

Große Anfrage

**der Abgeordneten Dr. Carola Ensslen, Sabine Boeddinghaus, Deniz Celik,
Martin Dolzer, Norbert Hackbusch, Stephan Jersch, Cansu Özdemir,
Christiane Schneider, Heike Sudmann und Mehmet Yildiz (DIE LINKE)
vom 14.08.18**

und Antwort des Senats

Betr.: Hat der Senat eine ungültige Gebührenordnung für Unterkünfte beschlossen?

Im Mai 2018 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) in einer bemerkenswerten Entscheidung (Az. 12 N 18.9 vom 16.05.2018) eine Gebührensatzregelung des Freistaates Bayern mangels vorheriger Gebührenkalkulation für ungültig erklärt. Zwar basiert die Entscheidung auf dem bayerischen Kostengesetz (KG) und bezieht sich auf Unterkünfte, die in Hamburg als Erstaufnahmeeinrichtungen bezeichnet würden, doch beruht sie in erster Linie auf allgemeinen Gebührengrundsätzen, wie dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Diese Grundsätze gelten zwingend auch für Gebührenerhebungen in Hamburger Unterkünften. Darauf haben die Fragesteller/-innen auch bereits in einem Antrag (Drs. 21/11845) sowie mehreren Kleinen Anfragen (Drs. 21/11467, 21/11497, 21/12094 und 21/12534) hingewiesen.

Dreh- und Angelpunkt einer rechtmäßigen Gebührenerhebung ist eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation. Wurde sie zur Festlegung des Gebührensatzes nicht oder nicht ordnungsgemäß erstellt, so macht dies die Gebührensatzregelung ungültig. Für die Kalkulation selbst stellt das Kostendeckungsprinzip eine Gebührensatzobergrenze dar, die nicht überschritten werden darf. Zur Ermittlung dieser Grenze dürfen nur die gebührenfähigen Kosten herangezogen werden. Ansatzfähig sind nur unterkunftsbezogene, nicht jedoch personenbezogene Kosten, das heißt die Kosten der Betreuung der Bewohner/-innen in den Einrichtungen können nicht berücksichtigt werden. Zumindest ein Teil der Tätigkeit des Unterkunfts- und Sozialmanagements sowie die Bewachungskosten fallen damit aus den Kosten heraus.

Besonders hervorzuheben ist schließlich, dass der BayVGH den Verordnungsgeber an das Sozialstaatsprinzip erinnert. Er macht klar, dass das Haushaltsrecht nicht der einzige Blickwinkel für die Gebührenerhebung ist, sondern dass Kosten die die Allgemeinheit aufgrund des Sozialstaatsgebotes tragen muss, nicht in vollem Umfang auf Hilfebedürftige umgelegt werden dürfen.

Wir fragen den Senat:

Die Ermittlung der Gebühr für die öffentlich veranlasste Unterbringung erfolgt auf der Grundlage einer differenzierten Ermittlung der berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten für die Unterbringung von Obdachlosen und Flüchtlingen in Wohnunterkünften.

Für die Beschlussfassung über die Gebührenordnung für öffentlich-rechtliche Unterkünfte wurden transparente und nachvollziehbare Gebührenkalkulationen erstellt. Die Gebühren der öffentlichen Unterbringung sind als angemessene Kosten der Unterkunft nach dem SGB II zu übernehmen.

Eine Senatsdrucksache zur Anpassung der Gebührenordnung für die öffentlich veranlasste Unterbringung zum 01.01.2019 ist in Vorbereitung. Dabei werden die Erkenntnisse aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) einbezogen. Darüber hinaus sind die Überlegungen noch nicht abgeschlossen.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Senat die Fragen teilweise auf Grundlage von Auskünften von f & w fördern und wohnen AöR (f & w) wie folgt:

1. *In der Verordnung zur Neufassung der Gebührenordnung heißt es, dass im Jahr 2016 die berücksichtigungsfähigen Kosten für den Betrieb der Wohnunterkünfte (Folgeunterkünfte) inklusive Abschreibungen circa 158,5 Millionen Euro betragen, sodass Kosten pro Monat und Platz bei 22.490 betriebenen Plätzen im Jahresdurchschnitt 2016 in Höhe von 587 Euro entstanden seien. Diese wurden ab dem 01.01.2018 als Gebühr festgesetzt. Für Erstaufnahmeeinrichtungen werden nicht einmal Platzzahlen genannt, sondern lediglich Kosten (Miet-, Herrichtungs- und Betriebskosten, vergleiche Drs. 21/11542 unter Verweis auf Drs. 21/4327) pro Platz und Monat von 495 Euro aufgeführt, die als Gebühr festgesetzt wurden. Weder wurden die Gesamtkosten weiter aufgeschlüsselt noch wurden die tatsächlich zur Verfügung stehenden Plätze und ihre Belegung dargestellt. Erschwerend kommt hinzu, dass bei Erstaufnahmeeinrichtungen zwischen Personen mit und ohne Leistungsbezug differenziert wird (vergleiche Drs. 21/12534).*

