

**Erlass einer Satzung über die Benutzung der Asylunterkünfte
(Asylunterkünftebenutzungssatzung - AsylUBenS)
und Gebührensatzung für die Asylunterkünfte (AsylUGebS)**

Anlass für die Vorlage einer Benutzungs- und einer Gebührensatzung ist eine Anregung des StMAS, dass auch die Stadt Nürnberg - wie die meisten Städte und Landkreise - eine solche Satzung erlässt. Sie dient der formalen Absicherung der Anerkennung der Gebühren als Kosten der Unterkunft im Sinne des SGB II und des SGB XII und der Landesmittel.

Asylunterkünftebenutzungssatzung:

Die Benutzungssatzung hat ihre Rechtsgrundlage in Art. 23 Satz 1 und Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO. Danach können Gemeinden zur Regelung ihrer Angelegenheiten Satzungen erlassen, insbesondere zur Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen.

Da noch keine Rückmeldung des Finanzamtes zur Frage der Gemeinnützigkeit vorliegt, stehen die Regelungen des § 2 der AsylUBenS derzeit noch unter dem Vorbehalt einer steuerrechtlichen Abstimmung mit dem Finanzamt. Es ist davon auszugehen, dass bis zum Beschluss des Stadtrats die Entscheidung des Finanzamts vorliegt. Falls nicht, wird mit der Ausfertigung und der Bekanntmachung der Satzung noch zugewartet.

Gebührensatzung für die Asylunterkünfte:

Die Gebührensatzung hat ihre Rechtsgrundlage in Art. 8 KAG. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 KAG erlaubt es den Gemeinden, für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren auf satzungsmäßiger Grundlage zu erheben. Nach Art. 8 Abs. 2 Sätze 1 und 3 KAG soll das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken (**Kostendeckungsprinzip**). Grundsätzlich ist das **Kostenüberdeckungsverbot** zu berücksichtigen, d. h. bei einer Verpflichtung der Schuldner zur Benutzung soll das Aufkommen die Kosten nicht übersteigen. Zudem darf von zur Nutzung der Einrichtung verpflichteten Personen nur der Ersatz für solche Kosten verlangt werden kann, die unterkunfts- und nicht personenbezogene Kosten sind (so BayVGH vom 25.11.1992 Az.: 4 N 92.392¹). Als unterkunftsbezogene Kosten sind solche anzusehen, die im Rahmen des laufenden Betriebs und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung anfallen, sowie solche, die durch bestandserhaltende Maßnahmen verursacht werden. Hierunter fallen auch die Kosten für das Personal, das sachbezogen zur Unterhaltung der Anlage eingesetzt wird².

¹ juris RdNr.: 21, 25 Dieses Urteil unterscheidet bei der Gebührenkalkulation zwischen Personen, die in städtischen Einrichtungen leben und zur Nutzung der Einrichtung verpflichtet sind (dies sind Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden) und Personen, die nicht mehr zur Nutzung verpflichtet sind, da sie anerkannt wurden oder einen Schutzstatus erhalten haben, aber noch keinen Wohnraum gefunden haben. Bei den zur Nutzung Verpflichteten sind die Anforderungen gemäß dieser Entscheidung an die Gebührenkalkulation höher, d. h. es dürfen nicht alle für die Unterbringung tatsächlich anfallenden Kosten einberechnet werden.

² BayVGH vom 25.11.1992 juris RdNr.: 21

Bei personenbezogenen Kosten, die nicht in die Gebühr miteinbezogen werden dürfen, handelt es sich um Kosten für soziale Betreuung, Sicherheitsdienstleistungen und städtische Bedienstete, die für den verwaltungsmäßigen Vollzug der mit den Einrichtungen verbundenen Aufgaben zuständig sind.

