. Dies ergibt sich zwingend aus der in Art. 21 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 BayKG für entsprechend anwendbar erklärten Regelung des Art. 5 Abs. 3 S. 2 BayKG, wonach die festgelegten Gebührensätze

regelmäßig daraufhin zu überprüfen sind, inwieweit sie noch den Ergebnissen der Kosten-/Leistungsrechnung – mit anderen Worten der Gebührenkalkulation – entsprechen und gegebenenfalls anzupassen sind. Dieser Anpassungspflicht kann der Verordnungsgeber nur genügen, wenn ihm von Anfang an, also bereits im Zeitpunkt des (erstmaligen) Verordnungserlasses eine Gebührenkalkulation in Form einer Kosten- und Leistungsrechnung vorliegt; denn andernfalls könnte in der Folge nicht überprüft werden, ob die Gebührenhöhe aufgrund einer Veränderung der Verhältnisse angepasst werden muss oder weiter fortbestehen kann. Das Vorliegen einer ordnungsgemäßen Gebührenkalkulation im Zeitpunkt der Ausübung des Rechtssetzungsermessens ist damit nicht lediglich Begründung und Motiv für den in der Verordnung festgelegten Gebührensatz; sie ist vielmehr Wirksamkeitsvoraussetzung für die Verordnung selbst. Benutzungsgebührenordnungen besitzen Normcharakter; sie müssen deshalb stets die vorherige Bestimmung der Gebühr – mit anderen Worten ihre Mess- und Überprüfbarkeit von Anfang an – ermöglichen.⁷

2.3. Materielle Anforderungen an eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation

Bei der Ermittlung der gebührenrelevanten Kosten begegnet es nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs allerdings keinen grundsätzlichen Bedenken, alle betriebswirtschaftlich ansatzfähigen staatlichen Aufwendungen eines Jahres der Gemeinschaftsunterkünfte für Geflüchtete zusammenzurechnen und die Summe durch die durchschnittliche Belegungszahl in diesem Jahr zu teilen: Ein Abstellen auf die einzelne Unterkunft ist nicht erforderlich; es genügt die Festlegung einer Einheitsgebühr für alle Einrichtungen insgesamt. Art. 21 Abs. 3 S. 1 BayKG, wonach die Gebühr nicht nur nach dem Verwaltungsaufwand, sondern zugleich auch nach der Bedeutung der Leistung für die einzelnen Benutzer*innen zu bemessen ist, wird durch diese – im Gebührenrecht allgemein übliche – typisierende Betrachtung nicht verletzt.⁸

Nicht ansatzfähig sind jedoch die Kosten sogenannter Leerstände oder Überkapazitäten; diese fallen regelmäßig der Allgemeinheit zur Last, weil Art. 21 Abs. 3 S. 1 BayKG die Erhebung nach dem Verwaltungsaufwand bemessener Benutzungsgebühren auf die Bedeutung der Leistung für die einzelnen Benutzer*innen begrenzt. Diese trifft keine Verantwortung dafür, wenn aus Gründen der Unterbringungsvorsorge mehr Kapazitäten vorgehalten werden als für den aktuellen Bedarf erforderlich wären.⁹

⁷ Ebenda, Rn. 75 m. w. N.

⁸ Ebenda, Rn. 73; vgl. bereits VGH Bayern, Urteil vom 27.5.1992 – 4 N 91.3749 u.a. – BayVBl 1992, 559.

⁹ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 74.

⁵ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 71 m. w. N.

⁶ Ebenda, Rn. 72 m. w. N.

Genauso ist es nicht zulässig, in die Bemessung der Benutzungsgebühren solche Kosten einzuberechnen, die nicht unterkunfts-, sondern personenbezogen sind. Als ansatzfähige unterkunftsbezogene Kosten kommen danach nur solche in Betracht, die im Rahmen des laufenden Betriebs und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung anfallen, sowie solche, die durch bestandserhaltende Maßnahmen verursacht werden. Dies rechtfertigt es, diejenigen Personalkosten als notwendig und ansatzfähig anzusehen, die sachbezogen sind und damit der Unterhaltung der Einrichtung dienen. Hingegen haben solche Kosten außer Betracht zu bleiben, die ausschließlich personenbezogen sind. Aufwendungen, die durch die persönliche Betreuung der Geflüchteten innerhalb der Einrichtung entstehen (Sozialarbeit), können deshalb nicht im Rahmen der Unterkunftskosten berücksichtigt werden. Ähnliches gilt für die Kosten der Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften (Wachschutz) und die Kosten für staatliche Bedienstete, denen der verwaltungsmäßige Vollzug der mit Einrichtung und Betrieb der Unterkünfte anfallenden Aufgaben obliegt.¹⁰