Wurden im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die Gebührenordnung für öffentlich-rechtliche Unterkünfte transparente und nachvollziehbare Gebührenkalkulationen erstellt?

a. *Wenn ja, wie sahen diese Kalkulationen aus*

aa. *für Erstaufnahmeeinrichtungen,*

bb. *für Folgeunterkünfte?*

Bitte die vollständigen Kalkulationen einschließlich der Kosten- und Leistungsrechnungen genau darstellen.

b. *Wenn nein, warum hielten Senat beziehungsweise zuständige Behörde Gebührenkalkulationen, warum transparente und nachvollziehbare Gebührenkalkulationen für entbehrlich?*

Ja, siehe Vorbemerkung.

Zu aa. Erstaufnahmeeinrichtungen:

Die Gebühren in Höhe von 495 Euro für die Benutzung von Erstaufnahmeeinrichtungen wurden anhand des 2015 ermittelten Kostenansatzes für 2016 auf Grundlage der Daten des Vorjahres und bekannter Veränderungen 2016 festgesetzt (vergleiche Drs. 21/4327). Die Kalkulation der Gebühren erfolgte ausschließlich auf Basis der monatlichen berücksichtigungsfähigen Kosten. Die fixen Kosten wurden anschließend auf die bereitgestellten Platzkapazitäten (Ansatz 2016: 5.057 Plätze) und die variablen Kosten auf die durchschnittlichen Belegungszahlen (Ansatz 2016: 4.400 Personen) verteilt:

	mtl. Kostenansatz 2016	Platzkosten	Belegungskosten	Summe
		(fixe Kosten)	(var. Kosten)	
Miete (Gebäude, Grundstücke, Container etc.)	1.660.813,27	328 ,42		
Herrichtungskosten (Umbau, Ingenieur, Montage etc.)	422.527,08	83,55		

	mtl. Kosten- ansatz 2016	Platzkosten	Belegungs- kosten	Summe
		(fixe Kosten)	(var. Kosten)	
Betriebskosten (Strom, Was- ser, Gas)	368.005,83		83,64	
Summe	2.451.346,19	411,97	83,64	495,61

Zu bb. Folgeunterkünfte:

Die Gebührenkalkulation für die Wohnunterkünfte – ohne Differenzierung zwischen Zuwanderern (Folgeunterbringung) und Wohnungslosen – basiert auf den berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten und Platzkapazitäten 2016.

Die berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten ergeben sich im Jahresverlauf aus der Bewirtschaftungstätigkeit und sind dem Produkt Besondere Hilfen zum Wohnen und zur Unterbringung in der Produktgruppe 253.03 Wohnungslosenhilfe und öffentliche Unterbringung im Aufgabenbereich 253 Soziales des Einzelplan 4 der BASFI zugeordnet. Nicht berücksichtigungsfähige Kosten werden bei der Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt.

Im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung werden die Rechnungsbeträge seit dem 01.01.2016 bei standortbezogenen Abrechnungen je Standort und nach ausgewählten Bewirtschaftungssachverhalten buchungstechnisch erfasst. Bei den standortbezogenen Rechnungsbeträgen handelt es sich um pauschalierte Kostensätze von den Betreibern und in Einzelfällen um aufwandsbezogene Abrechnungen für ausgewählte Sachverhalte (vergleiche Drs. 21/7422 und 21/11542). Soweit eine Standortzuordnung nicht möglich ist, werden die Rechnungsbeträge als Gemeinkosten erfasst (zum Beispiel Verwaltungskosten f & w).

Im letzten Schritt werden im Rahmen einer Divisionskalkulation die berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten durch die Anzahl der verfügbaren Plätze geteilt.

Block	Kosten	2016
I	Betriebs- und Finanzierungskosten	102.286.948,04
II	Abschreibungen im Aufgabenbereich 253 Soziales	35.186.989,67
III	Verwaltungskosten, Zuführung Rückbauverpflichtungen, Sonstiges	21.055.757,38
	Summe	158.529.695,09
	Anzahl der verfügbaren Plätze	2016
	durchschnittliche Plätze 2016	22.490
	Kosten pro verfügbarem Platz	2016
	Kosten pro Platz p.a.	7.048,79
	Kosten pro Platz und Monat	587,40

Die differenzierte Darstellung zum Block 1 „Betriebs- und Finanzierungskosten“ ergibt folgende Anteile:

Pos.	Aufwandsart	Betrag in Euro
1	Kostensatz	74.282.573,78
2	Unterbelegungsausgleich ¹	73.988,37
3	Ausbaukosten	3.699.779,45
4	Abbaukosten 3-Monats-Regel	563.329,32
5	Gebührenausschlag	298.519,38
6	Sonstiges	2.550.520,50
7	Wachdiensteinsatz	499.989,28
8	Personalaufwand	490.322,95
9	Sachaufwand	2.559.166,61
10	Finanzierung Kostensatz.	17.268.758,40
	Gesamt	102.286.948,04

¹ Seit 03/2017 beendet.