Da die Unterkunftsgebühren für alle Benutzer der städtischen Asylunterkünfte (d. h. sowohl für die zur Nutzung der Einrichtung verpflichteten Personen als auch für die nicht mehr zur Nutzung verpflichteten Personen) einheitlich festgesetzt werden sollen, werden diese Grundsätze bei der hier getroffenen Gebührenfestsetzung berücksichtigt und die personenbezogenen Kosten nicht in den Gebührensatz einbezogen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die aktuelle Entscheidung des BayVGH vom 16.05.2018 Az.: 12 N 18.9 zur Gebührenfestsetzung in den staatlichen Unterkünften in Bayern im Rahmen der DVAsyl³ unter Berufung auf die Entscheidung des BayVGH vom 25.11.1992 a. a. O. für alle Rechtskreise nur die unterkunftsbezogenen Kosten als ansatzfähig ansieht⁴.

In einem weiteren Schritt ist das aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art 20 Abs. 3 GG) abzuleitende und auch in Art. 8 Abs. 4 KAG angelegte gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip zu beachten. Das Äquivalenzprinzip besagt im Wesentlichen, dass die geforderte Gebühr und die konkrete Leistung der Verwaltung nicht in einem groben Missverhältnis zueinanderstehen dürfen (so auch BayVGH vom 29.12.2017 Az.: 4 N 17.532). Die Abgabenerhebung greift in unverhältnismäßiger Weise in das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG ein, wenn die Höhe der Gebühr völlig außer Verhältnis zu den damit verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht. Dient die Erhebung einer Benutzungsgebühr allein der Refinanzierung und keinen weiteren Gebührenzwecken, so liegt ein Verstoß gegen das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip im Regelfall dann vor, wenn die festgesetzte Gebühr die anfallenden Kosten um mehr als hundert Prozent übersteigt⁵.

Die aktuelle Entscheidung des BayVGH vom 16.05.2018 Az.: 12 N 18.9 zur Gebührenerhebung für staatliche Asylunterkünfte äußert sich sehr ausführlich zu den Anforderungen der Einhaltung des Äquivalenzprinzips bei der Gebührenfestsetzung für Asylunterkünfte. Die Gebührenfestsetzung für die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen richtet sich nach Art. 21 KAG. Zwar verwendet Art. 21 Abs. 3 KAG etwas andere Formulierungen für die Anforderungen an das Äquivalenzprinzip (hier wird von der Bedeutung der Leistung für den Benutzer gesprochen), als der hier einschlägige Art. 8 Abs. 4 KAG, der vom Ausmaß spricht, in dem der Gebührenschuldner die Einrichtung benutzt. Die in dieser Entscheidung aufgestellten Erwägungen zum Äquivalenzprinzip bei der Gebührenfestsetzung für Asylunterkünfte sind jedoch auch für den Rechtskreis des KAG vergleichbar.

Gebührenkalkulation unter Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips bzw. der Gebührensatzobergrenze unter Einbeziehung des Äquivalenzprinzips

Kostendeckungsprinzip

Die Stadt Nürnberg verfügt über keine eigenen bzw. angemieteten Gemeinschaftsunterkünfte, die sie selbst betreibt. Die Stadt hat vielmehr mit Eigentümern oder Besitzern von Objekten, die als Asylunterkünfte geeignet waren, sogenannte Beherbergungsverträge abgeschlossen. Das bedeutet, dass die Stadt das Recht hat, in diesen Objekten eine bestimmte Anzahl von Bewohnerinnen und Bewohnern unterzubringen; das Hausrecht und der größte Teil der organisatorischen Aufgaben zum Betrieb der Unterkunft verbleiben beim Betreiber.

Die durchschnittlichen Kosten, die pro Platz und Monat derzeit (Stand 12/2018) in einer solchen Unterkunft anfallen, betragen über alle städtischen Asylunterkünfte gerechnet aktuell

³ Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes

⁴ BayVGH vom 16.05.2018 juris RdNr.: 74

⁵ BayVGH vom 29.12.2017 4 N 17.532 Leitsatz 2

865 €. Dies sind die tatsächlichen Kosten, die der Stadt Nürnberg für die Unterbringung pro Person und belegtem Platz über alle Einrichtungen gerechnet, entstehen (= Gebührensatzobergrenze). Leerstehende Plätze sind bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt. Gemäß BayVGH vom 16.05.2018 (a. a. O.) ist ein Abstellen auf eine einzelne Unterkunft nicht erforderlich, es genügt die Festlegung einer Einheitsgebühr für alle Einrichtungen insgesamt. In diese Berechnung sind ausschließlich unterkunftsbezogene Kosten eingeflossen. Kosten für soziale Betreuung, Sicherheitsdienstleistungen oder der Personalaufwand für den verwaltungsmäßigen Vollzug bei der Stadt sind in dem Betrag von 865 € nicht enthalten.

