

Satzung zur Änderung der Gebührensatzung für die Asylunterkünfte (AsylUGebS)

Vorbemerkung

Die Gebührensatzung für die Asylunterkünfte der Stadt Nürnberg soll zum 01.09.2021 geändert werden. Anlass ist die Notwendigkeit die Gebührensätze an veränderte Rahmenbedingungen und die durch Abmietungen veränderte Struktur der derzeit genutzten Unterkünfte anzupassen. In diesem Rahmen werden auch die in der aktuellen Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) vom 14.04.2021 (Az.: 12 N 20.2529) getroffenen Ausführungen zur Rechtmäßigkeit der Benutzungsgebühren für die staatlichen Gemeinschaftsunterkünfte nach § 23 DVAsyl mitberücksichtigt. Im Vergleich zur Entscheidung des BayVGH vom 16.05.2018 (Az.: 12 N 18.9) - auf deren rechtlichen Ausführungen die bisherige Gebührensatzung der Stadt Nürnberg beruht - erfolgte in dem aktuellen Urteil eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Festlegung von Gebühren für Asylunterkünfte; zudem wurden auch neue Gesichtspunkte eingebracht, vor allem in Hinblick auf die Gebührenbemessung für Minderjährige im Familienverband. Diese Weiterentwicklung der Rechtsprechung wird nun durch die Satzungsänderung umgesetzt.

Die Gebührensatzung dient auch der formalen Absicherung der Anerkennung der erhobenen Gebühren als Kosten der Unterkunft im Sinne des SGB II und des SGB XII und für die Abrechnung der Landesmittel.

Grundsätze der Gebührenbemessung

Die Gebührensatzung hat ihre Rechtsgrundlage in Art. 8 KAG. Art. 8 Absatz 1 Satz 1 KAG erlaubt es den Gemeinden für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren auf satzungsmäßiger Grundlage zu erheben. Nach Art. 8 Absatz 2 Sätze 1 und 3 KAG soll das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken (**Kostendeckungsprinzip**). Grundsätzlich ist hierbei das **Kostenüberdeckungsverbot** zu berücksichtigen, d. h. bei einer Verpflichtung der Schuldner zur Benutzung soll das Aufkommen die Kosten nicht übersteigen.

In die Ermittlung der ansatzfähigen Kosten dürfen grds. nur unterkunfts- und nicht personenbezogene Kosten einfließen (so BayVGH vom 25.11.1992 Az.: 4 N 92.392¹). Auch die Entscheidung des BayVGH vom 16.05.2018 Az.: 12 N 18.9 sieht für alle Rechtskreise nur die unterkunftsbezogenen Kosten als ansatzfähig an².

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. vgl. hierzu auch Art. 8 Absatz 2 Satz 2 KAG

² BayVGH vom 16.05.2018 Az.: 12 N 18.9 juris RdNr.: 74

Unterakunftsbezogene Kosten in diesem Sinne sind solche, 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 wird³.

Bei **personenbezogenen Kosten**, die nicht in die Gebühr einbezogen 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 Unterakunftsgebühren 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 Personen⁴) einheitlich festgesetzt werden sollen, werden diese Grundsätze bei der hier getroffenen Gebührenfestsetzung generell berücksichtigt und die personenbezogenen Kosten nicht in den Gebührensatz einbezogen.

In einem weiteren Schritt ist das aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art 20 Absatz 3 GG) abzuleitende und in Art. 8 Absatz 4 KAG angelegte gebührenrechtliche **Äquivalenzprinzip bzw. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die geforderte Gebühr und die konkrete Leistung der Verwaltung nicht in einem groben Missverhältnis zueinanderstehen dürfen⁵.

Bei Anwendung des Äquivalenzprinzips - unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung der Leistung für den/die Benutzer/in bzw. dem Ausmaß der Nutzung - können die tatsächlich entstehenden Kosten nicht in voller Höhe auf die Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinschaftsunterkünfte umgelegt werden⁶. Nach dem BayVGh vom 16.05.2018 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 maßstabsbildend. Dies trägt sowohl den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention als auch dem Gleichbehandlungsgebot (Art 3 Absatz 1 GG) Rechnung“⁸. Nach BayVGh vom 16.05.2018 bilden deshalb Obdachlose die richtige Bezugs- und Vergleichsgruppe für die Gebührenfestsetzung für Asylunterkünfte unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips.