Für den Block 2 wurden die Abschreibungsbeträge der BASFI in Bezug auf investive Zuschüsse an f & w für Wohnunterkünfte übernommen. Diese wurden summarisch aus der Kostenrechnung übernommen.

Die differenzierte Darstellung zum Block 3 „Verwaltungskosten, Zuführung Rückbauverpflichtungen, Sonstiges“ ergibt folgende Anteile:

Pos.	Aufwandsart	Betrag in Euro
1	Verwaltungskosten f & w	16.600.000,00
2	Zuführungen für Rückbauverpflichtungen	4.027.718,95
3	Sonstiges	428.038,43
	Gesamt	21.055.757,38

2. *Laut Aussage des Senats wurden den Gebühren ab 01.01.2018 die Kosten 2016 zugrunde gelegt. Der Verordnung ist jedoch nicht zu entnehmen, für welchen Zeitraum die Gebühren kalkuliert wurden. Welcher Kalkulationszeitraum liegt der Gebührenfestsetzung zum 01.01.2018 zugrunde?*

Die Gebührenkalkulation für die seit dem 01.01.2018 gültigen Gebühren für Wohnunterkünfte basiert im Bereich der Wohnunterkünfte auf den berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten des Jahres 2016 und im Bereich der Erstaufnahme auf den Angaben in der Drs. 21/4327.

3. *Die Kosten für 2017 stehen inzwischen fest. Wann werden die Gebührensätze 2018 überprüft, um etwa in Form einer Nachkalkulation eine Kostenüber- oder -unterdeckung festzustellen, und für wann ist eine Neufestsetzung geplant? Bitte genau darlegen, welche Schritte bereits unternommen wurden, welche Schritte geplant sind und wie gegebenenfalls im Falle einer Kostenüberdeckung verfahren wird.*

Die vorbereitenden Arbeiten zur Überprüfung der Gebührensätze zur Vorbereitung einer Anpassung der Gebühren zum 01.01.2019 wurden im 2. Quartal 2018 begonnen. Dafür wurden die berücksichtigungsfähigen Ist-Kosten des Jahres 2017 ausgewertet und die Erkenntnisse aus der Anwendung der Gebührenordnung seit dem 01.01.2018 und dem Urteil des VGH Bayern zusammengeführt. Weiterhin wurde eine Kostenprognose für das Jahr 2018 erstellt. Darüber hinaus sind die Prüfungen noch nicht abgeschlossen.

Im Jahr 2018 bestand zu keinem Zeitpunkt das Risiko einer Kostenüberdeckung. Auch zum Jahresende ist eine Kostenüberdeckung nicht anzunehmen.

Im Übrigen siehe Vorbemerkung.

4. *Da es sich bei dem Kostendeckungsprinzip um einen (Vor-)Kalkulationsgrundsatz hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten handelt, genügt eine reine vergangenheitsbezogene Betrachtung nicht. Welche Prognosen sind in die Entscheidung über die Gebührensätze 2018 eingeflossen? Bitte im Sinne von Transparenz und Nachvollziehbarkeit genau darlegen, von welcher voraussichtlichen Entwicklung der Kosten und Erlöse in welchem Zeitraum ausgegangen wurde und welche Parameter diesen Annahmen zugrunde gelegt wurden.*

Die für das Jahr 2016 ermittelten Kosten pro Platz wurden ohne Preissteigerung für das Jahr 2018 übernommen, weil für die Abschreibungen und Finanzierungskostensätze preissteigerungsunabhängige Kosten vorliegen und für die belegungsabhängigen Kosten, auch unter der Annahme von Tarifsteigerungen und allgemeinen Preissteigerungen, keine belastbare Steigerungsrate zu ermitteln war. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass der Basiskostensatz, der den überwiegenden Anteil der belegungsabhängigen Kosten ausmacht, in der Betrachtung der letzten Jahre keine kontinuierliche Steigerung aufweist.

5. *Welche berücksichtigungsfähigen und -pflichtigen Erlöse wurden jeweils in den Jahren 2015, 2016, 2017 und 2018 (Stand 14.08.2018) erzielt?*

Bitte gegebenenfalls nach unterschiedlichen Erlösarten differenziert darstellen und den Leistungen zuordnen.

In Erstaufnahmeeinrichtungen wurden seitens der Behörde für Inneres und Sport keine berücksichtigungsfähigen und -pflichtigen Erlöse erzielt.