Eine Orientierung an Daten aus anderen Zusammenhängen¹¹ ist ohne (vorherige) konkrete Kostenermittlung unzulässig.¹² Zwischen einer Vergleichsmiete für Wohnraum von Singlehaushalten im SGB-II-Bezug und der Benutzungsgebühr für staatliche Unterkünfte für Geflüchtete besteht keinerlei unmittelbarer Zusammenhang. Es fehlt von vornherein an jeder Vergleichbarkeit im Hinblick auf Ausstattung und Standard. Ein Vergleich mit marktüblichen Mietpreisen ist deshalb schon aufgrund des unterschiedlichen Leistungsumfangs inkorrekt.¹³

2.4. Begrenzung der Gebührenhöhe aus dem Sozialstaatsprinzip

Selbst bei Annahme einer haushaltsrechtlich veranlassten Gebührenerhebungspflicht für die Benutzung staatlicher Einrichtungen bleibt es stets Sache des Ordnungsgebers, je nach der Eigenart der einzelnen Einrichtungen Ausnahmen vorzusehen, insbesondere dann, wenn sie

aufgrund des Sozialstaatsprinzips geboten erscheinen.¹⁴ Demzufolge ist eine Begrenzung der Gebührenfestsetzung aufgrund des Verbots der Überforderung, welches aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleiten ist, in Betracht zu ziehen und gegebenenfalls auch geboten. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine die »Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein«¹⁵ sicherstellende, im wahrsten Sinne des Wortes existenzhaltende Leistung ausschließlich von der staatlichen Gemeinschaft erbracht werden kann, weil sie das Leistungsvermögen einer einzelnen Person übersteigt. In solchen Fällen können Aufwendungen, die die Allgemeinheit aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) heraus zu tragen oder vorzufinanzieren verpflichtet ist, regelmäßig nicht in voller Höhe auf die einzelne hilfebedürftige Person umgelegt werden.¹⁶

Auch Art. 21 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verpflichtet die Vertragsstaaten, Schutzberechtigte, die sich rechtmäßig auf ihrem Territorium aufhalten, eine möglichst günstige Behandlung auf dem Gebiet des Wohnungswesens zu gewähren.¹⁷

Die Fürsorge für Bedürftige gehört zu den selbstverständlichen Verpflichtungen des Sozialstaates;¹⁸ sie besteht gegenüber deutschen und ausländischen Staatsangehörigen gleichermaßen¹⁹ und ist auch im Rahmen der Gebührenbemessung nach Art. 21 Abs. 3 S. 1 BayKG zu berücksichtigen. Die Normgebungsorgane sind insoweit nicht lediglich unbeteiligte Dritte, die Geflüchteten mit Einkommen und/oder Vermögen oder anerkannten Schutzberechtigten (»Fehlbelegern«) – vergleichbar einem privaten Mietverhältnis – eine Unterkunft zur Verfügung stellen; sie bleiben auch insoweit an die Wertordnung des Grundgesetzes gebunden. Dies schließt es aus, Gebühren für Geflüchtete nach »freiem Ermessen« zu bestimmen.²⁰

Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) garantiert jeder Einzel-

¹⁰ Ebenda; vgl. auch VGH Bayern, Urteil vom 25.11.1992 – 4 N 92.932 u. a. – BayVBl 1993, 400.

¹¹ Die Bayerische Staatsregierung hatte sich für die Gebührensätze 2016 laut der Verordnungsbegründung an einer Statistik der Bundesagentur für Arbeit betreffend Bedarfe, Geldleistungen und Haushaltsbudgets von Bedarfsgemeinschaften orientiert, die im Rahmen einer Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende erstellt wurde.

¹² VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 88; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7.2.1994 – 1 S 1027/93 – NVwZ-RR 1994, 325 [329] betreffend die Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete und Urteil vom 9.2.1995 – 2 S 542/94 – BWGZ 1995, 392 f. betreffend eine Orientierung an den Höchstbeträgen für Wohngeldempfänger*innen.