Äquivalenzprinzip

Bei Anwendung des Äquivalenzprinzips - unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung der Leistung für den Benutzer - können diese tatsächlich entstehenden Kosten nicht in voller Höhe auf die Bewohnerinnen und Bewohner der Unterkunft umgelegt werden⁶. Nach dem BayVGH ist die Bedeutung der Leistung für den einzelnen Asylberechtigten, der aufgrund der gegenwärtigen Lage auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt im unmittelbaren Anschluss an seine Anerkennung oder Aufenthaltsgestattung keinen Wohnraum zu finden vermag, maßgeblich nach dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Obdachlosigkeit zu bestimmen⁷.

„Entsprechend der Intention, den Eintritt von Obdachlosigkeit zu verhindern, erscheinen insoweit vielmehr die von (noch) leistungsfähigen Selbstzahlern für ein notdürftiges Unterkommen in Obdachlosenunterkünften erhobenen Beträge maßstabbildend. Dies trägt sowohl den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention als auch dem Gleichbehandlungsgebot (Art 3 Abs. 1 GG) Rechnung“⁸. Nach BayVGH bilden deshalb die einheimischen Obdachlosen die richtige Bezugs- und Vergleichsgruppe für die Gebührenfestsetzung für Asylunterkünfte unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips.

Als Gebührenmaßstab ist deshalb sachgerecht, die Kosten heranzuziehen, die durchschnittlich monatlich in Nürnberg für einen Platz in den vorhandenen Obdachlosenpensionen anfallen. Der durchschnittliche Preis pro Platz liegt hier monatlich derzeit bei einem Betrag von 350 €. In diesem Betrag sind die Kosten für Heizung und Haushaltsenergie enthalten. Ein Platz in einer Obdachlosenpension kann Vergleichsmaßstab für die Unterbringung in einer Asylunterkunft sein, da auch hier oftmals mehrere Personen in einem Zimmer untergebracht werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der städtischen Asylunterkünfte einen höheren Standard aufweist als Obdachlosenpensionen und zudem nicht wenige Asylunterkünfte sogar wohnungsähnlichen Standard mit eigener Küche und/oder Bad aufweisen⁹.

Gebührekalkulation

Eine Differenzierung der Gebühren nach Haushaltsvorstand und Haushaltsangehörigen ist für eine Gebührenerhebung nicht erforderlich¹⁰. Das bedeutet in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG), dass Gebührenschuldner, 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

⁶ BayVGH vom 16.05.2018 a. a. O. juris RdNr. 99

⁷ BayVGH vom 16.05.2018 juris RdNr.:101

⁸ BayVGH a. a. O. juris RdNr.: 102

⁹ Der Verweis des BayVGH a. a. O. juris RdNr. 101 auf das Unterkunftsheim des Katholischen Männerfürsorgevereins München in der Pilgersheimer Straße 9 bis 11, 81543 München, welches für eine Übernachtung im Doppelzimmer bereits zu einem Satz von 5,00 € pro Tag zu bekommen ist, was einem Kostenbetrag von 150,00 € im Monat (30 Tage) entspricht, kann nicht als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Bei dieser Unterkunft handelt es sich um ein Haus für kurzfristige notfallmäßige Unterbringung ähnlich einer Notschlafstelle und nicht um ein reguläres wohnungsähnliches Objekt.

¹⁰ BayVGH a. a. O. juris RdNr.: 95

entrichten haben. Da es kaum möglich sein dürfte, das Maß einer eventuell unterschiedlichen Inanspruchnahme einer Asylunterkunft zwischen Erwachsenen und Kindern verschiedenen Alters zu begründen, wird bei der Gebührenerhebung keine Differenzierung vorgenommen und eine einheitliche Gebühr für alle Bewohnerinnen und Bewohner festgelegt.