Für die Folgeunterkünfte sind die nachstehenden Erlöse angefallen:

	2015	2016	2017	2018
Erträge aus Untervermietung an f & w	-	-	-	-878.849,30
Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen	-2.642.387,36	-620.589,05	-14.505.364,97	-
Periodenfremde Erträge	-22.791,81	-	-844.604,44	-279.237,90

Die Erträge aus Untervermietung entstehen für einen ehemaligen EA-Standort, der als Folgeunterbringung weitergeführt wird und bei dem der Vermieter einem Mieterwechsel zu f & w nicht zugestimmt hat. Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen entstehen, wenn der mit der einzelnen Rückstellung vorweggenommene Geschäftsvorfall (insbesondere beim Rückbau nach Nutzungsende) nicht zu den vollen Kosten in Höhe der Rückstellung eintritt. Im Jahr 2017 ist ein Anteil in Höhe von 13.765.364,97 Euro auf die Verlagerung der Rückstellungen für Rückbauverpflichtungen aus dem Kernhaushalt auf f & w zurückzuführen. Diesen Erlösen stehen Kosten aus der Bilanzierung einer entsprechenden Verpflichtung gegenüber f & w entgegen.

6. *In einer Antwort auf unsere Anfrage (Drs. 21/11542) schreibt der Senat: „(...) Zudem werden in der öffentlich veranlassten Unterbringung zusätzliche Leistungen mit der Gebühr finanziert (z.B. Betreuung durch ein Unterkunfts- und Sozialmanagement) (...)“ Vergleiche dazu auch Drs. 21/13158. Auch Wachdiensteinsätze sind in die Gebühr eingeflossen. Genau dies hält der BayVGH nicht für zulässig, wobei das nur ein Beispiel für einen Widerspruch der Hamburger Gebührenordnung zu den Aussagen des BayVGH ist.*
 - a. *Wie müssten Gebührenkalkulationen aussehen, die den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Gebührenkalkulation entsprechen, wie sie der BayVGH dargelegt hat, aber wie sie auch in zahlreichen anderen Gerichtsentscheidungen sowie vielfältiger Fachliteratur nachzulesen ist?*
 - aa. *Für Erstaufnahmeeinrichtungen*
 - bb. *Für Folgeunterkünfte*

Bitte unter genauer Angabe der Berechnungen einschließlich Kosten- und Leistungsrechnungen die jeweiligen Gebührensätze darstellen.
 - b. *Warum wurde nicht entsprechend den vom BayVGH, anderen Gerichten sowie der Fachliteratur aufgestellten Grundsätzen verfahren?*

Die berücksichtigungsfähigen Kosten sind grundsätzlich nach der Verfahrensrichtlinie zur Überprüfung von Gebühren und gebührenähnlichen Entgelten auf ihre Kostendeckung (VR Gebühren) – Teil I – vom 14. Juni 2010 ermittelt worden.

Die Gebührenkalkulation entspricht grundsätzlich den Vorgaben des Gebührengesetzes und der Rechtsprechung. Insbesondere das Urteil des BayVGH bestätigt grundsätzlich die in Hamburg für die Gebührenkalkulation für die öffentliche Unterbringung getroffenen Festlegungen. Die darüber hinausgehenden konkretisierenden Erläuterungen aus dem Urteil des BayVGH vom 16.05.2018 werden in der Gebührenkalkulation für das Jahr 2019 berücksichtigt, soweit eine Anpassung notwendig ist.

Die Betreuungsfunktion des Unterkunfts- und Sozialmanagements im Bereich der Folgeunterbringung betrifft zu einem erheblichen Teil die Organisation innerhalb der Unterkunft und insbesondere auch die Verweisberatung auf die Regeldienste der Freien und Hansestadt Hamburg. Sie hat nur zu einem Anteil eine personenbezogene

Betreuungsfunktion und ist damit von dem vom BayVGH formulierten Ausschluss von Kosten, die ausschließlich personenbezogene Sozialarbeit betrifft, nicht betroffen.