³ BayVGh vom 25.11.1992 Az.: 4 N 92.392 juris RdNr.: 21

⁴ Hierbei handelt es sich um die sog. Fehlbeleger (siehe Fußnote 1)

⁵ so auch BayVGh vom 29.12.2017 Az.: 4 N 17.532

⁶ BayVGh vom 16.05.2018 a. a. O. juris RdNr.: 99 vgl. BayVGh vom 29.12.2017 4 N 17.532 Leitsatz 2: Dient die Erhebung einer Benutzungsgebühr allein der Refinanzierung und keinen weiteren Gebühreuzwecken, so liegt ein Verstoß gegen das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip im Regelfall dann vor, wenn die festgesetzte Gebühr die anfallenden Kosten um mehr als hundert Prozent übersteigt.

⁷ BayVGh vom 16.05.2018 juris RdNr.:101

⁸ BayVGh vom 16.05.2018 juris RdNr.: 102

Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BayVGH vom 14.04.2021 für die Gebührenfestsetzung in Asylunterkünften

Die Ausführungen des BayVGH vom 14.04.2021 umfassen in Erweiterung der Rechtsprechung des BayVGH vom 16.05.2018 folgende Kriterien:

- **keine Differenzierung nach Rolle einer Person im Haushaltsverband:** Eine Differenzierung der Gebühren nach Haushaltsvorstand und Haushaltsangehörigen ist für eine Gebührenerhebung bereits nach BayVGH vom 16.05.2018 **nicht erforderlich**⁹. In der Entscheidung vom 14.04.2021 formuliert der BayVGH sogar, dass es bei der Festsetzung der Gebühren **nicht erlaubt ist**, Alleinstehenden oder einem Haushalts vorstehenden Personen andere - im Zweifel schlechtere - Konditionen oder Abschläge zu gewähren als eventuell vorhandenen weiteren Haushaltsangehörigen, vor allem Ehegatten¹⁰. Die Rolle einer bestimmten Person in einem Haushaltsverband ist kein für eine Festsetzung von Benutzungsgebühren tauglicher Differenzierungsgrund¹¹. Das bedeutet in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Absatz 1 GG), dass Gebührenschildner, 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 haben¹².
- **Orientierung am Vergleichsrahmen der Not und Obdachlosenunterbringung**¹³: Die Entscheidung des BayVGH vom 14.04.2021 konkretisiert nun den bereits in der Entscheidung des BayVGH vom 16.05.2018¹⁴ gegebenen Bezug zur Unterbringung von Obdachlosen weiter. Als Gebührenmaßstab wird dabei auf die Heranziehung von **Sätzen aus Gebührensatzungen für Obdachlosenunterkünfte** „verantwortungsvoller Kommunen“ verwiesen, bei denen die aufgeführten Gebührensätze in einem Rahmen von 2,40 € bis 8,20 € pro Quadratmeter liegen. Hier wird ausdrücklich ein positiver Bezug auf die Beträge des § 4 der Gebührensatzung für die Obdachlosenunterkünfte (ObUGebS) der Stadt Nürnberg genommen.
- **Gebühren für Minderjährige im Familienverband:** Unter Einhaltung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), der Diskriminierungsverbote (Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 GG) und des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Absatz 1 GG), kann dem Gesichtspunkt des **Schutzes von Familien vor einer Leistungsüberforderung** etwa durch eine entsprechende Gebührenfestsetzung für minderjährige Kinder Rechnung getragen werden. Die darin zum Ausdruck kommende Ungleichbehandlung mit Alleinstehenden und einem Haushalt vorstehenden Personen und deren Ehegatten erfährt ihre Rechtfertigung dadurch, eine unbillige Überforderung von Familien im Lichte des Sozialstaatsgebots in jedem Fall zu vermeiden.
- **Unterkunftsbezogene Betrachtung**¹⁵: Die Festsetzung von Benutzungsgebühren für Flüchtlingsunterkünfte hat unterkunftsbezogen und nicht wohnungsmarktbezogen zu erfolgen. Zudem ist eine unterkunftsbezogene Betrachtung vorzunehmen, d. h. notwendig ist eine Orientierung nach den Verhältnissen in den Unterkünften, im Sinne einer realen, auf der **Grundlage der konkreten Verhältnisse** in den Einrichtungen festzusetzende Gebühr.