¹³ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 88; so auch bereits VGH Bayern, Urteil vom 27.5.1992 – 4 N 91.3749 u. a. – BayVBl 1992, 559 [560].

¹⁴ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 99 unter Hinweis auf BayVerfGH, Entscheidung vom 28.11.1968 – Vf. 52-VII-67 – BayVBl 1969, 277 [278].

¹⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 18.6.1975 – 1 BvL 4/74 – BVerfGE 40, 121 [133]; BVerfG, Urteil vom 29.5.1990 – 1 BvL 20/84 – BVerfGE 82, 60 [80; 85]; BVerfG, Urteil vom 7.6.2005 – 1 BvR 1508/96 – BVerfGE 113, 88 [108 f.]; BVerfG, Urteil vom 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 – BVerfGE 123, 267 [362 f.]; BVerwG, Urteil vom 12.10.1989 – 2 C 24.88 – BVerwGE 82, 364 [368].

¹⁶ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 99; VGH Bayern, Beschluss vom 14.04.2021, a. a. O. (Fn. 2), Rn. 53.

¹⁷ VGH Bayern, Beschluss vom 16.05.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 99.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 17.8.1956 – 1 BvB 2/51 – BVerfGE 5, 85 [198]; BVerfG, Urteil vom 5.6.1973 – 1 BvR 536/72 – BVerfGE 35, 202 [236]; BVerfG, Urteil vom 18.6.1975 – 1 BvL 4/74 – BVerfGE 40, 121 [133]; BVerfG, Urteil vom 12.10.1976 – 1 BvL 9/74 – BVerfGE 43, 13 [19]; BVerfG, Beschluss vom 22.6.1977 – 1 BvL 2/74 – BVerfGE 45, 376 [387].

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 – BVerfGE 132, 134 [159] Rn. 63.

²⁰ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 100.

person, gleichwohl ob mit deutscher oder ausländischer Staatsangehörigkeit,²¹ die »Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein«,²² wozu untrennbar (u. a.) die Befriedigung der Grundbedürfnisse »Wohnen« und »Essen«²³ sowie die »Versorgung mit Energie«²⁴ gehören. Diese müssen Geflüchteten auch dann, wenn sie aufgrund eigener Erwerbstätigkeit bereits in der Lage sind, in bescheidenem Maße zu ihrem Unterhalt beizutragen, und entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Leistungen (vgl. §§ 3 Abs. 3, 19 Abs. 3 S. 1 SGB II) auch beitragen müssen, gleichwohl zu sachangemessenen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden.²⁵

Es dürfen auch keine überhöhten eigenen Gestehungskosten auf die Betroffenen abgewälzt bzw. umgelegt werden. Vielmehr muss die Gebrauchsüberlassung gegebenenfalls auch unter Inkaufnahme von »Verlusten« zu den üblichen Bedingungen angeboten und auf eine darüber hinausgehende Gebührenerhebung notwendigerweise verzichtet werden.²⁶

Im Ergebnis bedeutet dies für das Kostendeckungsprinzip, dass es aufgrund der Anforderungen des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) nur bedingt zur Anwendung kommen kann: Es kann letztlich keine kostendeckende, sondern lediglich eine symbolische Erhebung von Benutzungsgebühren in Betracht kommen.²⁷ Dies ist auch keine Besonderheit der Gebühren für Unterbringungskosten, sondern liegt in der Natur einer jeden sozialstaatsgeborenen Leistung der Daseinsvorsorge: Alle derartigen Leistungen können nicht kostendeckend erbracht werden, sondern müssen in erheblichem Umfang von der Solidargemeinschaft subventioniert werden. Deshalb muss die Unterkunft allenfalls gegen ein in Anbetracht der tatsächlichen Aufwendungen gering erscheinendes symbolisches Entgelt zur Verfügung gestellt werden, soll der Eintritt von Obdachlosigkeit nicht billigend in Kauf genommen werden. Dies »auszuhalten« ist gelebter Sozialstaat und in allen Bereichen der Daseinsvorsorge tägliche, durch die Erhebung von Steuern finanzierte Praxis.²⁸

²¹ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 – BVerfGE 132, 134 [159] Rn. 63.