7. *In Hamburg besteht die Besonderheit, dass im Wesentlichen f & w fördern und wohnen AöR sowie einige wenige andere Betreiber mit der Unterbringung beauftragt wurden. Es sind Kostensätze vereinbart, es werden aber auch insbesondere belegungsunabhängige Verwaltungskosten übernommen. Darüber hinaus gab beziehungsweise gibt es eine Aufwandsfinanzierung. Dies enthebt jedoch nicht von der Verpflichtung zur eigenen Kalkulation.*
- a. *Welche berücksichtigungsfähigen Kosten sind der Stadt jenseits der in Rechnung gestellten Kostensätze in den Jahren 2015, 2016, 2017 und 2018 (Stand 14.08.2018) entstanden? Bitte genau darlegen, welche Kosten dies sind und welchen Leistungen sie zugeordnet werden. Bitte außerdem benennen, welchen Produkten, Produktgruppen und Finanzpositionen sie im Haushaltsplan zugeordnet werden.*
- b. *Wie haben Senat und zuständige Behörde sichergestellt, dass die auf diesen Kostensätzen beruhenden Gebühren rechtmäßig festgesetzt waren beziehungsweise sind? Welche Kalkulationen wurden von den Betreibern vorgelegt? Wie wurden die von den Betreibern etwa vorgelegten Kalkulationen überprüft? Bitte genau darlegen.*
- c. *Inwieweit wurde bei der Überprüfung auf eine Differenzierung zwischen berücksichtigungsfähigen und sonstigen Kosten sowie die Einhaltung des Äquivalenzprinzips geachtet?*
- aa. *Inwieweit wurde dabei festgestellt, dass nicht berücksichtigungsfähige Kosten veranschlagt wurden?*
- bb. *Inwieweit wurde dabei festgestellt, dass die Höhe der kalkulierten Kosten mit dem Äquivalenzprinzip nicht in Einklang stand?*
- cc. *Wenn ja, welche Konsequenzen wurden jeweils daraus gezogen?*
- Bitte genau darlegen, um welche Kosten in welcher Höhe es sich handelt und was daraus folgte.*
- d. *Inwieweit wurden die Fremdleistungen anhand des Erforderlichkeitsmaßstabes überprüft (vergleiche dazu auch Jahresbericht 2018 des Rechnungshofes, Rn. 702ff.)?*
- aa. *Inwieweit wurden dabei Überhöhungen festgestellt?*
- bb. *Wenn ja, welche Konsequenzen wurden daraus gezogen?*
- Bitte genau darlegen, um welche Kosten in welcher Höhe es sich handelt und was daraus folgte.*

Die Kosten der Folgeunterbringung werden bei dem Produkt Besondere Hilfen zum Wohnen und zur Unterbringung in der Produktgruppe 25303 Wohnungslosenhilfe und öffentliche Unterbringung im Aufgabenbereich 253 Soziales im Einzelplan 4 der BASFI abgebildet.

Im Haushaltsplan werden keine Finanzpositionen dargestellt.

Mit f & w sind derzeit ein Basiskostensatz, ein Leistungskostensatz, und zwei Finanzierungskostensätze vereinbart. Für die Überprüfung des Basiskostensatzes werden von f & w jährlich Berechnungen zu den durchschnittlichen Kosten der Wohnunterkünfte vorgelegt und geprüft. Der Leistungskostensatz wird grundsätzlich linear in Höhe der Tarifsteigerung des TV-AVH jährlich angepasst. Die Finanzierungskostensätze werden in Abhängigkeit von den betroffenen Standorten festgesetzt und gelten für die Laufzeit unverändert fort.

Die vereinbarten Kostensätze entsprechen jeweils dem vereinbarten Leistungsprofil der Kostensatzvereinbarungen und beinhalten berücksichtigungsfähige Leistungen für den regulären Betrieb der Standorte.

Für die beiden Standorte mit anderen Betreibern gelten während der Vertragslaufzeit die vertraglichen Regelungen der im Rahmen der jeweiligen Ausschreibung erstellten Vergabeunterlagen einschließlich des Zuschlagsschreibens. Die Kostensätze wurden im Rahmen der Prüfung der Angebote nach den Regeln des Vergaberechts geprüft und bewertet.

Die berücksichtigungsfähigen Kosten aus der Aufwandsabrechnung verteilen sich in der Strukturierung nach Personalkosten, Sachaufwand und Sonstigen Kosten wie nachfolgend dargestellt. Die Aufteilung der Kosten auf einzelne Standorte ist Anlage 1 zu entnehmen. Zum Inhalt der Aufwandsfinanzierung siehe Drs. 21/7422 und 21/11542.

Aufwandsabrechnung	2016	2017	2018
Personalaufwand	490.322,95 €	291.637,68 €	110.859,95 €
Sachaufwand	2.559.166,61 €	1.385.984,05 €	485.595,89 €
Sonstiges	2.550.520,50 €	2.778.807,31 €	1.035.675,45 €
Summe Aufwandsabrechnung	5.600.010,06 €	4.456.429,04 €	1.632.131,29 €

Für das Jahr 2015 liegen die Daten der zuständigen Behörde nicht in der geforderten Differenzierung vor, weil die notwendigen Strukturen in der Kosten- und Leistungsrechnung erst seit Januar 2016 zur Verfügung stehen.

Im Übrigen siehe Antwort zu 9.