⁹ BayVGH vom 16.05.2018 juris RdNr.: 95

¹⁰ BayVGH vom 14.04.2021 juris RdNr.: 58

¹¹ BayVGH vom 14.04.2021 juris RdNr.: 60

¹² BayVGH vom 14.04.2021 juris RdNr.: 55

¹³ BayVGH vom 14.04.2021 juris RdNr.: 81

¹⁴ BayVGH vom 14.04.2021 juris RdNr.: 89

¹⁵ BayVGH vom 14.04.2021 juris RdNr.: 81 und 83

Darlegung der Gebührenkalkulation im Einzelnen:

Die Benutzungsgebühren für die städtischen Asylunterkünfte werden nun in folgender Weise unter Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips, des Äquivalenzprinzips und den oben genannten Vorgaben der aktuellen Rechtsprechung des BayVGH auf Basis der konkreten Verhältnisse in den Unterkünften neu festgelegt:

- **Keine Differenzierung nach Rolle einer Person im Haushaltsverband und deutliche Reduktion von Gebühren von Minderjährigen im Familienverband:** In der bisher gültigen Gebührensatzung wurde aufgrund der sehr eindeutigen Rechtsprechung des BayVGH vom 16.05.2018 keine Möglichkeit gesehen, unterschiedliche Nutzungsgebühren vorzusehen. In Umsetzung der aktuellen Entscheidung bleibt es dabei, dass für erwachsenen Haushaltsangehörige ein einheitlicher Gebührensatz festgelegt wird; für minderjährige Personen werden aber zukünftig lediglich 30 % der Gebühren für volljährige Bewohnerinnen und Bewohner erhoben.
- **Orientierung am Vergleichsrahmen der Not- und Obdachlosenunterbringung und dadurch Reduzierung der Gebühren im Hinblick auf die vom BayVGH empfohlene Erhebung von Benutzungsgebühren:**

Für die Bemessung der Gebühren wird zu diesem Zweck die Gebührensatzung für Obdachlosenunterkünfte der Stadt Nürnberg (ObUGebS) herangezogen und entsprechend gewürdigt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Entscheidung des BayVGH vom 14.04.2021 von Unterkünften mit Mehrfachbelegung und Stockbetten, Kochgelegenheit, Bad und WC nur zur gemeinschaftlichen Benutzung ausgeht und auf dieser Basis die Begründung trifft, dass diese Art von Unterkünften den Verhältnissen am allgemeinen Wohnungsmarkt (individuell eingerichtete, abgeschlossene Wohnungen mit Kochgelegenheit, eigenem Bad und WC) nicht entfernt entsprechen und sich infolgedessen eine solche Betrachtung (des Wohnungsmarktes) von vornherein verbietet¹⁶.

Bei den Unterkünften der Stadt Nürnberg handelt es sich mittlerweile zum weit überwiegenden Teil um Gebäude mit abgeschlossenen Wohneinheiten mit eigener Küchenzeile, Bad und WC, teilweise inklusive eigener Waschmaschine. Bei den noch genutzten Unterkünften handelt es sich bei zwölf Objekten um Objekte mit separaten Wohnungen oder einzelnen Wohnungen in Wohnhäusern, bei neun Objekten um Objekte mit abgeschlossenen Apartmenteinheiten inklusive Küche und Bad, bei vier Objekten um Objekte bei denen die Zimmer entweder eine eigene Küche oder ein eigenes Bad haben und nur fünf Objekte haben noch Gemeinschaftsstandard.