²² Vgl. BVerfG, Urteil vom 18.6.1975 – 1 BvL 4/74 – BVerfGE 40, 121 [133]; BVerfG, Urteil vom 29.5.1990 – 1 BvL 20/84 – BVerfGE 82, 60 [80; 85]; BVerfG, Urteil vom 7.6.2005 – 1 BvR 1508/96 – BVerfGE 113, 88 [108 f.].

²³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 13.2.2008 – 2 BvL 1/06 – BVerfGE 120, 125 [155 f.]; BVerfG, Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175 [223]; BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 – BVerfGE 132, 134 [160] Rn. 64.

²⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20.3.1984 – 1 BvL 28/82 – BVerfGE 66, 248 [258] m. w. N.

²⁵ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 102.

²⁶ Ebenda unter Hinweis auf BGH, Urteil vom 8.12.1981 – 1 StR 416/81 – NJW 1982, 896: »Wucher bei Vermietung von Schlafstellen an Asylbewerber«.

²⁷ VGH Bayern, Beschluss vom 14.4.2021, a. a. O. (Fn. 2), Rn. 81.

²⁸ Ebenda, Rn. 87.

2.5. Begrenzung der Gebührenhöhe aus dem Äquivalenzprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz

Eine Staffelung der Gebühren für alleinstehende oder einem Haushalt vorstehende Personen einerseits und für Haushaltsangehörige andererseits ist mit dem Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs nicht in Einklang zu bringen, zumal wenn für Haushaltsangehörige die gleichen Plätze vergeben werden wie für Alleinstehende. Auch soziale Gründe können eine solche Staffelung nicht rechtfertigen, da sie für Ehepaare genauso gilt wie für Kinder. Sie begegnet unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips in seiner Ausprägung als »Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit« durchgreifenden Bedenken. Dieser besagt, dass die Benutzer*innen je nach dem Ausmaß der Benutzung stärker oder geringer mit Gebühren zu belasten sind.²⁹ Im Allgemeinen sind Benutzungsgebühren deshalb nach dem Umfang der Benutzung so zu bemessen, dass bei im Wesentlichen gleicher Inanspruchnahme der Einrichtung auch in etwa gleich hohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung diesen Unterschieden in etwa entsprechende Gebühren festzusetzen sind. Das bedeutet in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) konkret, dass Benutzer*innen, die eine öffentliche Einrichtung in gleichem Umfang benutzen, entsprechend dem Umfang der Benutzung und dem durchschnittlich anfallenden Kostenaufwand auch in etwa gleich hohe Gebühren zu entrichten haben.³⁰

Es ist dem Ordnungsgeber daher untersagt, alleinstehenden oder einem Haushalt vorstehenden Personen andere – im Zweifel schlechtere – Konditionen oder Abschläge zu gewähren als eventuell vorhandenen weiteren Haushaltsangehörigen. Zwischen den genannten Personengruppen bestehen im Lichte der von Verfassungs wegen gebotenen strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Blick auf die Erhebung von Unterbringungsgebühren keine Differenzierungsgründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die vom Ordnungsgeber vorgesehenen ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen könnten.³¹

3. Bedeutung der Rechtsprechung für Erstattungsforderungen nach dem AsylbLG

Für Erstattungsforderungen gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG gelten die für die Gebührenerhebung dargestellten Maßstäbe nicht unmittelbar. So spielen etwa die Gebührenzwe-

²⁹ Vgl. Stengel, in: Birkner/Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand: 1. Juni 2017, Erl. 3c) zu Art. 21 BayKG.

³⁰ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 95; vgl. für eine Asylbewerberunterkunft bereits VG Stuttgart, Urteil vom 3.8.1994 – 16 K 2326/94 – InfAuslR 1994, 408 [409].

³¹ VGH Bayern, Beschluss vom 14.4.2021, a. a. O. (Fn. 2), Rn. 58.

cke bei der Rechtfertigung einer Erstattungsforderung für eine erbrachte Sachleistung keine Rolle.

Die Festsetzung der Erstattungsforderung ist eine Einzelfallentscheidung, für die – anders als bei der Gebührenkalkulation – die dem Gebührenrecht eigene, allgemein übliche typisierende Betrachtung nicht zulässig ist. Deshalb dürfen nicht die durchschnittlichen Kosten aller staatlichen Aufwendungen für Gemeinschaftsunterkünfte betrachtet werden. Entscheidend sind allein die konkret für die Betroffenen angefallenen Aufwendungen (welche innerhalb einer Unterkunft gleich hoch sein können, angesichts möglicher unterschiedlicher Unterbringungsstandards aber nicht gleich hoch sein müssen).