- 8. Zwar billigt der BayVGH grundsätzlich eine Einheitsgebühr für alle Einrichtungen, allerdings hält er es auch für geboten, dass Auslagen einrichtungsbezogen umgelegt werden, wenn Dritte beauftragt werden. Dies ist auch möglich, wie sich zum Beispiel aus der Drs. 21/4923 ergibt.*

Welche berücksichtigungsfähigen Kosten sind an den einzelnen Standorten der Erstaufnahmeeinrichtungen und Folgeunterkünfte in den Jahren 2015, 2016, 2017 und 2018 (Stand 14.08.2018) entstanden? Bitte in Form einer Excel-Tabelle darstellen.

Der BayVGH bezieht sich in der Forderung nach einer einrichtungsbezogenen Zuordnung und der Umlage von ausschließlich tatsächlich entstandenen Kosten auf Verpflegungskosten, die in Hamburg ausdrücklich nicht Bestandteil der Gebühr für die öffentliche Unterbringung sind.

In Bezug auf die Haushaltsenergie hält der BayVGH eine einrichtungsbezogene Umlage auf die Nutzer für möglich, sofern diese nicht bereits in Rahmen der Unterkunftsgebühren als Betriebskosten erfasst worden sind. In Hamburg werden die Kosten für die Haushaltsenergie im Rahmen der Betriebskosten berücksichtigt. Eine einrichtungsbezogene Umlage erfolgt daher nicht.

Im Bereich der Folgeunterkünfte ist ein Ausweis standortbezogener Kosten nur möglich, soweit eine aufwandsabhängige Abrechnung anstelle von oder ergänzend zu Kostensätzen abgerechnet werden (Aufwandsfinanzierung; vergleiche Drs. 21/11542).

- 9. Ein wesentlicher Kritikpunkt an der neuen Gebührenregelung war, dass er die Bedeutung der Leistung für die/den jeweilige/n Benutzer/-in nicht hinreichend in dem Sinne berücksichtigt, dass dies ein Abweichen vom Kostendeckungsprinzip nach unten erfordere (vergleiche Drs. 21/11542). Auch diese Kritik findet Bestätigung in der Entscheidung des BayVGH, der genau die gegenteiligen Schlussfolgerungen zieht wie der Senat. Der BayVGH hält es gerade im Falle einer das menschenwürdige Dasein sicherstellenden, existenzhaltenden Leistung, die nur die Gemeinschaft erbringen kann, vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips und der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) für geboten, die Kosten nicht in vollem Umfang auf die Hilfebedürftigen umzulegen.*

Der Senat antwortet hingegen (Drs. 21/11542): „Die Gebühr steht nicht in einem Missverhältnis zu der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen für die Gebührenpflichtigen. Mit der Unterbringung wird Obdachlosigkeit vermieden und damit die physischen Existenzbedingungen der untergebrachten Personen gesichert (z.B. Schutz vor Nässe und Kälte, hygienischer Mindeststandard, Möglichkeit der Essenszubereitung). (...)“

Inwieweit sind diese eindringlichen Ausführungen des BayVGH Anlass für den Senat, das Sozialstaatsgebot nicht nur hinsichtlich des ermäßigten Gebührensatzes zumindest im Blick zu haben, sondern es insgesamt bei der Gebührensatzfestsetzung zu berücksichtigen? Welche konkreten Schritte sind dazu bereits unternommen worden?

Die Unterbringung in einer Folgeunterbringung ist strukturell nicht mit der Anmietung in einer Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt zu vergleichen. Auf dem freien Wohnungsmarkt überlässt der Vermieter dem Mieter mit der Wohnung nicht auch den kompletten Einrichtungs- (zum Beispiel Mobiliar, Kühlschrank et cetera) und Betriebsaufwand (zum Beispiel Heizung, Strom, Wasser, Renovierung, Kleinreparaturen, WLAN).

In einer Gemeinschaftsunterkunft ist aus organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen für den notwendigen Betrieb der Einrichtung eine zentrale Übernahme dieser Betriebspflichten notwendig. Damit werden Leistungen erbracht, die den Bewohner im Vergleich zur Nutzung einer Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt wirtschaftlich entlasten.

Die in Hamburg angewandte Berechnung, dass die berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten nicht durch die belegten Plätze, sondern durch die Anzahl der verfügbaren Plätze geteilt wird, reduziert bereits die Kosten pro Platz. In der Konsequenz trägt der Sozialhilfeträger in Hamburg bereits die Kosten der Risikoversorge durch Reservekapazitäten aus dem Haushalt.

Hamburg übernimmt im Rahmen der ermäßigten Gebühr für Einkommensbezieher und der damit verbundenen Gebührenbefreiung ab der fünften Person für Bedarfs-/Einstandsgemeinschaften von mehr als vier Personen (Eltern und ihre Kinder bis zum vollendeten 25. Lebensjahr) zusätzliche Kosten der Unterbringung.