Folgende Benutzungsgebühren für die städtischen Asylunterkünfte ergeben sich unter Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips:

Aufgrund des unterschiedlichen Ausstattungsstandards der Unterkünfte wird nach einfacher, durchschnittlicher und hochwertiger Ausstattung unterschieden. Als Maßstab wurden die objektiven Kriterien der Verfügbarkeit von Bad und Küche herangezogen, da diese Komponenten einen wesentlichen Einfluss für einen wohnungsähnlichen Charakter der Unterbringung haben, zudem haben ein eigenes Bad und eine eigene Küche zur Nutzung eine hohe Bedeutung für die Bewohnerinnen und Bewohner.

Auf die Basisgebühr für die einfache Ausstattung wird jeweils ein Zuschlag von 40 € bzw. von rund 10 %¹¹ für die Nutzung eines wohnungsähnlichen und damit höherwertigen Wohnraums angesetzt. Die Gebührensätze enthalten sämtliche unterkunftsbezogenen Nebenkosten wie z. B. Heizung und Haushaltsenergie.

- Der **einfachen Ausstattung** unterfallen alle Unterkünfte mit Gemeinschaftsbad und Gemeinschaftsküche. Ein Gemeinschaftsbad bzw. eine Gemeinschaftsküche ist dann anzunehmen, wenn das Bad/die Bäder und die Küche/n in der Asylunterkunft von mehreren Bewohnerinnen und Bewohnern, die nicht zusammen in einem Zimmer oder einer abgeschlossenen Wohnung leben, gemeinsam genutzt werden müssen. Als Basisbetrag wird für diese Plätze eine Gebühr herangezogen, die sich aus dem Durchschnittswert aller Obdachlosenpensionen in Nürnberg ergibt. Hierbei handelt es sich, wie bereits oben erwähnt, um einen Betrag in Höhe von 350 €.
- Der **durchschnittlichen Ausstattung** werden alle Objekte zugeordnet, die entweder über ein eigenes Bad oder eine eigene Küche im Zimmer verfügen. Aufgrund der höheren Bedeutung der Leistung für die Nutzer durch die Nutzungsmöglichkeit eines Bades oder einer Küche im Zimmer, erfolgt ein Zuschlag auf die einfach ausgestatteten Unterkünfte in Höhe von 40 € (rund 10 %), so dass sich hierfür eine Gebühr in Höhe von 390 € errechnet.
- Der **hochwertigen Ausstattung** werden alle Objekte zugeordnet, deren Zimmer über ein eigenes Bad und eine eigene Küche verfügen. Von einem eigenen Bad und einer eigenen Küche ist auszugehen, wenn das Bad und die Küche im Zimmer integriert sind bzw. ein außerhalb des Zimmers gelegenes Bad und/oder eine außerhalb des Zimmers gelegene Küche einem bestimmten Zimmer zugeordnet ist und nur von den Bewohnerinnen und Bewohnern dieses Zimmers benutzt werden. Dies gilt auch wenn sich Bad und Küche in einer abgeschlossenen Wohnung befinden. Die Gebühr für Objekte mit dieser hochwertigen Ausstattung wird wiederum um 40 € (rund 10 %) gegenüber einer durchschnittlichen Ausstattung angehoben und beträgt 430 Euro.

Die Gebühren für die städtischen Asylunterkünfte werden deshalb auf einen Betrag zwischen 350 € und 430 € festgesetzt.

¹¹ Der Anhaltspunkt für den Zuschlag von rund 10 % war hier der Mietenspiegel der Stadt Nürnberg, der im Rahmen des dort angewendeten Zu- und Abschlagssystems für Bad- und Küchenausstattung bzw. deren Fehlen Zu- bzw. Abschläge in entsprechender Höhe vornimmt

Dezember 2018

Referat für Jugend,
Familie und Soziales

Amt für Existenzsicherung und
soziale Integration - Sozialamt