Überdies sind auch hier nur unterkunftsbezogene Kosten ansatzfähig; Kosten für Leerstände oder Überkapazitäten dürfen nicht berücksichtigt werden.

Auch bei der Höhe der Erstattungsforderung dürfen keine überhöhten eigenen Kosten auf die Betroffenen abgewälzt bzw. umgelegt werden. Vielmehr muss auch hier die Gebrauchsüberlassung gegebenenfalls unter Inkaufnahme von »Verlusten« zu den üblichen Bedingungen angeboten werden: Es handelt sich nämlich nicht um eine Erstattung der für die Unterbringung entstandenen Kosten, sondern um eine Erstattung der Unterbringungsleistung selbst. Maßgeblich ist also allein der Wert der Sachleistung Unterbringung. Da sich die Erstattungsforderung strikt an dem Wert der Unterbringung orientieren muss, ist auch hier kein Raum für eine auf sachfremden Erwägungen basierende Ungleichbehandlung.

Und auch nach § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG ist die tatsächliche Inanspruchnahme der Unterkunft Voraussetzung für ein Erstattungsbegehren, da die Erstattungspflicht nach dem Wortlaut der Vorschrift zwingend an tatsächlich erhaltene Leistungen anknüpft. Es genügt nicht, dass die Betroffenen einer bestimmten Gemeinschaftsunterkunft zugewiesen wurden, laut Aufenthaltsgestattung verpflichtet waren, dort zu wohnen, und dass dort ein Platz für sie freigehalten wurde. »Erhalten« sind Leistungen erst, wenn die Leistungsberechtigten sie entgegennehmen, sie also zielgerichtet zu ihrer Bedarfsdeckung einsetzen.³²

Allerdings sieht § 7 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 AsylbLG vor, dass die Länder für die Kosten der Unterkunft und Heizung Pauschalbeträge festsetzen oder die zuständige Behörde dazu ermächtigen können. Für eine wirksame Pauschalierung gelten aber die gleichen aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) entwickelten Grundsätze wie für die Gebührenerhebung. Aktuell gibt es in Bayern jedoch keine wirksame Pauschalierung, weil mangels ausreichender Ermächtigung durch ein Landesgesetz die Gebührenregelungen der DVAsyl für eine Pauschalierung nicht in Betracht kommen.³³

Im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ist es jedenfalls nicht zulässig, Erstattungsan-

sprüche geltend zu machen, welche die nach der DVAsyl zu erhebenden Gebühren übersteigen. Denn es gibt keinen rechtfertigenden Grund, Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die die Voraussetzungen des § 2 AsylbLG noch nicht erfüllen, stärker zu den Unterkunftskosten heranzuziehen als Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG. Der Erstattungsanspruch ist daher jedenfalls auf die Gebührenhöhe beschränkt.

4. Fazit

Aufgrund der oben dargestellten Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Grundsätze lassen sich folgende Prinzipien für die Gebührenerhebung für Unterkünfte ableiten:

- Geflüchtete können nur über Gebührenregelungen des Bundeslandes (für staatliche Unterkünfte im Wege der Verordnung) oder der Kommunen (für kommunale Unterkünfte im Wege der Satzung) zu den Unterkunftskosten herangezogen werden, soweit sie nicht der Erstattungsregelung des § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG unterliegen.
- Die Gebührenerhebung ist nur unter engen Voraussetzungen möglich. Insbesondere muss eine ordnungsgemäße Kalkulation der Unterbringungskosten vorliegen, in die nur ansatzfähige Kosten eingestellt werden dürfen. Auf Leerstände oder Überkapazitäten entfallende Kosten fallen regelmäßig der Allgemeinheit zur Last und dürfen bei der Kostenkalkulation nicht berücksichtigt werden. Auch überhöhte Mietpreise, zu denen die staatlichen Stellen die Unterkünfte angemietet haben, dürfen nicht in die Kalkulation eingestellt werden.
- Aufgrund der Anforderungen des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) ist eine kostendeckende Erhebung von Benutzungsgebühren nicht zulässig. Die Betroffenen haben im Vergleich zu den tatsächlichen Kosten lediglich einen symbolischen Anteil zu tragen.
- Unterschiedlich hohe Gebühren sind nur zulässig, wenn ein sachlicher Differenzierungsgrund vorliegt. Erwachsene haben daher unabhängig davon, ob sie alleine oder in einer Partnerschaft leben, Gebühren in gleicher Höhe zu entrichten.
- Ein Erstattungsanspruch gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 AsylbLG besteht ohne wirksame Pauschalierung nur in Höhe des Wertes der erhaltenen Unterbringungsleistung. Er ist auf die entsprechende Gebührenhöhe beschränkt. Für eine wirksame Pauschalierung gelten die gleichen aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) entwickelten Grundsätze wie für die Gebührenerhebung.