10. Der BayVGH führt weiter aus, dass die Bedeutung der Leistung für die Betroffenen nach dem Gesichtspunkt „Vermeidung von Obdachlosigkeit“ zu bestimmen ist. Obdachlose sind auch angesichts extremer Wohnungsknappheit gleichermaßen auf öffentliche Unterbringung angewiesen. Zur Bestimmung der Bedeutung der Leistung zieht er ein Unterkunftsheim in München mit einem Tagessatz von 5 Euro bei Unterbringung im Zweibettzimmer heran. Das entspreche 150 Euro im Monat. Wieder verweist der BayVGH auf das Sozialstaatsprinzip und die GFK (eine möglichst günstige Behandlung auf dem Gebiet des Wohnungswezens!) und sieht darin keine Stütze für den in Bayern geforderten Gebührensatz von 311 Euro. Eine Grundversorgung zumindest mit Wohnen und Energie gesteht der BayVGH auch Geflüchteten zu, die bereits in geringem Umfang selbst zu ihrem Lebensunterhalt beitragen können.

Vor diesem Hintergrund erscheint selbst der ermäßigte Satz von 210 Euro pro Person für Hamburg noch zu hoch.

Inwieweit wird der Senat auch den ermäßigten Gebührensatz einer Überprüfung unterziehen? Welche konkreten Schritte sind dazu bereits unternommen worden?

Das in der Frage benannte Unterkunftsheim in München entspricht dem in Hamburg vorhandenen Angebot der Übernachtungsstätten, für die aktuell eine Gebühr 2,05 Euro pro Person und Nacht (inklusive Tagesaufenthalt) erhoben wird. Das Angebot hat die Zielsetzung einer kurzfristigen Unterbringung und der Sicherung der Existenzgrundlage und ist in Bezug auf den Leistungsumfang und die gebotenen Standards nicht mit einer längerfristigen Unterbringung in einer Wohnunterkunft vergleichbar.

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 enthält in Artikel 21 hinsichtlich des Wohnungswesen die Anforderung, dass die vertragsschließenden Staaten „eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird.“

Im Übrigen siehe Antwort zu 9.

Der ermäßigte Gebührensatz in der Gebührenordnung hat sich bewährt.

11. *Der BayVGH kritisiert auch die Auffassung, dass die Höhe der Gebühren für die Betroffenen keine Rolle spielte, weil sie ja von Sozialleistungsträgern übernommen würden. Er bezeichnet das Konstrukt der höheren Abwälzung von Kosten auf den Bund über hohe Gebühren als „Griff in die Kassen des Bundes“ auf dem Rücken der Gebührenschuldner/-innen. Auch der Senat hat die Kostenübernahme durch den Bund immer wieder als Grund für die Gebührenerhöhung genannt (vergleiche Drs. 21/11467). Zwar werden in Hamburg wohl Sozialleistungsanträge nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg gestellt, ihnen bleibt aber nichts anderes übrig, als Leistungen zu beantragen. Außerdem verpflichtet die Fachanweisung zu § 22 SGB II die Jobcenter, ohne eigene Angemessenheitsprüfung Gebühren in beliebiger Höhe zu übernehmen. Das suggeriert die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit der Gebührenhöhe. Der BayVGH geht sogar so weit, im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung die Straftatbestände Wucher (§ 291 StGB) und Betrug (§ 263 StGB) zu nennen.*

a. *Welche rechtliche Einschätzung haben Senat und zuständige Behörde hinsichtlich des „Griffes in die Kassen des Bundes“?*

b. *Haben Senat oder zuständige Behörde eine externe oder interne juristische Stellungnahme eingeholt?*

Wenn ja, von wem und mit welchen Ergebnissen?

c. *Welche weiteren Schritte werden zur Überprüfung und Klärung unternommen?*

d. *Welche Konsequenzen sollen gezogen werden?*

In Drs. 21/11467 wird lediglich darauf hingewiesen, dass „höhere Gebühren indirekt auch zu einer Steigerung der Bundeserstattungen“ führen und der Bund „sich durch die Anpassung der Gebühren also stärker an den Kosten“ beteiligt. Gemäß § 46 SGB II ist das eine gesetzlich geregelte Folge, soweit es um Leistungsbezieher nach dem SGB II geht.

Zur internen Abstimmung der Gebührendrucksache siehe Drs. 21/11452. Zum Urteil des BayVGH wurde eine Stellungnahme durch die Rechtsabteilung der zuständigen Behörde erstellt. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass der der Entscheidung des BayVGH zugrunde liegende Sachverhalt im Wesentlichen nicht mit dem der Gebührenordnung zugrunde liegenden vergleichbar ist.

Im Übrigen siehe Vorbemerkung und Antworten zu 6. bis 6. b., zu 8., zu 9. und zu 10.