- **Unterkunftsbezogene Betrachtung:** Die Gebührenerhebung erfolgt auf Basis des Ausstattungsstandards der Unterkünfte. Es wird weiterhin nach **einfacher, durchschnittlicher** und **hochwertiger Ausstattung** unterschieden. Als Maßstab werden - wie bisher - die objektiven Kriterien der Verfügbarkeit von Bad und Küche herangezogen, da diese Komponenten einen wesentlichen Einfluss für einen wohnungsähnlichen Charakter bzw. den Komfort der Unterbringung haben und die unterkunftsbezogene Betrachtung eben auch der Rechtsprechung des BayVGH entspricht.
 - Dem Standard „**einfache Ausstattung**“ unterfallen alle Unterkünfte mit **Gemeinschaftsbad und Gemeinschaftsküche**. Um ein Gemeinschaftsbad bzw. eine Gemeinschaftsküche handelt es sich dann, wenn die Bäder und Küchen in der Asylunterkunft von mehreren Bewohnerinnen und Bewohnern, die nicht zusammen in einem Zimmer oder einer abgeschlossenen Wohnung leben, gemeinsam genutzt werden müssen. Als Grundbetrag für diese Plätze wird unter Beachtung der Grundsätze der

¹⁶ BayVGH vom 14.04.2021 juris RdNr.: 84

Entscheidung des BayVGH vom 14.04.2021 ein Betrag herangezogen, der dem Quadratmeterpreis der Kategorie II (Unterkunft mit einfacher Ausstattung) aus der ObUGebS entspricht. Unter Einbeziehung weiterer Kosten wie Heizung und Warmwasser, die entsprechend § 4 Absatz 2 ObUGebS berücksichtigt werden, ergibt sich eine Gebühr **in Höhe von 103 € pro Person und Monat**.

- Der „**durchschnittlichen Ausstattung**“ werden alle Objekte zugeordnet, **die entweder über ein eigenes Bad oder eine eigene Küche im Zimmer** verfügen. Aufgrund der besseren Ausstattung und der höheren Bedeutung der Leistung für die Nutzerinnen und Nutzer durch die Nutzungsmöglichkeit eines eigenen Bades oder einer eigenen Küche im Zimmer, ergibt sich eine höhere Ausstattungskategorie. Als Grundbetrag für diese Plätze wird unter Beachtung der Grundsätze der Entscheidung des BayVGH vom 14.04.2021 ein Betrag herangezogen, der dem Quadratmeterpreis der Kategorie III (Unterkunft mit besserer Ausstattung) aus der ObUGebS entspricht. Unter Einbeziehung weiterer Kosten wie Heizung und Warmwasser, die entsprechend § 4 Absatz 2 ObUGebS berücksichtigt werden, ergibt sich hierfür eine Gebühr **in Höhe von 120 € pro Person und Monat**.
- Der „**hochwertigen Ausstattung**“ werden alle Objekte zugeordnet, deren Wohneinheiten bzw. Apartments **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 Apartment integriert sind bzw. ein außerhalb des Apartments gelegenes Bad und/oder eine außerhalb des Apartments gelegene Küche einem bestimmten Apartment zugeordnet ist und nur von den Bewohnerinnen und Bewohnern dieses Apartments benutzt werden. Dies gilt auch wenn sich Bad und Küche in einer abgeschlossenen Wohnung befinden. In der Regel handelt es sich hier um Objekte mit abgeschlossenen Apartments mit Boardinghouse-Charakter oder Wohnungen. Als Grundbetrag für diese Plätze wird unter Beachtung der Grundsätze der Entscheidung des BayVGH vom 14.04.2021 ein Betrag herangezogen, der dem Quadratmeterpreis der Kategorie IV (Unterkunft mit gehobener Ausstattung) aus der ObUGebS entspricht. Unter Einbeziehung weiterer Kosten wie Heizung und Warmwasser, die entsprechend § 4 Absatz 2 ObUGebS berücksichtigt werden, ergibt sich hierfür eine Gebühr **in Höhe von 175 € pro Person und Monat**.

Die Gebühren pro Person und Monat für die städtischen Asylunterkünfte der Kategorien „einfach“, „durchschnittlich“ und „hochwertig“ werden demnach auf einen Betrag zwischen 103 € und 175 € festgesetzt. Für minderjährige Personen werden 30 % der Gebühren für volljährige Bewohnerinnen und Bewohner erhoben.