³² VGH Bayern vom 29.4.2004 – 12 B 99.408.

³³ LSG Bayern, Urteil vom 21.5.2021 – L 8 AY 109/20 – Rn. 52ff.

Gebühren und Entgelte für die Unterbringung in Niedersachsen

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Gebühren und Entgelte in ausgewählten niedersächsischen Kommunen
- III. Bewertungen
- IV. Fazit

I. Einleitung

In Niedersachsen erheben die Kommunen als Gegenleistung für die Unterbringung von Geflüchteten in Sammelunterkünften entweder Gebühren oder privatrechtliche Entgelte (vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 NKAG¹). Die Gebühren bzw. Entgelte variieren sowohl landesweit als auch innerhalb einzelner Kommunen sehr stark und erreichen dabei zum Teil exorbitante Beträge. Sofern Geflüchtete erwerbstätig sind, müssen sie die Gebühren bzw. Entgelte, die oftmals rechtswidrig sein dürften, selbst bezahlen. Obwohl die Kommunen über weitreichende Möglichkeiten verfügen, um die Gebühren bzw. Entgelte für erwerbstätige Geflüchtete sozialverträglich zu gestalten, machen sie bislang kaum davon Gebrauch – mit fatalen Konsequenzen für die Teilhabe- und Integrationsperspektiven der Betroffenen.

II. Gebühren und Entgelte in ausgewählten niedersächsischen Kommunen

Die Höhe der Zahlungen, zu denen Geflüchtete herangezogen werden, ist den Gebührenordnungen der Städte und Gemeinden zu entnehmen. Bei einem Vergleich wird deutlich, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen gibt:

Sofern Geflüchtete in der Stadt Burgdorf untergebracht werden, zahlen sie – je nach Unterkunft – pro Schlafplatz monatlich bestenfalls 205,71 € (6,85 € pro Tag) und schlimmstenfalls mit 854,90 € (28,49 € pro Tag) mehr als das Vierfache.² In der Stadt Garbsen beläuft sich das monatliche Entgelt für die Unterbringung in einer der

drei Gemeinschaftsunterkünfte pro Person auf mindestens 749,40 € (24,98 € pro Tag) und reicht bis zu 849,90 € (28,33 € pro Tag).³ In Lehrte differieren die Gebühren der Unterbringung für Geflüchtete von monatlich 195 € (6,50 € pro Tag) über 416,10 € (13,87 € pro Tag) bis hin zu 579,60 € (19,32 € pro Tag) und damit um fast 200 %, wohingegen obdachlose Personen ohne Fluchthintergrund zwischen 5,70 € und 6,97 € pro Tag und damit höchstens 209,10 € im Monat zahlen müssen.⁴ In Neustadt am Rübenberge liegen die Gebühren pro Person und Monat zwischen 350,27 € (11,67 € pro Tag) und 681,31 € (22,71 € pro Tag).⁵ Die Stadt Laatzen hingegen fordert für einen Platz in einer der vier Sammelunterkünfte monatlich eine Einheitsgebühr von ca. 369 € (12,12 € pro Tag).⁶