12. *Zum aktuellen Stand der Umsetzung der derzeit geltenden Gebührenordnung ergeben sich folgende Fragen:*

a. *Wie viele Härtefallanträge beziehungsweise Feststellungen möglicher Härtefälle von Amts wegen gibt es seit Inkrafttreten der Regelung bis jetzt (Stand: 14.08.2018)? Wie viele Personen sind betroffen?*

Es sind 307 Härtefallanträge gestellt worden. Die Härtefallanträge bezogen sich auf 386 Personen.

b. *Wie viele Härtefälle wurden bereits mit jeweils welchem Ausgang (Ablehnung, Ermäßigung der Gebühr, Erlass der Gebühr) entschieden?*

In 254 Fällen wurde den Anträgen stattgegeben und auf die ermäßigte Gebühr gemäß 2.2 der Gebührenordnung für öffentlich veranlasste Unterbringung (GebO) reduziert. In 6 Fällen wurde auf die Erhebung einer Gebühr gemäß 4. der GebO gänzlich verzichtet. In 33 Fällen wurde den Anträgen nicht stattgegeben und über 14 Anträge ist noch nicht entschieden worden.

- c. *Wie viele Selbstzahler/-innen gibt es gegenwärtig? Wie viele davon mit der vollen, wie viele mit der ermäßigten Gebühr?*

Mit dem Stand 31.07.2018 zahlen insgesamt 2.024 Personen aufgrund ihres Einkommens die ermäßigte Gebühr. Hierbei ist zu beachten, dass gemäß 2.2 der GebO bei Haushalten mit fünf und mehr Personen jeweils nur vier Personen dieses Haushaltes erfasst werden. Zwar ist zu vermuten, dass Selbstzahler daran interessiert sind, ihre Gebühr nach Kenntnisnahme ihres Kostenfestsetzungsbescheides über einen Härtefallantrag prüfen zu lassen. Die tatsächliche Anzahl der Selbstzahler ist jedoch in der für die Beantwortung einer Parlamentarischen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht ermittelbar, da dies die händische Durchsicht aller circa 16.000 Gebühreneingänge erfordert.

- d. *Wie viele Einkommensbezieher/-innen in den verschiedenen Einkommenskategorien der Gebührenordnung gibt es gegenwärtig jeweils? Wie viele davon sind Aufstocker/-innen?*

Die zur Beantwortung benötigten Daten werden statistisch nicht erfasst.

- e. *Wie wird bei Bedarfsgemeinschaften mit mehr als vier Personen, die mit SGB-II-Leistungen eigenes Einkommen aufstocken, hinsichtlich der Anzahl der Personen verfahren, für die Gebühren nach der Gebührenordnung berechnet werden?*

aa. *Werden sie wie Selbstzahler/-innen behandelt (das heißt maximal vier Personen werden berücksichtigt) oder werden sie wie in vollem Umfang Leistungsberechtigte behandelt (das heißt für alle Personen werden Gebühren erhoben)?*

bb. *Falls für alle Personen Gebühren erhoben werden, werden solche Konstellationen grundsätzlich als Härtefälle betrachtet?*

Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen? Wie viele Fälle dieser Art lagen bislang als Härtefälle vor, wie viele wurden positiv, wie viele negativ entschieden, wie viele sind noch anhängig?

Grundsätzlich wird jeder Härtefallantrag individuell und nicht nach bestimmten Konstellationen entschieden. Im Ergebnis ist es so, dass für diejenigen Haushalte, die Anspruch auf eine Gebührenreduzierung hatten, nur eine Gebühr für vier Personen erhoben wurde. Die restlichen Haushaltsangehörigen waren gebührenfrei. Wenn Haushalte dieser Konstellation keinen Anspruch auf Reduzierung der Gebühren haben würden, wäre der normale Gebührensatz für alle Personen des Haushaltes erhoben worden. Darüber hinaus gilt die Härtefallregelung gemäß Punkt 4 der Anlage zur GebO. Für Familien mit fünf oder mehr Personen wurden bisher zehn Härtefallanträge gestellt, davon sind neun Anträge im Sinne der Antragsteller entschieden worden und einer befindet sich noch in Klärung. Bei keinem dieser Fälle handelt es sich um Aufstocker.

- f. *Wie viele Widersprüche gegen Kostenfestsetzungsbescheide auf Basis der neuen Gebührenordnung gab es seit 01.12.2017? Wie viele davon waren erfolgreich?*

Es gab 15 Widersprüche gegen Kostenfestsetzungsbescheide aufgrund der neuen GebO. Keiner davon war erfolgreich.

- g. *Sind Klageverfahren anhängig?*

Wenn ja, wie viele?

Nein.

h. Wie bewerten Senat und zuständige Behörde die bisherigen Erfahrungen mit der neuen Gebührenordnung?

Die neue Gebührenordnung hat sich grundsätzlich bewährt.