Während der Landkreis Harburg sich von den Sozialleistungsträgern die tatsächlichen anfallenden Unterbringungskosten erstatten lässt, berechnet er erwerbstätigen Geflüchteten pro Person und Monat – abhängig von der Höhe des erzielten Einkommens – maximal 180 € (6 € pro Tag).⁷ Die Landeshauptstadt Hannover verlangt von Einzelpersonen pro Monat 411 €. Sofern mehrere Personen – in der Regel als Familie oder in eheähnlicher Gemeinschaft – zusammenleben und einen Haushalt bilden, zahlen sie in der Landeshauptstadt zu zweit 511 € und zu viert 717 € im Monat.⁸ Eine ähnliche Regelung findet sich auch in der Samtgemeinde Gellersen. Dort bestimmt sich die Benutzungsgebühr nach der Anzahl der in einer Berechnungsgemeinschaft nach SGB II oder SGB XII lebenden Personen. Die monatliche Gebühr für Einzelpersonen beträgt 232,09 €. Bei einem Haushalt mit zwei Personen liegt sie bei 464,18 € und erhöht sich mit jeder weiteren Person um ca. 93 €. ⁹

* Der Autor ist beim Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. als Referent der Geschäftsführung beschäftigt.

¹ Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.10.2021, abrufbar bei www.voris.niedersachsen.de.

² Amtsblatt für die Region Hannover und die Landeshauptstadt Hannover, Nr. 27, 2019, abrufbar unter <https://t1p.de/oh7yp>.

³ Entgeltordnung für die Benutzung von Unterkünften der Stadt Garbsen [...] vom 3.5.2017, abrufbar unter <https://t1p.de/gn8n0>.

⁴ Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Unterkünfte [...] in der Stadt Lehrte, 23.6.2016, abrufbar unter <https://t1p.de/yhiw0>.

⁵ Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte in der Stadt Neustadt a. Rbge., 2.6.2020, abrufbar unter <https://t1p.de/8eu3j>.

⁶ 1. Änderung der Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Unterkünfte [...] in der Stadt Laatzen, 24.7.2019, abrufbar unter <https://t1p.de/mmk31>.

⁷ Information auf der Homepage der Stadt Harburg, abgerufen am 7.6.2022, <https://t1p.de/f6qgh>.

⁸ Satzung über die Unterbringung [...] in der Landeshauptstadt Hannover, Gem. Abl. 2020, S. 232, abrufbar unter <https://t1p.de/aeof2>.

⁹ Gebührensatzung der Samtgemeinde Gellersen, zuletzt geändert am 13.12.2021, abrufbar unter <https://t1p.de/76dd8>.

III. Bewertungen

1. Die Gebühren bzw. Entgelte dürften ihrer Höhe nach oftmals rechtswidrig sein: Obwohl das Wohnen in diesen Sammelunterkünften nicht im Ansatz mit dem Leben in einer eigenen Wohnung vergleichbar ist, übersteigt die Höhe der Gebühren die ortsübliche Vergleichsmiete im Hinblick auf den Quadratmeterpreis und der in Privatwohnungen üblichen Ausstattung (eigenes Bad und Küche) regelmäßig um ein Vielfaches, was unzulässig sein dürfte.¹⁰

In privatrechtlichen Mietverhältnissen wäre die Gebühr als Wucher zu qualifizieren, weil sie die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete um weitaus mehr als 50 % übersteigt und die »Zwangslage« der wohnungssuchenden Geflüchteten ausnutzt. Damit ist sie zugleich als sittenwidrig i. S. d. § 138 BGB zu werten. § 138 BGB gilt für die gesamte Rechtsordnung und verbietet es daher auch im Verwaltungsrecht, eine Zwangslage mittels wucherischer Gebühren auszunutzen.

2. Die Gebühren bzw. Entgelte dürften rechtsfehlerhaft kalkuliert sein: Die Kommunen dürfen unter anderem die Gemeinkosten einschließlich der Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen in die Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation einbeziehen (§ 5 Abs. 1 S. 4 NKAG), allerdings nur soweit diese Kosten nicht unterkunfts-, sondern personenbezogen sind.¹¹ Deshalb dürfte die in vielen Kommunen verbreitete Praxis, sowohl die Kosten für Sicherheitsdienste als auch die Kosten für die Verwaltung der Unterkünfte in die Gebühren bzw. Entgelte einzurechnen, ebenfalls unzulässig sein.

3. Abschreibungen belasten erwerbstätige Geflüchtete unverhältnismäßig stark: Die Kommunen schreiben die oft immensen Herstellungs- und Instandhaltungskosten für Flüchtlingsunterkünfte regelmäßig auf nur zehn Jahre ab. Dies ist zwar zulässig (§ 5 Abs. 1 S. 4 NKAG), es schlägt jedoch bei der Kalkulation der Gebühren bzw. Entgelte merklich zu Buche und belastet erwerbstätige Geflüchtete dadurch unverhältnismäßig stark.

4. Die Kommunen üben ihre Gestaltungsmöglichkeiten nicht aus: Die Kommunen verfügen über weitgehende Spielräume, um die Gebühren für erwerbstätige Geflüchtete sozialverträglich zu gestalten. Allerdings machen sie hiervon kaum Gebrauch. So soll das Gebührenaufkommen die Kosten der jeweiligen Einrichtungen zwar grundsätzlich decken (§ 5 Abs. 1 S. 2 NKAG), allerdings steht es den Kommunen frei, niedrigere Gebühren zu erheben bzw. vollständig von der Erhebung abzusehen, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht (§ 5 Abs. 1 S. 3

NKAG). Zudem können die Kommunen bei der Festlegung der Gebührensätze soziale Gesichtspunkte, auch zugunsten bestimmter Gruppen von Gebührenpflichtigen, berücksichtigen (§ 5 Abs. 3 S. 3 NKAG). Dadurch ist es den Kommunen möglich, etwa erwerbstätige Geflüchtete gänzlich von den Gebühren zu befreien oder ihnen – wie im Landkreis Harburg – zumindest geringere Gebühren aufzuerlegen.

5. Die Geflüchteten werden demotiviert und ihre Zukunftsperspektiven werden verbaut: Geflüchtete, die zum Mindestlohn in Höhe von derzeit noch 9,82 € arbeiten, verfügen – je nach Familienstand – über ein monatliches Nettoeinkommen von etwa 1.220 bis 1.350 €. Die oben genannten Gebühren haben zur Folge, dass Geflüchtete bis zu 70 % ihres monatlichen Nettoeinkommens für einen Schlafplatz in einem winzigen Mehrbettzimmer aufwenden müssen. Dadurch bleibt ihnen von ihrem Gehalt selbst im »günstigeren« Fall kaum mehr als sie in Form von Sozialleistungen erhalten würden, wenn sie nicht erwerbstätig wären. Teilweise können die überhöhten Gebühren sogar dazu führen, dass die Betroffenen nur noch über ein Einkommen verfügen, das unterhalb des Niveaus der Grundsicherung (»Hartz IV«) liegt, weshalb sie »aufstocken« müssen. Dies beraubt sie mit hoher Wahrscheinlichkeit ihrer Motivation, (weiter) zu arbeiten und dadurch an der Gesellschaft teilzuhaben bzw. sich in diese einzubringen.

IV. Fazit

Die individuelle Gebühren- bzw. Entgeltbelastung variiert in den niedersächsischen Kommunen teilweise um bis zu 475 % (maximal 180,00 € im Landkreis Harburg gegenüber 854,90 € in der Stadt Garbsen) und innerhalb der einzelner Kommunen um mehr als 315 % (Burgdorf: 205,71 € zu 854,90 €). Da die Gebühren bzw. Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete um ein Vielfaches übersteigen, sind sie ihrer Höhe nach häufig rechtswidrig. Zudem sind sie oftmals rechtsfehlerhaft kalkuliert, weil sie die Kosten für Sicherheitsdienste und für die Verwaltung der Unterkunft beinhalten. Die Kommunen verfügen zwar über weitgehende Spielräume, um die Gebühren für erwerbstätige Geflüchtete sozialverträglich zu gestalten, allerdings machen sie hiervon – mit Ausnahme des Landkreises Harburg – soweit ersichtlich keinen Gebrauch. Die verfehlte Aufnahmepolitik der niedersächsischen Kommunen beraubt Geflüchtete schlimmstenfalls ihrer Motivation, (weiter) zu arbeiten und damit auch ihrer Integrationsperspektiven.

¹⁰ VGH Bayern, Beschluss vom 16.5.2018 – 12 N 18.9 – Rn. 88; ausführlich hierzu: Beitrag von Klaus Schank in diesem Heft ab S. 195.

¹¹ Vgl. VGH Bayern, a. a. O. (Fn. 10), Rn. 74 m. w. N.

Unsere Angebote



Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



[Aktuelle Publikationen](#)

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abruflbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.